DOBRY RZĄD
FUNDACJA

KOMPLEKSOWY PROGRAM REFORMY WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

SPRAWIEDLIWOŚĆ DLA LUDZI

#ODPOLITYCZNIENIE #REORGANIZACJA #DEKRYMINALIZACJA

#CYFRYZACJA #PRZEJRZYSTOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ

#RZETELNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

Kierownik projektu: Przemysław Wipler

Redakcja naukowa: dr r. pr. Tymoteusz Zych, r. pr. Paweł Szut, Przemysław Wipler

Autorzy Raportu:
adw. Marcin Ostaszewski; dr hab. r. pr. Przemysław Ostojski, prof. ucz.; Krzysztof Stroiński; r. pr. Paweł Szut; Michał Turajski; Przemysław Wipler; dr r. pr. Tymoteusz Zych

Autorzy opracowań tematycznych:
Bartosz Chmielewski; Karolina Dobrowolska; r. pr. Kamil Krajewski; r. pr. Anna Kubacka; Jan Siepak; mec. Jerzy Stachowicz; gen. dr hab. Marcin Strzelec, prof. ucz.

Współpraca:
Magdalena Niewiadoma, Hubert Przytuła

Podziękowania

Kolejne wersje Raportu czytali i komentowali praktycy: sędziowie, prokuratorzy, komornicy, notariusze, adwokaci i radcowie prawni. Wiele ich uwag zmieniło ten tekst.

Za recenzję wersji roboczej, konsultacje i uwagi dziękujemy dr Łukaszowi Bernacińskiemu, r. pr. Grzegorzowi Ksepko i r. pr. Robertowi Szczepankowi.

Szczególne podziękowania składamy Stowarzyszeniu „Prawnicy dla Polski", a zwłaszcza sędziom: Pawłowi Mroczkowskiemu, Łukaszowi Piebiakowi, Agnieszce Pieńkowskiej-Szekiel i Łukaszowi Zawadzkiemu, którzy wspierali nas w pracach nad Raportem.

Dziękujemy także sędziom, prokuratorom oraz innym przedstawicielom praktyki prawniczej i środowiska naukowego, którzy uczestniczyli w spotkaniach roboczych i konsultacjach, a których zgodnie z ich wolą nie wymieniamy z nazwiska.

Udział w pracach nad Raportem lub w konsultacjach nie oznacza poparcia dla wszystkich jego tez i rekomendacji. Autorzy poszczególnych opracowań odpowiadają za treść przygotowanych przez siebie części. Za ostateczny kształt całości odpowiada redakcja.

Raport przedstawia program reform, który poddajemy otwartej dyskusji. Chcemy, by wymiar sprawiedliwości lepiej chronił prawa ludzi i odpowiadał na ich potrzeby. Proponowane rozwiązania powinny być oceniane na podstawie argumentów, danych i przewidywanych skutków ich wdrożenia.

Zapraszamy do zgłaszania uwag, polemik i propozycji uzupełnień, a także do współpracy nad rozwinięciem rekomendacji w konkretne rozwiązania legislacyjne. Raport będziemy aktualizować i rozwijać, korzystając z wyników tej dyskusji oraz nowych badań i doświadczeń praktyki.

ISBN 978-83-969463-4-8

Wydawca: Fundacja Dobry Rząd, Warszawa 2026

Publikacja sfinansowana ze środków Fundacji Dobry Rząd.

Spis treści

Wprowadzenie 5

Bilans oczekiwanych zmian 14

Rozdział 0. Diagnoza stanu wyjściowego 19

Zasoby instytucjonalne i budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości 20

Interesariusze systemu wymiaru sprawiedliwości 24

Wymiar sprawiedliwości w liczbach 59

Czas trwania postępowań sądowych w Polsce 67

Bibliografia Rozdziału 0 71

Rozdział 1. Pewność i stabilność prawa – odbudowa fundamentu wolności obywatelskich 73

Krajowa Rada Sądownictwa – skład wybierany w wyborach powszechnych 77

Zamknięcie sporu o status sędziów – niekwestionowany status sędziów 81

Trybunał Konstytucyjny – niezależny od premiera mechanizm publikowania orzeczeń 87

Odpowiedzialność dyscyplinarna – zintegrowany system odpowiedzialności dyscyplinarnej dla wszystkich zawodów prawniczych 92

Bibliografia Rozdziału 1 98

Rozdział 2. Ustrój i organizacja sądów powszechnych – profesjonalizacja, efektywność i odpowiedzialność 100

Dwuszczeblowa struktura sądów powszechnych i jednolity status sędziego 104

Sąd Najwyższy – przywrócenie zdolności orzeczniczej i nowy model kasacji 110

Zawód sędziego koroną zawodów prawniczych – obsadzenie wakatów sędziowskich i powołanie Korpusu Sędziowskiego 113

Wyspecjalizowane sądy – skomplikowane sprawy w rękach specjalistów 120

Oddzielenie orzekania od zarządzania – centralna administracja sądowa jako filar efektywności i profesjonalizacji 129

Wynagrodzenia w wymiarze sprawiedliwości – regionalizacja wynagrodzeń, urealnienie i zwiększenie atrakcyjności pensji oraz wprowadzenie nowego sposobu wypłacania uposażeń w stanie spoczynku 140

Ławnicy – likwidacja fasadowej instytucji 152

Zróżnicowane zarządzanie sprawami – przeciwdziałanie przewlekłości przez aktywne zarządzanie wpływem i tokiem spraw 156

Opłaty sądowe – powiązanie opłat z rzeczywistym kosztem rozpoznania sprawy i ochrona przed kwerulanctwem 162

Delegacje sędziowskie – delegacje poziome i pionowe przy jednoczesnym orzekaniu w sądzie macierzystym 166

Równowaga płci, profesjonalizacja i przewidywalność orzekania w sądach rodzinnych 169

Bibliografia Rozdziału 2 172

Rozdział 3. Sądownictwo administracyjne 175

Merytoryczne rozstrzyganie sporów przez sądy administracyjne – od kontroli formalnej do realnego rozstrzygania sporów 178

Jednoosobowy skład orzekający w I instancji oraz losowy przydział spraw jako zasada 181

Tymczasowa ochrona praw jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym 186

Przeniesienie spraw regulatorów oraz ubezpieczeń społecznych do pionu sądownictwa administracyjnego 188
Ograniczone prawo kasacji do NSA dla organów administracji publicznej 191
Bibliografia Rozdziału 3 195

Rozdział 4. Cyfryzacja sądownictwa – od papierowej biurokracji do sprawnej, zautomatyzowanej, tańszej i dostępnej sprawiedliwości 196

Pełna cyfryzacja pracy sądów 199
Doręczenia sądowe – pismo w portalu, powiadomienie w telefonie 207
Bibliografia Rozdziału 4 212

Rozdział 5. Odciążenie sądów powszechnych – sprawy niesporne poza sąd, upowszechnienie mediacji i powołanie sądów do drobnych spraw 213

Zakres właściwości sądów – wyprowadzenie z sądów spraw niespornych, większa rola notariuszy i administracji 216
Upowszechnienie pozasądowych metod rozwiązywania sporów – obowiązkowa próba mediacyjna i nowe instytucje przedsądowe 224
Systemowe odblokowanie sporów w zamówieniach publicznych – rozjemstwo i formuła otwartych ksiąg 231
Sądy pokoju – drobne sprawy bliżej domu 237
Bibliografia Rozdziału 5 244

Rozdział 6. Procedury sądowe – ograniczenie formalizmów, rzetelność dowodów i aktywne zarządzanie postępowaniem 246

Posiedzenie przygotowawcze i plan rozprawy – sędzia jako menedżer procesu 249
Reforma systemu biegłych sądowych 251
Wiarygodność zeznań – realna odpowiedzialność za krzywoprzysięstwo i przywrócenie powagi przyrzeczenia 259
Formalizm procesowy – ograniczenie zbędnych wymogów i pierwszeństwo rozstrzygnięcia merytorycznego przed błędem proceduralnym 262
Pełnomocnik ds. zdrowotnych – rejestr pełnomocnictw i cyfrowe oświadczenia woli jako alternatywa dla postępowań opiekuńczych 270
Postępowanie upominawcze – domyślność trybu elektronicznego i centralizacja obsługi spraw 273
Postępowanie restrukturyzacyjne – zwiększenie dostępności dla osób fizycznych i uproszczone postępowanie dla mikroprzedsiębiorców 275
Postępowanie grupowe – mniej zbędnych etapów, szybsze rozstrzygnięcie 278
Odpowiedzialny dostęp do postępowań – przeciwdziałanie nadużyciom i kwerulanctwu 280
Egzekucja sądowa – granice ochrony wynagrodzenia i przywrócenie realnej wykonalności tytułów egzekucyjnych 283
Bibliografia Rozdziału 6 287

Rozdział 7. Prokuratura – prokurator jako menadżer śledztwa, niezależność, profesjonalność, zaplecze śledcze i cyfrowe narzędzia pracy 289

Niezależność prokuratury – rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego 292
Dwuszczeblowa prokuratura – odpowiadająca strukturze sądów 295
Niezależność merytoryczna prokuratorów – jawność poleceń i ochrona przed naciskami 296
Właściwość prokuratora – ciężkie sprawy do prokuratora, proste do Policji 300
Sędzia śledczy – wzmocnienie bezstronności i kontroli sądowej w najpoważniejszych sprawach 304
Organizacja pracy prokuratora – stworzenie zespołów analitycznych, zwiększenie liczby asystentów i wzmocnienie zaplecza kadrowego 307
Administracyjna organizacja prokuratury – stworzenie stanowiska dyrektora i pionu zarządzania finansowo-administracyjnego 313
Prokuratura Europejska – odstąpienie od współpracy 316

Bibliografia Rozdziału 7 320

Rozdział 8. Polityka karna i penitencjarna – skuteczne kary i sprawiedliwość naprawcza 322

Racjonalizacja systemu kar – depenalizacja, dekryminalizacja, przepołowienie kar 325
Uchylenie sankcji karnych za niezłożenie sprawozdania finansowego do KRS 333
Instytucja tymczasowego aresztowania – przywrócenie wyjątkowego charakteru środka izolacyjnego 337
Centra Sprawiedliwości Naprawczej – mediacja, plan naprawczy i koordynacja wykonywania kar wolnościowych 339
Służba Więzienna – modernizacja infrastruktury, polityka kadrowa i kontrola systemu emerytalnego 345
Racjonalizacja kosztów – wydzielenie obsługi technicznej zakładów karnych 349
Cyberprzestępczość – oszustwa w sieci, odpowiedzialność platform i odzyskiwanie pieniędzy 351
Bibliografia Rozdziału 8 360

Rozdział 9. Ochrona rodziny – dobro dziecka, mniej konfliktów i jasne zasady 361

Piecza współdzielona – dziecko nie traci żadnego z rodziców 364
Alimenty na dzieci – jawne tabele, nakaz zamiast procesu, jasna granica obowiązku 370
Rozwód bez orzekania o winie, po rozstrzygnięciu spraw dzieci i majątku – mniej konfliktu, większa ochrona dzieci 374
Rozdzielność majątkowa zamiast wspólności z mocy prawa – mniej sporów, większa pewność obrotu 377
Sprawne sądy rodzinne – specjalizacja sędziów, koordynacja spraw i mniej biurokracji 381
Bibliografia Rozdziału 9 386

Rozdział 10. Pozostałe obszary objęte kompetencją Ministra Sprawiedliwości 388

Stawki urzędowe pełnomocników – powiązanie wynagrodzeń z nakładem pracy i urealnienie stawek 392
Taksy notarialne i opłaty komornicze – urealnienie i waloryzacja 406
Doradcy restrukturyzacyjni – powołanie samorządu zawodowego, system nadzoru i losowy system przydziału spraw 408
Fundusz Sprawiedliwości – koniec konkursów, świadczenie ustawowe, instytut badawczy 413
Komisja Weryfikacyjna ds. Reprywatyzacji – likwidacja Komisji i ustawa uwłaszczeniowa 418
Monitoring przestrzegania prawa europejskiego – powołanie specjalnego wiceministra oraz wydzielenie Centrum Badań Polityk Europejskich 421
Przegląd zobowiązań międzynarodowych w obszarze równości i przeciwdziałania przemocy – weryfikacja zgodności z Konstytucją i interesem publicznym 424
Osobista odpowiedzialność urzędników za szkodę spowodowaną błędną decyzją 425
Transparentność orzecznictwa i danych sądowych – publikacja orzeczeń i publiczne statystyki sędziów 432
Bibliografia Rozdziału 10 434

Bibliografia 434

Wprowadzenie

Iustitia fundamentum regnorum – sprawiedliwość jest fundamentem królestw. Tam, gdzie wymiar sprawiedliwości działa sprawnie, przewidywalnie i bezstronnie, państwo zyskuje trwałość, a obywatele – poczucie bezpieczeństwa i zaufania do instytucji. Gdy jednak staje się przewlekły, upolityczniony lub nieefektywny, zaczyna się powolna erozja legitymacji całego państwa. Rośnie nieufność między ludźmi, słabnie obrót gospodarczy, a obywatel zamiast szybkiego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia otrzymuje wieloletnie oczekiwanie i wątpliwości, czy wyrok w ogóle jest ważny.

Pomimo że wymiar sprawiedliwości od lat zajmuje centralne miejsce w debacie publicznej i kampaniach wyborczych, w praktyce był traktowany instrumentalnie i powierzchownie. Hasła o praworządności służyły najczęściej bieżącej mobilizacji politycznej, a nie budowaniu długofalowej, spójnej strategii państwowej. Kolejni ministrowie sprawiedliwości podejmowali działania fragmentaryczne, często w reakcji na kryzysy lub presję polityczną, bez jasnej wizji docelowego modelu funkcjonowania systemu. W rezultacie polska sprawiedliwość pozostaje obszarem permanentnego sporu, zamiast być terenem konsekwentnej, racjonalnej modernizacji.

Brak ciągłości instytucjonalnej i jasno określonych celów powoduje, że każda kolejna kadencja parlamentu rozpoczyna debatę niemal od zera, zamiast rozwijać i doskonalić rozwiązania wypracowane wcześniej. Powstaje klasyczna tyrania status quo – utrzymywanie niewydolnych struktur nie dlatego, że są dobre, lecz dlatego, że są znane i oswojone. Ten stan rzeczy jest szczególnie dotkliwy w 2025 i 2026 roku, gdy poziom zaufania społecznego do sądów osiągnął historycznie niskie wartości. Według sondażu IBRiS dla „Rzeczpospolitej" z września 2025 r. jedynie **36,1%** Polaków deklaruje zaufanie do sądów, przy **57%** nieufności. Badania CBOS potwierdzają długoterminowy trend spadkowy – z poziomu około **45%** w latach 2008–2013 do **39%** w 2024 r.

W tej sytuacji Konfederacja i Fundacja Dobry Rząd stoją przed historyczną szansą przełamania schematu. Niniejszy Raport nie jest manifestem politycznym ani zbiorem ogólnych postulatów. Jest uporządkowanym, merytorycznym zestawieniem kluczowych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości oraz konkretnych, wykonalnych propozycji ich rozwiązania. Zawarta w nim wiedza i analizy zostały przygotowane tak, by mogły zostać bezpośrednio wykorzystane w procesie reformowania instytucji podległych Ministrowi Sprawiedliwości, przy pełnym poszanowaniu zasad państwa prawa i obowiązującego ładu konstytucyjnego.

Za Raportem stoją osoby posiadające wieloletnie doświadczenie praktyczne w różnych obszarach wymiaru sprawiedliwości – od stanowisk kierowniczych w Ministerstwie Sprawiedliwości, przez prokuraturę, sądy, Służbę Więzienną, po zawody prawnicze i samorządowe. Autorzy wyszli z założenia, że warunkiem wstępnym jakiejkolwiek głębszej reformy jest przywrócenie stabilności i pewności prawa. Dopóki trwają wieloletnie spory konstytucyjne wokół statusu sędziów powołanych po 2018 r. oraz respektowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, żadna modernizacja organizacyjna czy cyfrowa nie przyniesie oczekiwanych efektów. Obywatel zwracający się do sądu ma prawo oczekiwać sprawiedliwego wyroku, a nie wielomiesięcznych dywagacji, czy dany skład orzekający jest „właściwy".

Dlatego celem Programu „Sprawiedliwość dla Ludzi" jest stworzenie systemu, który jednocześnie będzie odpolityczniony, zreorganizowany, zderegulowany, scyfryzowany, przejrzysty, bezstronny, rzetelny, efektywny i uczciwy. Systemu, który realnie chroni podstawowe prawa Polaków i przywraca obywatelom poczucie, że państwo stoi po ich stronie.

W kolejnych rozdziałach przedstawiamy szczegółową diagnozę stanu obecnego oraz konkretne propozycje zmian w kluczowych obszarach: od stabilności i pewności prawa, przez ustrój sądów powszechnych, cyfryzację, ograniczenie nadmiernego obciążenia sądów, reformę procedur, prokuraturę, system karny i penitencjarny, aż po pozostałe kompetencje Ministra Sprawiedliwości.

Raport ma charakter otwarty. Będzie uzupełniany i weryfikowany w toku dalszych prac i konsultacji. Naszą ambicją jest, by stał się punktem odniesienia dla debaty parlamentarnej, eksperckiej i publicznej oraz realną podstawą do przygotowania projektów legislacyjnych gotowych do wdrożenia.

To nie jest kolejna obietnica. To konkretny plan uczynienia polskiego wymiaru sprawiedliwości godnym XXI wieku – sprawnym, nowoczesnym i przede wszystkim sprawiedliwym.

Cel Programu „Sprawiedliwość dla Ludzi"

Podstawowym celem Programu jest stworzenie nowoczesnego, efektywnego i godnego zaufania systemu instytucjonalnej ochrony praw podstawowych każdego Polaka – jego życia, niezbywalnej godności, wolności oraz własności. Wymiar sprawiedliwości musi wreszcie przestać być źródłem niepewności i frustracji, a stać się instytucją, która realnie gwarantuje szybką, rzetelną i bezstronną ochronę praw obywateli.

Chcemy wymiaru sprawiedliwości, który cieszy się autentycznym zaufaniem Polaków i daje im poczucie pewności prawa. Sądy powinny zapewniać obywatelom szybkie, merytoryczne i ostateczne rozstrzyganie sporów, bez nieuzasadnionej eskalacji i wieloletniego oczekiwania. Zależy nam, aby sądy były dostępne, w pełni cyfrowe i przyjazne obywatelowi – wolne od biurokratycznych przeżytków rodem z poprzedniej epoki. Dlatego wprowadzimy menedżerskie, oparte na wynikach zarządzanie całym wymiarem sprawiedliwości, uproszczoną strukturę sądów, likwidację korupcjogennych mechanizmów awansów oraz rozbicie centralnych i lokalnych układów.

Cel ten realizujemy przez kompleksową reformę opartą na dziewięciu filarach, które stanowią jednocześnie kluczowe hasztagi Programu:

#ODPOLITYCZNIENIE – definitywne wyprowadzenie wymiaru sprawiedliwości spod wpływu bieżącej polityki, w szczególności poprzez rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz demokratyczną legitymację Krajowej Rady Sądownictwa.

#REORGANIZACJA – radykalne uproszczenie i wzmocnienie struktury sądów powszechnych, wprowadzenie dwuszczeblowego modelu, jednolitego statusu sędziego oraz profesjonalnego, menedżerskiego zarządzania całym sądownictwem.

#DEKRYMINALIZACJA – ograniczenie kognicji sądów powszechnych, przeniesienie drobnych i technicznych spraw poza sądy, rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz realny prymat kar wolnościowych i sprawiedliwości naprawczej.

#CYFRYZACJA – przejście na elektroniczne akta, wprowadzenie nowoczesnego systemu doręczeń elektronicznych jako reguły oraz zapewnienie prawdziwej dostępności cyfrowej również dla osób wykluczonych.

#PRZEJRZYSTOŚĆ – pełna jawność danych, statystyk, finansów i decyzji kadrowych oraz likwidacja patologii Funduszu Sprawiedliwości.

#BEZSTRONNOŚĆ – przywrócenie rzeczywistej niezależności sędziów i prokuratorów oraz skuteczna ochrona przed naciskami zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi.

#RZETELNOŚĆ – gruntowna reforma systemu biegłych sądowych, aktywne zarządzanie postępowaniem przez sędziów oraz ujednolicenie i wzmocnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

#EFEKTYWNOŚĆ – radykalne skrócenie czasu trwania postępowań, optymalizacja obciążenia sędziów, ograniczenie formalizmu proceduralnego i wprowadzenie *evidence-based management*.

#UCZCIWOŚĆ – realna odpowiedzialność za błędy i szkody, transparentna egzekucja oraz system, w którym sprawca naprawia szkodę, a ofiara otrzymuje należną rekompensatę.

Ostatecznym, mierzalnym efektem realizacji tych celów ma być wymiar sprawiedliwości, który w perspektywie najbliższych kilku lat:

- Znacząco skróci średni czas rozpoznawania spraw (cel: redukcja o co najmniej **30–50%** w kluczowych kategoriach);
- Podniesie poziom społecznego zaufania powyżej **50%**;
- Obniży koszty funkcjonowania systemu o setki milionów złotych rocznie;
- Przywróci poczucie pewności prawa zarówno zwykłym obywatelom, jak i przedsiębiorcom;
- Uczyni Polskę krajem o jednym z najbardziej nowoczesnych i efektywnych systemów sprawiedliwości w Europie Środkowej.

Program „Sprawiedliwość dla Ludzi" nie jest zbiorem życzeń ani deklaracji. Jest konkretnym, gotowym do wdrożenia planem głębokiej systemowej zmiany, przygotowanym przez osoby, które znają problemy wymiaru sprawiedliwości od środka i mają determinację, by te problemy rozwiązać.

To nie jest reforma dla reformy. To reforma dla Polaków – po to, by każdy obywatel, niezależnie od tego, czy jest pokrzywdzonym, oskarżonym, czy przedsiębiorcą, mógł realnie doświadczyć, że państwo stoi po stronie sprawiedliwości.

Diagnoza stanu obecnego

Kluczową zaletą niniejszego Raportu jest jego głębokie osadzenie w rzeczywistości instytucjonalnej, budżetowej i społecznej polskiego wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to zbiór abstrakcyjnych postulatów ani deklaracji, lecz uporządkowana, oparta na danych analiza kluczowych problemów oraz konkretnych, wykonalnych propozycji ich rozwiązania.

Minister Sprawiedliwości dysponuje środkami stanowiącymi łącznie około **0,7%** PKB lub sprawuje nad nimi nadzór, co odpowiada blisko **3%** wydatków budżetowych państwa. Są to miliardy złotych publicznych pieniędzy rocznie, których efektywne wykorzystanie ma bezpośredni wpływ nie tylko na funkcjonowanie sądów, prokuratury i Służby Więziennej, lecz także na ogólny poziom zaufania obywateli do państwa.

Wewnętrzna struktura resortu jest złożona i historycznie uwarstwiona. Składa się z licznych departamentów merytorycznych oraz jednostek administracyjnych i pomocniczych. Taka architektura, choć zrozumiała z perspektywy szerokiego zakresu odpowiedzialności, generuje jednocześnie wysokie koszty administracyjne i utrudnia sprawne, strategiczne zarządzanie całym obszarem sprawiedliwości.

Najważniejszym interesariuszem systemu są obywatele i przedsiębiorcy – jako bezpośredni i pośredni użytkownicy usług wymiaru sprawiedliwości. Oczekują oni sprawnego, przewidywalnego i sprawiedliwego rozstrzygania sporów. Długotrwałość postępowań, niska jakość obsługi oraz brak zaufania do sądów i sędziów wywierają istotny negatywny wpływ społeczny, prowadząc do erozji zaufania

publicznego, wzrostu konfliktów oraz atomizacji społeczeństwa. Jednocześnie sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości obniża koszty transakcyjne w gospodarce i zwiększa bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Drugą kluczową grupą są osoby bezpośrednio zaangażowane w stosowanie prawa. Należą do nich w szczególności sędziowie sądów powszechnych (9 144 etaty przy ok. 600 wakatach), prokuratorzy (5 708 etatów przy 398 wakatach), funkcjonariusze Służby Więziennej (27 158), komornicy sądowi (2 269), notariusze (4 281) oraz tysiące pracowników administracyjnych i pomocniczych. Warunki pracy, obciążenie i motywacja tych grup mają decydujący wpływ na efektywność całego systemu.

Jednym z najbardziej dotkliwych i społecznie widocznych problemów pozostaje przewlekłość postępowań sądowych. Realny czas trwania spraw, szczególnie cywilnych i rodzinnych, często wynosi od dwóch do trzech lat, a w przypadkach bardziej skomplikowanych – znacznie więcej. Przewlekłość nie jest zjawiskiem samoistnym, lecz rezultatem kumulacji wielu czynników organizacyjnych, normatywnych i systemowych: nadmiernego obciążenia sędziów, mechanizmów przydziału spraw nieuwzględniających rzeczywistej złożoności, niskiego poziomu specjalizacji orzeczniczej oraz ograniczonego wykorzystania narzędzi cyfrowych i alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Istotnym źródłem przewlekłości jest również nadmierne obciążenie sądów sprawami drobnymi i powtarzalnymi. Okoliczność ta uzasadnia potrzebę ograniczenia kognicji sądów powszechnych oraz przenoszenia części sporów poza system sądowy, w szczególności poprzez rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Dodatkowym, poważnym problemem jest niska jakość i nieprzydatność systemu statystyk i sprawozdawczości sądowej. Jak wykazał raport Najwyższej Izby Kontroli z 2024 r., pracownicy sądów poświęcają rocznie równowartość 127,5 tysiąca godzin pracy wyłącznie na wypełnianie kilkudziesięciu różnych formularzy sprawozdawczych. Mimo tego ogromnego nakładu pracy wytwarzane dane nie pozwalają na rzetelną ocenę rzeczywistego czasu trwania postępowań od wpływu sprawy do jej prawomocnego zakończenia. Statystyki są zniekształcane przez włączanie do nich najprostszych spraw upominawczych i rejestrowych, co skutecznie maskuje prawdziwą skalę zaległości w sprawach trudnych i wielowątkowych.

Kryzys legitymacji wymiaru sprawiedliwości znajduje jednak najpełniejszy wyraz w poziomie zaufania społecznego. We wrześniu 2025 roku, według sondażu IBRiS dla „Rzeczpospolitej", jedynie **36,1%** Polaków deklarowało zaufanie do sądów, przy jednoczesnych **57%** nieufności. Jest to najniższy wynik odnotowany w historii regularnych badań opinii publicznej. Trend spadkowy jest długofalowy i systematyczny. Centrum Badań Opinii Społecznej odnotowywało zaufanie na poziomie około **45%** w latach 2008–2013, by w kolejnych latach obserwować wyraźny spadek, przerywany jedynie krótkimi i niewielkimi odbiciami. Główne przyczyny tej głębokiej nieufności to chroniczna przewlekłość postępowań, postrzegana bezkarność sędziów za rażące błędy orzecznicze oraz szeroko odczuwana polityzacja sądów.

INFOGRAFIKA — SPADEK ZAUFANIA SPOŁECZNEGO DO SĄDÓW



Najniższy wynik w historii regularnych badań opinii publicznej — przy jednoczesnych 57% deklarowanej nieufności.

Źródło: IBRiS dla „Rzeczpospolitej", CBOS

Do czynników szczególnie destabilizujących polski system sprawiedliwości należy zaliczyć wieloletni spór konstytucyjny dotyczący statusu sędziów powołanych po 2018 roku oraz respektowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja, w której strony postępowań masowo kwestionują legalność składów orzekających, prowadzi do paraliżu wielu spraw, powtórnego prowadzenia postępowań i dalszego dramatycznego wydłużania czasu oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie. Z kolei systemowe nieprzestrzeganie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez władzę wykonawczą podważa nie tylko zasadę legalizmu, lecz przede wszystkim zdolność państwa do zapewnienia jednolitego i przewidywalnego stosowania prawa na całym terytorium Rzeczypospolitej.

Przedstawiona diagnoza nie ma na celu wyłącznie wskazania problemów. Ma przede wszystkim pokazać ich rzeczywistą skalę i głębokość, z którą musimy się zmierzyć. Tylko uczciwa, oparta na faktach i danych diagnoza pozwala zaprojektować reformy rzeczywiste, głębokie i trwałe – reformy, które nie tylko poprawią parametry techniczne systemu, lecz przede wszystkim przywrócą obywatelom wiarę, że polski wymiar sprawiedliwości jest w stanie realizować swoją konstytucyjną misję.

Najważniejsze diagnozowane problemy i kluczowe postulaty reform

Diagnoza przedstawiona w poprzednim podrozdziale ukazuje skalę i głębokość kryzysu polskiego wymiaru sprawiedliwości. Problemy te nie są przypadkowe ani powierzchowne – mają charakter systemowy i wymagają kompleksowej, spójnej odpowiedzi. Poniżej wskazujemy dziesięć kluczowych obszarów problemowych wraz z głównymi postulatami reform, które tworzą rdzeń Programu „Sprawiedliwość dla Ludzi". Każdy z tych obszarów jest jednocześnie oznaczony hasztagiem, który pojawia się w całym Raporcie i symbolizuje priorytetowe kierunki zmian.

STABILNOŚĆ I PEWNOŚĆ PRAWA (#ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ)

Wieloletni konflikt wokół statusu sędziów powołanych po 2018 roku oraz systemowe nieprzestrzeganie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do sytuacji, w której legalność składów orzekających jest masowo kwestionowana, a wyroki tracą walor ostateczności. To nie tylko paraliżuje poszczególne sprawy, ale podważa fundament państwa prawa.

Kluczowy postulat: demokratyczne, powszechne wybory 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa, uregulowanie statusu sędziów powołanych w latach 2018–2025 przy zapewnieniu ciągłości orzekania i ochrony praw stron postępowań oraz niezależny od premiera mechanizm publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

USTRÓJ I REORGANIZACJA SĄDÓW (#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ)

Nadmierne rozdrobnienie sieci sądów, gigantyczny odsetek sędziów funkcyjnych (**43%** w 2021 r.) oraz sztuczna hierarchia stanowisk powodują marnotrawstwo kadr, nierównomierne obciążenie i lokalne układy.

Kluczowy postulat: wprowadzenie dwuszczeblowej struktury sądów powszechnych, łączenie małych jednostek w zespoły liczące minimum 60–80 sędziów i referendarzy, jednolity status sędziego oraz stworzenie Krajowej Administracji Sądów Powszechnych jako profesjonalnego, menedżerskiego centrum zarządzania całym sądownictwem.

SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE (#EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ)

Sądy administracyjne najczęściej uchylają wadliwe decyzje i odsyłają sprawy do urzędów, zamiast ostatecznie rozstrzygać spory. Prowadzi to niekiedy do wielokrotnego rozpatrywania tej samej sprawy. Jednocześnie trzyosobowe składy orzekające w I instancji oraz nierównomierne obciążenie sądów utrudniają efektywne wykorzystanie kadr, a możliwości tymczasowej ochrony praw obywateli są ograniczone.

Kluczowy postulat: rozszerzenie możliwości merytorycznego rozstrzygania sporów przez sądy administracyjne, wprowadzenie jednoosobowych składów i ogólnokrajowego losowego przydziału spraw w I instancji, wzmocnienie tymczasowej ochrony praw jednostki oraz ograniczenie prawa organów administracji do wnoszenia skarg kasacyjnych.

CYFRYZACJA I DOSTĘPNOŚĆ (#CYFRYZACJA #PRZEJRZYSTOŚĆ)

Polskie sądy nadal funkcjonują w modelu papierowym – akta są drukowane, skanowane i ponownie drukowane, a doręczenia opierają się na kosztownej i nieskutecznej poczcie tradycyjnej z powszechną fikcją doręczenia.

Kluczowy postulat: elektroniczne akta z rejestrem blockchain pozwalającym weryfikować integralność dokumentów, automatycznie tworzone konta do doręczeń w Portalu Informacyjnym dla każdej osoby z numerem PESEL i każdego podmiotu wpisanego do KRS oraz punkty wsparcia cyfrowego w sądach, a w razie potrzeby także przy urzędach samorządowych.

NADMIERNE OBCIĄŻENIE SĄDÓW I KOGNICJA (#REORGANIZACJA #DEKRYMINALIZACJA)

Sądy powszechne są zalewane sprawami technicznymi, rejestrowymi i drobnymi, które nie wymagają orzekania w rozumieniu konstytucyjnym. To blokuje wokandy dla spraw naprawdę poważnych.

Kluczowy postulat: radykalne ograniczenie kognicji sądów powszechnych poprzez przekazanie kompetencji notariuszom, urzędom marszałkowskim i UOKiK, wprowadzenie sieci sądów pokoju dla drobnych spraw oraz obowiązkową próbę mediacji w wybranych kategoriach spraw.

PROCEDURY SĄDOWE I SYSTEM BIEGŁYCH (#RZETELNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ)

Przewlekłość wynika m.in. z wielomiesięcznych, a w sprawach rodzinnych nawet dwuletnich oczekiwań na opinie biegłych, niskiej jakości tych opinii oraz nadmiernego formalizmu proceduralnego.

Kluczowy postulat: stworzenie Centralnego Rejestru Biegłych z obowiązkową certyfikacją i recertyfikacją, ujednolicone standardy metodologiczne, pełna cyfryzacja obiegu dokumentów oraz aktywne zarządzanie postępowaniem przez sędziów (w tym obowiązkowe posiedzenia przygotowawcze).

PROKURATURA (#ODPOLITYCZNIENIE)

Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz silna hierarchiczna zależność prokuratorów rodzą uzasadnione wątpliwości co do bezstronności organu ścigania.

Kluczowy postulat: pełne rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wprowadzenie kadencyjności i mechanizmów kolegialnych oraz wzmocnienie niezależności wewnętrznej prokuratorów.

SYSTEM KARNY I PENITENCJARNY (#DEKRYMINALIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ)

Polska ma najwyższy wskaźnik osadzenia w Unii Europejskiej (dane za 2023 r.), przy jednoczesnej dominacji krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, które nie resocjalizują, a jedynie generują recydywę na poziomie **40–45%.**

Kluczowy postulat: dekryminalizacja czynów o niskiej szkodliwości, realne wdrożenie prymatu kar wolnościowych, ograniczenie tymczasowego aresztowania, rozwój sprawiedliwości naprawczej, rozszerzenie dozoru elektronicznego oraz kompleksowa modernizacja Służby Więziennej ze szczególnym uwzględnieniem readaptacji społecznej.

PRAWO RODZINNE I KRYZYS DEMOGRAFICZNY (#DEKRYMINALIZACJA #UCZCIWOŚĆ)

Jednym z najbardziej niedocenianych, lecz wyjątkowo destrukcyjnych skutków obecnego stanu polskiego wymiaru sprawiedliwości jest wpływ przestarzałych regulacji prawa rodzinnego na fundamentalne decyzje życiowe młodych Polaków. Kodeks rodzinny i opiekuńczy z 1964 roku – ukształtowany jeszcze w realiach legislacji Polski Ludowej i mimo licznych nowelizacji zachowujący swoją pierwotną konstrukcję systemową – do dziś reguluje małżeństwo, władzę rodzicielską i alimenty w sposób, który zamiast dawać pewność prawa, generuje znaczną nieprzewidywalność rozstrzygnięć oraz asymetrię ryzyka między stronami postępowań.

Długotrwałe i emocjonalnie wyniszczające postępowania rozwodowe oraz opiekuńcze sprawiają, że formalny związek małżeński coraz częściej postrzegany jest przez młodych ludzi jako decyzja obciążona poważnym ryzykiem prawnym. Wieloletnie procesy dotyczące władzy rodzicielskiej, kontaktów z dziećmi czy wysokości alimentów, niejednolite orzecznictwo oraz trudna do przewidzenia praktyka sądowa powodują rosnącą niepewność co do skutków prawnych rozpadu związku. W szczególności część młodych mężczyzn postrzega potencjalne postępowanie rozwodowe jako sytuację, w której ryzyko utraty realnego wpływu na wychowanie dzieci oraz wieloletnich sporów sądowych jest znaczące.

Sytuację dodatkowo komplikuje funkcjonowanie procedury „Niebieskiej Karty" oraz towarzyszących jej instrumentów przeciwdziałania przemocy domowej. Mechanizm ten, ukształtowany po nowelizacji z 2010 r. i rozwijany w kolejnych latach, umożliwia wszczęcie procedury już na etapie uzasadnionego podejrzenia przemocy domowej lub zgłoszenia dokonanego przez świadka, a więc bez uprzedniego rozstrzygnięcia sądowego. Procedura ma charakter interwencyjny i ochronny, a nie jurysdykcyjny, co oznacza, że jej uruchomienie następuje na bardzo wczesnym etapie, często przed pełnym ustaleniem stanu faktycznego w postępowaniu karnym lub rodzinnym.

Równolegle obowiązujące przepisy pozwalają organom ścigania i Policji na stosowanie środków natychmiastowej ochrony – takich jak nakaz opuszczenia wspólnie zajmowanego lokalu czy zakaz zbliżania się – jeszcze przed prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy przez sąd. Choć instrumenty te pełnią ważną funkcję ochronną w sytuacjach rzeczywistej przemocy, w praktyce mogą prowadzić do bardzo wczesnego

przypisania jednemu z rodziców roli sprawcy w konflikcie rodzinnym. Statystyki organów ścigania wskazują jednocześnie, że zdecydowana większość osób identyfikowanych jako sprawcy przemocy domowej to mężczyźni.

W rezultacie część młodych Polaków zaczyna postrzegać formalne małżeństwo i ojcostwo jako sytuację obciążoną znaczącym ryzykiem prawnym. Obawa przed wieloletnimi sporami sądowymi, trudnościami w utrzymaniu równych relacji z dziećmi po rozpadzie związku oraz nieprzewidywalnością rozstrzygnięć sądowych staje się jednym z czynników wpływających na odkładanie decyzji o małżeństwie i rodzicielstwie.

Prawo rodzinne nie jest oczywiście jedynym czynnikiem odpowiedzialnym za kryzys demograficzny, jednak może go wyraźnie pogłębiać. W ostatniej dekadzie liczba zawieranych małżeństw w Polsce spadła o ponad jedną trzecią – do około 133 tys. rocznie – a współczynnik dzietności utrzymuje się na jednym z najniższych poziomów w Europie, oscylując wokół 1,1. W sytuacji tak głębokiego kryzysu demograficznego państwo powinno tworzyć stabilne, przewidywalne i sprawiedliwe ramy prawne dla funkcjonowania rodziny, zamiast utrzymywać regulacje, które w odczuciu wielu obywateli zwiększają niepewność i konflikty.

Kluczowy postulat: kompleksowa nowelizacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz procedur rodzinnych, obejmująca w szczególności wprowadzenie domniemania równych praw rodzicielskich obojga rodziców po rozstaniu, racjonalizację zasad ustalania alimentów z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości zarobkowych i modelu opieki nad dzieckiem, zdecydowane przyspieszenie postępowań rodzinnych dzięki specjalizacji sędziów w obu instancjach i koordynacji spraw tej samej rodziny oraz przegląd procedur przeciwdziałania przemocy domowej w celu zapewnienia równowagi między skuteczną ochroną ofiar a gwarancjami procesowymi wszystkich stron.

POZOSTAŁE OBSZARY (#UCZCIWOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ)

Rażąca niegospodarność Funduszu Sprawiedliwości, wieloletni chaos reprywatyzacyjny w Warszawie oraz nadmierna penalizacja drobnych formalizmów (np. niezłożenie sprawozdania do KRS) podważają uczciwość i efektywność państwa.

Kluczowy postulat: zastąpienie konkursów w Funduszu Sprawiedliwości ustawowym podziałem środków (świadczenia dla pokrzywdzonych, pomoc postpenitencjarna, instytut badawczy), przyjęcie kompleksowej ustawy reprywatyzacyjnej oraz depenalizacja wybranych uchybień formalnych.

Przedstawione powyżej problemy i postulaty tworzą spójny, logiczny program głębokiej przebudowy. Nie są to zmiany kosmetyczne – to systemowa transformacja, której celem jest uczynienie polskiego wymiaru sprawiedliwości nowoczesnym, skutecznym i godnym zaufania obywateli. W kolejnych rozdziałach każdy z tych obszarów zostanie omówiony szczegółowo, z pełną diagnozą, propozycjami rozwiązań legislacyjnych oraz bilansem planowanych zmian.

Co chcemy osiągnąć – oczekiwane efekty reform

Program „Sprawiedliwość dla Ludzi" nie jest reformą dla reformy. Jest precyzyjnie zaprojektowanym planem głębokiej, systemowej zmiany, której ostatecznym celem jest przywrócenie Polakom wiary w sprawiedliwość i uczynienie polskiego wymiaru sprawiedliwości jednym z najbardziej nowoczesnych, efektywnych i godnych zaufania w Europie.

Po pierwsze, znacząco skrócimy czas trwania postępowań sądowych. Dzięki radykalnemu ograniczeniu kognicji sądów powszechnych, rozwojowi alternatywnych metod rozwiązywania sporów, pełnej cyfryzacji akt i doręczeń oraz aktywnemu zarządzaniu postępowaniem przez sędziów chcemy osiągnąć redukcję średniego czasu rozpoznawania spraw o co najmniej **30–50%** w kluczowych kategoriach już w perspektywie **4–5 lat.** Sprawy drobne i niesporne będą załatwiane w tygodnie, a nie miesiące lub lata.

Po drugie, realnie podniesiemy poziom społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Systematyczny spadek zaufania, który doprowadził do poziomu **36,1%** we wrześniu 2025 r., zostanie odwrócony. Naszym celem jest przekroczenie progu **50%** zaufania w perspektywie pięciu lat poprzez połączenie odpolitycznienia, przejrzystości, rzetelności i widocznej poprawy efektywności.

Po trzecie, przywrócimy obywatelom i przedsiębiorcom poczucie pewności prawa. Zakończenie wieloletnich sporów wokół statusu sędziów i orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wraz z pełną cyfryzacją i uproszczeniem procedur, sprawi, że wyrok sądu stanie się ostateczny i przewidywalny, a nie przedmiotem wielomiesięcznych wątpliwości proceduralnych.

Po czwarte, wyraźnie poprawimy sytuację ofiar przestępstw. Wprowadzenie realnego, egzekwowalnego systemu kompensacji i szerokie zastosowanie sprawiedliwości naprawczej sprawią, że ofiara przestępstwa nie będzie już tylko świadkiem w postępowaniu, lecz stanie się aktywnym uczestnikiem procesu naprawiania szkody.

Po piąte, osiągniemy wymierne oszczędności budżetowe i wzrost efektywności całego systemu. Szacujemy, że konsekwentna realizacja proponowanych rozwiązań przyniesie oszczędności rzędu kilkuset milionów złotych rocznie już w średnim okresie, a w dłuższej perspektywie nawet miliarda złotych – głównie dzięki mniejszej liczbie osadzonych, krótszym postępowaniom, eliminacji marnotrawstwa oraz lepszemu wykorzystaniu istniejących kadr.

W wymiarze makroekonomicznym reforma przełoży się na niższe koszty transakcyjne w gospodarce, zmniejszenie zatorów płatniczych oraz wyższą atrakcyjność Polski dla inwestorów – jako kraju o przewidywalnym, sprawnym i nowoczesnym systemie prawnym.

Ostatecznym, strategicznym celem jest uczynienie polskiego wymiaru sprawiedliwości instytucją, która nie tylko realizuje swoje konstytucyjne zadania, lecz czyni to w sposób, który wzmacnia spójność społeczną, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i legitymację całego państwa. Chcemy wymiaru sprawiedliwości, który służy obywatelom, a nie generuje niepotrzebnych kosztów, frustracji i niepewności.

Te efekty są możliwe do osiągnięcia, ponieważ opierają się na rozwiązaniach przygotowanych przez praktyków, popartych danymi empirycznymi i doświadczeniem międzynarodowym. Nie są to życzenia – to konkretny, wykonalny plan, którego wdrożenie przyniesie Polsce sprawiedliwość na miarę XXI wieku.

Bilans oczekiwanych zmian

1. Bilans zmian w ujęciu systemowym

Program „Sprawiedliwość dla Ludzi" nie ogranicza się do fragmentarycznych poprawek, lecz przeprowadza głęboką, systemową przebudowę całej architektury instytucjonalnej wymiaru sprawiedliwości. Poniższy bilans zbiera efekty kluczowych reform zawartych w Rozdziałach 1–10 i pokazuje, w jaki sposób proponowane rozwiązania wpłyną na stabilność, strukturę organizacyjną, zakres kognicji oraz poziom nowoczesności całego systemu.

1.1. Stabilność i legitymacja konstytucyjna systemu

Najważniejszym warunkiem funkcjonowania państwa prawa jest przywrócenie pewności i stabilności prawa. Program zakłada definitywne zamknięcie wieloletniego sporu konstytucyjnego poprzez:

- Wprowadzenie demokratycznego, powszechnego wyboru 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa;
- Uregulowanie statusu sędziów powołanych w latach 2018–2025 przy zapewnieniu ciągłości orzekania i ochrony praw stron postępowań;
- Stworzenie niezależnego od premiera mechanizmu publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego;
- Wprowadzenie zintegrowanego, apolitycznego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej dla wszystkich zawodów prawniczych.

Dzięki tym rozwiązaniom legalność składów orzekających przestanie być przedmiotem permanentnego kwestionowania, a wzmocniona zostanie trwałość orzeczeń i przewidywalność stosowania prawa. System przestanie być źródłem niepewności konstytucyjnej i stanie się fundamentem stabilnego państwa prawa.

1.2. Reorganizacja i profesjonalizacja struktury instytucjonalnej

Program wprowadza radykalną zmianę modelu organizacyjnego:

- Przejście na dwuszczeblową strukturę sądów powszechnych z jednolitym statusem sędziego oraz łączeniem małych jednostek w zespoły liczące minimum 60–80 orzeczników;
- Stworzenie Krajowej Administracji Sądów Powszechnych jako profesjonalnego, menedżerskiego organu zarządzającego całym sądownictwem i oddzielającego orzekanie od funkcji administracyjnych;
- Powołanie wyspecjalizowanego sądownictwa w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych, ochrony środowiska, rynków finansowych oraz ochrony międzynarodowej;
- Pełne odpolitycznienie prokuratury poprzez rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wprowadzenie dwuszczeblowej struktury prokuratury oraz wzmocnienie niezależności merytorycznej prokuratorów.

Te zmiany eliminują nadmierną fragmentację sieci sądów, lokalne układy oraz gigantyczny odsetek stanowisk funkcyjnych (obecnie ponad **40%**), jednocześnie podnosząc poziom specjalizacji i efektywności zarządzania.

1.3. Redukcja zakresu kognicji i odciążenie systemu

Kluczowym elementem reformy jest racjonalizacja zakresu właściwości sądów powszechnych. Program zakłada:

- Wyprowadzenie z sądów spraw niespornych i technicznych oraz zwiększenie roli notariuszy i administracji publicznej;
- Utworzenie sieci sądów pokoju dla drobnych spraw cywilnych, spraw o wykroczenia oraz spraw karnych z oskarżenia prywatnego;
- Wprowadzenie obowiązkowej próby mediacyjnej przed wniesieniem powództwa.

W efekcie sądy powszechne zostaną odciążone od kilkuset tysięcy spraw rocznie, co pozwoli skoncentrować ich działalność wyłącznie na sprawach wymagających rzeczywistego wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnego.

1.4. Cyfryzacja i modernizacja technologiczna

Cały system przechodzi z modelu papierowego na w pełni cyfrowy:

- Wdrożenie elektronicznych akt sądowych z rejestrem *blockchain* pozwalającym weryfikować integralność dokumentów oraz narzędzi sztucznej inteligencji wspierających pracę sądów;
- Wprowadzenie doręczeń elektronicznych przez Portal Informacyjny Sądów Powszechnych jako zasady, z powiadomieniami przez mObywatela, SMS lub e-mail oraz zachowaniem doręczeń pocztowych w określonych przypadkach;
- Stworzenie sieci „punktów sądowych" w gminach dla osób wykluczonych cyfrowo.

Efektem jest nie tylko dramatyczne przyspieszenie i obniżenie kosztów procesów, lecz także zwiększenie transparentności, dostępności i odporności systemu na awarie oraz nadużycia.

Efekt systemowy

W wyniku realizacji Programu „Sprawiedliwość dla Ludzi" polski wymiar sprawiedliwości przejdzie z modelu scentralizowanego, hierarchicznego, papierowego i silnie upolitycznionego na model zdecentralizowany, menedżerski, w pełni cyfrowy i odpolityczniony. System stanie się bardziej przewidywalny, wyspecjalizowany, efektywny i bliski obywatelowi – zgodny z najlepszymi praktykami państw Europy Zachodniej i Skandynawii oraz gotowy na wyzwania XXI wieku.

2. Bilans zmian w ujęciu procesowym

Program „Sprawiedliwość dla Ludzi" nie tylko reorganizuje strukturę instytucjonalną, lecz przede wszystkim radykalnie zmienia sposób prowadzenia postępowań sądowych i pozasądowych. Poniższy bilans zbiera efekty reform proceduralnych zawartych głównie w Rozdziałach 3–8 i pokazuje, jak proponowane rozwiązania wpłyną na konkretne etapy procesów w wymiarze sprawiedliwości – od wpływu sprawy, przez jej rozpoznanie, aż po egzekucję i wykonanie orzeczenia.

2.1. Proces rozpoznawania sprawy (I instancja)

Kluczową zmianą jest przekształcenie sędziego z „biernego arbitra" w aktywnego menadżera procesu. Wprowadzamy:

- Obowiązkowy plan rozprawy i posiedzenie przygotowawcze już na wczesnym etapie postępowania;

- Gruntowną reformę systemu biegłych sądowych poprzez Centralny Rejestr Biegłych z obowiązkową certyfikacją, recertyfikacją i ujednoliconymi standardami metodologicznymi;
- Zasadę pierwszeństwa rozstrzygnięcia merytorycznego przed błędem formalnym (ograniczenie nadmiernego formalizmu procesowego).

Te rozwiązania eliminują wielomiesięczne oczekiwanie na opinie biegłych, redukują zbędne czynności procesowe i umożliwiają szybkie zakończenie sprawy już w I instancji w zdecydowanej większości przypadków.

2.2. Proces egzekucji i dochodzenia roszczeń

Reforma przywraca realną wykonalność orzeczeń sądowych. Wprowadzamy:

- Częściową egzekucję z najniższych wynagrodzeń – kwota wolna od potrąceń na poziomie **80%** minimalnego wynagrodzenia;
- Pełną centralizację i domyślność elektroniczną postępowania upominawczego;
- Klauzulę wykonalności nadawaną z urzędu, elektronicznie, w postępowaniu upominawczym.

Dzięki temu znacząco wzrośnie ściągalność należności sądowych i prywatnych, a wierzyciel nie będzie musiał czekać latami na realne zaspokojenie roszczenia.

2.3. Proces karny i penitencjarny

W obszarze spraw karnych wprowadzamy kompleksową zmianę filozofii odpowiedzialności:

- Depenalizację i dekryminalizację czynów o niskiej szkodliwości społecznej oraz wyraźny prymat kar wolnościowych i sprawiedliwości naprawczej;
- Wzmocnienie sądowej kontroli nad postępowaniem przygotowawczym, z rozważeniem instytucji sędziego śledczego w najpoważniejszych sprawach;
- Utworzenie Centrów Sprawiedliwości Naprawczej koordynujących mediację, plany naprawcze i wykonywanie kar wolnościowych.

Efektem jest radykalne zmniejszenie liczby krótkoterminowych kar pozbawienia wolności, spadek recydywy oraz realne naprawienie szkody przez sprawcę na rzecz ofiary.

2.4. Proces administracyjny i pomocniczy

Równolegle modernizujemy postępowania inne niż karne i cywilne:

- Wprowadzenie jednoosobowego składu orzekającego w I instancji sądów administracyjnych oraz rzeczywistej tymczasowej ochrony praw jednostki;
- Instytucję pełnomocnika ds. zdrowotnych oraz cyfrowych oświadczeń woli jako alternatywy dla długotrwałych postępowań opiekuńczych.

Te zmiany przyspieszają rozpoznawanie spraw administracyjnych i rodzinnych oraz znacząco ograniczają biurokratyczne obciążenie obywateli.

Mierzalne efekty procesowe (agregat wszystkich bilansów z Rozdziałów 3–8):

- Skrócenie średniego czasu rozpoznawania spraw cywilnych i gospodarczych o **35–55 %**;
- Redukcja zaległości w sprawach rodzinnych i opiekuńczych o ok. **40 %**;
- Wzrost odsetka spraw zakończonych prawomocnie już w I instancji o **25–30 punktów procentowych**;

- Ograniczenie stosowania fikcji doręczenia oraz zmniejszenie kosztów papierowej korespondencji dzięki doręczeniom elektronicznym;
- Zakładany cel: skrócenie średniego czasu prowadzenia złożonych postępowań przygotowawczych o **30–40%** dzięki zmianom organizacyjnym, wsparciu analitycznemu i cyfryzacji.

W efekcie procesowym polski wymiar sprawiedliwości przestanie być synonimem przewlekłości i formalizmu, a stanie się systemem szybkim, rzetelnym i skoncentrowanym na realnym rozstrzygnięciu sporu oraz naprawieniu szkody. Obywatel i przedsiębiorca otrzymają wreszcie to, czego oczekują od państwa: sprawiedliwość w rozsądnym czasie.

Struktura raportu

Niniejszy Raport „Sprawiedliwość dla Ludzi" został przygotowany w sposób uporządkowany i logiczny, tak aby stanowił praktyczne, gotowe do wdrożenia narzędzie pracy dla decydentów, ekspertów, polityków i wszystkich zainteresowanych rzeczywistą reformą wymiaru sprawiedliwości.

Całość otwiera niniejszy wstęp, który zawiera diagnozę stanu obecnego, określenie celów Programu, kluczowe problemy systemowe oraz oczekiwane efekty reform.

Rozdział 0 przedstawia diagnozę stanu wyjściowego: strukturę organizacyjną i zasoby budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości oraz pełny katalog interesariuszy systemu wymiaru sprawiedliwości wraz z danymi ilościowymi, wynagrodzeniowymi i identyfikacją najważniejszych problemów każdej grupy zawodowej.

Rozdział 1 jest poświęcony pewności i stabilności prawa – fundamentowi wolności gospodarczej i obywatelskiej. Omówiono w nim kryzys legitymacji KRS, spór o status sędziów oraz blokowanie publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przedstawiono propozycje powszechnych wyborów sędziowskich członków KRS, jednorazowej weryfikacji uchwał nominacyjnych, niezależnego od premiera mechanizmu publikowania orzeczeń TK oraz nowego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Rozdział 2 dotyczy ustroju i organizacji sądów powszechnych – profesjonalizacji, efektywności i odpowiedzialności. Przedstawiono w nim dwuszczeblowy model sądów, łączenie małych sądów w zespoły oraz ograniczenie nadmiaru stanowisk funkcyjnych. Omówiono jednolity status sędziego, Korpus Sędziowski, nowe zasady wynagradzania i równowagę płci w kadrze sędziowskiej, a także nowy model Sądu Najwyższego, specjalizację sądownictwa i zniesienie instytucji ławników. Zaproponowano również menedżerskie zarządzanie sądami z udziałem Krajowej Administracji Sądów Powszechnych oraz zmiany w zarządzaniu sprawami, opłatach sądowych i delegacjach.

Rozdział 3 poświęcony został sądownictwu administracyjnemu. Omówiono w nim merytoryczne rozstrzyganie sporów przez sądy administracyjne, jednoosobowy skład orzekający w I instancji, tymczasową ochronę praw jednostki, przeniesienie spraw regulatorów oraz ubezpieczeń społecznych do pionu administracyjnego oraz ograniczone prawo kasacji do NSA dla organów administracji publicznej.

Rozdział 4 przedstawia kompleksową cyfryzację sądownictwa – przejście od papierowej biurokracji do sprawnej, zautomatyzowanej, tańszej i dostępnej sprawiedliwości. Kluczowe elementy to elektroniczne akta z rejestrem blockchain, narzędzia AI wspierające pracę sądów, rozprawy zdalne jako standard, doręczenia elektroniczne przez Portal Informacyjny oraz punkty sądowe dla osób wykluczonych cyfrowo.

Rozdział 5 analizuje problem nadmiernego obciążenia i nadmiernej kognicji sądów powszechnych, proponując przeniesienie spraw technicznych i administracyjnych poza sądy (nowe kompetencje notariuszy, urzędy marszałkowskie, UOKiK), wprowadzenie sieci sądów pokoju, obowiązkową próbę mediacji w wybranych kategoriach spraw, koncyliację notarialną i lokalne sądy polubowne oraz rozjemstwo w zamówieniach publicznych na roboty budowlane.

Rozdział 6 szczegółowo omawia reformę procedur sądowych – ograniczenie formalizmów, rzetelność dowodów i aktywne zarządzanie postępowaniem. Zawiera gruntowną przebudowę systemu biegłych sądowych, wzmocnienie wiarygodności dowodów oraz aktywne zarządzanie postępowaniem przez sędziów.

Rozdział 7 poświęcony jest reformie prokuratury – prokurator jako menadżer śledztwa, niezależność, profesjonalność, zaplecze śledcze i cyfrowe narzędzia pracy. Centralnym elementem jest pełne odpolitycznienie poprzez rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wzmocnienie niezależności wewnętrznej prokuratorów, dwuszczeblową strukturę prokuratury, przekazanie prostych spraw Policji, wzmocnienie sądowej kontroli nad postępowaniem przygotowawczym, wprowadzenie stanowiska dyrektora prokuratury, znaczące zwiększenie liczby asystentów i stałych zespołów śledczych oraz propozycję odstąpienia od współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej (EPPO).

Rozdział 8 przedstawia reformę polityki karnej i penitencjarnej – skuteczne kary i sprawiedliwość naprawcza. Omówiono realne wdrożenie prymatu kar wolnościowych, depenalizację czynów o niskiej szkodliwości, rozwój Centrów Sprawiedliwości Naprawczej oraz kompleksową modernizację Służby Więziennej.

Rozdział 9 dotyczy ochrony rodziny – pieczy współdzielonej jako zasady, skutecznego wykonywania kontaktów z dzieckiem, jawnych tabel alimentacyjnych i nakazu alimentacyjnego, rozwodu bez orzekania o winie, poprzedzonego rozstrzygnięciem spraw dzieci i majątku, rozdzielności majątkowej jako ustroju domyślnego oraz sprawnego sądownictwa rodzinnego – specjalizacji sędziów w obu instancjach, koordynacji spraw tej samej rodziny i usprawnienia pracy kuratorów.

Rozdział 10 obejmuje pozostałe obszary objęte kompetencją Ministra Sprawiedliwości, w tym zastąpienie konkursów w Funduszu Sprawiedliwości ustawowym podziałem środków na świadczenia dla pokrzywdzonych, pomoc postpenitencjarną i instytut badawczy, kompleksowe uregulowanie problemu reprywatyzacji w Warszawie, monitoring przestrzegania prawa europejskiego oraz zasady wykonywania zawodów prawniczych i odpowiedzialność urzędników.

Taka struktura pozwala czytelnikowi zarówno zapoznać się z całościową wizją, jak i sięgnąć bezpośrednio do wybranego obszaru problemowego. Każdy rozdział zawiera diagnozę, abstrakt proponowanych rozwiązań oraz bilans planowanych zmian, co ułatwia ocenę wykonalności i skutków poszczególnych reform.

Raport ma charakter otwarty – będzie uzupełniany i weryfikowany w toku dalszych konsultacji ekspertów, środowisk prawniczych i samorządowych. Naszym celem jest, aby stał się nie tylko diagnozą, lecz przede wszystkim praktycznym, gotowym do wdrożenia planem działania, który pozwoli uczynić polski wymiar sprawiedliwości sprawnym, nowoczesnym, uczciwym i godnym zaufania obywateli.

Diagnoza

Rozdział 0. Diagnoza stanu wyjściowego

WSTĘP

Przedstawiamy rzetelną, opartą wyłącznie na danych i faktach diagnozę stanu wyjściowego polskiego wymiaru sprawiedliwości. Tylko uczciwa diagnoza pozwala budować realne, wykonalne reformy – takie, które nie opierają się na sloganach, lecz na rzeczywistym obrazie systemu.

Minister Sprawiedliwości dysponuje środkami stanowiącymi łącznie około **0,7%** PKB lub sprawuje nad nimi nadzór, co odpowiada blisko **3%** całego budżetu państwa. To największy resort administracji publicznej w Polsce pod względem zakresu odpowiedzialności – zarządza strukturą złożoną z kilkudziesięciu departamentów i biur, nadzoruje ponad 9 tysięcy sędziów, 5,7 tysiąca prokuratorów, tysiące referendarzy, ławników, komorników, biegłych oraz jedną z największych formacji mundurowych – Służbę Więzienną.

Wymiar sprawiedliwości to nie tylko sądy i prokuratura. To cały złożony aparat ochrony prawnej, w którym pracuje ponad 100 tysięcy osób. Ich liczebność, kompetencje, wynagrodzenia, warunki pracy i realne obciążenie mają bezpośredni wpływ na to, jak szybko i rzetelnie Polacy mogą dochodzić swoich praw.

Nadrzędnym celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie syntetycznego, przejrzystego obrazu systemu – bez oceniania, bez upiększania. Pokazujemy dokładnie, ile osób pracuje w systemie, jakie mają kompetencje, wynagrodzenia, gwarancje prawne i z jakimi strukturalnymi problemami się borykają.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Pełną strukturę organizacyjną i budżetową resortu;
- Szczegółową charakterystykę każdej grupy zawodowej (liczebność, kompetencje, wynagrodzenia, gwarancje, kluczowe problemy systemowe);
- Zestawienie kluczowych danych o wpływie spraw, zaległości, kadrach, czasie trwania postępowań, pozycji Polski na tle Europy oraz o przestępczości i więziennictwie;
- Analizę czasu trwania postępowań i rzeczywistej efektywności systemu;
- Diagnozę systemu sprawozdawczości i statystyki sądowej, która od lat maskuje prawdziwą skalę zaległości.

Zasoby instytucjonalne i budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości

ABSTRAKT

Ogromna machina z budżetem ponad 34 mld zł – i rozmytą odpowiedzialnością.

*Ministerstwo Sprawiedliwości to największy resort administracji publicznej w Polsce – dysponent lub nadzorca środków stanowiących blisko **0,7%** PKB i prawie **3%** całego budżetu państwa (ponad **34 mld zł** w 2026 r.).*

Zarządza dziesiątkami departamentów i biur, nadzoruje sądy powszechne, prokuraturę, Służbę Więzienną oraz kilkanaście innych instytucji. Struktura jest rozproszona na jednostki merytoryczno-polityczne i administracyjno-techniczne.

Wynik: ogromna machina administracyjna z potężnym budżetem, w której zadania są rozdrobnione, a odpowiedzialność rozmyta.

Niniejsza część raportu stanowi syntetyczne opracowanie struktury oraz zasobów Ministerstwa Sprawiedliwości jako kluczowego organu administracji rządowej, odpowiedzialnego za obszar wymiaru sprawiedliwości oraz szeroko rozumianego aparatu ochrony prawnej. Celem opracowania jest przedstawienie wewnętrznej architektury resortu, podziału kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki oraz określenie ram finansowych, w jakich funkcjonuje Ministerstwo.

Struktura organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości

Wewnętrzna struktura organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości wynika z rozporządzenia ministra i jest pochodną zadań realizowanych przez wymiar sprawiedliwości. W pewien sposób stanowi odbicie zadań realizowanych w ministerstwie. Jego struktura oparta jest na dwóch rodzajach jednostek:

- Jednostki merytoryczne i polityczne (departamenty):
  - **Departament Analiz i Strategii:** Odpowiedzialny za opracowywanie długofalowych strategii działania resortu, prowadzenie analiz statystycznych i prawnych, a także prognozowanie skutków wprowadzanych zmian legislacyjnych w kontekście efektywności wymiaru sprawiedliwości;
  - **Departament Prawa Cywilnego i Gospodarczego:** Kluczowy dla legislacji w zakresie prawa prywatnego. Przygotowuje projekty zmian do Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, Prawa upadłościowego, Prawa restrukturyzacyjnego oraz innych ustaw regulujących obrót gospodarczy i stosunki cywilnoprawne;
  - **Departament Prawa Karnego:** Zajmuje się całością legislacji z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego. Opracowuje zmiany do Kodeksu karnego, Kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw związanych z przestępczością, w tym przestępczością zorganizowaną i ekonomiczną;
  - **Departament Legislacyjny:** Pełni funkcję redakcyjną i koordynacyjną. Odpowiada za techniczną poprawność i spójność projektów aktów prawnych przygotowywanych przez wszystkie komórki resortu. Zapewnia zgodność propozycji legislacyjnych z zasadami techniki prawodawczej;

- **Departament Prawa Europejskiego:** Monitoruje i wdraża prawo Unii Europejskiej do polskiego porządku prawnego w zakresie właściwości resortu. Koordynuje udział resortu w pracach instytucji UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- **Departament Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych:** Odpowiada za politykę kadrową w sądownictwie (sędziowie, asesorzy, referendarze) oraz za organizację administracyjną i strukturalną sądów (tworzenie, znoszenie, podział na okręgi);
- **Departament Nadzoru Administracyjnego:** Sprawuje zwierzchni nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych (w zakresie poza orzekaniem). Obejmuje kontrolę i ocenę efektywności pracy administracyjnej sądów, dyrektorów sądów oraz kuratorów;
- **Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji:** Nadzoruje i kształtuje politykę w zakresie wykonywania kar (w tym system penitencjarny – Służba Więzienna) oraz probacji (działalność kuratorów sądowych);
- **Departament Zawodów Prawniczych:** Odpowiedzialny za regulacje dotyczące adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników i innych zawodów prawniczych. Prowadzi sprawy związane z ich organizacją i nadzorem;
- **Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka:** Koordynuje współpracę z ministerstwami sprawiedliwości innych państw i organizacjami międzynarodowymi. Zajmuje się ekstradycjami, pomocą prawną w sprawach karnych i cywilnych oraz polityką resortu w obszarze praw człowieka;
- **Departament Spraw Rodzinnych i Nieletnich:** Skupia się na sprawach dotyczących prawa rodzinnego, pieczy zastępczej oraz postępowania w sprawach nieletnich (system resocjalizacji – zakłady poprawcze i schroniska);
- **Departament Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej:** Odpowiada za pozyskiwanie, zarządzanie i rozliczanie funduszy pomocowych (np. fundusze UE, Fundusz Sprawiedliwości). Koordynuje system nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego.

- Jednostki administracyjne, techniczne i pomocnicze (biura):
  - **Gabinet Polityczny Ministra:** Realizuje zadania związane ze wsparciem merytorycznym i organizacyjnym Ministra oraz jego polityką w ramach rządu;
  - **Biuro Ministra:** Zapewnia obsługę kancelaryjną i organizacyjną kierownictwa resortu oraz prowadzi jego kalendarz i korespondencję;
  - **Biuro Dyrektora Generalnego:** Odpowiada za całościowe zarządzanie zasobami ludzkimi, finansami i majątkiem resortu na poziomie administracyjnym, zgodnie z kompetencjami Dyrektora Generalnego;
  - **Biuro Komunikacji i Promocji:** Odpowiada za kontakty z mediami, public relations, politykę informacyjną resortu i komunikację społeczną;
  - **Departament Budżetu i Inwestycji / Biuro Finansów / Biuro Administracyjne:** Zarządzają budżetem resortu, planują wydatki, nadzorują inwestycje (np. budowy i remonty sądów), a także zajmują się techniczną i materialną obsługą urzędu (logistyka, zaopatrzenie);
  - **Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych:** Kluczowy dla nowoczesnego wymiaru sprawiedliwości. Zarządza systemami informatycznymi w całym resorcie, nadzoruje Elektroniczny Rejestr Ksiąg Wieczystych (EKW) oraz inne rejestry sądowe;

- **Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego (BI KRK):** Obsługuje centralny rejestr informacji o osobach skazanych, co jest kluczowe dla organów ścigania i sądów;
- **Biuro Cyberbezpieczeństwa:** Zajmuje się ochroną systemów informatycznych resortu przed cyberzagrożeniami i incydentami;
- **Biuro Bezpieczeństwa:** Odpowiada za ochronę informacji niejawnych, bezpieczeństwo fizyczne urzędu oraz prowadzenie postępowań sprawdzających;
- **Biuro Obsługi Restrukturyzacji i Upadłości oraz Pełnomocnika do Spraw Biegłych Sądowych:** Obsługuje merytorycznie i administracyjnie regulacje dotyczące restrukturyzacji i upadłości (często w związku z Departamentem Prawa Cywilnego), a także sprawy dotyczące biegłych sądowych;
- **Biuro Obsługi Komisji do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich:** Zapewnia obsługę administracyjną i prawną dla działalności specjalnej Komisji w zakresie jej ustawowych kompetencji.

Szczegółowa lista zadań poszczególnych jednostek znajduje się w załączniku „Struktura i zadania Ministerstwa".

Docelowa struktura Ministerstwa Sprawiedliwości powinna odpowiadać potrzebom administracyjnym oraz merytorycznym systemu wymiaru sprawiedliwości przy jednoczesnym zminimalizowaniu liczby odrębnych jednostek organizacyjnych. Pozwoli to na zredukowanie liczby stanowisk dyrektorskich i większe skonsolidowanie zadań pokrewnych.

Pod nadzorem Ministerstwa Sprawiedliwości znajduje się też wiele instytucji o wysokim stopniu złożoności i szerokim zakresie obowiązków. Są to m.in. Służba Więzienna, zakłady poprawcze, instytuty ekspertyz. Ze względu na zakres zadań wykonywanych przez wymiar sprawiedliwości zwierzchnictwo Ministra Sprawiedliwości nad tymi instytucjami jest konieczne, natomiast konieczna jest ich rewizja i skonsolidowanie zadań w celu ograniczenia biurokracji związanej z procesem zarządczym każdej instytucji z osobna. Docelowy model powinien przewidywać konkretne komórki organizacyjne w ministerstwie zajmujące się współpracą z instytucją zewnętrzną.

Zasoby budżetowe Ministerstwa Sprawiedliwości

Zgodnie z planami na rok 2026 Minister Sprawiedliwości dysponuje środkami stanowiącymi łącznie około **0,7%** PKB lub sprawuje nad nimi nadzór, co odpowiada blisko **3%** wydatków budżetowych państwa.

PLANOWANE NAKŁADY BUDŻETOWE WEDŁUG CZĘŚCI BUDŻETOWYCH

KWOTA (TYS. ZŁ)	CZĘŚĆ BUDŻETOWA	NAZWA CZĘŚCI	ROLA MINISTRA
18 945 934	15	Sądy powszechne	dysponent
10 079 736	37	Sprawiedliwość	dysponent
5 778 884	88	Powszechne jednostki prokuratury	dysponent ze względu na połączenie funkcji Prokuratora Generalnego

Kompetencje Ministra Sprawiedliwości

Analiza szerokiego wachlarza uprawnień Ministra Sprawiedliwości prowadzi do wniosku o pilnej potrzebie rewizji i głębokiej redukcji jego kompetencji. Obecny stan prawny ukazuje urząd skrajnie przeciążony zadaniami, które w dużej mierze mają charakter czysto techniczny i administracyjny, co rozmywa odpowiedzialność polityczną i osłabia sprawność decyzyjną resortu. W ramach pracy nad niniejszym raportem powstała Mapa Kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

1. Przerost funkcji technokratycznych nad merytorycznymi

Minister Sprawiedliwości jest obecnie obarczony setkami kompetencji o charakterze „mikrozarządczym". Przykładowo, konieczność osobistego (poprzez rozporządzenia) określania wzorów legitymacji służbowych, formularzy procesowych czy szczegółowych instrukcji biurowych dla tysięcy jednostek czyni z Ministra „głównego kustosza dokumentacji".

2. Ryzykowna koncentracja władzy nad systemami IT

Z analizy wynika, że Minister posiada niemal absolutną kontrolę nad infrastrukturą cyfrową wymiaru sprawiedliwości – od zarządzania kodami źródłowymi programów komorniczych po administrowanie rejestrami takimi jak KRS czy Księgi Wieczyste. Postulat redukcji zakłada przeniesienie tych technicznych uprawnień do niezależnych, wyspecjalizowanych agencji technologicznych, co oddzieliłoby sferę polityczną od cyfrowego „silnika" państwa.

3. Dublowanie ról zarządczych

Minister pełni rolę nie tylko nadzorcy, ale i bezpośredniego administratora zasobów. Zarządzanie autorskimi prawami majątkowymi do systemów informatycznych czy drobiazgowe regulowanie zasad dostępu do danych teleinformatycznych to kompetencje, które w nowoczesnym państwie powinny należeć do sfery operacyjnej, a nie ministerialnej. Redukcja tych uprawnień pozwoliłaby na wyraźne oddzielenie nadzoru legislacyjnego od bieżącego zarządzania infrastrukturą.

4. Paraliż decyzyjny przez nadmiar „fakultatywności"

Analiza dokumentów wykazuje ogromną liczbę kompetencji fakultatywnych, które dają Ministrowi pole do uznaniowości w sprawach technicznych. Taka struktura prawna sprzyja biurokracji i wydłuża procesy legislacyjne. Uproszczenie przepisów poprzez usunięcie zbędnych, technicznych prerogatyw Ministra jest niezbędne dla odciążenia aparatu państwowego.

5. Konieczność profesjonalizacji poprzez delegację

Obecny model, w którym Minister Sprawiedliwości odpowiada za wszystko – od polityki karnej po techniczne aspekty doręczeń elektronicznych – jest archaiczny. Rewizja kompetencji powinna dążyć do przekazania zadań technicznych (np. prowadzenie list biegłych, certyfikacja systemów, logistyka formularzy) samorządom zawodowym lub wyspecjalizowanym organom administracji, co podniosłoby jakość tych usług i odpolitycznio codzienne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Interesariusze systemu wymiaru sprawiedliwości

ABSTRAKT

Ponad 100 tysięcy ludzi, od których zależy, jak szybko i rzetelnie Polacy dochodzą swoich praw.

W polskim wymiarze sprawiedliwości pracuje ponad 100 tysięcy osób – od 9 144 sędziów, przez 5 708 prokuratorów, 46 tysięcy urzędników sądowych, 29 tysięcy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Służby Więziennej, po tysiące komorników, notariuszy, biegłych, adwokatów, radców prawnych, ławników i mediatorów.

Każda z tych grup ma inną liczebność, wynagrodzenia, kompetencje i problemy systemowe. Razem tworzą aparat ochrony prawnej w Polsce.

Wynik: najbardziej złożony i zróżnicowany system zawodowy w państwie, którego efektywność decyduje o tym, jak szybko i rzetelnie Polacy mogą dochodzić swoich praw.

Realizacja rzetelnej diagnozy stanu wyjściowego wymaga nie tylko analizy struktury organizacyjnej i budżetowej resortu, lecz także uporządkowania wiedzy o podmiotach, które system wymiaru sprawiedliwości tworzą i realizują jego zadania w praktyce.

Wymiar sprawiedliwości nie jest abstrakcyjną strukturą instytucjonalną – jest systemem opartym na pracy konkretnych grup zawodowych, funkcjonujących w ramach określonych kompetencji, ograniczeń prawnych i uwarunkowań finansowych.

Niniejsza część rozdziału stanowi syntetyczne, przekrojowe opracowanie kluczowych grup zawodowych funkcjonujących w obszarze wymiaru sprawiedliwości oraz szeroko rozumianego aparatu ochrony prawnej. Obejmuje ona zarówno osoby zatrudnione w strukturach państwowych (sędziów, prokuratorów, referendarzy, asesorów, ławników i personel administracyjny), jak i przedstawicieli zawodów prawniczych oraz okołoprawnych działających w otoczeniu systemu.

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowych informacji o tych grupach – w szczególności danych dotyczących liczebności, struktury zatrudnienia, wynagrodzeń, zakresu kompetencji oraz odpowiedzialności. Każdy podrozdział kończy się identyfikacją kluczowych problemów systemowych właściwych dla danej grupy, które w dalszych częściach Programu zostaną poddane pogłębionej analizie.

KADRY I WYNAGRODZENIA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI – GRUPY ZAWODOWE

GRUPA ZAWODOWA	LICZEBNOŚĆ	WAKATY (JEŚLI WSKAZANE)	WYNAGRODZENIE BRUTTO
Sędziowie sądów powszechnych	9 144	496	
Sędziowie sądów rejonowych	5 988	–	23 545 zł (średnia miesięczna)
Sędziowie sądów okręgowych	2 733	–	28 327 zł (średnia miesięczna)
Sędziowie sądów apelacyjnych	477	–	32 004 zł (średnia miesięczna)

GRUPA ZAWODOWA	LICZEBNOŚĆ	WAKATY (JEŚLI WSKAZANE)	WYNAGRODZENIE BRUTTO
Asesorzy sądowi sądów powszechnych	765	ok. 100	
Referendarze sądów powszechnych	2 769	–	18 774 zł (średnia miesięczna)
Asystenci sędziów sądów powszechnych	4 269	–	8 724 zł (średnia miesięczna)
Urzędnicy sądowi sądów powszechnych	31 964	–	8 699 zł (średnia miesięczna)
Prokuratorzy (ogółem)	5 708	398	
Prokuratorzy czynni (2024)	5 879	–	25 758 zł (średnia miesięczna)
Asesorzy prokuratury	457	–	14 925 zł (średnia miesięczna)
Komornicy sądowi	2 269	–	ok. 20 000 zł (mediana miesięczna)
Notariusze	4 281	–	9 940 zł (mediana miesięczna)
Kuratorzy zawodowi	5 144	–	12 093 zł (średnia miesięczna)
Ławnicy	7 197	6 589	2 771,52 zł rocznie
Biegli sądowi (OZSS – specjaliści)	514	wysoki deficyt	11 464 zł (średnia miesięczna)
Pedagodzy (OZSS)	835	–	14 066 zł (średnia miesięczna)
Służba Więzienna – funkcjonariusze	27 158	–	9 937 zł (średnia miesięczna)
Służba Więzienna – pracownicy cywilni	1 820	–	9 781 zł (średnia miesięczna)

SĘDZIOWIE SĄDÓW POWSZECHNYCH

1.1. Liczebność

- **Liczba sędziów:** 9 144 (stan na maj 2025 r.);
- **Liczba wakatów sędziowskich:** 496, a łącznie z asesorskimi ok. 600 (Ministerstwo Sprawiedliwości, odpowiedzi na interpelacje nr 12403 i 16242, stan na 30 czerwca 2025 r.).

Polska należy do państw o relatywnie wysokim współczynniku liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców (ok. 24,4). Według danych CEPEJ z 2022 r. średnia dla wszystkich państw UE wynosi 22 sędziów na 100 tys. mieszkańców. Podobny współczynnik nasycenia sędziów jest m.in. w Niemczech i na Litwie. Są państwa o relatywnie niewielkiej liczbie sędziów (Dania: ok. 6) oraz relatywnie wysokiej (Czarnogóra: ok. 50).

Liczba sędziów w danym państwie wynika głównie z przyjętego modelu prowadzenia postępowań. **W świetle relatywnie wysokiego wskaźnika liczby sędziów w Polsce, rekomendowane w niniejszym Raporcie reformy koncentrują się na poprawie organizacji i efektywności pracy, a nie na zwiększaniu liczby etatów**.

W ostatnich latach obserwuje się trend spadkowy liczby orzekających sędziów, m.in. z powodu przechodzenia w stan spoczynku i opóźnień w nominacjach. W latach 2023–2024 w stan spoczynku odeszło łącznie 460 sędziów, po 230 w każdym z tych lat. Według Ministerstwa Sprawiedliwości w ciągu najbliższych **5 lat** szacowany jest gwałtowny, ponad 100-procentowy wzrost liczby sędziów odchodzących w stan spoczynku. Jednocześnie napływ kadr z wolnych zawodów prawniczych pozostaje marginalny. Spośród 9 144 czynnych sędziów jedynie 191 wykonywało wcześniej zawód adwokata, a 95 – zawód radcy prawnego. Stanowi to odpowiednio zaledwie ok. **2,1%** i **1%** całej kadry orzekającej (stan na dzień 7 kwietnia 2025 r.).

W Polsce model etatyzacji sędziów nie opiera się na systemowych i zobiektywizowanych kryteriach. Zarządzanie etatami jest dodatkowo ograniczone konstytucyjnymi gwarancjami niezależności i niezawisłości sędziów – przeniesienie zajętego etatu sędziowskiego uzależnione jest od zgody sędziego. Zidentyfikowaną dysfunkcją jest fakt, że wpływ spraw na jednego orzecznika waha się w poszczególnych sądach od 800 do 5 tys. spraw rocznie (stan na 2023 r.). Obowiązujące przepisy oraz praktyka zarządcza Ministerstwa Sprawiedliwości nie określają dopuszczalnych granicznych wartości obciążeń orzeczników oraz nie różnicują poziomu wsparcia udzielanego sędziom przez asystentów. Etatyzacja personelu pomocniczego również pozbawiona jest algorytmicznego, transparentnego modelu.

Przy pracach nad projektem nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w latach 2021–2022 r. Minister Sprawiedliwości zidentyfikował kolejną dysfunkcję, polegającą na tym, że **stanowiska funkcyjne w sądach zajmowało ponad 40% wszystkich sędziów**. Szacowano wtedy, że racjonalizacja struktury sądów i dociążenie sędziów funkcyjnych sprawami pozwoliłoby na **odciążenie orzeczników orzekających w pełnym wymiarze o około 25% spraw rocznie. W przeliczeniu na potencjał orzeczniczy odpowiadałoby to uwolnieniu ok. 600 etatów sędziowskich przeznaczonych wyłącznie na działalność orzeczniczą..** Nie dokonano jednak gruntownej reformy w strukturze sądów powszechnych, jedynie podwyższono wskaźnik przydziału spraw sędziom funkcyjnym.

1.2. Kompetencje i struktura zawodu

Sędzia jest konstytucyjnie umocowanym podmiotem władzy sądowniczej, sprawującym wymiar sprawiedliwości w ramach sądu. Jego status, zadania oraz podstawowe gwarancje ustrojowe wynikają wprost z Konstytucji. Ustawa zasadnicza określa zarówno zakres kompetencji, jak i atrybuty, które muszą posiadać sędziowie, aby wykonywać powierzoną im funkcję. Konstytucja gwarantuje w szczególności, że sędziowie:

- Sprawują wymiar sprawiedliwości jako reprezentanci odrębnej i niezależnej władzy;
- Są niezawiśli w zakresie orzekania i podlegają jedynie Konstytucji i ustawom;
- Są nieusuwalni;
- Muszą mieć zapewnione warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków;
- Mają immunitet formalny i materialny.

Wykonując swoje obowiązki, sędziowie realizują konstytucyjną funkcję wymiaru sprawiedliwości, która polega na **władczym i wiążącym rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach jednostek** w indywidualnych sprawach. W praktyce oznacza to m.in. rozstrzyganie sporów cywilnych, odpowiedzialności karnej, ochrony praw jednostki i kontroli legalności działań organów państwa. W percepcji społecznej – i co do zasady także w rzeczywistości – sędziowie wydają wyroki „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej", co podkreśla ustrojowy charakter ich kompetencji oraz ich rolę jako jednej z władz państwowych.

Sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Polski system sądów powszechnych jest hierarchiczny i trójinstancyjny, z Sądem Najwyższym na szczycie. Sędziowie pracują głównie w sądach rejonowych (najniższy szczebel, obsługujący większość spraw), okręgowych (pierwsza i druga instancja), apelacyjnych (druga instancja) oraz w Sądzie Najwyższym (funkcja kasacyjna i kontrolna).. Struktura zatrudnienia odzwierciedla proporcje: większość sędziów przypada na sądy rejonowe, co wynika z liczby rozpoznawanych tam spraw..

SĘDZIOWIE SĄDÓW POWSZECHNYCH WEDŁUG SZCZEBLA		
SĄDY	**LICZBA SĘDZIÓW**	**ŚREDNIE ZAROBKI (ZŁ)**
apelacyjne	477	32 004
okręgowe	2 733	28 327
rejonowe	5 988	23 545

1.3. Mediana zarobków sędziów

Zarobki sędziów zależą od szczebla sądu, stażu, pełnionych funkcji i dodatków. Wysokość wynagrodzenia sędziów zajmujących równorzędne stanowiska sędziowskie różnicuje staż pracy oraz pełnione funkcje..

Wynagrodzenie sędziego oblicza się według formuły – kwotę bazową mnoży się przez odpowiedni mnożnik. Kwotę bazową stanowi kwota przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku ubiegłego ogłaszana przez GUS. W 2025 r. kwota ta wynosi **8 038,41 zł**. W związku ze wzrostem kwoty bazowej, w bieżącym roku sędziowie otrzymali podwyżki o ok. **14%**. W 2026 r. kwota ta będzie wynosić **8 748,63 zł**. Od wynagrodzenia sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne.

Najniższe wynagrodzenie zasadnicze brutto sędziego w 2025 r.:

- Sądu rejonowego – **16 478,74 zł**;
- Sądu okręgowego – **18 970,64 zł**;
- Sądu apelacyjnego – **22 105,26 zł**;
- Sądu Najwyższego – **33 198,63 zł**.

1.4. Zakres immunitetu sędziowskiego

Immunitet sędziowski w Polsce ma charakter formalny (procesowy) i materialny.

Immunitet formalny: Sędzia nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego (art. 181 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 80 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Wyjątek stanowi ujęcie na gorącym uczynku przestępstwa, jeśli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Immunitet formalny nie chroni przed odpowiedzialnością cywilną ani dyscyplinarną.

Immunitet materialny: Sędzia nie ponosi odpowiedzialności za wydane orzeczenie, chyba że naruszył prawo w sposób rażący lub działał z naruszeniem bezwzględnych podstaw procesowych (art. 55 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym i podobne regulacje).

Immunitet ma na celu zapewnienie niezależności sędziów, ale nie jest absolutny i podlega kontroli sądów dyscyplinarnych.

1.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Kryzys powołań sędziowskich:** Trybunał Sprawiedliwości UE i Europejski Trybunał Praw Człowieka, część polityków oraz zagranicznych instytucji politycznych (m.in. Komisja Europejska) podważyły prawidłowość procedury powołań sędziowskich z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa w obecnym kształcie, co doprowadziło do kwestionowania statusu znacznej części sędziów powołanych po 2018 r. (stanowiących ok. 1/3 sędziów w Polsce);
- **Kryzys wizerunkowy sędziów:** tylko **36,1%** Polaków deklaruje wiarę w wymiar sprawiedliwości, a nieufność do sądów żywi **57 %** Polaków;
- **Niewystarczająca efektywność pracy sędziów:** średni czas rozpoznawania spraw jest zbyt długi w porównaniu z oczekiwaniami społecznymi;
- **Złe warunki pracy i wadliwa organizacja pracy sędziów:** w Polsce liczba sędziów w przeliczeniu *per capita* jest porównywalna z innymi państwami UE, jednak brakuje adekwatnego zaplecza administracyjnego i personelu wspierającego;
- **Bezkarność sędziów:** w odczuciu społecznym sędziowie nie ponoszą odpowiedzialności za swoją pracę.

SĘDZIOWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

2.1. Liczebność

- **Liczba sędziów:** 487 (stan na 31 grudnia 2024 r.).

Na koniec 2024 r. orzekało w wojewódzkich sądach administracyjnych 373 sędziów, natomiast w NSA orzekało 114 sędziów (w tym 33 sędziów orzekało w NSA na delegacji). Dodatkowo 96 asesorów sądowych wykonywało czynności orzecznicze w WSA.

Wpływ spraw w całym 2024 r. wynosił:

- Do WSA – 69 419 spraw;
- Do NSA – 23 985 spraw.

Obciążenie orzeczników jest mocno zróżnicowane regionalnie. WSA w Warszawie zanotował wpływ 25 640 spraw (**37%** wpływu do wszystkich WSA w kraju).. Najwyższe obciążenie relatywne zanotował WSA w Gdańsku (ok. 192 spraw na orzecznika), najniższe obciążenie – WSA w Kielcach – 81 spraw na orzecznika.

WPŁYW SPRAW I OBSADA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH – STAN NA 31 GRUDNIA 2024 R.

WSA	WPŁYW	SĘDZIOWIE	ASESORZY	WPŁYW NA ORZECZNIKA
Warszawa	25 640	108	37	177
Białystok	1 359	12	2	97
Bydgoszcz	2 170	15	2	128
Gdańsk	3 649	14	5	192
Gliwice	5 537	31	4	158
Gorzów	1 207	13	1	86
Kielce	1 377	15	2	81
Kraków	5 448	34	4	143
Lublin	2 862	14	6	143
Łódź	2 951	20	6	114
Olsztyn	1 615	12	1	124
Opole	1 276	6	2	160
Poznań	3 823	26	7	116
Rzeszów	2 530	14	1	169
Szczecin	2 149	15	2	126
Wrocław	5 826	24	14	153
RAZEM WSA	69 419	373	96	136

Porównania międzynarodowe są obarczone istotnymi ograniczeniami metodologicznymi wynikającymi z odmiennych modeli kontroli administracji publicznej, zakresu kognicji oraz udziału orzeczeń reformatoryjnych i kasatoryjnych. Według danych CEPEJ z 2021 r. Polska miała niższy wskaźnik wpływu spraw administracyjnych na 100 tys. mieszkańców (0,226) niż Niemcy (0,657), przy jednoczesnym znacznie krótszym średnim czasie rozpoznania sprawy w I instancji (**151 dni** vs **422 dni**). Różnice systemowe uniemożliwiają jednak formułowanie jednoznacznych wniosków o relatywnej efektywności polskiego sądownictwa administracyjnego.

2.2. Kompetencje i struktura zawodu

Status sędziego sądu administracyjnego jest co do zasady analogiczny do statusu sędziego sądu powszechnego. Różnice wynikają przede wszystkim z odmiennego charakteru spraw oraz odrębnej regulacji ustrojowej sądownictwa administracyjnego.

Sędzia sądu administracyjnego jest powoływany przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa i składa ślubowanie wobec Prezydenta RP. Sędziowie sądów administracyjnych korzystają z identycznych konstytucyjnych gwarancji niezależności, niezawisłości i nieusuwalności jak sędziowie sądów powszechnych.

Sądownictwo administracyjne stanowi odrębny pion władzy sądowniczej, niezależny od sądów powszechnych. Jego podstawowym zadaniem jest kontrola działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między organami administracji publicznej.

Polski system sądów administracyjnych ma charakter dwuinstancyjny i hierarchiczny. Składa się z:

- 16 wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) – sądów pierwszej instancji (po jednym w każdym województwie);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z siedzibą w Warszawie – sądu drugiej instancji (kasacyjnego) oraz organu wydającego uchwały wyjaśniające rozbieżności w orzecznictwie.

Różnice ustrojowe między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi mają charakter przede wszystkim organizacyjny i administracyjny. Najważniejsze z nich to:

- Prezesów WSA powołuje Prezes NSA (a nie Minister Sprawiedliwości);
- Nadzór administracyjny nad sądami administracyjnymi sprawuje Prezes NSA;
- Regulamin urzędowania sądów administracyjnych ustala Prezydent RP;
- Kadencja prezesa i wiceprezesa WSA wynosi **5 lat** (w sądach powszechnych – **6 lat**);
- Sądem dyscyplinarnym dla sędziów sądów administracyjnych jest NSA;
- Minimalny wiek do powołania na sędziego WSA wynosi **35 lat** (w porównaniu do **29 lat** dla sędziego sądu rejonowego).

W sprawach nieuregulowanych w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych do sędziów, asesorów sądowych i asystentów sędziów sądów administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (z wyjątkami określonymi w tej ustawie).

2.3. Mediana zarobków sędziów

Wynagrodzenia sędziów sądów administracyjnych są ustalane na zasadach analogicznych do wynagrodzeń sędziów sądów apelacyjnych.

Sędziemu wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w stawce siódmej (mnożnik 2,75), które w 2026 r. wynosi **24 058,73 zł** brutto miesięcznie.

Minimalne wynagrodzenie zasadnicze sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego wynosi **36 131,84 zł** brutto miesięcznie. W praktyce kwota ta jest zazwyczaj wyższa, ponieważ sędziemu NSA przysługuje dodatek za długoletnią służbę w wysokości **1 %** wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok służby (nie więcej niż **20 %**). Do okresu służby wlicza się również czas wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza oraz okresy zatrudnienia przed powołaniem na stanowisko sędziego NSA.

2.4. Zakres immunitetu sędziowskiego

Immunitet sędziowski sędziów sądów administracyjnych jest **analogiczny** do immunitetu sędziów sądów powszechnych i wynika wprost z art. 181 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

Sędzia sądu administracyjnego korzysta z immunitetu:

- Formalnego (procesowego) – nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego (z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku, jeżeli zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania);
- Materialnego – nie ponosi odpowiedzialności za treść wydanego orzeczenia, chyba że dopuścił się rażącego naruszenia prawa.

Właściwym organem do uchylenia immunitetu sędziego sądu administracyjnego jest Naczelny Sąd Administracyjny.

2.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Kryzys powołań sędziowskich:** procedura powołań sędziów sądów administracyjnych z udziałem obecnej Krajowej Rady Sądownictwa jest kwestionowana przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka, co prowadzi do podważania statusu znacznej części sędziów powołanych po 2018 r.;
- **Kryzys wizerunkowy sędziów sądów administracyjnych:** mimo odrębności ustrojowej sądownictwa administracyjnego, w świadomości społecznej nie funkcjonuje wyraźne rozróżnienie między sądami powszechnymi a administracyjnymi, w konsekwencji czego negatywna ocena całego wymiaru sprawiedliwości rozciąga się również na sędziów sądów administracyjnych;
- **Niewystarczająca efektywność pracy sędziów:** średni czas rozpoznawania spraw w sądach administracyjnych pozostaje zbyt długi w porównaniu z oczekiwaniami społecznymi;
- **Złe warunki pracy i wadliwa organizacja pracy sędziów:** w sądach administracyjnych brakuje adekwatnego zaplecza administracyjnego i personelu wspierającego, co obniża efektywność orzekania;
- **Ograniczenia efektywności wykorzystania kadry sędziowskiej:** zasada utrzymywania składów trzyosobowych w większości spraw jest pozbawiona uzasadnienia funkcjonalnego i organizacyjnego, co powoduje nieoptymalne wykorzystanie dostępnej kadry orzeczniczej.

ASESORZY SĄDÓW POWSZECHNYCH

3.1. Liczebność

- **Liczba asesorów:** 765;
- **Liczba wakatów asesorskich:** ok. 100.

Instytucja asesora sądowego została ponownie wprowadzona do polskiego sądownictwa w 2017 r., zatem jest to stosunkowo nowa instytucja. Liczba asesorów nieustannie i szybko rośnie. Od 2021 r. liczba powołanych asesorów waha się między 168 a 222.

3.2. Kompetencje i struktura zawodu

Asesorzy sądowi są urzędnikami sądów rejonowych wykonującymi czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Asesura jest etapem przejściowym, który przygotowuje do nominacji sędziowskiej. Asesorów mianuje Prezydent RP na czas nieokreślony, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Asesorzy mogą na równi z sędziami orzekać we wszystkich sprawach należących do właściwości sądów rejonowych z wyjątkiem stosowania tymczasowego aresztowania oraz rozpoznawania zażaleń na postanowienia o odmowie wszczęcia śledztwa/dochodzenia, na postanowienia o umorzeniu śledztwa/dochodzenia i na postanowienia o umorzeniu dochodzenia i wpisaniu sprawy do rejestru przestępstw. W listopadzie 2025 r. uchwalono ustawę rozszerzającą kompetencje asesora sądowego poprzez zniesienie ograniczeń w orzekaniu w sprawach rodzinnych i nieletnich. Rozwiązanie to wpisuje się w szersze, kierunkowe decyzje ustawodawcy, zmierzające do wzmocnienia roli asesora sądowego.

Asesura sądowa jest jednolita.

W założeniu asesura sądowa jest obowiązkowym etapem przejściowym między złożeniem egzaminu sędziowskiego a pierwszą nominacją sędziowską. Asesura trwa 4 lata. Objęcie funkcji asesora wymaga uprzedniego ukończenia aplikacji sędziowskiej i zdania egzaminu.

Asesor sądowy może łatwo rozpocząć ścieżkę kariery w zawodach prawniczych, w których odbycie aplikacji sędziowskiej i złożenie egzaminu sędziowskiego upoważnia do przystąpienia do egzaminu zawodowego bez branżowej aplikacji – tj. w zawodzie adwokata, radcy prawnego, notariusza, komornika sądowego.

3.3. Mediana zarobków

Wynagrodzenie zasadnicze asesora sądowego wynosi **80%** wynagrodzenia zasadniczego w stawce pierwszej sędziego sądu rejonowego, powiększonego o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Wynagrodzenie zasadnicze może zostać powiększone o dodatki funkcyjny i stażowy, na tych samych zasadach, na jakich dodatki te przysługują sędziom.

3.4. Zakres immunitetu

Asesor sądowy korzysta z immunitetu formalnego i materialnego, w identycznym zakresie i na identycznych zasadach jak sędzia:

- Asesor nie może być zatrzymany ani pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zezwolenia właściwego sądu dyscyplinarnego z wyjątkiem zatrzymania w razie ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa, o ile zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania karnego (art. 106zd p.u.s.p.);
- Asesor odpowiada za wykroczenia tylko dyscyplinarnie, z wyjątkiem przyjęcia mandatu lub uiszczenia grzywny ustalonej w mandacie zaocznym (art. 106ze p.u.s.p.).

3.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Brak jasnej drogi awansu i systemu szkoleń:** brak regulacji wymuszającej terminowość procedury powołania na sędziego;
- **Niedoregulowanie statusu pracowniczego asesorów:** brak regulacji pozwalających wydłużyć asesurę o czas urlopu rodzicielskiego i brak regulacji pozwalającej zaliczyć asesurę do stażu pracy;
- **Spłaszczona struktura wynagrodzeń asesorów:** brak zróżnicowania wynagrodzeń ze względu na staż, doświadczenie, zakres obowiązków, miejsce zamieszkania.

REFERENDARZE SĄDOWI

4.1. Liczebność

- **Liczba referendarzy sądowych:** ok. 2700;
- **Liczba wakatów referendarskich:** ok. 300.

Liczebność referendarzy sądowych w Polsce jest od lat niewystarczająca w stosunku do realnych potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Problem ten ma dwa wymiary: wysoką liczbę wakatów oraz zbyt małą ogólną liczbę etatów, która nie odpowiada skali powierzanych referendarzom zadań. Na niedobór kadrowy wskazuje zarówno Najwyższa Izba Kontroli w raporcie „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości" (2024), jak i środowiska sędziowskie – Iustitia i Themis.

Istotnym obszarem koncentracji referendarzy jest e-sąd (Sąd Rejonowy Lublin-Zachód). Obecnie to właśnie tam koncentruje się znacząca część kadry referendarskiej, co wynika z ogromnego wpływu spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Według dostępnych ocen środowiskowych – w szczególności Stowarzyszenia Sędziów Iustitia – wdrożenie nowego, zintegrowanego systemu teleinformatycznego e-sądu oraz pełne powiązanie go z bazami CEIDG, PESEL-SAD, KRS i NOE mogłoby doprowadzić do radykalnej redukcji zapotrzebowania na etaty referendarskie w Lublinie, nawet o około 100 etatów. Zmiana ta nie oznaczałaby zmniejszenia ogólnej liczby referendarzy – pozwoliłaby natomiast na przesunięcie uwolnionych stanowisk do innych sądów, w których braki kadrowe są szczególnie dotkliwe.

Liczba referendarzy delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości wzrosła z 23 w 2013 r. do 86 w 2023 r., co oznacza niemal czterokrotny wzrost. Powyższe oznacza, że ok. **3%** wszystkich referendarzy sądowych zostało wyłączonych z bezpośredniego wykonywania czynności orzeczniczych w sądach. **Referendarze podkreślają, że od 62% do 67% spraw, które rocznie wpływają do sądów rejonowych, jest załatwianych przez referendarzy**.

4.2. Kompetencje i struktura zawodu

Referendarze sądowi są funkcjonariuszami publicznymi wykonującymi zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości *sensu stricto*. Ustawodawca konsekwentnie rozszerza zakres ich kompetencji, powierzając im czynności, które wcześniej wykonywali wyłącznie sędziowie. Rozwiązanie to ma charakter systemowy – odciążając sędziów, umożliwia kierowanie ich pracy na sprawy wymagające władczej ingerencji w wymiar sprawiedliwości, a jednocześnie zwiększa efektywność sądów.

Referendarze pełnią funkcję przewodniczących wydziałów: ksiąg wieczystych, rejestru zastawów oraz wydziałów gospodarczych do spraw Krajowego Rejestru Sądowego. Do ich kompetencji należą w szczególności czynności w postępowaniu wieczystoksięgowym i rejestrowym, a ponadto szereg czynności orzeczniczych, takich jak: wydawanie nakazów zapłaty w postępowaniu nakazowym i upominawczym, rozstrzyganie o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu (lub odmowie jego ustanowienia), dokonywanie zwrotu pozwu, stwierdzanie wykonalności orzeczeń, a także rozstrzyganie o zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej. Zasadą jest, że na orzeczenie referendarza przysługuje skarga, której wniesienie powoduje utratę mocy orzeczenia. Czynności powierzone referendarzowi może, co do zasady, wykonywać także sędzia.

W przeciwieństwie do sędziów, referendarze są objęci zwykłym, godzinowym czasem pracy – **8 godzin** na dobę i przeciętnie **40 godzin** tygodniowo – przy czym jedynie w uzasadnionych przypadkach może być wobec nich stosowany równoważny lub zadaniowy system czasu pracy.

Nabór na referendarzy odbywa się w drodze konkursu. Aktualnie pełnienie funkcji referendarza nie wiąże się z ustawowymi preferencjami ani pierwszeństwem w dostępie do zawodu sędziego. Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiedziało, że w ramach aktualnie zapowiedzianych prac legislacyjnych zamierza wypracować ścieżkę awansu dla zawodu referendarza sądowego.

Struktura zawodu obejmuje dwa stanowiska: referendarza sądowego oraz starszego referendarza sądowego. Stanowisko starszego referendarza sądowego uzależnione jest od stażu (co najmniej **10 lat** wykonywania funkcji referendarza sądowego) oraz jakości dotychczas wykonywanej pracy (brak kar dyscyplinarnych i pozytywne oceny okresowe w okresie ostatnich **5 lat**).

Referendarze zatrudnieni na obszarze właściwości sądu okręgowego odbywają co najmniej raz w roku zebranie referendarzy. Zebranie to wybiera przedstawiciela reprezentującego referendarzy wobec organów sądu, a także zajmuje stanowiska w sprawach istotnych dla wykonywania przez nich zadań.

4.3. Mediana zarobków

Wynagrodzenie zasadnicze referendarza sądowego jest bezpośrednio powiązane z wynagrodzeniem sędziego. Stanowi ono **75%** wynagrodzenia zasadniczego w stawce pierwszej sędziego sądu rejonowego, powiększone o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego. Wzrasta ono progresywnie – po 7 latach pracy przechodzi na stawkę drugą, a po kolejnych 7 latach na stawkę trzecią. Model ustalania wynagrodzenia starszego referendarza jest analogiczny, z tą różnicą, że starszy referendarz bazowo otrzymuje **85%** wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu rejonowego w stawce drugiej, a po 7 latach w stawce trzeciej.

Zatem miesięczne wynagrodzenie zasadnicze netto referendarza sądowego mieści się w widełkach **12 359,05–13 745,68 zł**. Natomiast wynagrodzenie starszego referendarza **13 082,51–13 745,68 zł**.

4.4. Zakres immunitetu

Referendarze nie posiadają immunitetu formalnego ani materialnego.

Referendarze są niezależni co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń. Niemniej podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Komisje dyscyplinarne powoływane są przez prezesów sądów okręgowych (I instancja) i Ministra Sprawiedliwości (II instancja), a zasiadają w nich referendarze sądowi.

Niezależność referendarza wzmocniona jest zasadą, zgodnie z którą może on zostać delegowany lub przeniesiony na inne miejsce służbowe tylko za jego zgodą.

4.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Niesatysfakcjonująca referendarzy ścieżka dojścia do zawodu sędziego:** referendarze domagają się możliwości bezpośredniego startu w konkursie na sędziego sądu rejonowego bez obowiązku odbywania 18-miesięcznej aplikacji uzupełniającej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP);
- **Brak stabilnego i docelowego modelu kariery referendarza sądowego:** system nie definiuje jednoznacznie, czy referendarz ma stanowić samodzielną, długoterminową ścieżkę zawodową, czy etap przejściowy do urzędu sędziego, co prowadzi do niepewności statusowej oraz utrudnia planowanie rozwoju zawodowego;
- **Niewystarczająca liczba etatów, wakaty i rotacja kadrowa:** brak wyraźnych instrumentów rozwoju zawodowego, systemowych zachęt oraz przejrzystych zasad awansu wewnętrznego sprzyja rotacji kadrowej i osłabia motywację do długoterminowego związania kariery z zawodem referendarza.

PROKURATORZY

5.1. Liczebność

- **Liczba prokuratorów:** 5 708.

Liczba prokuratorów systematycznie rośnie, w ciągu ostatnich dwóch dekad wzrosła o **40%**. Według danych za IV kwartał 2024 r. w Polsce pełni służbę 6 212 prokuratorów, asesorów i aplikantów. Obserwuje się braki etatowe w niektórych jednostkach.

5.2. Kompetencje i struktura zawodu

Prokuratura stoi na straży praworządności oraz wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw. Zadania te prokuratorzy realizują poprzez podejmowanie przewidzianych prawem środków prawnych, w szczególności poprzez prowadzenie lub nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami.

Prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury na stanowisko prokuratorskie powołuje Prokurator Generalny na wniosek Prokuratora Krajowego.

Polski system prokuratury jest hierarchiczny i czteroszczeblowy: Prokuratura Krajowa na szczycie, poniżej prokuratury regionalne (apelacyjne – 11 jednostek), okręgowe (45 jednostek) i rejonowe (348 jednostek). Prokuratorzy pracują głównie w prokuraturach rejonowych, obsługujących większość postępowań przygotowawczych. Struktura zatrudnienia odzwierciedla proporcje: większość prokuratorów pracuje na szczeblu lokalnym, a mniejsza ich liczba – na wyższych szczeblach nadzorczych.

Na podstawie danych statystycznych (z lat 2023–2025, z tendencją stabilną po nominacjach) zatrudnienie wygląda następująco (przybliżone na podstawie proporcji i całkowitej liczby ok. 6200 prokuratorów, asesorów i aplikantów):

STRUKTURA PROKURATURY WG SZCZEBLI

JEDNOSTKA ORGANIZACYJNA PROKURATURY	PRZYBLIŻONA LICZBA PROKURATORÓW	ROLA I CHARAKTERYSTYKA
Prokuratury rejonowe	ok. 4500 (ok. 70–75%)	Najniższy szczebel, prowadzenie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, cywilnych i gospodarczych. Stanowią większość, obsługując codzienne sprawy lokalne.
Prokuratury okręgowe	ok. 1400 (ok. 20–25%)	Nadzór nad rejonowymi, prowadzenie poważniejszych spraw (np. przestępstwa zorganizowane).
Prokuratury regionalne (apelacyjne)	ok. 300 (ok. 5%)	Nadzór apelacyjny, koordynacja regionalna, sprawy o znaczeniu ponadlokalnym.
Prokuratura Krajowa	ok. 100–200 (ok. 2–3%)	Centralne kierownictwo, nadzór nad całą prokuraturą, sprawy o znaczeniu narodowym (np. korupcja, cyberprzestępczość).

W 2025 r. planowane są reformy, w tym ewentualne zmniejszenie liczby prokuratur rejonowych przez przekształcenie części z nich w wydziały zamiejscowe.

5.3. Mediana zarobków prokuratorów

Średnie miesięczne wynagrodzenie prokuratora wynosi **25 758 zł** brutto..

Aktualnie istnieje zasada równości płac sędziów i prokuratorów. Zatem regulacja dot. wynagrodzeń prokuratorów nie jest samodzielna:

- Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych;

- Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur regionalnych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów sądów apelacyjnych;
- Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów Prokuratury Krajowej jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów Sądu Najwyższego.

W 2025 r. wprowadzono podwyżki o ok. **14–20%** (w tym rewaloryzacja o **20%** podstawy i **5%** od stycznia), oparte na wskaźniku przeciętnego wynagrodzenia (**8 038,41 zł**).

5.4. Zakres immunitetu prokuratorskiego

Immunitet prokuratorski w Polsce ma charakter formalny (procesowy) i materialny, uregulowany w art. 135 Prawa o prokuraturze.

Immunitet formalny: Prokurator (w tym Prokurator Generalny) nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, tymczasowo aresztowany, zatrzymany ani poddany przeszukaniu bez zezwolenia sądu dyscyplinarnego (przy Izbie Karnej Sądu Najwyższego). Wyjątek: ujęcie na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, jeśli jest niezbędne dla toku postępowania. Nie chroni przed odpowiedzialnością cywilną ani dyscyplinarną.

Immunitet materialny: Prokurator korzysta z materialnej ochrony jedynie w przypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie. Za nadużycie wolności słowa przy wykonywaniu obowiązków służbowych, jeżeli czyn stanowi ściganą z oskarżenia prywatnego zniewagę strony, jej pełnomocnika lub obrońcy, kuratora, świadka, biegłego albo tłumacza, prokurator odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie. Co do zasady również za wykroczenia prokurator odpowiada dyscyplinarnie za wykroczenia, z odrębnym uregulowaniem dotyczącym możliwości przyjęcia mandatu za wykroczenie drogowe. Immunitet przysługuje od momentu powołania i trwa po ustaniu służby w zakresie czynności urzędowych.

Immunitet zapewnia niezależność, ale podlega kontroli sądowej i nie jest absolutny – uchylenie następuje w drodze postanowienia sądu dyscyplinarnego.

5.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Nieefektywna organizacja pracy i nieracjonalne wykorzystanie kadr:** mimo że Polska ma jedną z najwyższych w UE liczb prokuratorów (więcej niż w Niemczech), rzeczywiste obciążenie sprawami pozostaje wysokie, a liczba postępowań trwających powyżej **5 lat** w latach 2014–2022 wzrosła o **864%** (do 648 spraw), co wskazuje na problemy strukturalne i organizacyjne; dodatkowo brakuje wyspecjalizowanego wsparcia eksperckiego oraz stałych zespołów biegłych (m.in. z zakresu finansów i informatyki), co utrudnia prowadzenie spraw gospodarczych i cyfrowych;
- **Niedostosowanie procedury karnej do roli, którą powinien pełnić prokurator:** nadmierna koncentracja kompetencji w rękach prokuratora – każda sprawa o przestępstwo podlega nadzorowi prokuratora;
- **Ograniczone gwarancje instytucjonalnej niezależności prokuratury:** połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz hierarchiczny model organizacyjny prokuratury powodują podatność prokuratury na wpływy polityczne.

ŁAWNICY

6.1. Liczebność

- **Liczba ławników:** 7 197;
- **Liczba wakatów:** 6 589.

Aktualnie blisko połowa (**48%**) stanowisk ławniczych jest nieobsadzonych. Trend spadkowy trwa od lat: w kadencji 2000–2003 było ich ponad 44 tys., w kadencji 2012–2015 – ok. 14 tys., a na obecną kadencję początkowo wybrano 6 075.

W związku z zapotrzebowaniem na ławników w czerwcu 2024 r. Minister Sprawiedliwości zainicjował akcję informacyjno-promocyjną „Ławnik to brzmi dumnie". W kwietniu 2025 r. Minister Sprawiedliwości powołał organ doradczy – Radę do spraw Ławników. Celem rady jest wypracowanie rekomendacji zmian w projektach legislacyjnych: m.in. podniesienia wielkości współczynnika, który określa wysokość rekompensaty za dzień orzekania dla ławników, opracowania centralnego wzorca szkoleń dla ławników oraz zmiany nazwy funkcji na „sędzia społeczny". Rada ma potencjał pełnić rzeczywistą, użyteczną funkcję doradczą, ponieważ aktualnie jej przewodniczącym jest profesor będący jednocześnie kierownikiem wyspecjalizowanego centrum badawczego nad sędziami społecznymi i sądami na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

6.2. Kompetencje i struktura zawodu

Ławnicy biorą udział w rozpoznawaniu niektórych spraw przed sądami w pierwszej instancji. Przy rozstrzyganiu spraw ławnicy mają równe prawa z sędziami i asesorami sądowymi.

Pełnią oni swoją funkcję społecznie. Wybierani są na 4 lata przez rady gmin. Ławnik ma za zadanie reprezentować społeczeństwo. Ławnik zasadniczo nie zna przepisów prawa, a najważniejsze są jego spojrzenie pozbawione szablonu oraz doświadczenie życiowe..

Udział ławników w składach orzekających ma charakter zarówno obligatoryjny, jak i fakultatywny. Udział obligatoryjny jest przewidziany:

- W sprawach o wymienione przez ustawodawcę najpoważniejsze przestępstwa (m.in. zabójstwo, ciężki uszczerbek na zdrowiu ze skutkiem śmiertelnym, gwałt ze szczególnym okrucieństwem, gwałt na małoletnim);
- W sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (m.in. przywrócenie do pracy, mobbing, dyskryminacja);
- W sprawach z zakresu prawa rodzinnego i nieletnich (m.in. demoralizacja nieletnich, postępowania opiekuńczo-wychowawcze, pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej, sprawy rozwodowe).

Udział fakultatywny ławników jest możliwy w sprawach dot. zbrodni, jeśli sąd uzna to za potrzebne.

Ławnikami nie mogą zostać przedstawiciele wielu zawodów i funkcji, m.in. żołnierze, policjanci, pracownicy Służby Więziennej, duchowni oraz osoby zasiadające w radach gmin, powiatu lub województwa. Aby zostać ławnikiem, trzeba spełniać następujące kryteria::

- Średnie wykształcenie;
- Wiek między 30 a **70 lat**;
- Nieskazitelna opinia;

- Zebranie 50 podpisów osób posiadających czynne prawo wyborcze.

Ławnicy są przypisani do konkretnego sądu i, mimo że mogą orzekać w sprawach należących do różnych szczebli sądownictwa, pozostają jednolitą grupą bez wewnętrznej hierarchii stanowisk.

Ławnicy każdego sądu wybierają ze swojego grona radę ławniczą – samorząd ławniczy. Nie odgrywa on większej roli.

6.3. Mediana zarobków

Ławnicy pełnią funkcję społecznie – nie otrzymują stałego wynagrodzenia, lecz rekompensatę pieniężną za dzień pełnienia obowiązków, która w 2026 r. wynosi **230,96 zł** brutto (**2,64%** podstawy wynagrodzenia zasadniczego sędziego, opartej na przeciętnym wynagrodzeniu z II kw. 2025 r.). Ławnik może zostać wyznaczony do udziału w rozprawach do dwunastu dni w ciągu roku. Zatem domyślnie ławnik maksymalnie w ciągu roku może otrzymać **2 771,52 zł** (według stawek na 2026 r.) rzeczonej rekompensaty. Liczba tych dni może być zwiększona przez prezesa sądu tylko z ważnych przyczyn, a zwłaszcza w przypadku konieczności zakończenia rozprawy z udziałem tego ławnika.

Dla ławników zatrudnionych etatowo rekompensata zastępuje utracone wynagrodzenie (jak za urlop). W 2023 r. podniesiono stawkę o ok. **10 zł**; nie jest to etat, lecz funkcja społeczna, bez emerytur czy dodatków.

6.4. Zakres immunitetu ławniczego

Ławnicy w Polsce nie posiadają immunitetu formalnego ani materialnego w takim zakresie jak sędziowie – nie są chronieni przed odpowiedzialnością karną, cywilną ani dyscyplinarną. Mają jedynie ochronę w zakresie wykroczeń podczas pełnienia obowiązków (odpowiedzialność tylko dyscyplinarna przed sądem). Za orzeczenia nie ponoszą osobistej odpowiedzialności (art. 182 Konstytucji RP), ale mandat wygasa po prawomocnym skazaniu za przestępstwo. Wybór na ławnika wymaga nieskazitelności charakteru; w razie wątpliwości (np. toczących się postępowań) kandydaci podlegają weryfikacji. Ochrona dotyczy wyłącznie czasu orzekania, bez przywilejów poza salą sądową.

6.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Funkcja ławnika sądowego jest nieatrakcyjna:** pełnienie funkcji ławnika wiąże się z niskim prestiżem społecznym, niewystarczającą rekompensatą finansową oraz brakiem wynagrodzenia w przypadku odwołania rozprawy, co zniechęca do kandydowania osoby o wysokich kompetencjach i doświadczeniu zawodowym;
- **Zróżnicowana jakość naboru i poziom przygotowania do orzekania:** aktualny model rekrutacji nie zapewnia jednolitych standardów kompetencyjnych ani systemowego przygotowania do wykonywania funkcji ławnika, co sprawia, że zaangażowanie się ławników w orzekanie podlega krytyce.

URZĘDNICY I INNI PRACOWNICY SĄDÓW POWSZECHNYCH I WOJSKOWYCH ORAZ POWSZECHNYCH JEDNOSTEK PROKURATURY

7.1. Liczebność

- **Liczba pracowników sądów powszechnych:** 46 000;
- **Liczba pracowników prokuratury:** 9 079.

7.2. Kompetencje i struktura zawodu

Stanowiska w sądach i prokuraturach są określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego.

Urzędnicy i inni pracownicy sądów i prokuratur (z wyłączeniem stanowisk samodzielnych) tworzą dość jednolitą grupę interesariuszy, pomimo tego, że grupa ta obejmuje szeroki wachlarz specjalistycznych zawodów: m.in. sekretarze, protokolanci sądowi, pracownicy obsługi administracyjnej i finansowej, specjaliści IT, archiwiści, pracownicy biur podawczych i obsługi interesanta, konserwatorzy.

Rzeczeni pracownicy zrzeszają się w związkach zawodowych i są dobrze zorganizowani. W ciągu ostatnich **10 lat** (z wyłączeniem 2020 r. – okresu pandemii COVID-19) pracownicy sądów i prokuratur protestowali i zgłaszali Ministrowi Sprawiedliwości zastrzeżenia do warunków pracy. Protesty przybierały różne formy: pikiety/manifestacje, strajk włoski, masowe korzystanie z L4.

7.3. Mediana zarobków

Szczegółowe zasady wynagradzania pracowników sądu są określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2017 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego.

MEDIANA WYNAGRODZEŃ URZĘDNIKÓW I INNYCH PRACOWNIKÓW – SĄDY POWSZECHNE, SĄDY WOJSKOWE, PROKURATURA

STANOWISKA	URZĘDNICY I INNI PRACOWNICY SĄDÓW POWSZECHNYCH (KWOTA W ZŁ)	URZĘDNICY I INNI PRACOWNICY SĄDÓW WOJSKOWYCH (KWOTA W ZŁ)	URZĘDNICY I INNI PRACOWNICY PROKURATURY (KWOTA W ZŁ)
Stanowiska samodzielne	4 650–18 900 4650	- 18 900 4650	- 18 900
Stanowiska wspomagające	4 650–12 600 4650	- 12 600 4650	- 12 600
Stażysta	4550–6850 4550	- 6850 4550	- 6850
Stanowiska pomocnicze, obsługi technicznej i gospodarczej	4550–7900 4550	- 7900 4550	- 7900

W 2024 r. związek zawodowy „Solidarność" Pracowników Sądownictwa i Prokuratury poinformował opinię publiczną, że połowa pracowników prokuratury otrzymuje wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej. Aktualnie Ministerstwo Sprawiedliwości (przynajmniej deklaratywnie) pracuje nad podniesieniem płac.

7.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Urzędnicy i inni pracownicy sądów powszechnych nie posiadają immunitetu ani szczególnych gwarancji ochronnych. Odpowiadają na zasadach ogólnych.

Wyjątkiem są pracownicy sądów należący do służby cywilnej – zasady ich odpowiedzialności dyscyplinarnej reguluje ustawa o służbie cywilnej.

7.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Nieadekwatne wynagrodzenia:** poziom wynagrodzeń pracowników administracyjnych sądów i prokuratur pozostaje niewspółmierny do zakresu odpowiedzialności, obciążenia pracą oraz wymagań kompetencyjnych, co osłabia konkurencyjność tych stanowisk na rynku pracy;
- **Duża rotacja pracowników:** niskie wynagrodzenia oraz ograniczone możliwości rozwoju zawodowego powodują znaczną fluktuację kadr, co destabilizuje pracę wydziałów i generuje konieczność stałego wdrażania nowych pracowników kosztem efektywności;
- **Przeciążenie pracą i presja wykonywania obowiązków ponad normę czasu pracy:** utrzymujące się braki kadrowe oraz rosnące obciążenie sprawami prowadzą do sytuacji, w której pracownicy zmuszeni są do wykonywania obowiązków w ponadwymiarowym czasie pracy, często bez adekwatnej rekompensaty;
- **Powierzanie zadań nieadekwatnych do zasobów organizacyjnych:** zakres obowiązków nakładanych na pracowników nie jest skorelowany z rzeczywistymi możliwościami kadrowymi i technicznymi jednostek, co prowadzi do obniżenia jakości obsługi oraz wydłużenia czasu realizacji czynności administracyjnych.

KOMORNICY SĄDOWI

8.1. Liczebność

- **Liczba komorników:** 2269;
- **Liczba kancelarii komorniczych:** 2198;
- **Liczba asesorów:** 1133;
- **Liczba aplikantów:** 181;
- **Mediana zarobków:** ok. **20 000 zł** (źródło: rozmowy studyjne).

Nastąpił dynamiczny wzrost liczby komorników sądowych – od 2010 r. liczba komorników wzrosła 2,5-krotnie. Aktualnie zawód komornika przeżywa kryzys naboru.. Zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i komornicy chcą podnieść granicę wieku emerytalnego dla komorników do 70. roku życia.

8.2. Kompetencje i struktura zawodu

Komornik jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. Jest organem władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Komornikowi w tym zakresie przysługuje domniemanie kompetencji. Jego główne zadanie polega na wykonywaniu orzeczeń sądowych, co najczęściej sprowadza się do windykacji długów. Oprócz tego wykonuje szereg innych obowiązków (np. doręcza zawiadomienia sądowe, podejmuje czynności do ustalenia aktualnego adresu zamieszkania adresata, ustala majątek spadkodawcy).

Komornik jest przypisany do sądu rejonowego. Rewir jest obszarem właściwości sądu rejonowego, przy którym działa i nie może on podejmować spraw wskazanych w ustawie dot. nieruchomości (egzekucji, wydania, wprowadzenia, opróżnienia pomieszczeń) i takich, w których stosuje się przepisy o egzekucji z nieruchomości.

Komornicy tworzą samorząd zawodowy. Organami samorządu są Krajowa Rada Komornicza i 11 izb terytorialnych. Krajowa Rada Komornicza składa się z członków funkcyjnych (prezes, wiceprezes, sekretarz i skarbnik) oraz 40 członków.

Wynagrodzenia i diety związane z pełnieniem funkcji w samorządzie komorniczym należą do kompetencji samorządu zawodowego – ich wysokość określają uchwały KRK. Aktualnie wynagrodzenie prezesa wynosi ok. **9 tys. zł** miesięcznie. Natomiast dieta dla członków KRK za udział w posiedzeniu wynosi **700 zł**.

Obecny model funkcjonowania komornika jest hybrydowy – jest on organem władzy publicznej i funkcjonariuszem publicznym, a równocześnie odpowiada całym swoim majątkiem za działalność kancelarii i jest *de facto* prywatnym przedsiębiorcą.

8.3. Mediana zarobków

Mediana miesięcznych zarobków brutto komorników wynosi ok. **20 000 zł**. Strukturalne problemy rynku komorniczego stają się widoczne przy uwzględnieniu poniższych informacji:

- **Wpływ:** ok. 2295 wniosków rocznie na kancelarię komorniczą;
- Bardzo duże rozbieżności między kancelariami:
  - Ok. **70%** kancelarii poniżej mediany wpływu;
  - **10%** największych kancelarii ma **26%** wpływu;
  - Wpływ powyżej 5 tys. spraw ma tylko **3%** kancelarii.
- **57%** kancelarii ze spadkiem liczby spraw;
- Kancelarie redukują zatrudnienie.

8.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Komornik podlega ochronie prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, jednak ponosi szeroką odpowiedzialność cywilną, dyscyplinarną i karną za działania niezgodne z prawem. Odpowiada za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności, przy czym odpowiedzialność ta ma charakter osobisty i jest zabezpieczona obowiązkowym ubezpieczeniem OC. Działalność komornika podlega nadzorowi prezesa właściwego sądu rejonowego oraz Ministra Sprawiedliwości, a także kontroli samorządu komorniczego w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

8.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Niejednoznaczna pozycja ustrojowa komornika:** model łączy elementy działalności rynkowej (prowadzenie kancelarii na własny rachunek) z wykonywaniem funkcji publicznej podlegającej ścisłemu nadzorowi i licznym ograniczeniom ustawowym; systematyczne nakładanie na komorników nowych obowiązków (np. deficytowe doręczenia komornicze) przy jednoczesnym braku zapewnienia ich finansowania;
- **Dysfunkcja finansowania egzekucji:** system opłat opiera się w części na stałych, niewaloryzowanych stawkach; dynamiczny wzrost liczby komorników (2,5 raza więcej niż w 2010 r.) przy spadającej liczbie spraw doprowadził do rozproszenia wpływów i nierównomiernej rentowności kancelarii;
- **Społeczna percepcja zawodu:** w latach 2015–2023 zawód komornika podlegał nieuzasadnionej stygmatyzacji w mediach i przestrzeni publicznej; przemoc wobec komorników (napaści, groźby, zastraszanie) występuje regularnie i stała się jednym z elementów zawodu.

BIEGLI SĄDOWI

9.1. Liczebność

- **Liczba biegłych:** ok. 13 000.

Jest to grupa niezwykle zróżnicowana, gdyż na listach prowadzonych przez sądy widnieje łącznie ponad 900 różnych specjalności. W strukturze tej grupy zawodowej dominują eksperci z kilku kluczowych obszarów. Do najważniejszych i najliczniejszych należą specjaliści z zakresu medycyny i nauk o zdrowiu, kryminalistyki i nauk sądowych oraz eksperci zajmujący się ruchem drogowym i motoryzacją. Istotną część stanowią również biegli z dziedzin budownictwa, architektury i nieruchomości, a także ekonomii, finansów i księgowości. W odpowiedzi na współczesne wyzwania rośnie rola specjalistów od informatyki i nowych technologii oraz psychologii i pedagogiki. Listę uzupełniają przedstawiciele innych, rzadszych specjalizacji.

9.2. Kompetencje i struktura zawodu

Biegły sądowy jest uczestnikiem postępowania o charakterze pomocniczym – jego rola sprowadza się do dostarczania „wiadomości specjalnych", czyli fachowej wiedzy z danej gałęzi nauki, techniki, sztuki czy rzemiosła, która jest niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy sądowej. Podstawową kompetencją przypisaną do tej funkcji jest wydawanie opinii ustnych lub pisemnych na zlecenie sądu lub organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze. Biegły wykonuje czynności osobiście, mając prawo wglądu w akta sprawy oraz udziału w przeprowadzaniu dowodów.

System funkcjonowania biegłych opiera się na dwóch filarach: biegłych stałych oraz biegłych powoływanych *ad hoc*. Biegli stali ustanawiani są przy sądzie okręgowym przez prezesa tego sądu na 5-letnią kadencję. Aby znaleźć się na liście, kandydat musi spełnić szereg wymogów formalnych, w tym uzyskać pozytywną opinię zakładu pracy lub organizacji zawodowej (np. Polskiego Związku Głuchych w przypadku tłumaczy języka migowego) oraz złożyć jednorazowe przyrzeczenie. Z kolei instytucja biegłego *ad hoc* (doraźnego) zakłada, że do wydania opinii można powołać każdą osobę posiadającą odpowiednią wiedzę, nawet jeśli nie figuruje ona na liście. W takim przypadku przyrzeczenie składane jest każdorazowo przed wykonaniem zadania.

Struktura nadzorcza jest dwuszczeblowa. Na poziomie okręgowym kluczową rolę odgrywa prezes sądu okręgowego, który ustanawia i zwalnia biegłych, prowadzi ich listy oraz weryfikuje, czy kandydat posiada wymagane wiadomości specjalne. Sądy rejonowe i okręgowe oraz organy ścigania zlecają opinie. Na szczeblu centralnym nadzór sprawuje Minister Sprawiedliwości, któremu corocznie w styczniu przekazywane są zaktualizowane listy biegłych.

9.3. Mediana zarobków

Biegłemu sądowemu przysługuje wynagrodzenie za wykonane czynności, jednak, w przeciwieństwie do wielu innych zawodów, trudno tutaj wskazać jednolitą średnią lub medianę zarobków. Wynagrodzenia są bardzo rozbieżne i ściśle uzależnione od rodzaju wykonywanych czynności oraz dziedziny wiedzy. Stawki za godzinę pracy lub wydaną opinię różnią się w zależności od specjalizacji – przykładowo, biegły psycholog otrzyma inne wynagrodzenie niż tłumacz czy inżynier budownictwa, co wynika z odmiennych regulacji dotyczących pracochłonności i charakteru sporządzanych ekspertyz.

9.4. Gwarancje ustawowe i odpowiedzialność

Biegły sądowy nie korzysta z immunitetu formalnego, który oznaczałby całkowite wyłączenie odpowiedzialności karnej. Jego status opiera się na pełnej odpowiedzialności za słowo, co wynika wprost ze złożonego przyrzeczenia, w którym biegły potwierdza świadomość odpowiedzialności przed prawem. Niezależnie od trybu powołania (stały czy doraźny), ekspert działa pod rygorem odpowiedzialności karnej, a ujawnienie okoliczności podważających jego bezstronność skutkuje wyłączeniem ze sprawy.

Ustawodawca przewidział jednak szereg gwarancji ochrony prawnej. Biegłemu przysługują uprawnienia ochronne analogiczne do tych przewidzianych dla świadków. Kluczowym elementem, stanowiącym swoisty immunitet w zakresie bezpieczeństwa osobistego, jest prawo do zastrzeżenia danych dotyczących miejsca zamieszkania do wyłącznej wiadomości prokuratora lub sądu. Mechanizm ten stosuje się w przypadku uzasadnionej obawy użycia przemocy lub gróźb bezprawnych.

Odpowiedzialność dyscyplinarna biegłych stałych realizowana jest w trybie nadzoru administracyjnego. Prezes sądu okręgowego posiada kompetencję do zwolnienia biegłego z funkcji w przypadku nienależytego wykonywania obowiązków lub utraty warunków do pełnienia funkcji, przy czym procedura ta gwarantuje biegłemu prawo do bycia wysłuchanym. W przypadku biegłych powoływanych doraźnie weryfikacja ich rzetelności odbywa się bezpośrednio w toku procesu sądowego, gdzie sąd ocenia wartość dowodową opinii.

9.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Deficyt biegłych:** obowiązujący system ustalania wynagrodzeń nie odzwierciedla realnych kosztów i poziomu specjalistycznej wiedzy, co zniechęca ekspertów do podejmowania funkcji biegłego; brak systemowego mechanizmu pozyskiwania specjalistów w dziedzinach deficytowych oraz opóźnione płatności dodatkowo ograniczają atrakcyjność tej roli;
- **Brak jednolitych standardów metodologicznych i systemu weryfikacji kwalifikacji:** nie istnieją ogólnokrajowe standardy sporządzania opinii ani jednolite kryteria oceny kompetencji biegłych, a brak systemu szkoleń i okresowej weryfikacji kwalifikacji wpływa na nierówną jakość opinii;
- **Przewlekłość sporządzania opinii:** koncentracja zleceń w rękach wąskiej grupy biegłych oraz brak skutecznych instrumentów organizacyjnych i dyscyplinujących powodują wydłużanie terminów sporządzania opinii, co bezpośrednio wpływa na przewlekłość postępowań;
- **Ryzyko konfliktu interesów i niedostateczne gwarancje bezstronności:** brak jednolitego wymogu prawnego dot. oświadczeń o bezstronności i braku konfliktu interesów; ryzyko stygmatyzacji zawodowej wynikające z obowiązkowej jawności tożsamości biegłego.

ADWOKACI

10.1. Liczebność

- **Liczba adwokatów:** 29 448;
- **Prawnicy zagraniczni z wpisem:** 134;
- **Aplikanci adwokaccy:** 4 189;
- **Mediana zarobków adwokatów:** 9 800 zł.

10.2. Kompetencje i struktura zawodu

Adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

Struktura zawodu adwokata obejmuje dwie zasadnicze kategorie: adwokatów oraz aplikantów adwokackich. Aplikanci przygotowują się do uzyskania pełnych uprawnień zawodowych.

Adwokaci przy wykonywaniu zawodu podlegają tylko ustawom.. Ponadto, podczas i w związku z wykonywaniem czynności zawodowych korzystają oni z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu. Rozwiązanie to odzwierciedla szczególną rolę adwokata jako uczestnika postępowania sądowego i gwaranta praw obywatela – wykonując swój zawód, działa on w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Adwokaci oraz aplikanci adwokaccy tworzą samorząd zawodowy.

Struktura organizacyjna samorządu na poziomie krajowym:

- Krajowy Zjazd Adwokatury – najwyższy organ samorządu, składa się z delegatów członków okręgowych izb adwokackich;
- Naczelna Rada Adwokacka (NRA) – organ wykonawczy, wybierany przez Krajowy Zjazd Adwokatury. Składa się z prezesa, dziekanów okręgowych rad adwokackich oraz adwokatów wybranych przez Krajowy Zjazd;
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny – rozpatruje sprawy dyscyplinarne jako organ odwoławczy i pierwszoinstancyjny dla członków NRA i okręgowych rad;
- Wyższa Komisja Rewizyjna – organ kontroli nad działalnością Naczelnej Rady Adwokackiej;
- Rzecznik Dyscyplinarny Adwokatury – pełni funkcje dyscyplinarne na szczeblu krajowym.

Na poziomie regionalnym samorząd adwokacki działa poprzez 24 terytorialne izby.

10.3. Mediana zarobków

Mediana zarobków brutto wynosi **9800 zł**.

Wynagrodzenia adwokatów charakteryzują się bardzo dużym rozwarstwieniem. Zróżnicowanie zarobków pod względem geograficznym jest mniejsze niż w przypadku radców prawnych, ale istnieje. Zawód adwokata charakteryzuje się umiarkowanym zróżnicowaniem formy zatrudnienia (zakaz pracy na etacie).

Adwokaci są przedsiębiorcami i w związku z tym od lat pojawiają się postulaty samorządu adwokackiego – odnoszące się w szczególności do kobiet – dotyczące uprawnień rodzicielskich, sposobu naliczania zasiłku macierzyńskiego itp.

10.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Adwokaci przy wykonywaniu zawodu podlegają tylko ustawom. Ponadto, podczas i w związku z wykonywaniem czynności zawodowych korzystają oni z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu. Rozwiązanie to odzwierciedla szczególną rolę adwokata jako uczestnika postępowania sądowego i gwaranta praw obywatela – wykonując swój zawód, działa on w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Odpowiedzialność zawodowa adwokatów ma charakter korporacyjny i jest wykonywana wewnątrz samorządu zawodowego. Postępowanie jest dwuinstancyjne: w pierwszej instancji orzeka sąd dyscyplinarny działający w ramach izby, w drugiej – Wyższy Sąd Dyscyplinarny Adwokatury.. Od prawomocnego orzeczenia drugiej instancji przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego.

10.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Nieadekwatny system stawek za pomoc prawną z urzędu i kosztów zastępstwa procesowego:** obowiązujące stawki wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną z urzędu oraz stawki minimalne stanowiące podstawę zasądzania kosztów zastępstwa procesowego nie odzwierciedlają rzeczywistego nakładu pracy ani kosztów prowadzenia działalności adwokackiej.

RADCOWIE PRAWNI

11.1. Liczebność

- **Liczba radców:** ok. 59 662;
- **Prawnicy zagraniczni z wpisem:** 68;
- **Liczba aplikantów radcowskich:** 5 229.

Radcowie prawni stanowią najliczniejszą grupę zawodową wśród prawników uprawnionych do reprezentacji procesowej w Polsce.

11.2. Kompetencje i struktura zawodu

Radca prawny wykonuje zawód zaufania publicznego, którego istotą jest świadczenie pomocy prawnej – w szczególności udzielanie porad i konsultacji, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika.

Od 2015 r. radcowie prawni posiadają również uprawnienia do występowania w roli obrońcy w sprawach karnych i karnoskarbowych, z zastrzeżeniem, że funkcja ta może być pełniona wyłącznie pod warunkiem niepozostawania przez radcę w stosunku pracy.

Cechą odróżniającą ten zawód od adwokatury jest katalog dopuszczalnych form wykonywania zawodu, który przewiduje możliwość świadczenia pomocy prawnej na podstawie stosunku pracy. Radca prawny może być zatrudniony na podstawie umowy o pracę, pod warunkiem zajmowania samodzielnego stanowiska podległego bezpośrednio kierownikowi jednostki.

Radcowie prawni pracujący w ramach stosunku pracy są objęci gwarancjami niezależności – radca nie jest związany poleceniem służbowym co do treści sporządzonej opinii prawnej, a pracodawca nie może zlecić mu wykonania czynności wykraczającej poza ustawowy zakres pomocy prawnej. Niezależność ta jest wzmocniona szczególną ochroną trwałości zatrudnienia – rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem z powodu nienależytego wykonywania obowiązków zawodowych wymaga uprzedniego zasięgnięcia opinii rady właściwej okręgowej izby radców prawnych. Radcowie prawni objęci są tajemnicą zawodową analogiczną do tej, która dotyczy adwokatów..

Radcowie oraz aplikanci radcowscy tworzą samorząd zawodowy. Struktura organizacyjna samorządu na poziomie krajowym:

- Krajowy Zjazd Radców Prawnych – najwyższy organ samorządu, składa się z delegatów członków okręgowych izb radcowskich.;

- Krajowa Izba Radców Prawnych (KIRP) – organ wykonawczy, który zarządza samorządem;
- Wyższa Komisja Rewizyjna – organ kontrolny;
- Wyższy Sąd Dyscyplinarny – sąd dyscyplinarny, rozpatruje odwołania od orzeczeń okręgowych sądów dyscyplinarnych oraz jest sądem pierwszej instancji dla członków KIRP, oraz jednocześnie sądem odwoławczym (rozpoznającym w składzie 5-osobowym) dla rzeczonych członków KIRP;
- Główny Rzecznik Dyscyplinarny – oskarżyciel w postępowaniu przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym.

Na poziomie regionalnym samorząd radcowski działa poprzez 19 terytorialnych izb.

11.3. Mediana zarobków

- **Mediana wynagrodzenia całkowitego:** ok. **13 540 zł** brutto (dane szacunkowe na styczeń 2025 r.).

Zarobki radców prawnych cechują się dużym zróżnicowaniem, również pod względem geograficznym. Najwyższe stawki notowane są w miejscowościach z grupy tzw. Big Five – a zwłaszcza w Warszawie – podczas gdy w pozostałych regionach kraju poziom zarobków jest zauważalnie niższy.

Radca zatrudniony na etacie ma prawo do dodatkowego wynagrodzenia w wysokości min. **65%** kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych na rzecz pracodawcy.

11.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Ustawa o radcach prawnych nie zawiera adwokackiej klauzuli „podlega tylko ustawom", ponieważ radcowie – w przeciwieństwie do adwokatów – mogą wykonywać zawód w stosunku pracy, co powoduje, że obok niezależności zawodowej podlegają także reżimowi prawa pracy i kierownictwu pracodawcy w zakresie organizacji pracy. Radca prawny nie korzysta ze szczególnej ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy i może być zwolniony na zasadach ogólnych prawa pracy.

Niemniej radca prawny przy wykonywaniu zawodu jest niezależny. Dlatego pracodawca nie może wypowiedzieć umowy z przyczyn związanych z treścią udzielanej pomocy prawnej, odmową wykonania polecenia sprzecznego z prawem lub realizacją obowiązków zawodowych wynikających z rzeczonej gwarancji niezależności.

Radcowie prawni przy wykonywaniu czynności zawodowych korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu, co odzwierciedla ich rolę jako uczestników wymiaru sprawiedliwości i podmiotów gwarantujących obywatelom dostęp do profesjonalnej ochrony prawnej.

Odpowiedzialność zawodowa radców prawnych ma charakter korporacyjny i jest realizowana w ramach samorządu radcowskiego. Postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne: w pierwszej instancji orzekają okręgowe sądy dyscyplinarne izb radców prawnych, a w drugiej – Wyższy Sąd Dyscyplinarny. Od prawomocnego orzeczenia drugiej instancji przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego.

11.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Pauperyzacja zawodu i nieadekwatny system stawek za pomoc prawną z urzędu i kosztów zastępstwa procesowego:** obowiązujące stawki wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną z urzędu oraz stawki minimalne stanowiące podstawę zasądzania kosztów zastępstwa procesowego nie odzwierciedlają rzeczywistego nakładu pracy ani kosztów prowadzenia działalności radcowskiej.

12.1. Liczebność

- **Liczba notariuszy:** 4281;
- **Liczba kancelarii:** 3422;
- **Liczba osób zatrudnionych przez notariuszy:** 6051.

Większość notariuszy (ponad **75%**) odbyła aplikację notarialną, natomiast pozostali weszli do zawodu po wykonywaniu innych zawodów prawniczych.

W latach 2019–2024 liczba notariuszy wzrosła z 3593 do 4281 (wzrost o **19,1 %**). Jednocześnie poziom zatrudnienia w kancelariach notarialnych nie wykazuje proporcjonalnego wzrostu – w 2019 r. notariusze zatrudniali łącznie 6475 osób (w tym 5667 na podstawie umowy o pracę), natomiast w 2025 r. zatrudnienie to wyniosło 6051 osób (w tym 5086 na umowę o pracę).

Dane pokazują, że wiele kancelarii notarialnych działa w bardzo małej obsadzie kadrowej. W pierwszym półroczu 2025 r.:

- **23%** notariuszy nie zatrudniało żadnego pracownika;
- **35%** zatrudniało tylko jednego pracownika;
- **23%** zatrudniało dwóch pracowników;
- **11%** zatrudniało trzech pracowników;
- Jedynie **8%** zatrudniało czterech lub więcej pracowników.

Występują również wyraźne dysproporcje regionalne. Przykładowo, w pierwszej połowie 2025 r. bez pracowników pozostawało **43%** notariuszy w Izbie Notarialnej w Gdańsku, **35%** w Izbie Notarialnej w Krakowie oraz **30%** w Izbie Notarialnej w Rzeszowie. Zatrudnienie czterech lub więcej pracowników koncentruje się głównie w największych ośrodkach – m.in. w Izbie Notarialnej we Wrocławiu (**18%**), w Warszawie (**16%**), w Poznaniu (**15%**) i w Katowicach (**13%**)..

Znaczny odsetek kancelarii funkcjonujących bez personelu pomocniczego powoduje, że notariusz zmuszony jest samodzielnie wykonywać zarówno czynności merytoryczne, jak i organizacyjno-techniczne, co przy rosnącej złożoności obowiązków administracyjnych może wpływać na efektywność pracy i bezpieczeństwo obrotu prawnego.

12.2. Kompetencje i struktura zawodu

Notariusz jest osobą zaufania publicznego, powołaną do dokonywania czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną. Czynności wykonywane w ramach jego uprawnień mają charakter dokumentu urzędowego.

Głównym zadaniem notariusza jest sporządzanie aktów notarialnych, które obejmują m.in. umowy cywilnoprawne, testamenty, umowy majątkowe małżeńskie czy akty założycielskie spółek. Część umów lub aktów korporacyjnych wymaga dla swojej ważności formy aktu notarialnego. Ponadto notariusz sporządza poświadczenia (np. własnoręczności podpisu, zgodności odpisu z oryginałem), doręcza oświadczenia, spisuje protokoły, przyjmuje na przechowanie pieniądze, papiery wartościowe i dokumenty, a także sporządza wypisy, odpisy i wyciągi dokumentów.

Rola notariusza ewoluuje w kierunku funkcji quasi-orzeczniczych, w celu odciążenia sądów powszechnych, np.:

- W bezspornych sprawach spadkowych notariusze sporządzają akt poświadczenia dziedziczenia ustawowego lub testamentowego (z wyłączeniem dziedziczenia na podstawie testamentów szczególnych). Rzeczony akt zastępuje postanowienie sądu o stwierdzeniu nabycia spadku. W 2024 r. sporządzono 168 450 aktów poświadczenia dziedziczenia. Dla spraw transgranicznych sporządzają europejskie poświadczenie spadkowe;
- Akt notarialny spełniający określone wymogi (tzw. trzy siódemki) po nadaniu klauzuli wykonalności działa jak wyrok sądu. Według szacunków doktryny **10–20%** klauzul nadawanych jest aktom notarialnym, czyli w 2024 r. 270–550 tysięcy, klauzul nadano aktom notarialnym.

Kolejnym obszarem rozszerzonych kompetencji/obowiązków jest obsługa postępowań wieczystoksięgowych. Jeżeli sporządzenie aktu notarialnego powoduje konieczność dokonania wpisu w księdze wieczystej, notariusz składa wniosek o wpis w księdze wieczystej drogą elektroniczną.

Ponadto Krajowa Rada Notarialna prowadzi Centralne Repozytorium Elektronicznych Wypisów Aktów Notarialnych (CREWAN). System ten umożliwia sądom i organom administracji automatyczny dostęp do treści aktów. Ryzyko finansowe związane z utrzymaniem CREWAN spoczywa w całości na samorządzie notarialnym: jeśli wpływy z opłat okażą się niewystarczające, Krajowa Rada Notarialna jest zobowiązana do pokrycia kosztów systemu z własnych środków, ponieważ ustawa nie przewiduje żadnej partycypacji budżetu państwa.

Notariusz prowadzi działalność w ramach jednej kancelarii notarialnej.

Samorząd notarialny tworzą notariusze. Część czynności notarialnych może wykonywać aplikant notarialny (po odbyciu odpowiedniego stażu i zdaniu specjalnego egzaminu) na podstawie upoważnienia notariusza.

Struktura samorządu notarialnego jest dwustopniowa. Na szczeblu krajowym notariat reprezentowany jest przez Krajową Radę Notarialną, która składa się z przedstawicieli wybranych przez walne zgromadzenia izb.

Na szczeblu okręgowym funkcjonuje 11 izb notarialnych, zorganizowanych według podziału terytorialnego odpowiadającego obszarom właściwości sądów apelacyjnych.

12.3. Mediana zarobków

Mediana miesięcznych dochodów notariuszy wynosi **9 940 zł**.

Wynagrodzenie notariusza za dokonanie czynności notarialnych ustalane jest w drodze umowy ze stronami, jednak nie może przekroczyć maksymalnych stawek taksy notarialnej określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 2004 r. Wysokość taksy uzależniona jest od wartości przedmiotu czynności, jej rodzaju oraz stopnia zawiłości.

Większość stawek określonych w rozporządzeniu nie była waloryzowana od momentu jego wejścia w życie, a część z nich została obniżona w 2007 r. W warunkach skumulowanej inflacji w latach 2004–2025 (ok. **105,6%**) realna wartość maksymalnych stawek taksy notarialnej uległa znacznemu obniżeniu. Oznacza to, że siła nabywcza wynagrodzenia określonego w 2004 r. spadła o ponad połowę.

Jednocześnie dochody notariuszy cechują się istotnym zróżnicowaniem. Notariusz prowadzi kancelarię na własny rachunek i funkcjonuje w warunkach konkurencji rynkowej. Poziom dochodów uzależniony jest w dużej mierze od lokalnego rynku, skali obrotu nieruchomościami oraz dynamiki działalności gospodarczej w danym regionie.

Biorąc pod uwagę brak waloryzacji maksymalnych stawek taksy notarialnej, wysoki poziom inflacji i wzrost kosztów działalności oraz strukturę zatrudnienia kancelarii, należy stwierdzić, że **nastąpiła pauperyzacja zawodu notariusza**. **Aktualny model finansowania wykonywania czynności notarialnych – pomimo niezwykle istotnej roli notariuszy w zapewnianiu pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego – jest dysfunkcyjny i prowadzi do strukturalnej niewydolności ekonomicznej**.

Notariusz pełni funkcję płatnika podatków i opłat publicznoprawnych (m.in. podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn oraz opłat sądowych związanych z wpisami do ksiąg wieczystych), które pobiera przy czynnościach notarialnych i przekazuje właściwym organom.

W sytuacji, gdy strona nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia notariusza bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania, może ubiegać się przed sądem rejonowym o zwolnienie od tych kosztów. W takim przypadku wynagrodzenie notariusza pokrywane jest ze środków Skarbu Państwa.

12.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Notariusz, jako osoba zaufania publicznego, korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym.

Notariusz podlega rygorystycznej odpowiedzialności zawodowej.

Nadzór nad działalnością notariuszy i organów samorządu sprawuje Minister Sprawiedliwości, osobiście lub za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych. Ponadto Minister może zatrudnić notariusza (w Ministerstwie lub sądzie apelacyjnym), za jego zgodą, do wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego. Nadzór nad działalnością notariuszy sprawuje także rada izby przez swoich członków, wyznaczonych w tym celu notariuszy niebędących członkami rady albo emerytowanych notariuszy.

Do orzekania w sprawach dyscyplinarnych są powołane sądy dyscyplinarne:

- W pierwszej instancji – sądy dyscyplinarne izb notarialnych;
- W drugiej instancji – Wyższy Sąd Dyscyplinarny działający przy Krajowej Radzie Notarialnej.

Od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny przysługuje uprawnionym kasacja do Sądu Najwyższego.

12.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Opłaty za czynności notariuszy nie są adekwatne do nakładu pracy oraz nie są dostosowane do realiów rynkowych:** brak ekonomicznej opłacalności w skomplikowanych czynnościach; brak waloryzacji taks notarialnych;
- **Niewykorzystany potencjał notariuszy jako mediatorów:** brak należytej promocji oraz zachęt instytucjonalnych i proceduralnych dla uczestników sporu do korzystania z usług notariuszy w ramach ADR;
- **Pozycja ustrojowa notariusza:** systematyczne nakładanie na notariuszy nowych obowiązków przy jednoczesnym braku zapewnienia finansowania.

TŁUMACZE PRZYSIĘGLI

13.1. Liczebność

- **Liczba tłumaczy przysięgłych:** 9699.

Tłumaczenia poświadczone są aktualnie wykonywane w 53 językach. W strukturze językowej dominują dwa języki: niemiecki (3564 tłumaczy) i angielski (2869 tłumaczy).

Minister Sprawiedliwości prowadzi listę tłumaczy przysięgłych.

13.2. Kompetencje i struktura zawodu

Tłumacz przysięgły jest osobą zaufania publicznego, uprawnioną do sporządzania i poświadczania tłumaczeń oraz odpisów pism, a także wykonywania tłumaczeń ustnych. Jego status i obowiązki reguluje ustawa o zawodzie tłumacza przysięgłego.

Do podstawowych kompetencji i obowiązków należy wykonywanie tłumaczeń – sporządzanie poświadczonych tłumaczeń z języka obcego na polski i odwrotnie. Tłumacz przysięgły posiada również uprawnienie do poświadczania tłumaczeń i odpisów sporządzonych przez inne osoby.

Obowiązki tłumacza przysięgłego, poza szczególną starannością, bezstronnością i obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej, obejmują w szczególności prowadzenie repertorium czynności tłumaczeniowych oraz obowiązek wykonania tłumaczenia na żądanie sądu, prokuratora, Policji lub organów administracji publicznej, od którego tłumacz może się uchylić wyłącznie z ważnych powodów.

Nadzór nad działalnością tłumaczy przysięgłych sprawują wojewodowie (w zakresie rzetelności prowadzenia repertoriów), natomiast w zakresie prawidłowego wykonywania obowiązków zawodowych – Minister Sprawiedliwości.

Tłumacze przysięgli podlegają odpowiedzialności zawodowej za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków. Postępowanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej prowadzone jest przed Komisją Odpowiedzialności Zawodowej Tłumaczy Przysięgłych, w skład której wchodzi 9 członków powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości (w tym 4 wskazanych przez Ministra Sprawiedliwości, 1 przez ministra właściwego do spraw pracy oraz 4 przez organizacje tłumaczy). Postępowanie wszczynane jest na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub wojewody. Od orzeczenia Komisji przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego.

13.3. Mediana zarobków

Zawód tłumacza przysięgłego jest w Polsce zawodem wolnym, wykonywanym na własny rachunek. Pracują głównie jako freelancerzy, na zlecenie instytucji publicznych i prywatnych klientów.

W przypadku tłumaczy przysięgłych wykonujących czynności na rzecz wymiaru sprawiedliwości, wynagrodzenie nie jest rynkowe, lecz ściśle regulowane rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości. Stawki zależą od grupy językowej oraz rodzaju tłumaczenia.

Stawki podstawowe za stronę obliczeniową (1125 znaków):

- **Język angielski, niemiecki, francuski, rosyjski: 44,07 zł** (na polski) / **57,65 zł** (na obcy);
- **Inny język europejski i łaciński: 47,49 zł** (na polski) / **67,82 zł** (na obcy);
- **Język pozaeuropejski (alfabet łaciński): 57,65 zł** (na polski) / **78,01 zł** (na obcy);

- **Język pozaeuropejski (alfabet niełaciński/ideogramy):** **64,44 zł** (na polski) / **94,37 zł** (na obcy).

Rozporządzenie przewiduje podwyższenie wynagrodzenia o **100%** za tłumaczenie w trybie przyśpieszonym (w dniu zlecenia lub w terminie 24 h) oraz za teksty specjalistyczne lub trudne do odczytania (pismo ręczne). W przypadku tłumaczenia ustnego, wynagrodzenie za godzinę obecności tłumacza równa jest stawce za stronę tłumaczenia na język obcy powiększonej o **30%** (lub **100%** w trybie przyspieszonym).

Główne obszary aktywności:

TŁUMACZE PRZYSIĘGLI – GŁÓWNE OBSZARY AKTYWNOŚCI	
OBSZAR ZATRUDNIENIA / ZLECEŃ	**CHARAKTERYSTYKA I PROPORCJE**
Sądy i prokuratury	Ok. 40–50% zleceń: tłumaczenia dokumentów procesowych, ustne na rozprawach (obowiązkowe na żądanie).
Administracja publiczna (urzędy, Policja, Straż Graniczna)	Ok. 30%: akty urzędowe, migracja, sprawy administracyjne.
Notariusze i kancelarie prawne	Ok. 20%: umowy, testamenty, sprawy cywilne.
Prywatni klienci (firmy, obywatele)	Ok. 10%: dokumenty osobiste, biznesowe (bez obowiązku tłumaczenia poświadczonego).

W strukturze wykonywania zawodu istotnym zjawiskiem jest prowadzenie przez tłumaczy przysięgłych własnych biur tłumaczeń. Taki model działalności pozwala na łączenie funkcji publicznej z aktywnością na rynku komercyjnym, umożliwiając równoległe realizowanie tłumaczeń zwykłych, które nie wymagają formalnych czynności poświadczania. Ministerstwo nie zbiera informacji nt. skali tego zjawiska.

13.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Tłumacze przysięgli nie posiadają immunitetu formalnego ani materialnego chroniącego ich przed odpowiedzialnością karną czy cywilną, w przeciwieństwie do sędziów i prokuratorów.

Tłumacze przysięgli podczas wykonywania czynności służbowych korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

Kluczową ochroną jest tajemnica zawodowa, chroniona na poziomie ustawowym (art. 10 ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego) i w postępowaniu karnym na równi z tajemnicą adwokacką (zmiany z 2024 r.). Tłumacz nie może ujawnić treści tłumaczenia bez zgody, pod groźbą kary dyscyplinarnej (do **5 lat** zawieszenia) lub karnej.

13.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Tłumacze podlegają reżimowi prawnemu właściwemu dla biegłych sądowych:** w procedurze cywilnej sądy wstrzymują wypłatę do czasu uprawomocnienia się postanowienia o kosztach, co potrafi trwać kilkanaście miesięcy (rekordowe przypadki to nawet **19 miesięcy**); od wystawienia rachunku za tłumaczenie zaczynają biec dla nich terminy opłacenia zaliczki na podatek dochodowy i składki zdrowotnej; tłumacze podlegają reżimowi prawnemu właściwemu dla biegłych sądowych (zaskarżalność kosztów przez strony), mimo że ich rola jest odtwórcza, a nie opiniodawcza;

- **Opłaty za czynności tłumaczy nie są adekwatne do nakładu pracy oraz nie są dostosowane do realiów rynkowych:** stawki są ustalone na sztywno i nie podlegają automatycznej waloryzacji oraz są nieadekwatne do kosztów prowadzenia działalności (np. licencje oprogramowania TRADOS – min. **2000 zł**, szkolenia);
- **Zmiana charakteru zawodu tłumacza:** automatyzacja tłumaczeń oraz rozwój modeli językowych sprawiają, że tłumacz staje się weryfikatorem (post-editing) tekstów maszynowych; wobec powyższego, rola pełniona przez tłumacza przysięgłego staje się zbędna;
- **Organizacja pracy i warunki pracy:** konieczność fizycznego opieczętowywania dokumentów; wymóg dyspozycyjności – oczekiwanie natychmiastowego stawiennictwa na wezwanie organów ścigania dezorganizuje życie zawodowe i prywatne.

MEDIATORZY

14.1. Liczebność

- **Liczba mediatorów:** ok. 30 000.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości z 2025 r., w Polsce działa ok. 30 000 mediatorów, w tym stałych mediatorów sądowych wpisanych na listy prowadzone przez prezesów sądów okręgowych (ok. 15 000–20 000) oraz tych z list organizacji pozarządowych, uczelni i ośrodków mediacyjnych. Liczba ta rośnie dzięki projektowi ustawy o Krajowym Rejestrze Mediatorów (opublikowany 4 lipca 2025 r.), który ma ujednolicić bazę danych i profesjonalizować zawód. Trend wzrostowy wynika z promocji mediacji jako alternatywy dla postępowań sądowych – w 2019 r. skierowano do mediacji ok. 30 tys. spraw, a w 2025 r. wskaźnik ten jest wyższy dzięki pilotażom i obniżkom opłat sądowych.

14.2. Kompetencje i struktura zawodu

Zawód mediatora jest skąpo uregulowany – ma strukturę otwartą. Rozróżniamy dwie kategorie mediatorów: wpisanych na listy stałych mediatorów przy sądach okręgowych oraz tzw. „niewpisanych", powołanych na zasadzie konsensusu przez strony w mediacjach umownych.

Stały mediator może prowadzić tzw. mediacje sądowe, czyli w wyniku skierowania sprawy do mediacji przez sąd. Prawo stawia stałemu mediatorowi jedynie minimalne wymagania (mieć pełną zdolność do czynności prawnych, korzystać z pełni praw publicznych, posiadać wiedzę i umiejętności w zakresie mediacji, dawać rękojmię należytego wykonywania obowiązków, być osobą niekaraną za przestępstwo umyślne).

Zawód mediatora nie jest zatem zawodem zaufania publicznego. Mediatorzy nie mają samorządu zawodowego, który sprawowałby nadzór lub prowadził postępowania dyscyplinarne.

Sąd może skierować strony sporu do mediacji. Mediacja ma charakter fakultatywny. Wypracowana w ten sposób ugoda – po jej zatwierdzeniu przez sąd – uzyskuje moc ugody sądowej i może być podstawą egzekucji.

Pomimo że skuteczność mediacji jest stosunkowo wysoka (w sprawach cywilnych **22–30 %**, w sprawach rodzinnych i karnych często **60–90 %**), odsetek spraw kierowanych do mediacji w sądach powszechnych pozostaje bardzo niski (w 2023 r. wynosił ok. **1,6 %** spraw, w których mediacja jest możliwa – 34 484 sprawy). Mediacja realnie odciąża sądy i skraca czas trwania konfliktu dla stron.

14.3. Mediana zarobków

- **Mediana zarobków mediatora: 12 515 zł** (dane za 2025 r., wg Jooble i raportów branżowych).

Z uwagi na *deregulacyjny* charakter zawodu mediatora, poziom wynagrodzeń jest determinowany mechanizmami rynkowymi, co prowadzi do znaczącej zmienności stawek. Mediatorzy to zawód wolny, bez etatów – prowadzą działalność na własny rachunek lub w ośrodkach mediacyjnych. Struktura odzwierciedla decentralizację: większość pracuje lokalnie, na zlecenie sądów lub klientów prywatnych.

W mediacji sądowej wynagrodzenie mediatora w sprawach o prawa majątkowe o wartości do **200 tys. zł** wynosi **2%** wartości przedmiotu sporu, przy czym jego wysokość nie może być niższa niż **300 zł** ani wyższa niż **4000 zł**. W sprawach powyżej **200 tys. zł** wynagrodzenie wynosi **4000 zł** + **1%** od nadwyżki (maksymalnie **8000 zł**). W sprawach niemajątkowych (lub majątkowych bez ustalonej wartości przedmiotu sporu) – **300 zł** za pierwsze posiedzenie i **200 zł** za kolejne, łącznie do **900 zł**. Z uwagi na systematyczny wzrost liczby spraw kierowanych do mediacji oraz wzrost jej efektywności (mediacja zakończona zawarciem ugody) następuje również systematyczny wzrost zarobków mediatorów.

MEDIATORZY – OBSZARY ZATRUDNIENIA I ZLECEŃ

OBSZAR ZATRUDNIENIA / ZLECEŃ	PRZYBLIŻONA LICZBA MEDIATORÓW	ROLA I CHARAKTERYSTYKA
Sądy okręgowe (listy stałych mediatorów)	ok. 15 000–20 000 (ok. 50–60%)	Nadzór nad mediacjami w okręgach; sprawy cywilne, gospodarcze, rodzinne. Wpis przez prezesa SO; mediacje na zlecenie sądów rejonowych.
Sądy rejonowe (lokalne zlecenia)	ok. 8000–10 000 (ok. 25–30%)	Bezpośrednie sprawy lokalne: rozwody, alimenty, drobne karne. Współpraca z SR poprzez SO.
Ośrodki mediacyjne i organizacje (NGO, uczelnie)	ok. 3000–5000 (ok. 10–15%)	Prywatne i pozasądowe: pracownicze, biznesowe; listy odrębne, ale uznawane przez sądy.
Inne (karne, nieletni, apelacyjne)	ok. 1000–2000 (ok. 5%)	Specjalistyczne: mediacje karne (wykaz MS); minimalny udział w apelacjach.

14.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Mediator nie korzysta ze szczególnych gwarancji ochronnych charakterystycznych dla zawodów zaufania publicznego.

Jest objęty ustawowym obowiązkiem zachowania poufności.

Stały mediator podlega nadzorowi prezesa sądu okręgowego i może zostać skreślony z listy w razie niespełniania wymogów ustawowych lub rażącego naruszenia zasad mediacji. Nie wyłącza to jednak możliwości prowadzenia mediacji prywatnych.

14.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Niska liczba sporów rozstrzyganych przez mediatorów:** brak odpowiedniej promocji oraz wystarczających zachęt instytucjonalnych i prawnych do korzystania z mediacji.

DORADCY RESTRUKTURYZACYJNI

15.1. Liczebność

- **Liczba doradców:** 2243.

Liczba doradców jest relatywnie niewielka, natomiast na przestrzeni lat stopniowo rośnie, choć nie wszyscy są aktywni.

15.2. Kompetencje i struktura zawodu

Ustawodawca ukształtował strukturę zawodu doradcy restrukturyzacyjnego jako dwupoziomową, obejmującą licencjonowanych doradców oraz kwalifikowanych doradców restrukturyzacyjnych. Różni ich zakres postępowań, do których mogą być wyznaczani. Uzyskanie licencji jest uzależnione od spełnienia wymogów formalno-kwalifikacyjnych (np. wykształcenie) i zdania egzaminu prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości. Natomiast kwalifikowany doradca musi się wykazać doświadczeniem i sukcesami. Obecnie ok. **6%** doradców jest kwalifikowanych.

Licencja doradcy restrukturyzacyjnego stanowi bezwzględny warunek sprawowania następujących funkcji:

- Syndyka lub tymczasowego nadzorcy sądowego w postępowaniu upadłościowym;
- Nadzorcy układu lub nadzorcy sądowego w postępowaniu restrukturyzacyjnym;
- Zarządcy przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego w postępowaniu restrukturyzacyjnym, upadłościowym lub cywilnym egzekucyjnym.

Wyłącznie doradca kwalifikowany jest uprawniony do prowadzenia postępowań dotyczących:

- Dużych przedsiębiorców (minimum 250 pracowników, minimum 50 mln euro obrotu, min. 43 mln euro aktywów);
- Spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa;
- Przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym.

Doradcy restrukturyzacyjni nie mają swojego samorządu zawodowego.

15.3. Mediana zarobków

- **Mediana zarobków:** ok. **30 000 zł**.

15.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Doradcy restrukturyzacyjni nie posiadają ustawowej ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym; jedynie w szczególnych przypadkach wykonywania funkcji zarządcy lub syndyka mogą być traktowani jako osoby pełniące funkcje publiczne, co wynika z orzecznictwa, a nie z regulacji ustawowej.

Nadzór nad działalnością doradców sprawuje Minister Sprawiedliwości. W ramach nadzoru Minister może cofnąć lub zawiesić licencję doradcy. Powyższe jest dokonywane w formie decyzji administracyjnej. Doradcy przysługuje pełna ścieżka odwoławcza zgodnie z procedurą administracyjną (ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do WSA i skarga kasacyjna do NSA).

15.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Brak samorządu zawodowego:** autonomia zawodu jest istotnie ograniczona względem innych zawodów prawniczych – odpowiedzialność zawodowa jest oparta na decyzji Ministra.

RZECZNICY PATENTOWI

- **Liczba rzeczników:** ok. 1 000;
- **Mediana zarobków: 8 100–13 550 zł**.

W Polsce jest około 1000 rzeczników patentowych, co potwierdzają dane z różnych źródeł, w tym Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, przy czym aktywnych zawodowo jest około **70%** z nich.

Aby zostać rzecznikiem patentowym, należy ukończyć studia magisterskie na kierunku technicznym lub prawniczym, następnie odbyć trzyletnią aplikację rzecznikowską, a na końcu zdać egzamin kwalifikacyjny. Po spełnieniu pozostałych wymogów formalnych, takich jak posiadanie obywatelstwa Unii Europejskiej, pełna zdolność do czynności prawnych, niekaralność i rękojmia rzetelnego wykonywania zawodu, można uzyskać wpis na listę rzeczników patentowych.

BIEGLI REWIDENCI

- **Liczba biegłych rewidentów:** 4829;
- **Mediana zarobków: 6 000–7 000 zł**.

Na koniec sierpnia 2025 r. w Polsce było 4829 biegłych rewidentów. Dane z poprzedniego roku (koniec 2023 r.) wskazywały na 4948 biegłych.

Aby zostać biegłym rewidentem, należy ukończyć studia wyższe, odbyć roczną praktykę rachunkową i co najmniej dwuletnią aplikację w firmie audytorskiej, a następnie zdać 10 egzaminów teoretycznych i egzamin dyplomowy prowadzony przez Komisję Egzaminacyjną przy Krajowej Radzie Biegłych Rewidentów. Ostatnim krokiem jest złożenie ślubowania i wpis do rejestru biegłych rewidentów prowadzonego przez Polską Izbę Biegłych Rewidentów.

Samorząd zawodowy: Polska Izba Biegłych Rewidentów (PIBR). Jest to samorząd zawodowy z osobowością prawną, który skupia wszystkich biegłych rewidentów w Polsce.

DETEKTYWI

18.1. Liczebność

- **Liczba przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w zakresie usług detektywistycznych:** 2467 (stan na dzień 27 lutego 2026 r.).

Ustawa przewiduje dwa odrębne reżimy rejestrowe: rejestr działalności detektywistycznej (rejestr przedsiębiorców) oraz rejestr detektywów (rejestr osób posiadających licencję). Rejestr przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną w zakresie usług detektywistycznych prowadzony jest przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

18.2. Kompetencje i struktura zawodu

Detektyw wykonuje czynności polegające na uzyskiwaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach – w szczególności w sprawach rodzinnych, gospodarczych, ubezpieczeniowych, a także w zakresie poszukiwania osób zaginionych lub ukrywających się oraz poszukiwania mienia. Do podstawowych czynności należy zbieranie informacji, prowadzenie obserwacji, poszukiwanie osób i mienia oraz dokumentowanie faktów. Detektyw nie wykonuje zadań władczych – działa w obrocie prywatnym, w granicach prawa powszechnie obowiązującego.

Licencję wydaje (odmawia jej wydania, zawiesza i cofa) komendant wojewódzki Policji właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o licencję; licencja jest wydawana na czas nieoznaczony.

Wymagania wobec osoby ubiegającej się o wydanie licencji detektywa obejmują w szczególności: ukończenie 21. roku życia, posiadanie co najmniej wykształcenia średniego lub branżowego, pełną zdolność do czynności prawnych, niekaralność za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe oraz brak toczącego się postępowania karnego o takie przestępstwo. Kandydat powinien ponadto posiadać zdolność psychiczną do wykonywania zawodu, ukończyć wymagane szkolenie oraz nie być w okresie ostatnich **5 lat** zwolnionym dyscyplinarnie z Policji ani innej służby, w której pełnił służbę lub był zatrudniony.

18.3. Mediana zarobków

- **Mediana zarobków: 10 110 zł** (stan na 2025 r.).

Zarobki w zawodzie są bardzo zróżnicowane.

18.4. Zakres gwarancji prawnych i odpowiedzialność

Detektyw podlega odpowiedzialności karnej i cywilnej na zasadach ogólnych.

Kontrolę działalności detektywów przeprowadza Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – może upoważnić do dokonania tych czynności Komendanta Głównego Policji oraz komendantów wojewódzkich Policji. Minister może cofnąć licencję w przypadku stwierdzenia naruszeń.

Wykonywanie działalności bez wpisu do rejestru lub wykonywanie czynności detektywa bez licencji jest penalizowane – jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3.

18.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Ograniczone uprawnienia i znaczenie procesowe:** brak uprzywilejowania procesowego w postępowaniu sądowym; w Niemczech raporty, zdjęcia i inne materiały dowodowe detektywów są przyjmowane jako wiarygodny dowód (zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych).

SŁUŻBA WIĘZIENNA

19.1. Liczebność

- **Liczba funkcjonariuszy:** ok. 29 000;
- **Liczba wakatów:** ok. 1 800.

Służba Więzienna jest jedną z największych formacji mundurowych w Polsce, zatrudniającą funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych. Liczba funkcjonariuszy utrzymuje się na stabilnym poziomie ok. 29 tys. osób, w tym strażników, wychowawców, psychologów i personelu administracyjnego. Wakaty

oscylują wokół 1 800–2 000 etatów, co stanowi ok. **6%** stanu etatowego, głównie w jednostkach penitencjarnych na szczeblu lokalnym. Trend wskazuje na problemy z naborem, mimo wzrostu liczby podań w 2025 r. (ok. 4 600 do czerwca). W porównaniu z latami poprzednimi (np. z 2024 r., gdy wakaty wynosiły ok. 1 700–1 800), sytuacja jest ustabilizowana, ale braki kadrowe wpływają na obciążenie pracą. Liczba jednostek penitencjarnych to ok. 150, w tym zakłady karne, areszty śledcze i szpitale więzienne, z pojemnością ok. 84 tys. miejsc (przy zaludnieniu ok. 74–75 tys. osadzonych w 2025 r., co oznacza ok. 20 tys. wolnych miejsc).

19.2. Kompetencje i struktura zawodu

Służba Więzienna jest umundurowaną i uzbrojoną formacją apolityczną podległą Ministrowi Sprawiedliwości, realizującą zadania w zakresie wykonywania kar pozbawienia wolności, tymczasowego aresztowania oraz resocjalizacji osadzonych. Podstawowe kompetencje obejmują: ochronę społeczeństwa przed sprawcami przestępstw, zapewnienie bezpieczeństwa w jednostkach penitencjarnych, konwojowanie osadzonych, resocjalizację poprzez programy edukacyjne, terapeutyczne i zawodowe, a także współpracę z innymi formacjami mundurowymi (Policja, Straż Graniczna, ABW). Funkcjonariusze wykonują czynności na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego, w tym nadzór nad osadzonymi, zapobieganie ucieczkom i incydentom oraz wspieranie readaptacji społecznej.

Struktura organizacyjna jest hierarchiczna i trójstopniowa: na szczycie Centralny Zarząd Służby Więziennej (z biurami ds. budżetu, dozoru elektronicznego, emerytalnymi, ochrony itp.), poniżej okręgowe inspektoraty Służby Więziennej (11–16 okręgów, kierowane przez dyrektorów okręgowych), a na najniższym szczeblu jednostki penitencjarne (zakłady karne, areszty śledcze). Większość funkcjonariuszy (ok. **70–80%**) pracuje w jednostkach bazowych, obsługujących codzienne operacje. Powołanie na stanowisko funkcjonariusza następuje po konkursie i szkoleniu w ośrodkach szkoleniowych SW. W 2025 r. planowane są reformy, w tym modernizacja na lata 2026–2029, skupiona na bezpieczeństwie i warunkach służby.

19.3. Mediana zarobków

Mediana miesięcznych wynagrodzeń całkowitych funkcjonariuszy Służby Więziennej w Polsce wynosi **7 500 zł** brutto (dane za jesień i zimę 2025 r.). Zarobki zależą od stopnia służbowego, stażu, dodatków (np. za służbę w warunkach szkodliwych, nocną, nadgodziny) oraz lokalizacji. Wynagrodzenie oblicza się na podstawie kwoty bazowej (podobnie jak u sędziów i prokuratorów), mnożonej przez współczynnik zależny od stopnia (np. strażnik: 1,5–2,0; oficer: 2,5–3,5). W 2025 r. wprowadzono podwyżki o ok. **14–20%**, w tym rewaloryzację o **20%** podstawy. Najniższe uposażenie zasadnicze brutto dla początkującego strażnika to ok. **5 000–5 500 zł**, a dla wyższych stopni ok. **8 000–10 000 zł**. Od uposażenia nie odprowadza się składek na ubezpieczenie społeczne w pełnym zakresie, co wpływa na wysokość netto (ok. **4 900–5 300 zł** na start).

19.4. Zakres immunitetu

Funkcjonariusze Służby Więziennej nie posiadają immunitetu formalnego ani materialnego w zakresie porównywalnym z sędziami czy prokuratorami, ale korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Obejmuje to karalność za napaść, znieważenie lub czynną napaść podczas wykonywania obowiązków służbowych. W przypadku pokrzywdzenia w związku z czynnościami służbowymi, funkcjonariusz może wnioskować o bezpłatną ochronę prawną w postępowaniu karnym. Ochrona nie jest

absolutna i nie chroni przed odpowiedzialnością dyscyplinarną, cywilną czy karną za nadużycia (np. przekroczenie uprawnień). Wyjątki dotyczą użycia siły proporcjonalnej do zagrożenia, np. w celu zapobieżenia ucieczce. Immunitet nie przysługuje osobom z immunitetami dyplomatycznymi.

19.5. Najważniejsze zidentyfikowane problemy

- **Kryzys kadrowy i utrzymujące się wakaty:** pomimo wzrostu liczby kandydatów do służby, poziom wakatów utrzymuje się na poziomie ok. **6%**, co powoduje zwiększone obciążenie funkcjonariuszy oraz wpływa na ciągłość i bezpieczeństwo funkcjonowania jednostek;
- **Podwyższone ryzyko bezpieczeństwa funkcjonariuszy:** wykonywanie obowiązków wiąże się z realnym zagrożeniem dla zdrowia i życia funkcjonariuszy; w 2024 r. odnotowano 91 napaści na funkcjonariuszy, a ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują na niedostateczne zabezpieczenia infrastrukturalne oraz brak trwałych zmian systemowych po incydentach;
- **Niewystarczające warunki bytowe i infrastrukturalne:** w części jednostek występują problemy związane z przeludnieniem, wysokimi temperaturami w celach, niedostosowaną infrastrukturą techniczną oraz brakiem odpowiednich systemów klimatyzacji, co negatywnie wpływa zarówno na warunki służby, jak i na sytuację osadzonych;
- **Ograniczona skuteczność programów resocjalizacyjnych:** istnieją wyzwania związane z efektywnością programów readaptacji społecznej oraz niskimi wskaźnikami trwałego powrotu do życia poza przestępczością, co wskazuje na potrzebę modernizacji systemu w perspektywie lat 2026–2029;
- **Nieadekwatne wynagrodzenia i spadek motywacji:** poziom wynagrodzeń, w relacji do charakteru i ryzyka służby, pozostaje niewystarczający, co przyczynia się do odpływu kadr oraz osłabienia stabilności zatrudnienia;
- **Niedostateczne wsparcie szkoleniowe:** obowiązujący system doskonalenia zawodowego wymaga optymalizacji w zakresie budowania kompetencji związanych z bezpieczeństwem publicznym, reagowaniem kryzysowym oraz pracą w środowisku wysokiego ryzyka.

Wymiar sprawiedliwości w liczbach

ABSTRAKT

Te same 15 milionów spraw, ponad dwa razy większa zaległość.

Do sądów powszechnych wpływa od piętnastu lat 14–15 mln spraw rocznie. W 2025 r. było ich 15,3 mln, a sądy załatwiły 14,5 mln. Liczba spraw niezakończonych na koniec roku wzrosła z 1,9 mln w 2011 r. do 4,4 mln w 2025 r.

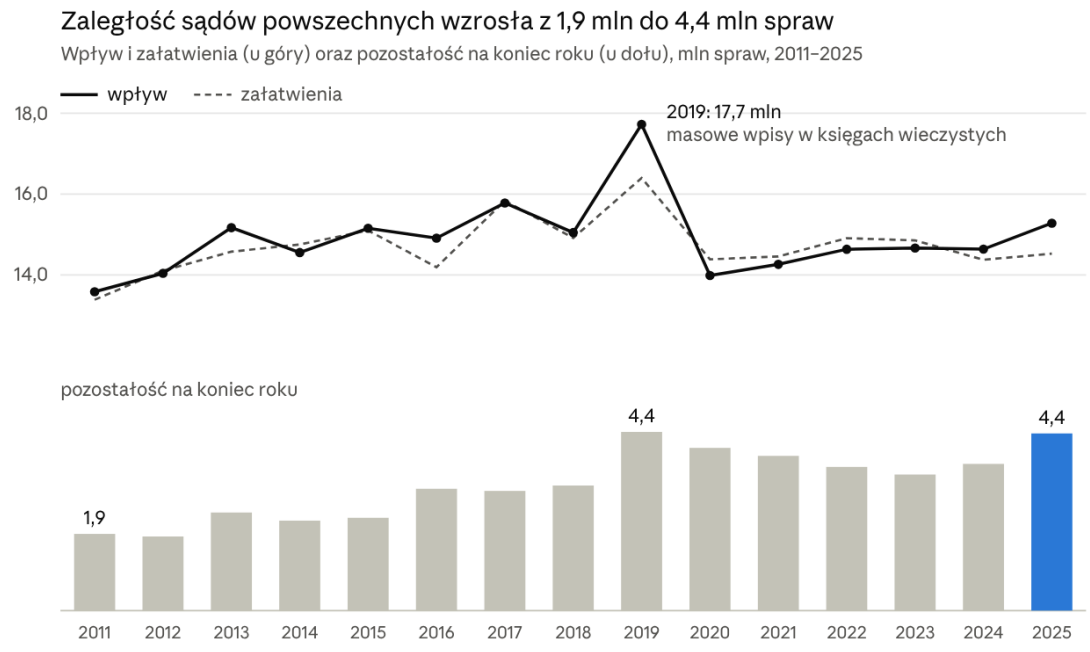
Statystyka ogólna myli w obie strony. Co trzecia „sprawa" to wpis w księdze wieczystej, a ponad połowa wpływu to rejestry i elektroniczne nakazy zapłaty. Zarazem tam, gdzie obywatel czeka na wyrok w sporze, czas rośnie: proces cywilny w sądzie rejonowym trwał 9,2 miesiąca w 2013 r. i 16,5 miesiąca w 2023 r.

*Liczba sędziów spadła w dekadę o **7%**, a przybyło asesorów, referendarzy i asystentów. Przestępczość i liczba spraw karnych maleją.*

Wynik: system utrzymuje równowagę w sprawach masowych i rejestrowych, a przegrywa w sprawach spornych, seryjnych i odwoławczych.

WPŁYW, ZAŁATWIENIA I ZALEGŁOŚĆ

Sądy powszechne od 2011 r. przyjmują i kończą podobną liczbę spraw, ale każdy rok z nadwyżką wpływu zostawia trwały ślad w zaległości. Wskaźnik opanowania wpływu spadł poniżej **99%** w latach 2011, 2013, 2016, 2019, 2024 i 2025; w 2025 r. wyniósł **95,1%**.



Źródło: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ewidencja spraw w sądach powszechnych 2011–2024 oraz Ewidencja spraw według działów prawa i instancyjności w 2025 r. (stan na 26.01.2026)

Zaległość odpowiadała 52 dniom pracy sądów w 2011 r., 92 dniom w 2024 r. i 110 dniom w 2025 r. (pozostałość w relacji do rocznych załatwień). Odrobienie skoku z 2019 r. zajęło cztery lata i nie było pełne.

Wzrost z 2025 r. ma jednak wąskie źródło. Z 755 tys. spraw, o które urosła pozostałość, **97%** przypada na księgi wieczyste i elektroniczne postępowanie upominawcze (EPU).

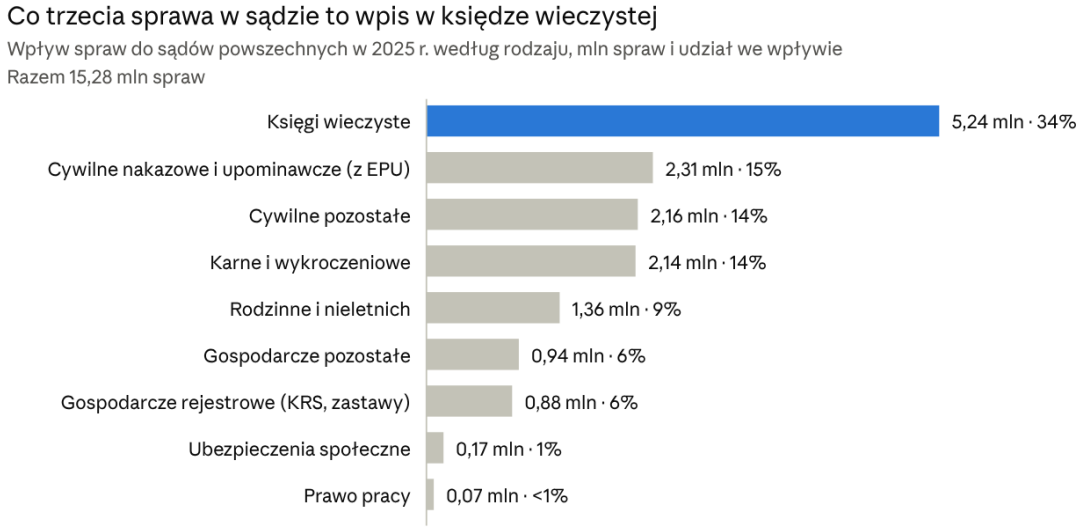
STRUKTURA PRZYROSTU ZALEGŁOŚCI W 2025 R.

SKŁADNIK PRZYROSTU POZOSTAŁOŚCI W 2025 R.	ZMIANA	UDZIAŁ
Księgi wieczyste	+540 tys.	72%
EPU w sprawach cywilnych	+178 tys.	24%
EPU w sprawach gospodarczych	+14 tys.	2%
Wszystkie pozostałe sprawy	+22 tys.	3%

Po odjęciu ksiąg wieczystych i EPU zaległość wynosi 2,43 mln spraw i w 2025 r. wzrosła o **0,9%**. To jest właściwa miara zatoru w sprawach, w których sąd rozstrzyga spór.

CO NAPRAWDĘ WPŁYWA DO SĄDÓW

Ponad połowa z 15,3 mln spraw to czynności rejestrowe i masowe nakazy zapłaty. Księgi wieczyste, EPU oraz rejestry gospodarcze dają łącznie **53%** wpływu, a spraw w potocznym rozumieniu jest około 7,1 mln.



Źródło: MS, Ewidencja spraw według działów prawa i instancyjności w sądach powszechnych w 2025 r. (stan na 26.01.2026); podział spraw cywilnych i gospodarczych według repertoriów – obliczenia własne

Sądy rejonowe przyjmują **92%** spraw i mają **84%** zaległości. Sądy okręgowe przy 1,0 mln wpływu utrzymują 0,56 mln spraw w toku, czyli ponad pół roku pracy. Najszybciej pogarsza się sytuacja sądów apelacyjnych: pozostałość wzrosła tam w 2025 r. ze 123 tys. do 142 tys. spraw przy załatwieniach na poziomie 174 tys.

Sprawy karne stanowią **14%** wpływu i jest ich o **24%** mniej niż w 2014 r. Liczba spraw o wykroczenia spadła z 702 tys. w 2014 r. do 345 tys. w 2023 r.

KATEGORIE SPRAW PROBLEMATYCZNYCH

Uczestnicy spotkań z czerwca–września 2026 r., w tym sędziowie, wskazywali te same kategorie, które wyróżniają się w danych. Statystyka potwierdza osiem z dziewięciu; dla dziewiątej jawne są tylko dane zbiorcze.

KATEGORIE SPRAW PROBLEMATYCZNYCH – POSTULATY A DANE

KATEGORIA	CO ZGŁASZALI SĘDZIOWIE	CO WIDAĆ W DANYCH
Sprawy frankowe i inne seryjne	setki identycznych spraw rozpoznawanych osobno, rozbieżne orzeczenia; postulat sprawy wzorcowej i łączenia przy wpływie	Fala przeszła do II instancji: wpływ spraw cywilnych do sądów apelacyjnych wzrósł z 32 tys. (2021) do 115 tys. (2025), pozostałość z 17 tys. do 107 tys. Zaległe apelacje cywilne odpowiadają dwóm latom pracy. MS (interpelacja nr 16242): wpływ apelacji cywilnych i gospodarczych wzrósł z 17,5 tys. w 2020 r. do 59,8 tys. w 2025 r., a obsada pionu cywilnego sądów apelacyjnych o 15%
Seryjne roszczenia pracownicze	to samo zjawisko w pionie pracy	Wpływ spraw z zakresu prawa pracy: 67 tys. (2023), 109 tys. (2024), 75 tys. (2025)
Spory z ZUS	ciężar dowodowy i liczni biegli; nie przenosić do sądów administracyjnych w pierwszym etapie	Wpływ 175 tys. w 2025 r. (+19%), pozostałość 134 tys., czyli dziesięć miesięcy pracy
Księgi wieczyste i KRS	centralizacja i automatyczny przydział do najmniej obciążonych referendarzy	Wpływ 5,24 mln, pozostałość 1,61 mln (+51% w 2025 r.)
EPU i nakazy zapłaty	spadek wpływu po badaniu przedawnienia z urzędu; automatyzacja, przyszłość e-sądu w Lublinie	Wpływ EPU: 2,26 mln (2019), 1,74 mln (2025). Pozostałość mimo to wzrosła w 2025 r. ze 127 tys. do 305 tys.
Sprawy działowe (dział spadku, podział majątku, zniesienie współwłasności)	przenieść do trybu procesowego, nakazy referendarzy	Dział spadku 2023: wpływ 14,3 tys., załatwiono 13,5 tys., w toku pozostało 17,4 tys., czyli ok. 470 dni pracy
Rozwody i alimenty	najpierw ugoda, potem orzeczenie; tabele alimentacyjne	Rozwody 2023: wpływ 80,7 tys., w toku 57,8 tys. Sprawy o alimenty: 35,6 tys. wpływu w 2020 r., 76,7 tys. w 2023 r.
Upadłości	dysfunkcyjna upadłość konsumencka, słaby nadzór nad syndykami	Postępowanie po ogłoszeniu upadłości trwa średnio 50 miesięcy
Kontrola operacyjna	tysiące wniosków rocznie w jednym sądzie, kontrola fikcyjna	Dane zbiorcze są jawne: łączna liczba osób objętych wnioskami, zgodami i odmowami sądu (odpowiedź MS na interpelację nr 5082). Podział na sądy nie jest publikowany.

Opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości (IWS) dodają do tych kategorii cztery ustalenia, które warto uwzględnić w postulatach:

- **Sprawy działowe.** Źródeł „zapaści" tych postępowań IWS (2019) szuka nie w przepisach, lecz w organizacji: braku wsparcia sędziego przez referendarza i asystenta. Samo przeniesienie do trybu procesowego może więc nie wystarczyć;
- **Spadki.** W badanych wieloletnich sprawach o stwierdzenie nabycia spadku (IWS 2022) postępowanie trwało średnio 3 lata przy dziedziczeniu testamentowym i 3,5 roku przy ustawowym; najczęstszą przyczyną odroczeń była konieczność poszukiwania spadkobierców (122 z 201 badanych spraw);

- **Upadłości.** W badaniu aktowym IWS (2022) postępowania upadłościowe zakończone trwały średnio **807 dni** (mediana 764), a umorzone **491 dni**. Po stronie sądu jako pierwszą nieprawidłowość wskazano nieefektywny podział zadań między sędziów, referendarzy, asystentów i urzędników;
- **Asystenci.** IWS (2017) nie znalazł związku między liczbą asystentów a liczbą załatwionych spraw w wydziałach karnych sądów okręgowych; w cywilnych dodatkowy asystent wiązał się z kilkunastoprocentowym wzrostem załatwień. Postulat „jeden asystent na sędziego" ma więc oparcie głównie dla pionu cywilnego.

KADRY, OBCIĄŻENIE I CZAS TRWANIA POSTĘPOWAŃ

Sędziów jest o 734 mniej niż dekadę temu, ale łączna liczba orzeczników się nie zmieniła, bo lukę wypełnili asesorzy. Rosła przede wszystkim kadra, która obsługuje sprawy rejestrowe i wspiera sędziego.

KADRY SĄDÓW POWSZECHNYCH 2014–2024

GRUPA (SĄDY POWSZECHNE)	2014	2019	2024	ZMIANA 2014–2024
Sędziowie razem	9 932	9 202	9 198	−7%
w tym sądów rejonowych	6 651	6 224	5 988	−10%
w tym sądów okręgowych	2 788	2 535	2 733	−2%
w tym sądów apelacyjnych	493	443	477	−3%
Asesorzy sądowi	0	370	765	nowa grupa od 2017 r.
Referendarze sądowi	1 790	2 489	2 769	+55%
Asystenci sędziów	3 247	3 636	4 269	+31%
Urzędnicy	26 887	28 694	31 964	+19%

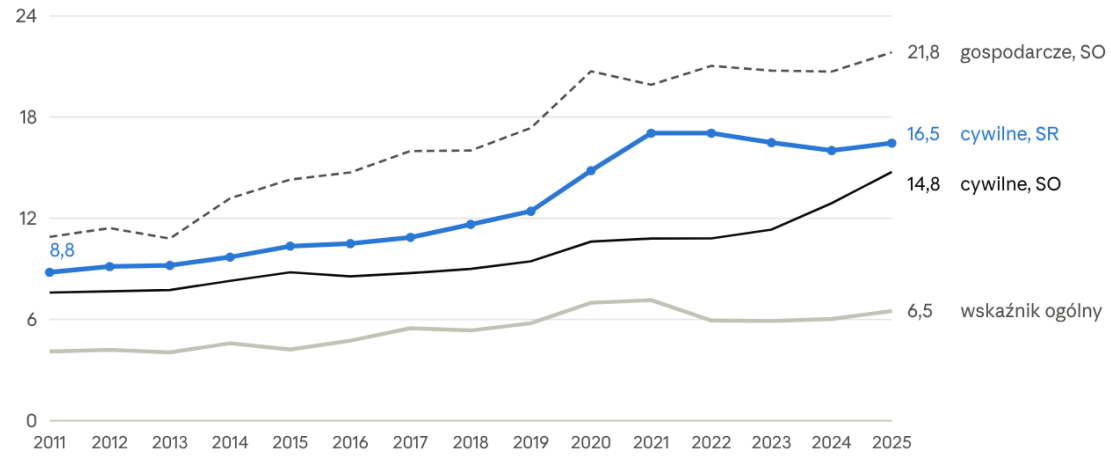
Na jednego sędziego przypadało w 2024 r. 1 591 spraw wpływu, a po doliczeniu asesorów i referendarzy 1 150 na orzecznika. Średnia ta niewiele mówi o obciążeniu: według NIK ponad **40%** sędziów zajmowało stanowiska funkcyjne z obniżonym przydziałem spraw, a większość wpływu to sprawy rejestrowe i nakazowe.

Wakatów jest mniej, niż się powszechnie przyjmuje. Według odpowiedzi MS na interpelacje nr 12403 i 16242 nieobsadzonych etatów sędziowskich było 660 na koniec 2023 r. i 496 w połowie 2025 r., czyli **5,1%** limitu. Łącznie z asesorskimi: 680 na koniec 2023 r., 580 na koniec 2024 r. i 597 w połowie 2025 r.

Czas trwania postępowań rośnie w każdym ujęciu. Wskaźnik ogólny wydłużył się z 4,1 miesiąca w 2013 r. do 5,9 w 2023 r., a w sprawach procesowych w sądach rejonowych przybyło w tym czasie ponad pół roku.

Proces cywilny w sądzie rejonowym trwa 16,5 miesiąca, prawie dwa razy dłużej niż w 2011 r.

Średni czas w I instancji, miesiące, 2011–2025; sprawy procesowe, sądy rejonowe (SR) i okręgowe (SO)



Źródło: MS, Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2025 – wybrane repertoria (ISWS); sprawy procesowe: repertoria C i GC

Wskaźnik ogólny spadł między 2021 a 2022 r. z 7,2 do 5,9 miesiąca, bo MS zmieniło zakres spraw, z których go liczy; serie dla poszczególnych repertoriów są ciągłe.

ŚREDNI CZAS TRWANIA POSTĘPOWAŃ W I INSTANCJI (MIESIĄCE)

SPRAWY, I INSTANCJA	2011	2023	2025	TRWAJĄCE PONAD ROK (2025)
Sądy rejonowe ogółem	3,9	5,7	6,1	10%
Sądy okręgowe ogółem	7,0	9,6	12,1	30%
Cywilne procesowe, sąd rejonowy	8,8	16,5	16,5	44%
Cywilne procesowe, sąd okręgowy	7,6	11,3	14,8	40%
Gospodarcze procesowe, sąd rejonowy	9,2	17,7	14,9	41%
Gospodarcze procesowe, sąd okręgowy	10,9	20,8	21,8	56%
Karne procesowe, sąd rejonowy	4,9	5,7	5,8	–
Wykroczeniowe	2,5	3,0	3,0	–
Rodzinne procesowe	4,5	7,9	8,2	–
EPU (cywilne)	–	3,5	4,2	–
Po ogłoszeniu upadłości	30,6	29,1	50,5	–

„–" – brak danych.

Wartości w miesiącach. Sprawy karne i wykroczeniowe są stabilne od piętnastu lat. Cały przyrost czasu przypada na sprawy cywilne i gospodarcze procesowe oraz upadłości, a w sądach okręgowych przyspieszył po 2023 r.

Żaden z tych mierników nie pokazuje czasu od pierwszej rejestracji sprawy do prawomocnego zakończenia po apelacji. NIK wskazała też rozpiętość między sądami: sprawa cywilna procesowa w sądzie okręgowym trwała w 2023 r. od 6,9 miesiąca w Świdnicy do 16,6 miesiąca na warszawskiej Pradze.

POLSKA NA TLE EUROPY

Polskie sądy nie są wolne na tle Europy, ale pogarszały się najszybciej. W badaniu IWS dla 12 państw szacowany czas rozpoznania sprawy wzrósł w Polsce z **54 dni** w 2010 r. do **88 dni** w 2016 r., czyli o **62%** – najwięcej w całej grupie. Ta sama miara policzona dla sądów powszechnych daje dziś **110 dni**.

CZAS ROZPOZNANIA SPRAWY – POLSKA NA TLE WYBRANYCH PAŃSTW (IWS)

PAŃSTWO	CZAS ROZPOZNANIA SPRAWY 2010 (DNI)	CZAS ROZPOZNANIA SPRAWY 2016 (DNI)
Dania	30	23
Estonia	107	41
Austria	56	57
Polska	54	88
Francja	192	229
Włochy	410	394

IWS sprawdził, co tłumaczy różnice między państwami. Liczba sędziów, liczba urzędników, wzrost wpływu i budżet mają związek słaby albo odwrotny od oczekiwanego. Silnie działa jeden czynnik: zaległość na początku roku (korelacja 0,8). To wzmacnia tezę, że jednorazowe skoki pozostałości trzeba odrabiać celowo, bo same nie znikają.

Pozostałe ustalenia IWS na danych CEPEJ za 2016 r.:

- Polska miała 26 sędziów na 100 tys. mieszkańców (Chorwacja i Słowenia po 43) i najwięcej sędziów w liczbach bezwzględnych;
- Na sędziego przypadało 1 213 spraw wpływu wobec 1 013 w 2010 r.;
- Budżet sądów w przeliczeniu na sprawę wynosił 119 euro i był jednym z trzech najniższych (Francja 894 euro);
- W sprawach nieprocesowych cywilnych i gospodarczych sądy opanowały **86%** wpływu, najmniej wśród 12 państw;
- Proces cywilny i gospodarczy trwał **225 dni** przy średniej 247, a sprawa karna **95 dni** przy opanowaniu wpływu **105%**.

Nowsza edycja CEPEJ (dane za 2022 r.) pokazuje, że pogorszenie trwało dalej, i to w sprawach spornych:

SPRAWNOŚĆ POLSKICH SĄDÓW WEDŁUG CEPEJ		
POLSKA, CEPEJ, DANE ZA 2022 R.	**CZAS ROZPOZNANIA (DNI)**	**OPANOWANIE WPŁYWU**
Sprawy cywilne i gospodarcze procesowe, I instancja	362	98%
Sprawy cywilne i gospodarcze procesowe, II instancja	232	91%
Sprawy cywilne w Sądzie Najwyższym	361	75%
Sprawy karne, I instancja	68	101%
Sprawy administracyjne, I instancja	163	99%
Sprawy administracyjne, NSA	647	93%

Proces cywilny i gospodarczy w I instancji wydłużył się z **225 dni** w 2016 r. do **362 dni** w 2022 r. Sprawy karne pozostają szybkie. Budżet sądów wyniósł 61,9 euro na mieszkańca (50,6 w 2020 r.) i według CEPEJ jest powyżej mediany Rady Europy.

PRZESTĘPCZOŚĆ, ŚCIGANIE I WIĘZIENNICTWO

Obciążenie części karnej systemu maleje: przestępstw stwierdzonych jest o **11%** mniej niż w 2014 r., spraw karnych w sądach o **24%** mniej, a osadzonych o **11%** mniej. Wyjątkiem są tymczasowe aresztowania, których przybyło o **22%**.

PRZESTĘPCZOŚĆ, ŚCIGANIE I WIĘZIENNICTWO 2014–2024			
MIARA	**2014**	**2024**	**ZMIANA**
Przestępstwa stwierdzone	881 401	780 904	−11%
Wskaźnik wykrywalności	65,2%	71,5% (2023)	+6,3 pkt proc.
Wpływ spraw do prokuratur rejonowych	1 157 tys.	1 242 tys.	+7%
Prokuratorzy	5 877	5 879	bez zmian
Wpływ spraw karnych i wykroczeniowych do sądów	2 794 tys.	2 132 tys.	−24%
Osadzeni (stan na 31 grudnia)	77 371	69 137	−11%
w tym tymczasowo aresztowani	6 238	7 585	+22%
Zakłady karne i areszty śledcze	155	103	−34%
Funkcjonariusze Służby Więziennej	27 542	27 158	−1%

Prokuratura przy tej samej liczbie prokuratorów przyjmuje więcej spraw niż dekadę temu, choć przestępstw jest mniej. Służba Więzienna utrzymała stan kadrowy przy mniejszej liczbie osadzonych i o jedną trzecią mniejszej liczbie jednostek.

WNIOSKI Z DANYCH

Dane prowadzą do pięciu wniosków, które wspierają konkretne rozdziały raportu:

- **Problemem nie jest wpływ, tylko struktura.** Liczba spraw jest stabilna od 2011 r. Zaległość rośnie skokowo po zdarzeniach jednorazowych (księgi wieczyste w 2019 i 2025 r.) i nie jest potem odrabiana. To argument za wyprowadzeniem spraw rejestrowych poza orzecznictwo;
- **Statystyka ogólna ukrywa spory.** Po odjęciu ksiąg wieczystych, EPU i rejestrów zostaje ok. 7,1 mln spraw, a w nich czas trwania wydłużył się o ponad pół roku. Mierniki powinny być liczone osobno dla spraw spornych;
- **Wąskim gardłem staje się II instancja.** Zaległość apelacji cywilnych w sądach apelacyjnych odpowiada dwóm latom pracy. Sprawy seryjne wymagają mechanizmu sprawy wzorcowej, zanim trafią do odwołania;
- **Orzeczników jest tylu samo, zmienił się ich skład.** Sędziów ubyło 734, asesorów przybyło 765. Teza o brakach kadrowych powinna odnosić się do rozmieszczenia i specjalizacji, a nie do liczby ogólnej;
- **Część karna ma rezerwy.** Mniej przestępstw i spraw karnych przy stałej obsadzie prokuratury i Służby Więziennej.

Czas trwania postępowań sądowych w Polsce

ABSTRAKT

Przewlekłość – jedna z największych bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości.

*Średni czas trwania postępowania w I instancji wynosi 5,9 miesiąca, ale w sprawach cywilnych i rodzinnych sięga **12–14 miesięcy**, a w gospodarczych nawet **17–21 miesięcy**.*

Najdłużej czekają sprawy wielowątkowe wymagające obszernego materiału dowodowego. Elektroniczne postępowanie upominawcze trwa średnio tylko 3,5 miesiąca, ale stanowi wyjątek.

Jednocześnie system statystyki sądowej gromadzi ogromną ilość danych – tylko w 2019 r. wypełnianie formularzy zajęło pracownikom sądów czas równoważny 127,5 tys. godzin pracy. Mimo tego Ministerstwo nie publikuje pełnych danych, a publikowane statystyki zniekształcają rzeczywisty obraz obciążenia sędziów oraz czasu trwania spraw.

Wynik: przewlekłość postępowań jest jedną z największych bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości – bezpośrednio wpływa na zaufanie obywateli i koszty społeczno-gospodarcze.

BRAK TRANSPARENTNOŚCI STATYSTYK SĄDOWYCH

Ministerstwo nie zapewnia publicznego dostępu do pełnych danych o funkcjonowaniu sądów – od 2019 r. Ministerstwo zaprzestało publikacji pełnych danych statystycznych. Informacje o obciążeniu sędziów, realnym czasie pracy, strukturze spraw czy faktycznym wykorzystaniu zasobów są albo niepublikowane, albo publikowane fragmentarycznie.

W efekcie:

- Obywatele nie wiedzą, jak działa wymiar sprawiedliwości;
- Ustawodawca nie dysponuje pełną diagnozą systemu;
- Reformy są projektowane „w ciemno", mają charakter doraźny i reaktywny, a są opracowywane i wdrażane bez planowania strategicznego.

W zakresie danych dotyczących wydolności sądów i czasu trwania postępowań stwierdzono stosowanie rozwiązań metodologicznych, które prowadzą do zniekształcenia obrazu funkcjonowania sądów. W szczególności w niektórych tablicach statystycznych do ogólnej liczby spraw (a tym samym spraw załatwionych) wliczane są postępowania o charakterze wpadkowym (np. dotyczące przyznania pomocy prawnej z urzędu), jak również sprawy formalnie odrzucone, w tym takie, w których nie doszło do merytorycznego rozpoznania z uwagi na brak opłaty od pozwu. Tego rodzaju zabiegi metodologiczne prowadzą do sztucznego zawyżenia wskaźników sprawności i utrudniają rzetelną ocenę faktycznej pracy sądów.

NADMIAR SPRAWOZDAWCZOŚCI BEZ WARTOŚCI INFORMACYJNEJ

System sprawozdawczości i statystyki sądowej w Polsce nie spełnia funkcji informacyjnej.

System statystyki sądowej koncentruje się na rejestracji czynności, a nie na opisie procesów. Sądy raportują ogromną liczbę danych, które nie są analizowane, nie są publikowane, nie służą poprawie funkcjonowania systemu.

Według NIK:

Minister stworzył i utrzymywał system statystyki i sprawozdawczości sądowej, w którym odnotowywana była niemal każda czynność urzędowa sądów. System ten wymuszał na sądach stałe, pracochłonne działania. Przykładowo, w 2019 r. czynności związane z przygotowaniem danych do sprawozdań statystycznych na 28 obowiązujących formularzach oraz ich wypełnieniem zajęły pracownikom sądów czas równoważny 127,5 tys. godzin pracy. Potencjał wynikający z niezwykle rozbudowanego systemu statystyki sądowej nie był jednak skutecznie wykorzystywany. Minister nie przedstawił także NIK opartych o zgromadzone dane kompleksowych diagnoz sprawności funkcjonowania sądownictwa, w tym pogłębionych innymi badaniami np. jakościowymi, aktowymi, czy opracowaniami naukowymi.

Należy podkreślić, że żaden z mierników stosowanych przez Ministra nie pokazywał średniego czasu trwania postępowania od dnia pierwszego zarejestrowania sprawy w ewidencji sądowej, aż do jej prawomocnego zakończenia, w sytuacji gdy sprawa nie zakończyła się w I instancji (tj. złożona została np. apelacja).

Ustalenia kontroli NIK wykazały też, że publicznie prezentowane wskaźniki sprawności sądów, w tym mierników/wskaźników wykorzystywanych przez Ministra i prezesów sądów w ramach kontroli zarządczej obarczone były błędem nadmiernej generalizacji (uogólnienia). Im bardziej ogólny był wskaźnik, a zatem szerszy zakres danych, tym bardziej wynik odstawał od rzeczywistości sądowej, nie w ujęciu statystycznym, ale tak jak jest ona postrzegana przez interesantów sądów. Istotne znaczenie dla wartości mierników miało np. uwzględnienie najliczniejszych i stosunkowo prostych do rozpoznania spraw upominawczych w postępowaniu elektronicznym (EPU), czy spraw wieczystoksięgowych.

OBCIĄŻENIE SĘDZIÓW

Polska charakteryzuje się relatywnie wysoką liczbą sędziów w przeliczeniu na liczbę mieszkańców – około 26 sędziów na 100 tys. mieszkańców, co plasuje nas powyżej średniej Unii Europejskiej. Wskaźnik ten bywa jednak mylący, gdyż nie przekłada się automatycznie na mniejsze obciążenie pracą. Kluczowym problemem pozostaje bowiem bardzo wysoki wpływ spraw do sądów. W praktyce oznacza to, że mimo stosunkowo dużej liczby sędziów, na jednego sędziego przypada rocznie od kilkuset do nawet ponad tysiąca spraw, w zależności od wydziału i specjalizacji. Największe obciążenie dotyczy wydziałów cywilnych, rodzinnych oraz karnych, gdzie kumulują się zarówno sprawy proste, jak i wielowątkowe, wymagające długotrwałego prowadzenia postępowania.

Dodatkowo należy uwzględnić, że rzeczywiste obciążenie sędziego nie ogranicza się wyłącznie do liczby spraw wpływających. Obejmuje ono także sporządzanie uzasadnień, analizę obszernego materiału dowodowego, prowadzenie korespondencji procesowej oraz nadzór nad czynnościami proceduralnymi. Istotnym czynnikiem zwiększającym obciążenie jest również nierównomierny rozkład spraw pomiędzy sądami i wydziałami, a także występowanie wakatów sędziowskich, które powodują przejmowanie referatów po nieobsadzonych stanowiskach. W efekcie nawet wysoki wskaźnik liczby sędziów w skali kraju nie eliminuje problemu przeciążenia pracą, które bezpośrednio wpływa na wydłużanie czasu trwania postępowań sądowych.

Efektywna liczba spraw rozpatrywanych przez sędziów w ciągu roku jest jednym z podstawowych wskaźników wydajności sądów, jednak jej interpretacja wymaga dużej ostrożności. Dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują, że polskie sądy co do zasady kończą rocznie zbliżoną liczbę spraw do liczby spraw wpływających, co pozwala utrzymywać względną stabilność systemu. W ujęciu indywidualnym oznacza to, że przeciętny sędzia sądu rejonowego kończy rocznie od kilkuset do ponad tysiąca spraw, przy czym wartości te znacząco różnią się w zależności od wydziału. Najwyższą liczbę zakończonych spraw odnotowuje się w wydziałach karnych i cywilnych w prostych postępowaniach, takich jak sprawy nakazowe, wykroczeniowe czy rejestrowe. Dla porównania, sądy powszechne wykazywały średnio rocznie około 15,5 mln spraw pozostających do załatwienia oraz około 14 mln spraw załatwianych w każdym z lat 2014–2023. Warto zauważyć, że **30%** tych spraw to sprawy związane z księgami wieczystymi, co w większości przypadków oznacza, że sędzia, zamiast orzekać w istotnych sprawach, zajmuje się działalnością rejestrową. Jako narzędzie analiz. Obecnie sama liczba spraw może być monitorowana w ramach tablic rzymskich.

Jednocześnie wskaźnik ten w niewystarczającym stopniu oddaje rzeczywistą efektywność pracy sędziego, ponieważ nie uwzględnia stopnia złożoności spraw. Sprawy wielowątkowe – w szczególności gospodarcze, rodzinne czy karne o dużym ciężarze dowodowym – wymagają znacznie większego nakładu pracy i czasu, a ich prowadzenie może ograniczać możliwość jednoczesnego kończenia większej liczby postępowań. W rezultacie wysoka liczba formalnie zakończonych spraw często jest efektem dominacji spraw prostych, które statystycznie „ważą" tyle samo co sprawy skomplikowane, mimo diametralnie różnych nakładów pracy.

Dodatkowym problemem jest fakt, że statystyki efektywności liczą każdą sprawę jako jedną jednostkę, niezależnie od tego, czy zakończyła się ona merytorycznym wyrokiem, umorzeniem, czy też formalnym rozstrzygnięciem na wczesnym etapie postępowania. Prowadzi to do zawyżania wskaźników efektywności i utrudnia porównywanie wyników między różnymi wydziałami oraz sądami. W konsekwencji efektywna liczba spraw rozpatrywanych w ciągu roku, choć przydatna jako wskaźnik ilościowy, nie stanowi miarodajnego narzędzia oceny jakości i realnej wydajności pracy sędziów bez uzupełnienia jej o kryteria jakościowe oraz miary złożoności spraw.

ŚREDNI CZAS POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

Średni czas trwania postępowania w polskich sądach jest stale monitorowany, lecz dane zależą od sposobu klasyfikacji spraw. Według najnowszych dostępnych danych za rok 2023 średni czas trwania spraw I instancji wyniósł 5,9 miesiąca, co jest wartością zbliżoną do wyników z roku poprzedniego, chociaż wyraźnie dłuższą niż jeszcze dekadę temu. Taki średni wynik maskuje jednak znaczące różnice między typami postępowań:

- **Postępowania karne:** postępowania dotyczące poważniejszych przestępstw trwają średnio około **6 miesięcy**, a w przypadku drobnych przestępstw średnio około **3 miesiące**;
- **Postępowania w sprawach cywilnych i rodzinnych:** te trwają znacznie dłużej, w niektórych analizach średnio ponad rok (np. ok. **12–14 miesięcy**);
- **Postępowania w sprawach gospodarczych:** również należą do najdłuższych, sięgając często okresów **17–21 miesięcy** lub więcej;
- **Postępowania nieprocesowe:** również wydłużają się i mogą trwać około **10–12 miesięcy** lub dłużej; ratującym statystyki wyjątkiem są elektroniczne postępowania upominawcze (średnio 3,5 miesiąca, **60%** postępowań poniżej **3 miesięcy**).

Takie różnice pokazują, że średnia nie oddaje w pełni realiów, szczególnie jeśli chodzi o sprawy cywilne wymagające zbadania dużego materiału dowodowego, gospodarcze lub rodzinne.

Podsumowując, realny czas trwania postępowań sądowych w Polsce jest wynikiem złożonej interakcji dużego obciążenia sędziów, narastających zaległości i niedoskonałości systemów statystycznych. Choć średnie wartości mogą wydawać się umiarkowane, to szczegółowa analiza pokazuje, że wiele spraw trwa znacznie dłużej, co wpływa na opóźnienia, niższe zaufanie obywateli do systemu sprawiedliwości i negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze.

Bibliografia Rozdziału 0

- COUNCIL OF EUROPE. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). *European judicial systems – Evaluation Report 2024* (dane za 2022 r.). Strasbourg: Council of Europe, 2024.
- Hrycaj, A.; Filipiak, P.; Sierakowski, B.; Rak, J. *Postępowanie upadłościowe w praktyce sądów powszechnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- IBRiS. Sondaż dla „Rzeczpospolitej" (rp.pl), wrzesień 2025 r.
- Interpelacja nr 12403 w sprawie wakatów sędziowskich, poseł Paweł Jabłoński, 22 września 2025 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusza Mazura z 14 listopada 2025 r.
- Interpelacja nr 16242 w sprawie braków kadrowych w składach sędziowskich oraz wydłużającego się czasu rozpatrywania spraw sądowych, poseł Robert Warwas i grupa posłów, 27 marca 2026 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusza Mazura z 26 maja 2026 r.
- Joński, K. *Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego – analiza pionów karnego i cywilnego pierwszej instancji sądów okręgowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017.
- Klimczak, J. *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2020.
- Kłos, M. *Reforma działów majątkowych w ujęciu materialnoprawnym i procesowym – problematyka zniesienia współwłasności*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.
- Kotas-Turoboyska, S. *Przyczyny przewlekłości wieloletnich postępowań o stwierdzenie nabycia spadku*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- Kożuchowska-Warywoda, Marta. „Kluczowe będzie przygotowanie wiarygodnych mierników" – wywiad z Martą Kożuchowską-Warywodą, szefową Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych w Ministerstwie Sprawiedliwości [online]. Legalis, 14 października 2024. [dostęp: 6 stycznia 2026]. Dostępny w: https://legalis.pl/kluczowe-bedzie-przygotowanie-wiarygodnych-miernikow/
- KRAJOWA RADA KOMORNICZA. Serwis informacyjny komornik.pl [online]. Dostępny w: https://www.komornik.pl/
- KRAJOWA RADA NOTARIALNA. „Jakich czynności notariusze dokonywali najczęściej w 2024 r." [online]. Dostępny w: https://krn.org.pl/aktualnosci/jakich-czynnosci-notariusze-dokonywali-najczesciej-w-2024-r
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości*: Ewidencja spraw w sądach powszechnych w latach 2011–2025; Ewidencja spraw według działów prawa i instancyjności w sądach powszechnych w 2025 r. (stan na 26.01.2026); Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2025.
- Ministerstwo Sprawiedliwości. *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, UD449, 17 września 2026 r.
- Minister Sprawiedliwości. *Projekt nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (UD322). Warszawa, prace legislacyjne 2021–2022.

- Naczelny Sąd Administracyjny. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 r.* [online]. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 27 marca 2025. [dostęp: 6 lutego 2026]. Dostępny w: https://www.nsa.gov.pl/media/nzsnxg2p/informacja-o-dzialalnosci-s%C4%85d%C3%B3w-administracyjnych-w-2024-r.pdf
- NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI. *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.* Informacja o wynikach kontroli nr 89/2024/P/23/030/KPB. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2024.
- NSZZ „Solidarność" (solidarnosckatowice.pl). „Solidarność wywalczyła nagrody dla pracowników prokuratur" [online]. Dostępny w: https://solidarnosckatowice.pl/solidarnosc-wywalczyla-nagrody-dla-pracownikow-prokuratur/
- Odpowiedź na interpelację nr 8976 Pana Posła Przemysława Wiplera w sprawie liczby czynnych sędziów w Polsce oraz struktury ich powoływania (odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Arkadiusza Myrchy z dnia 23 maja 2025 r.) [online]. Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2025.
- Pereira, Miguel A. „Clearance rates and disposition times: Not the whole story of judicial efficiency". *International Review of Law and Economics*, 2025 (w druku / online-first).
- Prawo.pl. „Awans referendarzy – odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości" [online]. Dostępny w: https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/awans-referendarzy-odpowiedz-ministerstwa-sprawiedliwosci,528533.html
- PROKURATURA KRAJOWA. Informacja Prokuratora Krajowego z wykonania zatrudnienia i wynagrodzeń za IV kwartał 2024 r.
- STOWARZYSZENIE SĘDZIÓW POLSKICH „IUSTITIA". *Sprawne i stabilne sądy. 20 działań do 2026 r.* Warszawa: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia", 2025.
- THEMIS. *Raport Państwo z kartonu* [online]. Warszawa: Fundacja THEMIS / Stowarzyszenie Sędziów Polskich THEMIS, b.d. (ok. 2021–2023).
- Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1326).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 129 z późn. zm.).
- Wynagrodzenia.pl. „Ile zarabia radca prawny" [online]. Dostępny w: https://wynagrodzenia.pl/moja-placa/ile-zarabia-radca-prawny

Pewność prawa

Rozdział 1. Pewność i stabilność prawa – odbudowa fundamentu wolności obywatelskich

WSTĘP

Przywrócimy stabilność i pewność prawa – tak, by każdy Polak mógł wreszcie zaufać, że wyrok sądu jest ostateczny i niezależny od polityki.

#ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #STABILNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

Przez ostatnią dekadę polski wymiar sprawiedliwości pogrążony był w głębokim kryzysie legitymacji i zaufania społecznego. Polityzacja kluczowych instytucji, masowe kwestionowanie statusu sędziów oraz paraliż mechanizmów kontroli konstytucyjności prawa doprowadziły do sytuacji bez precedensu w demokratycznych państwach.

Do najważniejszych problemów należą:

- Faktyczna polityzacja Krajowej Rady Sądownictwa poprzez wybór jej sędziowskich członków zwykłą większością sejmową;
- Kryzys powołań sędziowskich – ponad 3300 sędziów i asesorów (co trzeci w całym kraju) powołanych w procedurze uznanej przez ETPCz i TSUE za wadliwą;
- Systemowe blokowanie publikacji części orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez kolejne rządy;
- Instrumentalne wykorzystywanie odpowiedzialności dyscyplinarnej jako narzędzia nacisku zamiast gwarancji rzetelności orzekania.

Konsekwencje tego stanu są dotkliwe dla wszystkich. Zwykli obywatele tracą poczucie pewności prawa i są skazani na wieloletnie oczekiwanie na ostateczne rozstrzygnięcie. Przedsiębiorcy działają w warunkach chronicznej niepewności, co bezpośrednio hamuje inwestycje i rozwój gospodarczy. Państwo zaś ponosi ogromne koszty w postaci erozji zaufania społecznego, długotrwałych sporów międzynarodowych oraz realnych strat dla setek tysięcy osób – w tym emerytów, którzy nie mogą otrzymać należnych podwyżek i wyrównań z powodu zablokowanych wyroków TK.

Nadrzędnym celem reformy jest definitywne zakończenie wieloletniego kryzysu legitymacji i zaufania do polskiego wymiaru sprawiedliwości poprzez przywrócenie prawdziwej niezależności i stabilności kluczowych instytucji – przede wszystkim Krajowej Rady Sądownictwa – usunięcie systemowych przyczyn podważania statusu sędziów i orzeczeń oraz zagwarantowanie publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Realizacja tej wizji wymaga wdrożenia czterech strategicznych zmian:

1. Demokratyczna i apolityczna legitymacja KRS – poprzez bezpośredni wybór jej sędziowskich członków przez obywateli, a nie przez Sejm;

2. Zamknięcie sporu o status sędziów – przez jednorazową, indywidualną weryfikację uchwał nominacyjnych KRS, w której o statusie sędziego rozstrzyga wyłącznie sąd;

3. Niezależny od premiera mechanizm publikowania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – tak, by żaden rząd nie mógł blokować ich wejścia w życie;

4. Nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej – tak, by była realnym narzędziem rzetelności, a nie nacisku politycznego.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Powszechne wybory sędziowskich członków KRS

Wprowadzamy powszechny wybór 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa bezpośrednio przez obywateli. Każdy wyborca odda jeden głos na jednego kandydata, bez podziału mandatów na kurie według szczebli sądów. Kandydować będą mogli sędziowie z co najmniej pięcioletnim stażem orzeczniczym, zgłoszeni przez grupę co najmniej 2000 obywateli; partie polityczne nie będą mogły zgłaszać kandydatów. Aktywność wyborcza kandydatów ograniczy się do debat organizowanych na równych zasadach. Wybory będą łączone z ostatnimi planowymi wyborami powszechnymi przed upływem kadencji Rady, co ogranicza dodatkowe koszty – referendum przeprowadzone przy okazji wyborów parlamentarnych w 2023 r. kosztowało ok. **11 mln zł**.

FILAR 2

Zamknięcie sporu o status sędziów

Przyjmujemy ustawę, która umożliwi jednorazową, indywidualną weryfikację uchwał nominacyjnych KRS podejmowanych po zmianie zasad wyboru jej sędziowskich członków w 2017 r. Postępowania nominacyjne zbada komisja przy Rzeczniku Praw Obywatelskich w losowanych trzyosobowych składach (sędzia i dwóch członków spośród adwokatów, radców prawnych i przedstawicieli nauki prawa). Sam sposób ukształtowania Rady nie będzie podstawą uchylenia uchwały. O uchyleniu uchwały i skutkach dla statusu sędziego rozstrzygnie wyłącznie sąd – z pierwszeństwem usunięcia wady przy zachowaniu urzędu i stanowiska. Wydane orzeczenia co do zasady pozostaną w mocy. Zlikwidujemy odrębny test niezawisłości i bezstronności; ochronę stron zapewni zwykła procedura wyłączenia sędziego.

FILAR 3

Niezależny od premiera mechanizm publikowania orzeczeń TK

Przenosimy obowiązek ogłaszania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z Prezesa Rady Ministrów na Prezesa Trybunału. Wprowadzamy odpowiedzialność karną za celowe uniemożliwianie lub utrudnianie publikacji – do **5 lat** pozbawienia wolności, a w przypadku Prezesa Rady Ministrów od 2 do **8 lat**. Ustawa potwierdzi, że orzeczenie TK wiąże od chwili ogłoszenia, a publikacja ma charakter techniczny. Do czasu uruchomienia nowego mechanizmu orzeczenie ogłoszone lub opublikowane w Zbiorze Urzędowym TK będzie mogło być podstawą wznowienia postępowania i roszczeń odszkodowawczych.

FILAR 4

Nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej

Likwidujemy Izbę Odpowiedzialności Zawodowej SN i powołujemy Sąd Dyscyplinarny dla zawodów prawniczych. W sprawach sędziów, sędziów sądów administracyjnych i prokuratorów będzie on sądem dyscyplinarnym, a w sprawach adwokatów, radców prawnych i notariuszy – sądem kasacyjnym od orzeczeń ich sądów dyscyplinarnych II instancji. Orzekać będzie w składach dwóch sędziów i ławnika. Wprowadzamy odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za szkody wyrządzone prawomocnymi orzeczeniami: poszkodowany otrzyma odszkodowanie z Funduszu Sprawiedliwości, a sędzia – karę dyscyplinarną.

Szczegółowy opis problemów, proponowanych rozwiązań oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli oznacza to przede wszystkim **przywrócenie wiary w sprawiedliwość**. Koniec z sytuacją, w której wyrok może być podważany latami tylko dlatego, że kwestionowany jest status sędziego. Koniec z chaosem, w którym tysiące osób nie mają pewności, czy ich sprawa jest rozstrzygnięta ostatecznie. Polacy odzyskają poczucie, że sąd to miejsce, gdzie prawo stosuje się rzetelnie i przewidywalnie – a nie arena politycznej walki.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są równie istotne. Zakończenie wieloletnich sporów konstytucyjnych wokół KRS i TK przywróci stabilność nominacji sędziowskich i pewność obrotu prawnego. Ujednolicenie odpowiedzialności dyscyplinarnej wyeliminuje ryzyko instrumentalnego wykorzystywania procedur i zwiększy społeczną akceptację orzeczeń. Polska przestanie być krajem, w którym status sędziów jest przedmiotem międzynarodowych kontrowersji – odzyskamy wiarygodność na arenie europejskiej i wzmocnimy pozycję w rankingach praworządności.

Kluczowe liczby rozdziału

- **Około 3300** sędziów i asesorów – powołanych w latach 2018–2025 na wniosek KRS ukształtowanej według nowych zasad;
- **71 849** wniosków o wyłączenie sędziego – w sprawach cywilnych i karnych od 2022 r. do połowy 2025 r.;
- **90** uwzględnionych wniosków na **3517** złożonych – wyniki stosowania testu niezawisłości i bezstronności w latach 2022–2024;
- **15** sędziowskich członków KRS – wybieranych w proponowanym modelu bezpośrednio przez obywateli;
- **2000** podpisów obywateli – wymagane poparcie dla kandydata na sędziowskiego członka KRS w proponowanym modelu;
- **Około 200 tys.** emerytów – mogłoby skorzystać na wykonaniu nieopublikowanego wyroku TK w sprawie SK 140/20.

Reforma jest budżetowo bardzo racjonalna. Wybory sędziowskich członków KRS będą łączone z ostatnimi planowymi wyborami powszechnymi przed upływem kadencji Rady, co ogranicza dodatkowe koszty – referendum przeprowadzone przy okazji wyborów parlamentarnych w 2023 r. kosztowało ok. **11 mln zł**. Koszt weryfikacji uchwał nominacyjnych KRS szacujemy roboczo na około **13 mln zł** w ciągu **2–3 lat**. Nakłady na wdrożenie nowego mechanizmu publikacji orzeczeń TK nie przekroczą

2 mln zł. Zmiana modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej jest budżetowo neutralna. W zamian zyskujemy ogromne oszczędności długoterminowe: skrócenie postępowań, zmniejszenie liczby spraw wznowieniowych, ograniczenie kosztów międzynarodowych sporów i – przede wszystkim – wzrost zaufania społecznego do państwa, który ma wymierną wartość gospodarczą.

Opis problemów, proponowanych rozwiązań, ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Krajowa Rada Sądownictwa – skład wybierany w wyborach powszechnych

ABSTRAKT

Koniec z politycznym rozdawaniem stołków w sądach – od teraz to obywatele wybiorą tych, którzy stoją na straży sprawiedliwości!

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym, którego podstawowym zadaniem jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Od 2017 roku sędziów-członków KRS wybiera Sejm zwykłą większością głosów. W efekcie powstał wieloletni spór o legalność składu Rady i jej uchwał. Powoduje to ciągłe podważanie powołań sędziowskich, wydłużanie postępowań i dramatyczny spadek zaufania Polaków do całego wymiaru sprawiedliwości.

Proponujemy wybór 15 sędziowskich członków KRS bezpośrednio przez obywateli. Każdy wyborca będzie miał jeden głos, bez podziału mandatów na kurie według szczebli sądów. Kandydować będą mogli sędziowie z co najmniej pięcioletnim stażem orzeczniczym, zgłoszeni przez co najmniej 2000 obywateli. Wybory będą łączone z ostatnimi planowymi wyborami powszechnymi przed upływem kadencji Rady, aby ograniczyć koszty ich organizacji.

W rezultacie KRS odzyska pełną legitymację społeczną i prawdziwą niezależność od bieżącej polityki. Zakończą się wieloletnie spory konstytucyjne, a proces powoływania sędziów stanie się stabilny i powszechnie akceptowany. Korzyści w postaci przywrócenia pewności prawa i zaufania do sądów są bezcenne.

#ODPOLITYCZNIENIE **#BEZSTRONNOŚĆ** **#PRZEJRZYSTOŚĆ**

AKTUALNY STAN PRAWNY

Zadanie (misja ustrojowa): KRS stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Kompetencja: KRS może wystąpić do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Ustrój i tryb działania: Ustrój, zakres działania i tryb pracy KRS oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (przepis ustrojowy blankietowy). Członkowie:

- **Wiryliści:** Pierwszy Prezes SN, Minister Sprawiedliwości, Prezes NSA, osoba powołana przez Prezydenta RP;
- 15 sędziów spośród sędziów SN, sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych;
- Czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów i dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.

Kadencja KRS: 4 lata.

Aktualnie obowiązujące przepisy ustawowe (ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa)

Kompetencje KRS:

Najistotniejsze znaczenie ustrojowe mają kompetencje personalne oraz kontrolne Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ bezpośrednio wpływają na obsadę stanowisk sędziowskich oraz ocenę funkcjonowania sądów i sędziów, a tym samym na niezależność sądownictwa i prawo jednostki do rzetelnego procesu.

Kompetencje personalne obejmują w szczególności:

- Ocenę i wybór kandydatów na sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych oraz asesorów sądowych;
  - Przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziów i asesorów;
  - Opiniowanie odwołania prezesów i wiceprezesów sądów;
  - Rozpatrywanie wniosków o przejście sędziego w stan spoczynku oraz o powrót ze stanu spoczynku.
- Kompetencje kontrolne polegają na:
  - Zarządzaniu i przeprowadzaniu wizytacji oraz lustracji sądów;
  - Przeprowadzaniu lustracji pracy sędziego lub asesora sądowego.
- Pozostałe kompetencje KRS mają charakter ustrojowo-gwarancyjny, normatywny i opiniodawczy i obejmują m.in. występowanie do Trybunału Konstytucyjnego, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa oraz określanie standardów wykonywania urzędu sędziego i asesora, w tym zasad etyki i systemu kształcenia kadr sądowych.

Kadencja członków KRS i wybór sędziów – członków KRS:

- Mandat członka KRS powstaje z mocy samego wyboru i nie wymaga dodatkowego aktu powołania. Charakter i długość mandatu zależą od sposobu wejścia w skład Rady. Członkostwo Pierwszego Prezesa SN, Prezesa NSA oraz Ministra Sprawiedliwości ma charakter funkcyjny i trwa przez okres pełnienia tych urzędów. Mandaty członków wybranych przez Sejm i Senat wygasają z chwilą wyboru ich następców, natomiast członek wskazany przez Prezydenta RP może zostać odwołany w każdym czasie, a jego mandat wygasa najpóźniej trzy miesiące po zakończeniu kadencji Prezydenta;
- Sędziowie będący członkami KRS pełnią funkcję w ramach wspólnej, czteroletniej kadencji, liczonej od dnia następującego po dokonaniu wyboru, przy czym ta sama osoba może pełnić mandat sędziowski w Radzie nie dłużej niż przez dwie kadencje;
- Sędziów–członków KRS wybiera Sejm zwykłą większością głosów. Przepisy nie określają wiążących wymogów co do szczebla ani rodzaju sądu, z którego mają pochodzić wybierani sędziowie, ograniczając się do ogólnej dyrektywy uwzględniania reprezentatywności różnych sądów i szczebli sądownictwa. Kandydatów mogą zgłaszać grupy obywateli (co najmniej 2000 osób) albo grupy sędziów (co najmniej 25, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku). *Historyczny stan prawny (do 2017 r. – ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa):* członkowie KRS–sędziowie byli wybierani w ramach wyodrębnionych grup wyborczych przez zgromadzenia sędziów poszczególnych rodzajów sądów (ew. przez wyłonionych przez nie przedstawicieli), spośród sędziów danego zgromadzenia (ew. spośród wyłonionych przedstawicieli).

Podział 15 sędziowskich członków KRS według rodzajów i szczebli sądów:

- SN – 2 członków;
- NSA i WSA – 2 członków;

- Sądy apelacyjne – 2 członków;
- Sądy rejonowe i okręgowe – 8 członków;
- Sądy wojskowe – 1 członek.

PROBLEMY

ZASTRZEŻENIA CO DO KONSTYTUCYJNOŚCI PRZEPISÓW O KRS

- Obowiązujący model funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa budzi poważne wątpliwości konstytucyjne, w szczególności w zakresie sposobu wyłaniania sędziowskich członków Rady. Przeniesienie kompetencji wyborczych z samorządu sędziowskiego na Sejm doprowadziło do zerwania z dotychczasowym standardem niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Skutkiem tego trwa spór co do legalności składu KRS oraz podejmowanych przez nią uchwał, który podważa stabilność systemu powoływania sędziów i zaufanie do wymiaru sprawiedliwości.

POLITYZACJA WYBORÓW DO KRS

- Wybór sędziów-członków KRS przez Sejm spowodował faktyczną politycznej procesu obsadzania Rady. Mechanizm ten sprzyja podporządkowaniu KRS bieżącej większości parlamentarnej, osłabiając jej konstytucyjną rolę jako organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W efekcie KRS przestała być postrzegana jako forum reprezentujące całe środowisko sędziowskie, a stała się elementem sporu politycznego, co negatywnie wpływa na autorytet państwa i pewność prawa.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ZAKOŃCZENIE SPORÓW POLITYCZNYCH I PRAWNYCH

Wprowadzimy nowy model wyłaniania sędziów–członków KRS, oparty na bezpośrednim wyborze przez obywateli, który doprowadzi do odbudowy legitymacji Rady i stabilności nominacji sędziowskich. Celem zmiany jest przezwyciężenie wieloletniego sporu o sposób kształtowania składu Rady oraz odbudowa zaufania do procesu nominacji sędziowskich.

DEMOKRATYZACJA I WZMOCNIENIE OBYWATELSKIEGO MANDATU

- Wprowadzimy powszechne wybory piętnastu sędziów–członków Krajowej Rady Sądownictwa. Bezpośredni wybór przez obywateli zastąpi wybór przez Sejm, zapewniając sędziom–członkom Rady mandat społeczny i zwiększając udział obywateli w kształtowaniu jej składu. Wprowadzenie takiego mechanizmu stanowiłoby nowy paradygmat w podejściu do organów wymiaru sprawiedliwości, oparty na założeniu, że osoby pełniące kluczowe funkcje ustrojowe powinny czerpać legitymację nie z decyzji politycznych lub środowiskowych, lecz z woli obywateli;
- **Czynne prawo wyborcze:** Prawo udziału w wyborach będą mieli obywatele posiadający czynne prawo wyborcze, na zasadach określonych w Kodeksie wyborczym. Każdy wyborca będzie dysponował jednym głosem, który będzie mógł oddać na jednego kandydata. Rozwiązanie to ograniczy ryzyko przejęcia wszystkich mandatów przez jeden zorganizowany blok wyborczy. Nie będzie podziału mandatów na kurie według szczebli sądów. Taki podział byłby niespójny z jednolitym stanowiskiem sędziego oraz możliwością zmiany miejsca orzekania w trakcie kadencji w Radzie;

- **Bierne prawo wyborcze i zgłaszanie kandydatów:** Prawo kandydowania będzie przysługiwało sędziemu posiadającemu co najmniej pięcioletni staż orzeczniczy. Kandydata będzie mogła zgłosić grupa co najmniej 2000 obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Podpisy poparcia będzie można składać również elektronicznie. Próg ten umożliwi weryfikację społecznego poparcia dla kandydatury bez tworzenia nadmiernej bariery, skłaniającej do poszukiwania zaplecza politycznego. Partie polityczne nie będą uprawnione do zgłaszania kandydatów, a ubieganie się o członkostwo w Radzie nie będzie wymagało deklarowania przynależności do jakiejkolwiek opcji politycznej;
- **Kampania wyborcza:** Zasady kampanii będą uwzględniać wymogi niezależności i niezawisłości sędziów. Aktywność wyborcza kandydatów będzie ograniczona do udziału w debatach wyborczych, organizowanych na równych zasadach, analogicznie do debat w wyborach prezydenckich. Organizacje społeczne będą mogły, w ramach wolności słowa, prowadzić kampanie informacyjne dotyczące przygotowania zawodowego kandydatów, ich dorobku orzeczniczego i naukowego oraz dotychczasowej działalności publicznej;
- **Termin wyborów:** Wybory sędziów–członków KRS będą przeprowadzane łącznie z ostatnimi planowymi wyborami powszechnymi przypadającymi przed upływem kadencji dotychczasowych sędziów–członków Rady. Wybrani sędziowie obejmą funkcje po zakończeniu kadencji poprzedników. Łączenie terminów wyborów ograniczy koszty i uprości organizację głosowania, przy zachowaniu ciągłości działania Rady;
- Konstytucja nie przesądza sposobu wyboru 15 sędziów będących członkami KRS, pozostawiając tę kwestię ustawodawcy. Kluczowym kryterium jest nie forma wyboru, lecz zdolność KRS do realizacji jej konstytucyjnej funkcji, czyli stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W warunkach trwałego sporu o prawidłowość obecnego modelu wprowadzenie wyborów powszechnych, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji niezależności, w tym ograniczeniu kampanii wyborczej i wyłączeniu możliwości zgłaszania kandydatów przez partie polityczne, służy odbudowie legitymacji ustrojowej KRS.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Przeprowadzenie powszechnych wyborów sędziów będących członkami KRS będzie wiązać się z dodatkowymi kosztami. Ich ograniczeniu będzie służyć organizowanie głosowania łącznie z ostatnimi planowymi wyborami powszechnymi przypadającymi przed końcem kadencji. Referendum przy okazji wyborów parlamentarnych w 2023 r. według PKW kosztowało **10,78 mln zł**. Natomiast koszt wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. wyniósł ok. **355,84 mln zł**, z czego **197 mln zł** pochłonęły wynagrodzenia i diety.

Zyski, zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym, polegające na zakończeniu sporów wokół KRS oraz przywróceniu pewności wyroków sądowych, będą znaczące.

Zamknięcie sporu o status sędziów – niekwestionowany status sędziów

ABSTRAKT

Koniec z sądowymi wojenkami „neo czy paleo”!

Spór o powołania tysięcy sędziów i asesorów przenosi się na postępowania obywateli. Powracające zarzuty dotyczące składów sądów zwiększają ryzyko przewlekłości i niepewność, czy wydany wyrok się ostoi. Dotychczasowe rozwiązania nie zakończyły tego konfliktu.

Wprowadzimy jednorazową, indywidualną weryfikację uchwał nominacyjnych KRS. Komisja przy Rzeczniku Praw Obywatelskich zbada postępowania nominacyjne, a o uchyleniu uchwały i skutkach dla statusu sędziego rozstrzygnie wyłącznie sąd. Pierwszeństwo będzie miało usunięcie wad przy zachowaniu urzędu i stanowiska, z ochroną wynagrodzeń i nabytych uprawnień.

Wydane orzeczenia co do zasady pozostaną w mocy, a możliwość wznowienia postępowania będzie zależała od znaczenia stwierdzonych wad dla konkretnej sprawy. Zlikwidujemy odrębny test niezawisłości i bezstronności, zachowując ochronę stron w zwykłej procedurze wyłączenia sędziego.

W rezultacie zniknie chaos i obstrukcja, a jedna trzecia kadry orzeczniczej odzyska niepodważalną legitymację. Polacy wreszcie będą wiedzieć, że wyrok wydał sędzia, którego status nikt nie może kwestionować.

#ODPOLITYCZNIENIE **#BEZSTRONNOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ**

PROBLEMY

SPÓR O STATUS TYSIĘCY SĘDZIÓW I ASESORÓW

- Reformy wymiaru sprawiedliwości z lat 2017–2019 zmieniły sposób wyboru sędziów-członków Krajowej Rady Sądownictwa, powierzając go Sejmowi, oraz ograniczyły możliwość skutecznego zaskarżenia uchwał KRS dotyczących powołań sędziowskich. Zmiany te stały się przyczyną poważnego sporu politycznego i prawnego dotyczącego statusu sędziów powołanych lub awansowanych w nowych procedurach oraz spełniania przez składy z ich udziałem wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą;
- Według opinii Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 października 2025 r. spór obejmował około 3300 sędziów i asesorów powołanych w latach 2018–2025 na wniosek KRS ukształtowanej według nowych zasad;
- Grupa ta jest zróżnicowana pod względem drogi zawodowej i okoliczności powołania. W opinii RPO wskazano około 1200 sędziów, którzy wcześniej byli asesorami, referendarzami lub asystentami sędziów; około 1100 sędziów awansowanych na wyższe stanowiska; około 430 osób powołanych do zawodu sędziowskiego z innych zawodów prawniczych oraz około 700 asesorów sądów powszechnych.

TRYBUNAŁY STWIERDZIŁY WADĘ PROCEDURY, NIE NIEWAŻNOŚĆ POWOŁAŃ

- Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawach Reczkowicz, Dolińska-Ficek i Ozimek oraz Advance Pharma stwierdził naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą w związku z nieprawidłowo-

ściami w procedurze powołania sędziów Sądu Najwyższego. Orzeczenia te nie unieważniły jednak ich powołań ani nie pozbawiły ich urzędu. Jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich w opinii z 30 października 2025 r., z orzecznictwa nie wynika, że osoby powołane na wniosek KRS ukształtowanej po zmianach z 2017 r. w ogóle nie są sędziami;

- W wyroku z 24 marca 2026 r. (C-521/21) TSUE uznał, że sam udział KRS, której piętnastu sędziów-członków wybiera Sejm, oraz brak skutecznego środka zaskarżenia dla pozostałych kandydatów – oceniane osobno lub łącznie – nie wystarczają do wyłączenia sędziego sądu powszechnego. Według TSUE konieczna jest całościowa ocena okoliczności powołania. Zarzutów wobec procedury nominacyjnej nie można zatem automatycznie przekładać na brak niezawisłości lub bezstronności każdego powołanego w niej sędziego.

ZARZUTY DOTYCZĄCE POWOŁANIA WRACAJĄ W KOLEJNYCH SPRAWACH

- Zarzuty dotyczące procedury powołania sędziego są podnoszone w poszczególnych postępowaniach – we wnioskach o wyłączenie, środkach zaskarżenia oraz skargach do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Rozstrzygnięcie takiego zarzutu w jednej sprawie nie zamyka sporu o skutki tej samej procedury nominacyjnej w innych postępowaniach;
- Od 2022 r. do połowy 2025 r. w sprawach cywilnych i karnych przed sądami powszechnymi złożono 71 849 wniosków o wyłączenie sędziego – wynika z oceny skutków regulacji do rządowego projektu z października 2025 r. Zestawienie obejmuje wszystkie przyczyny wyłączenia, bez wyodrębnienia zarzutów dotyczących procedury powołania.

DODATKOWA PROCEDURA ZWIĘKSZA PRZEWLEKŁOŚĆ

- Ustawa z 9 czerwca 2022 r. wprowadziła szczególny test niezawisłości i bezstronności sędziego, uwzględniający okoliczności powołania oraz jego późniejsze postępowanie. Test funkcjonuje obok zwykłej procedury wyłączenia sędziego. Nakładanie się tych mechanizmów komplikuje dochodzenie ochrony przez strony, rodzi spory o właściwy tryb i stwarza dodatkowe ryzyko wydłużenia postępowania;
- Według danych zebranych przez Sieć Obywatelską Watchdog za lata 2022–2024 złożono 3517 wniosków o przeprowadzenie testu. Uwzględniono 90, oddalono 824, a 2603 zakończyły się odrzuceniem lub innym rozstrzygnięciem formalnym. Oznacza to tysiące dodatkowych postępowań wpadkowych, z których około trzy czwarte zakończyło się bez merytorycznej oceny zarzutów. Dane te uzasadniają pytanie, czy ochrony prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu nie można zapewnić w ramach dotychczasowej procedury wyłączenia sędziego, bez utrzymywania odrębnego testu.

AUTOMATYCZNE SKUTKI ZAMIAST INDYWIDUALNEJ OCENY

- Ustawa uchwalona przez Sejm 22 października 2026 r. przewiduje zmianę statusu całych grup sędziów: cofnięcie awansowanych na poprzednie stanowiska, a w przypadku osób, które przyszły spoza sądownictwa – utratę urzędu. Skutki te wynikają z przynależności do ustawowej kategorii, a nie z indywidualnej oceny nieprawidłowości przy konkretnym powołaniu i ich znaczenia. W chwili zamknięcia Raportu ustawa czeka na decyzję Prezydenta;
- Rzecznik Praw Obywatelskich, opiniując wcześniejszą wersję projektu, wskazywał, że każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie, a złożenie sędziego z urzędu lub przeniesienie go na inne stanowisko wymaga orzeczenia sądu zgodnie z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Ustawowe rozstrzygnięcie statusu całych grup grozi zatem kolejną falą sporów zamiast zakończenia dotychczasowych.

KOSZT PONOSZĄ STRONY POSTĘPOWAŃ

- Spór o status sędziów angażuje czas i zasoby sądów, które powinny służyć rozstrzyganiu spraw obywateli. Dla stron oznacza ryzyko dłuższego postępowania, dodatkowych kosztów oraz niepewność, czy wydany wyrok się ostoi.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

JEDNORAZOWA, INDYWIDUALNA WERYFIKACJA UCHWAŁ NOMINACYJNYCH KRS

- Wprowadzimy jednorazową weryfikację uchwał nominacyjnych KRS podejmowanych po zmianie zasad wyboru jej sędziowskich członków w 2017 r. Każde postępowanie nominacyjne będzie oceniane indywidualnie. O ewentualnej ingerencji w status sędziego będzie rozstrzygał wyłącznie sąd, na podstawie przesłanek określonych w ustawie, z poszanowaniem konstytucyjnej zasady nieusuwalności sędziów (art. 179 i 180 Konstytucji RP);
- Weryfikacja obejmie uchwały KRS o przedstawieniu Prezydentowi wniosku o powołanie na stanowisko sędziego, w tym na wyższe stanowisko sędziowskie, oraz o mianowanie asesora sądowego;
- Sam sposób ukształtowania składu Rady nie będzie wystarczającą podstawą uchylenia uchwały. Podstawę taką będzie mogła stanowić wyłącznie wada kwalifikowana konkretnego postępowania:
  - Kandydat nie spełniał ustawowych wymagań do objęcia stanowiska;
  - W postępowaniu rażąco naruszono przepisy, a naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wybór kandydata;
  - Na wybór kandydata istotnie wpłynęła bezprawna ingerencja w przebieg postępowania lub udział członka Rady podlegającego wyłączeniu z powodu konfliktu interesów.
- Uchylenie uchwały KRS nie będzie automatycznie oznaczało utraty urzędu ani powrotu na poprzednie stanowisko. O skutkach dla statusu sędziego sąd rozstrzygnie po odrębnej ocenie charakteru i wagi naruszenia, według przesłanek określonych w ustawie;
- Samo wszczęcie weryfikacji nie spowoduje zawieszenia sędziego ani ograniczenia jego uprawnień do orzekania.

KOMISJA WERYFIKUJĄCA PRZY RZECZNIKU PRAW OBYWATELSKICH

- Utworzymy komisję weryfikującą przy Rzeczniku Praw Obywatelskich. W jej skład wejdą sędziowie wybrani przez samorząd sędziowski, adwokaci i radcowie prawni wybrani przez samorządy zawodowe oraz przedstawiciele nauki prawa wybrani przez senaty uczelni. Komisja będzie liczyć 45–60 członków. Zakładany czas przeprowadzenia weryfikacji wyniesie **12–18 miesięcy** od rozpoczęcia jej działalności;
- W skład komisji nie będą mogły wchodzić osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu uchwał objętych weryfikacją jako członkowie KRS lub których własne powołanie albo awans podlega weryfikacji;
- Komisja będzie działać w losowanych składach trzyosobowych, obejmujących sędziego i dwóch członków z pozostałych grup. Składy zbadają z urzędu, według ustalonego harmonogramu, akta wszystkich postępowań objętych weryfikacją;
- O wszczęciu postępowania zostaną zawiadomieni osoba, której powołania lub awansu dotyczy weryfikacja, oraz pozostali uczestnicy danego postępowania nominacyjnego. Będą mieli status stron,

dostęp do akt, prawo przedstawiania stanowisk i dowodów oraz ustosunkowania się do zgromadzonego materiału przed zakończeniem postępowania;

- Skład komisji zakończy postępowanie uzasadnioną decyzją stwierdzającą brak wady kwalifikowanej albo skieruje do sądu weryfikującego uzasadniony wniosek o uchylenie uchwały KRS. Komisja nie będzie uprawniona do uchylania uchwał ani rozstrzygania o utracie urzędu, zawieszeniu sędziego lub zmianie jego stanowiska;
- Od decyzji komisji stwierdzającej brak wady kwalifikowanej stronom i Rzecznikowi Praw Obywatelskich będzie przysługiwać skarga do sądu weryfikującego.

SĄD WERYFIKUJĄCY

- Rozpoznawanie spraw weryfikacyjnych powierzymy wyodrębnionym wydziałom sądów II instancji. Sprawy będą przydzielane losowo. Sędzia nie będzie mógł orzekać w sprawie dotyczącej postępowania nominacyjnego, w którym sam uczestniczył. W pozostałym zakresie zastosowanie znajdą ogólne zasady wyłączenia sędziego;
- Sąd rozpozna wniosek komisji o uchylenie uchwały KRS albo skargę na decyzję komisji stwierdzającą brak wady kwalifikowanej. Przeprowadzi własną ocenę materiału dowodowego i nie będzie związany ustaleniami komisji. Od orzeczenia kończącego postępowanie będzie przysługiwał środek odwoławczy do Sądu Najwyższego;
- Jeżeli sąd nie stwierdzi wady kwalifikowanej, oddali wniosek komisji albo skargę na jej decyzję. Jeżeli stwierdzi taką wadę, uchyli uchwałę KRS w zakresie dotyczącym ocenianej nominacji. Rozpoznając skargę na decyzję komisji, rozstrzygnie sprawę merytorycznie, bez przekazywania jej komisji do ponownego rozpoznania;
- Uchylenie uchwały będzie wymagało odrębnego rozstrzygnięcia o skutkach dla statusu sędziego. Sąd uwzględni charakter i wagę naruszenia, jego znaczenie dla spełniania wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą oraz możliwość usunięcia wady. Ingerencja w status sędziego będzie dopuszczalna wyłącznie w zakresie koniecznym do usunięcia skutków stwierdzonego naruszenia;
- Pierwszeństwo będzie miało usunięcie wady przy zachowaniu urzędu i zajmowanego stanowiska. Jeżeli będzie to wymagało ponownego przeprowadzenia postępowania nominacyjnego, sąd zobowiąże KRS do ponownego rozpatrzenia sprawy w niezbędnym zakresie. Samo skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia nie spowoduje utraty urzędu ani stanowiska;
- W przypadku zakwestionowanego awansu powrót na poprzednie stanowisko nastąpi z zachowaniem dotychczasowego wynagrodzenia i ciągłości służby. W przypadku pierwszego powołania zapewnimy prawo do przejścia w stan spoczynku z uposażeniem odpowiadającym dotychczasowemu wynagrodzeniu, na zasadach określonych w ustawie;
- Rozstrzygnięcie weryfikacyjne nie będzie karą dyscyplinarną ani stwierdzeniem osobistej winy sędziego. Sam negatywny wynik weryfikacji nie będzie podstawą żądania zwrotu pobranych wynagrodzeń ani zakazu ubiegania się o stanowiska sędziowskie w przyszłości.

OSTATECZNE ROZSTRZYGNIĘCIE SKUTKÓW WAD NOMINACYJNYCH

- Ustawa określi wiążące skutki zakończenia weryfikacji zarówno prawomocnym orzeczeniem sądu, jak i decyzją komisji stwierdzającą brak wady kwalifikowanej, której nie zaskarżono w ustawowym termi-

nie. Wynik weryfikacji będzie respektowany przez wszystkie sądy i organy państwa w zakresie ustalonych skutków prawnych dla statusu sędziego;

- Te same zarzuty dotyczące postępowania nominacyjnego, rozpoznane w toku weryfikacji, nie będą podstawą ponownego wszczęcia postępowania weryfikacyjnego;
- Zakończenie weryfikacji nie będzie oznaczało rozstrzygnięcia o niezawisłości i bezstronności sędziego we wszystkich prowadzonych przez niego sprawach. Strony zachowają prawo do żądania jego wyłączenia ze względu na okoliczności konkretnej sprawy, w szczególności relacje z jej uczestnikami lub zachowanie sędziego.

LIKWIDACJA TESTU NIEZAWISŁOŚCI I BEZSTRONNOŚCI

- Zlikwidujemy odrębny test niezawisłości i bezstronności sędziego, uchylając art. 42a § 3–14 Prawa o ustroju sądów powszechnych oraz odpowiadające im przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, sądów wojskowych i sądów administracyjnych;
- Badanie niezawisłości i bezstronności sędziego w konkretnej sprawie będzie odbywać się w ramach dotychczasowej procedury wyłączenia sędziego.

SKUTKI DLA WYDANYCH ORZECZEŃ

- Orzeczenia wydane z udziałem sędziów objętych weryfikacją pozostaną w mocy. Samo uchylenie uchwały KRS dotyczącej powołania lub awansu sędziego nie będzie wystarczającą podstawą ich wzruszenia;
- Wprowadzimy możliwość wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania na żądanie strony, jeżeli łącznie zostaną spełnione dwa warunki:
  - Sąd weryfikujący prawomocnie uchyli uchwałę KRS dotyczącą powołania lub awansu sędziego, który uczestniczył w wydaniu orzeczenia;
  - Okoliczności stanowiące podstawę uchylenia uchwały będą uzasadniały stwierdzenie naruszenia w tej sprawie prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą.
- Strona nie będzie musiała udowadniać, że przy innym składzie sądu zapadłoby odmienne rozstrzygnięcie. O wznowieniu zdecyduje sąd właściwy dla danego postępowania, oceniając znaczenie stwierdzonych nieprawidłowości dla sprawy strony;
- Termin na wystąpienie o wznowienie wyniesie trzy miesiące od dnia, w którym strona dowiedziała się o prawomocnym orzeczeniu sądu weryfikującego stanowiącym podstawę jej żądania;
- W sprawach niezakończonych prawomocnie zarzuty będą rozpoznawane w ramach właściwych dla danego postępowania mechanizmów wyłączenia sędziego i kontroli orzeczeń.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA ZA KWESTIONOWANIE STATUSU INNYCH SĘDZIÓW

- Polskie prawo przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną za działania kwestionujące skuteczność powołania sędziego, bezprawne utrudnianie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz uchybienie godności urzędu (art. 107 i 109 Prawa o ustroju sądów powszechnych). Przepisy wymagają jednak wyraźnego rozgraniczenia takich zachowań od uzasadnionej krytyki rozwiązań ustrojowych i wykonywania obowiązków orzeczniczych;
- Zarzuty wobec sposobu wyboru sędziów-członków KRS lub przebiegu procedury nominacyjnej nie uzasadniają automatycznego podważania niezawisłości i bezstronności wszystkich powołanych w niej

sędziów. Wyrok TSUE z 24 marca 2026 r. (C-521/21) potwierdza konieczność całościowej oceny okoliczności konkretnego powołania;

- Doprecyzujemy zasady odpowiedzialności za zawinione, bezpodstawne ataki personalne na innych sędziów, uchybiające godności urzędu, oraz bezprawne działania utrudniające im wykonywanie obowiązków. Odpowiedzialności nie może uzasadniać samo przedstawienie poglądu prawnego, udział w debacie o ustroju sądownictwa ani zgodne z prawem badanie niezawisłości, bezstronności i prawidłowości składu sądu;
- O odpowiedzialności i karze rozstrzyga niezależny sąd dyscyplinarny, indywidualnie oceniając winę, charakter zachowania, jego kontekst i skutki. Zapewnimy możliwość doboru proporcjonalnej kary, bez obowiązku wymierzenia określonej sankcji i bez automatycznego kierowania sędziego do orzekania w pierwszej instancji.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

- Jednorazowa weryfikacja ma ograniczyć niepewność dotyczącą statusu sędziów i powracanie tych samych zarzutów w kolejnych sprawach. Likwidacja odrębnego testu uprości procedury, a utrzymanie wydanych orzeczeń w mocy jako zasady zapewni stabilność sytuacji prawnej stron;
- Koszt przeprowadzenia weryfikacji szacujemy roboczo na około **13 mln zł** w okresie **2–3 lat**. Obejmuje on pracę komisji i jej zaplecza, sądów weryfikujących, Sądu Najwyższego oraz ponowne postępowania przed KRS. Kwota wymaga aktualizacji po ustaleniu rzeczywistej liczby spraw i nakładu pracy;
- Szacunek nie obejmuje kosztów skarg na decyzje komisji stwierdzające brak wady, wznowionych postępowań ani długoterminowych skutków ochrony wynagrodzeń i przechodzenia w stan spoczynku. W szczególności konieczne może być równoczesne finansowanie uposażeń osób w stanie spoczynku i obsadzenia zwolnionych stanowisk;
- Oczekujemy ograniczenia czasu i kosztów poświęcanych na powtarzające się spory proceduralne.

Trybunał Konstytucyjny – niezależny od premiera mechanizm publikowania orzeczeń

ABSTRAKT

Koniec z tym, że rządzący chowają do szuflady niewygodne wyroki Trybunału Konstytucyjnego!

*Odmowa publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego powracała pod rządami różnych opcji politycznych. W efekcie wyroki uznające przepisy za niekonstytucyjne nie wchodzą w życie. Najbardziej bolesnym przykładem jest blokada wyroku, przez którą około 200 tysięcy emerytów nie może otrzymać podwyżek emerytur nawet o **1191 zł** miesięcznie oraz należnych wyrównań.*

*Proponowane rozwiązanie przenosi obowiązek publikacji orzeczeń TK z Prezesa Rady Ministrów bezpośrednio na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Proponujemy również karę od **3 miesięcy** do **5 lat** pozbawienia wolności za bezprawne działania lub zaniechania mające na celu uniemożliwienie albo utrudnienie Prezesowi TK opublikowania orzeczenia, a w przypadku popełnienia tego czynu przez Prezesa Rady Ministrów – od 2 do **8 lat** pozbawienia wolności. Dodatkowo ustawa wyraźnie stwierdzi, że orzeczenie TK jest ważne i wiążące od chwili ogłoszenia na sali rozpraw, a publikacja ma wyłącznie charakter techniczny. Przewiduje się także rozwiązanie przejściowe umożliwiające wznowienie postępowań na podstawie wyroków opublikowanych w Zbiorze Urzędowym TK.*

*Dzięki tym zmianom żaden rząd nie będzie mógł już blokować konstytucyjnej sprawiedliwości. Polacy odzyskają pewność co do tego, jakie prawo naprawdę obowiązuje, a obywatele – w tym około 200 tysięcy emerytów – będą mogli realnie dochodzić swoich praw. Szacowane nakłady na wdrożenie nowego mechanizmu publikacji orzeczeń wyniosą do **2 mln zł**.*

#ODPOLITYCZNIENIE #PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

INFOGRAFIKA 1 — KOSZT KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO DLA ZWYKŁEGO OBYWATELA

ok. 200 tys.
emerytów pozbawionych szacunkowego wzrostu emerytury

1191 zł
szacowany miesięczny wzrost emerytury na osobę

ponad 5 mld zł
roczny koszt wykonania wyroku TK, którego rząd nie ponosi

Szacunek ZUS: ok. 200 tys. osób, 5–5,5 mld zł rocznie oraz prawie 10 mld zł wyrównań.

Źródło: odpowiedź Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 6 września 2024 r. na interpelację nr 4291 (szacunki ZUS)

PROBLEMY

BRAK SKUTECZNYCH ŚRODKÓW EGZEKWOWANIA OBOWIĄZKU PUBLIKACJI WYROKÓW TK

- W 2016 r. Prezes Rady Ministrów odmówił publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, uznając je za nieważne. Publikacja orzeczeń została wznowiona w tym samym roku, niemniej dopiero w 2018 r. opublikowano wszystkie zaległe orzeczenia TK;

- W grudniu 2024 r. rząd przyjął uchwałę o niepublikowaniu niektórych wyroków TK i ponownie Prezes Rady Ministrów zaniechał publikowania orzeczeń TK, uznając, że *fundamentalne wady prawne* oraz *skala naruszeń Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i prawa* w działalności Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwiają temu organowi wykonywanie ustrojowych zadań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa oraz że dalsze publikowanie orzeczeń TK utrwalałoby kryzys praworządności;
- **Zgodnie z Konstytucją:** orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dot. zgodności aktów prawnych z aktem wyższego rzędu podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. W odniesieniu do ustaw takim organem urzędowym jest Dziennik Ustaw. Orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia;
- Dziennik Ustaw jest wydawany przez Prezesa Rady Ministrów przy pomocy Rządowego Centrum Legislacji;
- Wyrok TK jest wydawany (tj. podejmowany i ogłaszany publicznie na sali rozpraw), a następnie powinien zostać opublikowany we właściwym publikatorze. TK może orzec o utracie mocy obowiązującej przepisu. Niepublikowanie orzeczeń TK wobec powyższego prowadzi do kryzysu konstytucyjnego. Z jednej strony władza wykonawcza zawiesza obowiązywanie Konstytucji w zakresie działania Trybunału, naruszając zasadę państwa prawnego i rządów prawa. Z drugiej strony dochodzi do sytuacji, w której obywatele nie mają pewności co do treści obowiązujących norm, a przepisy uznane przez TK za niekonstytucyjne nadal są stosowane przez część organów;
- De facto premier może bezkarnie nie publikować wyroków TK. Prokuratura umorzyła postępowanie wobec premier Beaty Szydło w związku z niepublikowaniem wyroków. Zdaniem prokuratury, zaniechanie publikacji orzeczeń *było działaniem podyktowanym ochroną interesu publicznego, wyrażającym się w niedopuszczeniu do wprowadzenia do obrotu prawnego rozstrzygnięć sprzecznych z obowiązującym porządkiem prawnym*;
- Problem jest bezprecedensowy – systemowe niepublikowanie wyroków sądów konstytucyjnych nie miało miejsca w innych rozwiniętych demokratycznych państwach.

NEGATYWNE SKUTKI SPOŁECZNE KRYZYSU WOKÓŁ PUBLIKACJI WYROKÓW TK

- Brak publikacji orzeczeń TK to nie tylko element rywalizacji politycznej i problem o wysokim poziomie prawniczej abstrakcji i długofalowych, rozłożonych w czasie skutkach, ale także problem wpływający na życie zwykłych Polaków tu i teraz::
  - Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 4 czerwca 2024 r., sygn. SK 140/20) zakwestionował mechanizm, który obniżał świadczenia emerytalne przechodzącym przed 6 czerwca 2012 r. na wcześniejszą emeryturę – polegał on na pomniejszaniu emerytury powszechnej o sumę wcześniej pobranych emerytur. Skutek wyroku TK – świadczenia dla ok. 200 tys. seniorów mogą wzrosnąć nawet o **1191 zł** miesięcznie; każdy z nich może też otrzymać nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych wyrównania. Emeryci nie mogą jednak wzruszyć decyzji dot. wysokości świadczenia – ZUS nie wzrusza swoich decyzji, a sądy oddalają odwołania od decyzji oddalających wniosek o wznowienie postępowania. Jednocześnie, zgodnie z art. 146 k.p.a. uchylenie decyzji z tego powodu jest niemożliwe po upływie **5 lat** od doręczenia/ogłoszenia decyzji. Ustawodawca aktualnie naprawia błąd przez procedowanie ustawy, która implementuje wskazania niepublikowanego orzeczenia TK.

NIEJEDNOLITA PRAKTYKA STOSOWANIA NIEOPUBLIKOWANYCH WYROKÓW TK PRZEZ SĄDY

- W doktrynie i judykaturze panuje rozbieżność: jedni uznają publikację wyroku TK za czynność czysto techniczną, inni – że brak publikacji pozbawia wyrok skutków prawnych, co prowadzi do jego faktycznej neutralizacji i chaosu w systemie prawa (np. tak jak w punkcie opisanym powyżej, gdzie nieopublikowany wyrok TK nie staje się podstawą do wznowienia postępowania dot. wysokości świadczeń emerytalnych):
  - Wyrok TK z dnia 23 IX 2025 r. (sygn. P 3/25): pogląd, zgodnie z którym skutki wyroku TK powstają dopiero po jego publikacji w Dzienniku Ustaw, jest niezgodny z Konstytucją. **TK uznał, że publikacja ma wyłącznie charakter techniczny, a orzeczenia są ostateczne i wiążące dla wszystkich organów państwa już od momentu ich ogłoszenia na sali rozpraw – niezależnie od działań (lub zaniechań) Prezesa Rady Ministrów**. W konsekwencji odmowa publikacji wyroków TK nie może blokować ich stosowania przez sądy ani neutralizować skutków stwierdzonej niekonstytucyjności przepisów;
  - Wyrok SO w Łodzi z dnia 23 IV 2025 r. (VIII U 264/25): *nieopublikowanie wyroku powoduje, że formalnie nie obowiązuje on w porządku prawnym. Sąd zdaje sobie przy tym sprawę, że nieogłoszenie przez Prezesa Rady Ministrów orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest wynikiem sporów politycznych toczących się wokół statusu samego Trybunału. Stan ten może mieć negatywny wpływ na sytuację prawną obywateli, którzy pozostają w stanie niepewności co do obowiązującego prawa – tak jak ma to miejsce na gruncie niniejszej sprawy. Jednakże nie zmienia to faktu, że sporne orzeczenie TK nie weszło w życie, a więc organ rentowy nie mógł go zastosować przy rozstrzyganiu w sprawie ubezpieczonego, zatem decyzja jest prawidłowa.*

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ROZWIĄZANIE PROWIZORYCZNE: DOPUSZCZALNOŚĆ WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA I ROSZCZEŃ ODSZKODOWAWCZYCH NA PODSTAWIE PUBLIKACJI WYROKU TK W ZBIORZE URZĘDOWYM TRYBUNAŁU

- W przepisach proceduralnych należy doprecyzować, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może być podstawą wznowienia postępowania lub odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa od momentu jego ogłoszenia lub opublikowania w OTK ZU, niezależnie od jego promulgacji w dzienniku urzędowym wydawanym przez Prezesa Rady Ministrów. Proponowane rozwiązanie nie usuwa problemu na poziomie systemowym, lecz stanowi **doraźny** instrument umożliwiający ochronę praw jednostki w sytuacjach analogicznych do spraw dotyczących ponownego ustalenia wysokości świadczeń. Dlatego należy równocześnie wprowadzić przepis intertemporalny, który powyższe rozwiązanie dopuszcza na określony czas – do czasu uruchomienia nowego mechanizmu publikacji;
- Autorzy Raportu zdają sobie sprawę, że OTK ZU nie ma statusu aktu promulgacyjnego, a w obecnym stanie prawnym samo umieszczenie orzeczenia w OTK ZU nie może być traktowane jako równoważnik publikacji w Dzienniku Ustaw i nie wywołuje samodzielnie skutków *erga omnes* w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże – z perspektywy celu nadrzędnego, jakim jest przywrócenie obywatelom realnej ochrony prawnej w sytuacji, gdy **władza wykonawcza systemowo blokuje promulgację** – uważamy, że dopuszczalne jest czasowe, wąsko zakrojone rozwiązanie legislacyjne o charakterze sanacyjnym. Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że proponowane rozwiązanie przejściowe

budzi wątpliwości konstytucyjne. Niemniej, wobec systemowego kryzysu, co najmniej należy poważnie rozważyć dopuszczenie takiego środka sanacyjnego, ponieważ:

- Konstytucja RP nie reguluje *expressis verbis* sytuacji trwałego i systemowego naruszenia art. 190 ust. 2 przez Prezesa Rady Ministrów, co powoduje powstanie realnej luki konstytucyjnej;
- Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu sygn. P 3/25 stwierdził, że publikacja w dzienniku urzędowym ma charakter wyłącznie techniczny, a skutki wiążące orzeczenia powstają już z chwilą jego ogłoszenia na sali rozpraw;
- Proponowany przepis ma charakter przejściowy i samoograniczający się – wygasa automatycznie z chwilą uruchomienia nowego mechanizmu publikacji orzeczeń przez Prezesa TK i nie uzurpuje sobie roli zmiany art. 190 Konstytucji RP, lecz jedynie łagodzi najcięższe skutki kryzysu dla najsłabszych grup obywateli.

USTROJOWE WZMOCNIENIE MECHANIZMU PUBLIKACJI WYROKÓW TK

- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym autorstwa PSL z 2016 r. (druk sejmowy nr 569) przewiduje powierzenie Prezesowi TK kompetencji do ogłaszania orzeczeń TK, przy jednoczesnym przyznaniu mu w tym zakresie uprawnień odpowiadających organowi prowadzącemu dziennik urzędowy. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie.

WYRAŹNA PENALIZACJA CELOWEGO WSTRZYMYWANIA PROMULGACJI ORZECZEŃ TK

- Ustrojowe wzmocnienie mechanizmu publikacji wyroków TK z perspektywy gwarancji konstytucyjnych nie jest wystarczające. Doświadczenia ostatnich lat (kryzys z 2016 r. i obecna sytuacja) pokazują, że silniejszy ustrojowo Prezes Rady Ministrów może w praktyce zakwestionować skuteczność każdego mechanizmu publikacyjnego, odmawiając uznania statusu Prezesa TK lub samego Trybunału jako organu konstytucyjnego, a w konsekwencji blokować lub utrudniać publikację orzeczeń – niezależnie od formalnego przeniesienia kompetencji ogłoszeniowych. Dlatego należałoby dodać przepis wprost penalizujący niepublikowanie wyroków TK, np. o treści:

  § 1. Kto, wbrew przepisom prawa, podejmuje działania lub zaniechania mające na celu uniemożliwienie albo utrudnienie Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, podlega karze pozbawienia wolności od **3 miesięcy** do lat 5;

  § 2. Jeżeli czynu określonego w § 1 dopuszcza się Prezes Rady Ministrów, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 8.

WYRAŹNE USTAWOWE DOMNIEMANIE WAŻNOŚCI I SKUTECZNOŚCI ORZECZEŃ TK

- Obowiązek publikacji wyroków TK powinien być bezwarunkowy;
- Należy dodać preambułę do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, wyjaśniającą, że publikowanie orzeczeń przez TK to czynność techniczna, orzeczenia TK obowiązują i są wiążące dla wszystkich organów państwa od chwili ogłoszenia;
- Proponowana treść przepisów w ustawie o TK:
  - Ewentualne opóźnienie ogłoszenia orzeczenia TK w organie urzędowym nie może wywoływać negatywnych skutków dla obywatela;
  - Żaden organ państwa nie ma kompetencji do oceny, czy orzeczenie zostało wydane z zachowaniem wymogów formalnych;

- Zarzuty dotyczące udziału w składzie orzekającym osoby nieuprawnionej lub nieuprawnionego trybu orzekania, jak i ocena formalnej lub merytorycznej poprawności orzeczenia, nie wpływają na ważność i skuteczność ogłoszonego orzeczenia;
- Z chwilą ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powstaje domniemanie jego prawidłowego ogłoszenia/ważności/skuteczności;
- W razie wątpliwości za prawidłowo ogłoszone uważa się orzeczenie zamieszczone w Zbiorze Urzędowym Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wdrożenie proponowanych rozwiązań w zakresie publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wymaga zmian legislacyjnych oraz dostosowań organizacyjnych i informatycznych. Szacunkowe nakłady (aktualizacja procedur w Rządowym Centrum Legislacji, dostosowanie systemów informatycznych TK oraz jednorazowe szkolenia administracji) nie przekroczą **2 mln zł**.

Korzyści są natomiast wielowymiarowe i natychmiastowe. Odblokowanie zaległych wyroków TK, w szczególności orzeczenia z 4 czerwca 2024 r. (sygn. SK 140/20), umożliwi wypłatę podwyżek i wyrównań emerytalnych dla około 200 tysięcy seniorów na łączną kwotę **5–5,5 mld zł** rocznie oraz prawie **10 mld zł** wyrównań (szacunki ZUS podane w odpowiedzi Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 4291). Jednocześnie zakończy się wieloletni chaos konstytucyjny i związane z nim koszty sporów sądowych oraz międzynarodowych.

Dla zwykłych obywateli – zwłaszcza emerytów i osób oczekujących na ostateczne rozstrzygnięcia konstytucyjne – oznacza to koniec sytuacji, w której rządzący mogą arbitralnie blokować wejście w życie wyroków TK. Polacy odzyskają realną ochronę praw konstytucyjnych i należne świadczenia.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa reforma przywraca fundamentalną zasadę państwa prawnego: orzeczenie TK staje się wiążące od chwili ogłoszenia na sali rozpraw, a publikacja ma wyłącznie charakter techniczny. Eliminuje źródło permanentnego kryzysu konstytucyjnego, przywraca hierarchię norm i wzmacnia wiarygodność Polski na arenie europejskiej.

01

Odpowiedzialność dyscyplinarna – zintegrowany system odpowiedzialności dyscyplinarnej dla wszystkich zawodów prawniczych

ABSTRAKT

Koniec z bezkarnością sędziów za poważne błędy i koniec z politycznymi polowaniami na niewygodnych orzeczników!

Przez ostatnie lata system dyscyplinarny sędziów stał się narzędziem walki politycznej. Izba Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego jest kwestionowana przez trybunały europejskie, postępowania służą często do rozliczania sędziów za krytykę władzy, a jednocześnie rażące błędy orzecznicze pozostają bez realnych konsekwencji. Polacy czują się zakładnikami tej wojny – nie wiedzą, czy sędzia poniesie odpowiedzialność za błąd, który kosztuje ich majątek, czy tylko za to, że wydał wyrok „nie po myśli" aktualnej ekipy.

Proponowane rozwiązanie likwiduje sporną Izbę Odpowiedzialności Zawodowej (jej sędziowie przechodzą w stan spoczynku) i tworzy jeden, wspólny Sąd Dyscyplinarny dla wszystkich zawodów prawniczych. Orzeka w składach dwóch sędziów i jednego ławnika (ławnicy wybierani przez samorządy adwokatów, radców i notariuszy). Wprowadza odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za błędy orzecznicze – poszkodowany otrzymuje odszkodowanie z Funduszu Sprawiedliwości (nie z kieszeni sędziego), a sędzia dodatkowo karę dyscyplinarną.

W rezultacie obywatele zyskają realną ochronę przed kosztownymi błędami sędziów, a jednocześnie gwarancję, że nikt nie będzie ścigany za treść orzeczenia z powodów politycznych. Reforma jest budżetowo neutralna – oszczędności z obniżonych uposażeń w stanie spoczynku równoważą koszty nowego sądu.

#ODPOLITYCZNIENIE **#RZETELNOŚĆ** **#BEZSTRONNOŚĆ** **#UCZCIWOŚĆ** **#EFEKTYWNOŚĆ**

PROBLEMY

- Model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce jest obecnie (stan na grudzień 2025) jednym z najbardziej kontrowersyjnych i zmienianych elementów systemu prawnego po 2015 r. Po wyborach parlamentarnych w październiku 2023 r. i przejęciu władzy przez koalicję KO–Trzecia Droga–Lewica, przy nadal urzędującym prezydencie Andrzeju Dudzie, system znajduje się w stanie głębokiej reformy, częściowo blokowanej przez prezydenta i Trybunał Konstytucyjny Julii Przyłębskiej;
- Organy odpowiedzialności dyscyplinarnej:
  - Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN – legalność powołania jej składu jest kwestionowana przez TSUE i ETPCz;
  - Rzecznicy dyscyplinarni przy sądach apelacyjnych i Główny Rzecznik Dyscyplinarny.
- Kategorie przewinień dyscyplinarnych (art. 107 § 1 u.s.p.):
  - Oczywista i rażąca obraza przepisów prawa;
  - Odmowa wykonywania wymiaru sprawiedliwości;
  - Działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
  - Działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego, lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej;

- Działalność publiczna niedająca się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów;
- Uchybienie godności urzędu.

- Nie stanowią przewinień dyscyplinarnych (art. 107 § 3 u.s.p.):
  - Okoliczność, że orzeczenie sądowe wydane z udziałem danego sędziego obarczone jest błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów;
  - Wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 267 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. U. z 2004 r. poz. 864, z późn. zm.);
  - Badanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności w przypadku, o którym mowa w art. 42a § 3 lub art. 23a § 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2250), lub art. 5a § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 oraz z 2023 r. poz. 1615), lub badanie spełniania wymogów niezależności lub niezawisłości w przypadku, o którym mowa w art. 26 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, lub badanie spełniania wymogów niezawisłości i bezstronności w przypadku, o którym mowa w art. 29 § 5 tej ustawy.
- Kary dyscyplinarne:
  - Upomnienie;
  - Nagana;
  - Obniżenie wynagrodzenia (o **10–50%** na okres od **6 miesięcy** do **2 lat**);
  - Przeniesienie do innego miejsca służbowego;
  - Usunięcie z zawodu (najsurowsza).
- Rząd KO–TD–Lewica przyjął w 2024 r. tzw. **ustawę naprawczą**, ale nie została ona podpisana przez prezydenta Andrzeja Dudę. Zakładała ona:
  - Likwidację Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN;
  - Przeniesienie spraw dyscyplinarnych sędziów do zwykłych izb SN (karnej lub pracy);
  - Zmianę sposobu wyboru rzeczników dyscyplinarnych;
  - Wprowadzenie zasady, że nie stanowi przewinienia dyscyplinarnego stosowanie prawa UE (art. 42a nowelizacji).
- Praktyka (2020–2025):
  - Wiele postępowań dyscyplinarnych przeciw sędziom krytykującym reformy PiS (m.in. Igor Tuleya, Paweł Juszczyszyn, Beata Morawiec, Waldemar Żurek);
  - Większość spraw zawieszona po wyrokach TSUE (C-204/21) i ETPCz (Reczkowicz, Dolińska-Ficek, Advance Pharma);
  - Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN w latach 2024–2025 wydała tylko kilka orzeczeń (głównie uniewinnienia lub umorzenia);
  - Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał ponad 20 wyroków przeciwko Polsce w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

- Wyzwania:
  - Formalnie nadal istnieje system uznany przez TSUE i ETPCz za niezgodny z prawem UE;
  - *De facto* większość represyjnych postępowań jest zawieszona lub umorzona ze względu na ryzyko kolejnych wyroków w Strasburgu i Luksemburgu;
  - Rząd koalicyjny chce wrócić do modelu sprzed 2017 r. (sprawy dyscyplinarne w zwykłych izbach SN), ale blokuje to weto prezydenta i TK;
  - System jest więc w stanie **„zawieszenia konstytucyjnego"** – działa, ale prawie nikt już go nie stosuje w sprawach politycznych.
- Percepcja społeczna:
  - Zestawiając dostępne wyniki badań opinii publicznej w rozbiciu na elektoraty, widać, że reformy PiS nie doprowadziły do zmiany w postrzeganiu wymiaru sprawiedliwości. Co więcej, nie doprowadziły do zmiany nawet we własnym elektoracie (nadal mniej niż połowa osób deklarujących się jako wyborcy PiS postrzega wymiar sprawiedliwości jako źle funkcjonujący). Do tego elektorat partii dzisiejszej koalicji i Konfederacji ocenia wymiar sprawiedliwości gorzej niż przed reformami;
  - Zestawiając badania opinii publicznej z działaniami PiS i koalicji zdominowanej przez KO, można wskazać, że **Polacy stali się zakładnikami politycznej rozgrywki**. Spolityzowany (najpierw uprzedmiotowiony politycznie, a po pierwszym kryzysie wokół TK coraz silniej uprzedmiotowiony politycznie) wymiar sprawiedliwości traci w opinii dominującej większości Polaków mandat do realizacji swoich konstytucyjnych obowiązków. Oznacza to załamanie zarówno wąsko rozumianej trzeciej władzy (sądy i trybunały), jak i wymiaru sprawiedliwości *sensu largo* (tj. – zgodnie z Konstytucją – sądów, a w ujęciu rozszerzającym także organów ścigania i ochrony prawa).

OCENA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W POLSCE WG ELEKTORATU (TABELA 1)

JAK PAN(I), OGÓLNIE RZECZ BIORĄC, OCENIA DZIAŁANIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W POLSCE?	POTENCJALNE ELEKTORATY									
	PO		PIS		KUKIZ'15		NOWOCZESNA		NIEGŁOSUJĄCY	
	W PROCENTACH									
Zdecydowanie dobrze	2	45	3	37	1	32	6	44	1	33
Raczej dobrze	43		34		31		38		32	
Raczej źle	36	40	41	55	47	56	37	43	39	54
Zdecydowanie źle	4		14		9		6		15	
Trudno powiedzieć	15		8		12		13		13	

Źródło: CBOS, *Społeczna ocena wymiaru sprawiedliwości*; nr 31/2017

OCENA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W POLSCE WG ELEKTORATU (TABELA 2)			
ELEKTORATY	**DOBRZE**	**ŹLE**	**TRUDNO POWIEDZIEĆ**
PiS	45	40	15
PSL*	36	60	4
Polska 2050	25	67	8
Konfederacja*	25	69	6
Lewica*	18	72	10
KO	16	72	13
Niezdecydowani	22	57	21
Odmawiający odpowiedzi*	13	59	28
Niegłosujący	25	49	27

** Deklaracje tych kategorii ankietowanych należy interpretować z ostrożnością ze względu na ich niewielką liczebność w próbie.*

Źródło: CBOS, *Społeczna ocena wymiaru sprawiedliwości*; nr 95/2022

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Nowy model ma za zadanie rozwiązać trzy problemy związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną sędziów i zawodów prawniczych w ogóle. Podkreślić przy tym należy, że problem systemu dyscyplinarnego jest obecnie mocno związany z postrzeganiem samej KRS i każdy nowy system może być kwestionowany, o ile nie zostanie w pełni rozwiązany tzw. **metaproblem wymiaru sprawiedliwości** w Polsce.

LIKWIDACJA IZBY ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ SN

- Izba Odpowiedzialności Zawodowej jest jedną z izb, wokół których prowadzony jest tzw. spór o praworządność w Polsce. Obecnie jej działanie jest w dużej mierze sparaliżowane i nie może ona w pełni działać jako skuteczny organ systemu dyscyplinarnego. Likwidacja tej izby jest krokiem w kierunku rozwiązania problemu sporu o praworządność.

SĄD DYSCYPLINARNY DLA ZAWODÓW PRAWNICZYCH

- **Sąd Dyscyplinarny** zastępuje Izbę Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego. Sąd Dyscyplinarny orzekałby:
  - **W pierwszej instancji:** w składzie dwóch sędziów i ławnika w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych, lub sprawach, w których Sąd Dyscyplinarny zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia, sprawach, o których mowa w art. 107 § 1 pkt 3, oraz sprawach odpowiedzialności za wyroki na zasadzie ryzyka;

- **W drugiej instancji:** w składzie dwóch sędziów i ławnika (tu sprawy sędziowskie, sędziów sądów administracyjnych i prokuratorskie);
- **W kasacji:** w składzie dwóch sędziów i ławnika od orzeczeń sądów dyscyplinarnych II instancji: radców prawnych, adwokatów, notariuszy.

- W skład sędziów Sądu Dyscyplinarnego losowanych jest **12** sędziów spośród 22 sędziów wskazanych przez zgromadzenia ogólne 11 sądów apelacyjnych oraz 2 przez NSA;
- Ławnicy Sądu Dyscyplinarnego powoływani są w liczbie 6 wskazanych po 2 przez naczelne organy: adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Ławników powołuje Prezes Sądu Dyscyplinarnego. Ławnicy dobierani są do spraw zgodnie z przynależnością zawodową obwinionego i losowo do spraw dyscyplinarnych sędziów, sędziów sądów administracyjnych i prokuratorów;
- Prezes Sądu Dyscyplinarnego powoływany jest przez zgromadzenie ogólne sędziów sądu dyscyplinarnego.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ NA ZASADZIE RYZYKA ZA ORZECZENIA

- Idąc za przykładem Francji, ale modyfikując go tak, żeby nie było problemu orzekania o winie, wprowadzić należy odpowiedzialność za błędy sędziowskie przy orzekaniu. **Odpowiedzialność na zasadzie ryzyka** to forma odpowiedzialności, w której odpowiada się za szkody wyrządzone przez siebie, nawet jeśli nie ponosi się winy. Oznacza to, że osoba poszkodowana nie musi udowadniać winy strony odpowiedzialnej, wystarczy, że wykaże istnienie tej odpowiedzialności (np. że była to szkoda wyrządzona przez sędziego wydanym przez niego orzeczeniem – dotyczyć to będzie orzeczeń prawomocnych) oraz wysokość szkody. Odpowiedzialność tę można ograniczyć lub wyłączyć, wykazując jedną z okoliczności egzoneracyjnych, np. siłę wyższą lub wyłączną winę poszkodowanego;
- Wprowadzenie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka powinno zwiększyć społeczne poczucie „karności" w miejsce obecnej „bezkarności" sędziów. Równocześnie procedura prowadzona w jednym miejscu, tj. przed sądem dyscyplinarnym, powinna być stosunkowo szybka;
- Żeby nie antagonizować sędziów w przypadku skazania za niejako „błędy sędziowskie", **odszkodowanie powinno być wypłacane z Funduszu Sprawiedliwości**. W ten sposób odpadnie największy problem: sędziowie nie będą czuli się „atakowani", bo nie oni będą płacić *de facto* za swoje błędy. Natomiast w związku z brakiem wypłacania odszkodowania przez samego sędziego równocześnie z zasądzeniem odszkodowania powinna być nakładana kara dyscyplinarna z katalogu ogólnego (przy czym o jej rodzaju zdecyduje Sąd Dyscyplinarny; kary te zapewne będą łagodne ze względu na zbieg z odszkodowaniem, co nie powinno jednak osłabiać poczucia sprawiedliwości, ponieważ poszkodowani otrzymają należne odszkodowania).

SYSTEM POWOŁYWANIA RZECZNIKÓW DYSCYPLINARNYCH

- Aktualnie obowiązujący system jest poprawny – to system dwupoziomowy (rzecznicy w apelacjach i krajowi), podobny do innych systemów rzeczników dyscyplinarnych w polskim systemie prawa. Można go utrzymać, jako że nowy system wejdzie w życie po wyborach, czyli i tak w nowej rzeczywistości politycznej, która w Polsce mocno wpływa na funkcjonowanie systemu prawnego.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Zmiana systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jest **neutralna budżetowo**. Likwidacja Izby SN odpowiedzialnej za procedury dyscyplinarne oznacza przejście w stan spoczynku jej sędziów, którzy nadal będą pobierać zmniejszone uposażenie. Niewielkie oszczędności z tym związane wynikną ze zmniejszenia uposażenia pobieranego w stanie spoczynku względem stanu obecnego, ale zostaną one w dużym stopniu skonsumowane przez koszty obsługi administracyjnej nowego sądu dyscyplinarnego.

Model odpowiedzialności w innych krajach UE (jako punkt odniesienia)

ZESTAWIENIE DLA DUŻYCH PAŃSTW UE ORAZ WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWEJ (BLISKOŚĆ KULTURY PRAWNEJ)

	NIEMCY	FRANCJA	HISZPANIA	LITWA	CZECHY
Organ prowadzący postępowania dyscyplinarne	*Dienstgericht beim Bundesgerichtshof* (sąd dyscyplinarny przy Federalnym Trybunale Sprawiedliwości) oraz sądy dyscyplinarne przy krajowych sądach wyższych (*Landgericht/Oberlandesgericht*)	*Conseil supérieur de la magistrature* (CSM) – Wysoka Rada Sądownictwa	*Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) – Rada Sądownictwa	Sędziowska Komisja Etyki i Dyscypliny + Sąd Honorowy Sędziów	Najwyższy Sąd Administracyjny (*Nejvyšší správní soud*) jako sąd dyscyplinarny
Kto składa wniosek / wszczyna postępowanie	Prezes sądu lub minister sprawiedliwości landu	Minister sprawiedliwości lub Prezes sądu lub skarga obywatela	*Promotor de la Acción Disciplinaria* (specjalny rzecznik przy CGPJ)	Prezes sądu, Komisja Etyki lub Prezydent RL / Sejm (w najpoważniejszych sprawach)	Prezes sądu lub Minister sprawiedliwości
Skład orzekający w I instancji	3–5 sędziów zawodowych (z innego landu w poważnych sprawach)	Sekcja dyscyplinarna CSM dla sędziów (6 sędziów + 1 przedstawiciel spoza sądownictwa)	Komisja Dyscyplinarna CGPJ (5 członków)	Sąd Honorowy Sędziów (9 sędziów wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów)	Senat dyscyplinarny NSA (3–5 sędziów NSA)
Skład orzekający w II instancji (odwołanie)	Bundesgerichtshof (Dienstgerichtshof) – 5 sędziów	Plénum CSM (wszyscy członkowie)	Pleno del CGPJ	Sąd Najwyższy Litwy (skład 5 sędziów)	Rozszerzony senat NSA (7–9 sędziów)
Najsurowsza kara	Usunięcie z zawodu	Usunięcie z zawodu	Usunięcie z zawodu	Usunięcie z zawodu	Usunięcie z zawodu
Czy sędziowie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za treść orzeczeń?	Nie (zasada niezawisłości bardzo mocno chroniona)	Nie (wyjątek: rażące i umyślne naruszenie)	Nie	Nie	Nie
Uwagi charakterystyczne	Najbardziej „sędziocentryczny" model w Europie	Minister sprawiedliwości może wszczynać postępowania, ale nie zasiada w składzie orzekającym (zgodne z orzecznictwem ETPCz)	CGPJ od 2018 r. z przedłużonym mandatem (konflikt polityczny o obsadę), ale system dyscyplinarny działa normalnie	Bardzo silna rola środowiska sędziowskiego; prezydent i parlament tylko w wyjątkowych przypadkach	Najbardziej „administracyjno-sądowy" model – wszystkie sprawy dyscyplinarne sędziów rozpatruje sąd administracyjny, bez odrębnej izby czy rady sądownictwa

Bibliografia Rozdziału 1

1. Orzecznictwo międzynarodowe

- Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, wyrok Wielkiej Izby z 1 grudnia 2020 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Reczkowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 43447/19, wyrok z 22 lipca 2021 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19, wyrok z 8 listopada 2021 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, wyrok z 3 lutego 2022 r.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18 (*A.K. i in.*) z 19 listopada 2019 r., ECLI:EU:C:2019:982.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok z 24 marca 2026 r., C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich (Wyłączenie sędziego sądu powszechnego)*.
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok z 5 czerwca 2023 r., C-204/21, *Komisja przeciwko Polsce*.

2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20.
- Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21.
- Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. akt K 6/21.
- Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 4 czerwca 2024 r., sygn. akt SK 140/20.
- Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 23 września 2025 r., sygn. akt P 3/25.

3. Orzecznictwo sądów powszechnych

- Sąd Okręgowy w Łodzi. Wyrok z 23 kwietnia 2025 r., sygn. akt VIII U 264/25.

4. Dokumenty instytucji i organizacji

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Poland – Joint Opinion on European standards regulating the status of judges*, CDL-AD(2024)029, Strasburg, 14 października 2024 r.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka. *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 902), Warszawa, 20 stycznia 2023 r.
- Interpelacja nr 4291 w sprawie zmniejszenia podstawy obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot wcześniej pobranych emerytur, poseł Dorota Niedziela, 8 sierpnia 2024 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Sebastiana Gajewskiego z 6 września 2024 r.
- Rzecznik Praw Obywatelskich. *Opinia na temat projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa* (nr UPRO2), Warszawa, 2025 r.

- Rzecznik Praw Obywatelskich. „Ustawa o SN to krok w dobrym kierunku, ale wymaga poprawek. Opinia RPO dla Senatu", 1 czerwca 2022 r.
- Błaszczyk, M. *Raport z monitoringu testów niezależności i bezstronności sędziów*. Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 15 kwietnia 2026 r.

5. Opracowania naukowe i artykuły

- Szwed, Marcin. „Prawo do sądu ustanowionego ustawą a orzekanie przez sędziów sądów powszechnych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r.", *Przegląd Konstytucyjny* 2022, nr 4, s. 95–123.
- Wilczyński, Marcin; Janowski, Michał; Wojtczak, Sylwia. *Założenia do pojednawczego projektu ustawy o uregulowaniu statusu sędziów, w odniesieniu do których Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwały w latach 2018–2025 oraz o skutkach orzeczeń wydanych z ich udziałem*, Łódź 2025.
- Żółciak, Tomasz; Osiecki, Grzegorz. „Stress test bezstronności. Sądy testujemy rzadziej niż COVID-19", *GazetaPrawna.pl*, 10 stycznia 2023 r.

6. Akty prawne i dokumenty legislacyjne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.
- Ustawa uchwalona przez Sejm 22 października 2026 r. o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2026, druk senacki nr 907 (druk sejmowy nr 2107; stan na 13 listopada 2026 r.).
- Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025, wersja z 15 października 2025 r.

Rozdział 2. Ustrój i organizacja sądów powszechnych – profesjonalizacja, efektywność i odpowiedzialność

WSTĘP

Uprościmy strukturę sądów, zlikwidujemy zbędną biurokrację i wprowadzimy nowoczesne, menedżerskie zarządzanie sądownictwem – tak, by wreszcie działało jak jedna sprawna, uczciwa i efektywna organizacja służąca obywatelom.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

Przez dekady ustrój sądów powszechnych rozwijał się w sposób chaotyczny i niesystemowy. Efektem jest głęboko nieefektywna struktura, w której zasoby ludzkie i finansowe są marnowane, a obywatele zbyt długo czekają na rozstrzygnięcie swoich spraw.

Do najważniejszych problemów należą:

- Nadmierne administracyjne rozdrobnienie sieci sądów i utrzymywanie wielu bardzo małych jednostek, które są szczególnie podatne na przeciążenia i absencje kadrowe;
- Ogromny nadmiar sędziów funkcyjnych – w 2021 r. ok. **43%** wszystkich sędziów pełniło funkcje administracyjne kosztem czasu na orzekanie;
- Sztuczna hierarchia stanowisk sędziowskich oraz system wynagrodzeń całkowicie oderwany od rzeczywistych kosztów życia w różnych regionach kraju;
- Brak strategicznego, opartego na danych zarządzania centralnego oraz arbitralność i doraźność decyzji organizacyjnych;
- Nieobsadzone stanowiska sędziowskie i asesorskie – około 600 według stanu na 30 czerwca 2025 r. – oraz długotrwałe procedury naboru, utrudniające uzupełnianie braków kadrowych;
- Niewystarczająca specjalizacja w sprawach szczególnie skomplikowanych, prowadząca do rozproszenia doświadczenia orzeczniczego i wydłużenia postępowań.

Konsekwencje tego stanu są odczuwalne na co dzień. Zwykli obywatele tracą miesiące, a często lata życia na oczekiwanie na wyrok w sprawach, które mogłyby być załatwione znacznie szybciej. Przedsiębiorcy funkcjonują w warunkach chronicznej niepewności i przewlekłości postępowań, co bezpośrednio hamuje inwestycje i rozwój gospodarczy. Państwo zaś ponosi gigantyczne, niepotrzebne koszty utrzymania nieefektywnej struktury, marnując publiczne pieniądze, które mogłyby być przeznaczone na realne przyspieszenie sprawiedliwości.

Nadrzędnym celem reformy jest przekształcenie rozproszonego, biurokratycznego i zhierarchizowanego systemu sądów powszechnych w zintegrowaną, efektywną i zarządzaną menedżersko organizację, która gwarantuje szybkość, przewidywalność i równość wobec prawa dla wszystkich obywateli.

Realizacja tej wizji wymaga osiągnięcia trzech strategicznych priorytetów:

1. Uproszczenie i wzmocnienie struktury organizacyjnej sądów;

2. Ujednolicenie statusu sędziego i dostosowanie wynagrodzeń do rzeczywistych realiów życia;

3. Wdrożenie profesjonalnego, opartego na wynikach modelu zarządzania całym sądownictwem.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Dwuszczeblowa struktura i racjonalizacja sieci sądów

Wprowadzamy dwuszczeblowy ustrój sądów powszechnych (sądy I instancji i sądy apelacyjne). Małe, często jednoosobowe sądy łączymy w większe zespoły liczące minimum 60–80 sędziów i referendarzy. Likwidujemy sztuczną hierarchię stanowisk – wszyscy sędziowie otrzymują jednolity status i tytuł. Jednocześnie ograniczamy zasadę właściwości miejscowej: sprawy karne i rodzinne pozostają lokalne, a sprawy proste i masowe będą przydzielane losowo w skali całego kraju i prowadzone w dużej mierze zdalnie.

FILAR 2

Jednolity status sędziego, przejrzysty nabór i sprawiedliwe wynagrodzenia

Wprowadzamy jednolity status sędziów sądów powszechnych i Korpus Sędziowski ułatwiający obsadzanie wakatów. Wynagrodzenia powiążemy ze stażem orzeczniczym, kompetencjami i przeciętną płacą w regionie, z gwarancją podstawy nie niższej niż krajowa. Zapewnimy ochronę dotychczasowych wynagrodzeń. Rozwój zawodowy i płacowy nie będzie wymagał przejścia do sądu wyższego szczebla.

FILAR 3

Menedżerski model zarządzania sądownictwem

Tworzymy Krajową Administrację Sądów Powszechnych (KASP) – profesjonalną, niezależną instytucję zarządzającą sądami jak nowoczesną organizacją. Wprowadzamy wieloletnią strategię rozwoju, budżet zadaniowy powiązany z mierzalnymi celami, system wskaźników efektywności oraz konkursowy, kadencyjny tryb powoływania dyrektorów sądów. Sądy będą rozliczane z wyników, a nie tylko z utrzymania status quo.

Szczegółowy opis problemów, proponowanych rozwiązań oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli oznacza to przede wszystkim **znacznie szybszy i bardziej przewidywalny dostęp do sprawiedliwości**. Sprawy proste i masowe będą załatwiane w krótszym czasie, bez wielomiesięcznego oczekiwania. Sędziowie przestaną tracić czas na biurokrację i administrowanie małymi jednostkami, dzięki czemu będą mogli skupić się wyłącznie na rzetelnym orzekaniu. Wynagrodzenia dostosowane do realnych kosztów życia w regionie sprawią, że najlepsze kadry nie będą uciekały z dużych miast, a lokalne „układy” stracą grunt pod nogami.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są jeszcze głębsze. Uproszczenie struktury i menedżerskie zarządzanie pozwolą odzyskać setki etatów sędziowskich obecnie zmarnowanych na funkcje administracyjne. Wprowadzenie strategii wieloletniej, budżetu zadaniowego i wskaźników

efektywności wreszcie zakończy chaotyczne, doraźne decyzje. Sądy staną się organizacją zarządzaną jak nowoczesna instytucja publiczna – z jasną odpowiedzialnością za wyniki, a nie tylko za utrzymanie status quo.

Kluczowe liczby rozdziału

- **43% sędziów pełniło w 2021 r. funkcje administracyjne** – obowiązki te ograniczały czas na orzekanie, a liczba załatwianych przez nich spraw była przeciętnie o **15%** niższa od normy;
- **600 etatów sędziowskich** – tyle czasu można szacunkowo odzyskać dla orzekania po ograniczeniu nadmiaru stanowisk funkcyjnych;
- **60–80 sędziów i referendarzy** – proponowana minimalna obsada zespołu sądów;
- **Około 600 wakatów** – nieobsadzone stanowiska sędziowskie i asesorskie na dzień 30 czerwca 2025 r.;
- **Około 715 mln zł rocznie więcej na wynagrodzenia** – szacowany wzrost funduszu płac sędziów sądów powszechnych (**437 mln zł**) i prokuratorów (**278 mln zł**) w pierwszym roku obowiązywania nowych zasad;
- **Z 6,2 do 12,4 mld zł** – wzrosły wydatki na sądy powszechne w latach 2013–2023, przy jednoczesnym wydłużeniu średniego czasu trwania spraw cywilnych i gospodarczych o **61–79%**;
- **52,2% potrzebnej obsady ławniczej** – na kadencję 2024–2027 wybrano 7 197 ławników wobec zapotrzebowania na 13 786;
- **Brak wieloletniej strategii rozwoju sądownictwa** – decyzje organizacyjne podejmowane doraźnie, bez spójnego planu zmian.

Największym kosztem reformy będzie wzrost wynagrodzeń sędziów i prokuratorów – szacowany łącznie na około **715 mln zł** w pierwszym roku obowiązywania nowych zasad – uzupełniony o nakłady na zmiany organizacyjne oraz regionalizację wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur. Korzyści przyniosą lepsze wykorzystanie czasu pracy sędziów, krótsze postępowania i ograniczenie zbędnych kosztów administracyjnych

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Opis aktualnego stanu i problemów ustroju sądów;
- Proponowane rozwiązania wraz z uzasadnieniem;
- Bilans planowanych zmian wraz z szacunkami kosztów i korzyści.

02

Dwuszczeblowa struktura sądów powszechnych i jednolity status sędziego

ABSTRAKT

Koniec z sądową biurokracją i sztuczną hierarchią!

*W 2021 r. około **43%** sędziów pełniło funkcje administracyjne kosztem czasu na orzekanie, a małe sądy były szczególnie podatne na braki kadrowe i przestoje. Jednocześnie możliwości rozwoju zawodowego i płacowego zależą od szczebla sądu, a jednolita krajowa podstawa wynagrodzenia nie uwzględnia różnic między regionami. Utrudnia to sprawne wykorzystanie kadr i wydłuża oczekiwanie na wyrok.*

Proponowane rozwiązanie jest proste i radykalne:

- *Wprowadzamy dwuszczeblowy ustrój – tylko sądy I instancji i sądy apelacyjne;*
- *Małe sądy łączymy organizacyjnie w większe zespoły (minimum **60–80** sędziów i referendarzy), zachowując ich lokalizacje, aby sprawniej organizować pracę i zapewnić zastępstwa podczas nieobecności;*
- *Likwidujemy hierarchię stanowisk – wszyscy sędziowie sądów powszechnych mają jednolity status i tytuł;*
- *Podstawę wynagrodzenia powiążemy z przeciętną płacą w regionie, z gwarancją poziomu nie niższego niż podstawa krajowa i ochroną dotychczasowych wynagrodzeń;*
- *Sprawy wymagające bezpośredniości, przede wszystkim karne i rodzinne, pozostaną lokalne, a pozostałe będą przydzielane losowo w skali kraju i prowadzone z wykorzystaniem rozpraw zdalnych.*

Dzięki temu sędziowie będą mogli poświęcać więcej czasu na orzekanie, a mniej na administrowanie małymi jednostkami. Losowy przydział spraw w skali kraju ograniczy wpływ lokalnych układów i pozwoli równomierniej rozłożyć pracę między sądami. Reforma wymaga nakładów przede wszystkim na nowy system wynagrodzeń, który zapewni sędziom wszystkich szczebli wspólną ścieżkę wzrostu płac i ochronę dotychczasowych zarobków. Lepsza organizacja sądów pozwoli odzyskać czas na orzekanie i ograniczyć koszty przewlekłych postępowań.

Polacy zyskają sądy sprawniej rozpoznające sprawy, dostępne lokalnie i lepiej wykorzystujące pracę sędziów.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

Aktualny model ustroju sądów powszechnych jest wypadkową licznych punktowych zmian, które miały dostosować aparat sądowy odziedziczony po PRL do działania w nowym otoczeniu ustrojowym, oraz licznych punktowych zmian, które wprowadzano w odpowiedzi na różne objawy pogłębiającego się problemu przeciążenia sądów wpływem spraw – ich skuteczność była ograniczona, ponieważ nie dotykały głównych systemowych wad systemu sądów, w tym przede wszystkim fatalnego w skutkach połączenia: konstytucyjnej zasady nieprzenoszalności sędziów, administracyjnego rozdrobnienia sądów i braku spójnej koncepcji podziału obowiązków między sędziów i kadrę pomocniczą.

BRAK MECHANIZMÓW WYDAJNEJ ALOKACJI WPŁYWU SPRAW

- Problem wydajnej i „równej alokacji" spraw w sądach powszechnych ma charakter wielowarstwowy: obejmuje zarówno nierównomierność wpływu (popytu na rozpoznanie) między jednostkami, jak i ograniczoną zdolność systemu do przenoszenia obciążenia (spraw lub zasobów) w odpowiedzi na lokalne przeciążenia, przy czym kluczowe znaczenie ma także metodologia pomiaru pracochłonności (ważenie spraw) oraz realna dostępność kadr wspierających orzekanie.

NADMIAR SĘDZIÓW FUNKCYJNYCH

- Grupa sędziów funkcyjnych (prezesi i wiceprezesi sądów, przewodniczący wydziałów) stanowiła w 2021 r. ok. **43%** wszystkich sędziów; w wielu małych sądach rejonowych wszyscy sędziowie mają przypisane funkcje administracyjne;
- Nie ma większego uzasadnienia dla tak wielkiej liczby funkcji; wiele związanych z nimi obowiązków ma charakter czysto biurokratyczny i wynika jedynie z tego, że w danym miejscu istnieje osobny sąd i jego wydziały – przy czym również nie ma większego uzasadnienia dla utrzymywania wielkiej liczby samodzielnych sądów; w uzasadnieniu do projektu nowelizacji p.u.s.p. z 2012 r. („reforma Gowina") argumentowano, że rozdrobniona sieć sądów rejonowych jest rezultatem bezrefleksyjnego tworzenia kolejnych sądów w odpowiedzi na rosnący wpływ spraw, a istnienie bardzo małych sądów utrudnia zarządzanie etatami sędziowskimi; nadto małe sądy są szczególnie podatne na przeciążenia i przestoje związane z wahaniami wpływu spraw i/lub dłuższymi absencjami sędziów;
- Obowiązki związane z funkcjami administracyjnymi angażują sędziów funkcyjnych kosztem czasu na czynności orzecznicze (przeciętnie sędziowie funkcyjni wykazują ogólną sprawność mierzoną liczbą załatwionych spraw na poziomie **85%** normy); w uzasadnieniu do projektu p.u.s.p. z 2021 r. szacowano, że proponowane w projekcie spłaszczenie struktury sądów powszechnych pozwoliłoby odzyskać dla czynności orzeczniczych czas odpowiadający 600 pełnym etatom sędziowskim.

HIERARCHIA STANOWISK SĘDZIOWSKICH

- Podział na sędziów sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych, połączony z dodatkami do wynagrodzenia zależnymi od „szczebla", wprowadza do ustroju sądów niepożądaną hierarchizację korpusu sędziowskiego; sędziowie, niezależnie od miejsca orzekania, wykonują władzę sądowniczą na podstawie tej samej konstytucyjnej legitymacji, a różnicowanie ich statusu poprzez tytuł i stały dodatek płacowy tworzy wrażenie formalnej wyższości jednych nad drugimi;
- Powiązanie stawek wynagrodzenia ze stanowiskiem sędziowskim w praktyce premiuje sam fakt zajmowania stanowiska w określonym typie sądu, a nie realny nakład pracy, stopień skomplikowania spraw ani odpowiedzialność związaną z konkretnym zakresem obowiązków.

W konsekwencji wynagrodzenie może pozostawać w słabym związku z obciążeniem orzeczniczym. Podnoszony jest argument, że największy wolumen spraw i najbardziej powtarzalne obciążenia organizacyjne często koncentrują się w sądach rejonowych, natomiast model wynagradzania wzmacnia przekonanie, że większa wartość pracy wynika z samego szczebla instytucjonalnego.

NIERÓWNOŚĆ EKONOMICZNA SĘDZIÓW WYNIKAJĄCA Z RÓŻNIC KOSZTÓW ŻYCIA

- Podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego w danym roku jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego; taki jednolity, ogólnokrajowy mechanizm prowadzi do realnej nierówności, ponieważ to samo nominalne wynagrodzenie ma różną siłę nabywczą w różnych częściach kraju.

LOKALNE KONFLIKTY INTERESÓW

- Reguły właściwości miejscowej mają w założeniu chronić strony przed arbitralnym doborem składów sądowych. W praktyce mogą mieć odwrotny skutek: sędziowie nie są wolni od wpływu lokalnego środowiska, w tym w szczególności wpływu wynikającego z mniej lub bardziej przyjaznych osobistych relacji z innymi sędziami i profesjonalnymi pełnomocnikami.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

DWUSZCZEBLOWA STRUKTURA SĄDÓW POWSZECHNYCH

- Wprowadza się dwuszczeblową strukturę sądów powszechnych, którą tworzą sądy (sądy I instancji) i sądy apelacyjne (sądy II instancji);
- **Zostaje utrzymana sieć lokalizacji sądów rejonowych i okręgowych oraz siatka ich właściwości miejscowej**, co ma służyć utrzymaniu lokalnej dostępności usług sądowych na miejscu; w projektowanym modelu istotnie zmienia się jednak znaczenie właściwości miejscowej (postępowania w większości rodzajów spraw są odmiejscowione i mogą być przydzielone dowolnemu sądowi na terenie kraju; obszar właściwości miejscowej sądu ma znaczenie dla ustalenia: miejsca prowadzenia spraw umiejscowionych i prowadzenia czynności zdalnych, – co szerzej objaśniono w dalszej części opracowania;
- Dla ograniczenia zjawiska administracyjnego rozdrobnienia sądów, sąsiadujące ze sobą małe sądy (sądy I instancji) **łączy się organizacyjnie w zespoły sądów** tak, by każdy zespół sądów spełniał wymóg minimalnej obsady kadrowej (na poziomie 60–80 sędziów i referendarzy liczonych łącznie, zgodnie z rekomendacjami CEPEJ opartymi na badaniach nad wpływem wielkości sądów na ich efektywność);
- Dla zespołów sądów ustanawia się wspólne wewnętrzne organy i jednostki administracyjne – zespół sądów ma wspólnego prezesa, kolegium i dyrektora oraz wspólną strukturę izb i wspólnych prezesów izb;
- W miejsce wydziałów sądów tworzy się nowe skonsolidowane jednostki organizacyjne – izby, które obejmują wszystkich sędziów orzekających w głównych pionach procesowych; w sądzie lub zespole sądów tworzy się co najmniej izby: cywilną, karną i rodzinną; można utworzyć dodatkowo izbę gospodarczą oraz izbę pracy i ubezpieczeń społecznych.

WZGLĘDNA WŁAŚCIWOŚĆ MIEJSCOWA

- Wyróżnia się dwa typy spraw:
  - Sprawy umiejscowione – tj. rodzaje spraw, w których ze względu na ich przedmiot i specyfikę kluczowe znaczenie ma zasada bezpośredniości, przede wszystkim sprawy karne i rodzinne;
  - Sprawy odmiejscowione – tj. pozostałe sprawy.
- Sprawy umiejscowione wnosi się do sądu właściwego miejscowo na dotychczasowych zasadach i przydziela się w drodze losowania sędziom orzekającym w tym sądzie;

- Sprawy odmiejscowione są przydzielane **w drodze losowania sędziom z obszaru całego kraju z uwzględnieniem obciążenia, doświadczenia i specjalizacji** – co ma służyć wyrównaniu obciążenia pracą sędziów niezależnie od miejsca służbowego i zminimalizowaniu ryzyka braku bezstronności związane z istnieniem lokalnych nieformalnych układów i zależności;
- W sprawach odmiejscowionych prowadzi się rozprawy zdalne, osobom wykluczonym cyfrowo umożliwia się odbycie rozprawy zdalnej w najbliższej siedzibie sądu; w razie potrzeby przeprowadzenia bezpośrednich czynności dowodowych, których nie da się rzetelnie wykonać zdalnie, stosuje się pomoc sądową.

PODZIAŁ CZYNNOŚCI: SPRAWY KWALIFIKOWANE I SPECJALISTYCZNE

- Istotną zaletą systemu trójszczeblowego jest różnicowanie spraw w oparciu o zasady właściwości rzeczowej, dzięki czemu prostsze masowe sprawy i sprawy większej wagi wymagające od sędziów większego doświadczenia i kwalifikacji tworzą osobne kolejki, a duży wpływ drobniejszych masowych spraw nie opóźnia postępowań w sprawach większej wagi – w systemie dwuszczeblowym emuluje się ten mechanizm, wyróżniając kategorie spraw kwalifikowanych (sprawy typowo trudniejsze i wymagające większego doświadczenia) i spraw specjalistycznych (sprawy wymagające szczególnej wąskiej specjalizacji); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określa kryteria kwalifikacji spraw oraz kryteria podziału czynności określające wymagania względem sędziów, którym mogą być przydzielane w losowaniu sprawy kwalifikowane i specjalistyczne;
- Aby uniknąć typowego dla systemu trójszczeblowego efektu zamkniętych silosów w ramach wydziałów, sędziom wyznaczonym do rozpoznawania spraw kwalifikowanych i specjalistycznych mogą być przydzielane inne sprawy, jeśli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia rozsądnego czasu załatwiania spraw (szczególnie duża zaległość lub szczególnie duży wpływ spraw niebędących sprawami kwalifikowanymi ani specjalistycznymi, czasowy brak wpływu spraw specjalistycznych);
- W wybranych siedzibach sądów organizuje się izby wyspecjalizowane, którym zapewnia się odpowiednie zaplecze organizacyjne; sprawy specjalistyczne przydziela się losowo w ramach puli sędziów o odpowiedniej specjalizacji; jeśli przemawia za tym specyfika spraw rozpoznawanych w izbach wyspecjalizowanych, Minister Sprawiedliwości może nadać izbom wyspecjalizowanym uprawnienie do organizowania biur sędziów – stałych przydzielonych do sędziów autonomicznych organizacyjnie zespołów personelu pomocniczego z własnymi planami finansowymi i ze swobodą niezależnego rekrutowania personelu;
- Przydział sędziów do izb i do pul specjalizacji odbywa się na podstawie określonych w akcie wykonawczym Ministra Sprawiedliwości obiektywnych kryteriów uwzględniających doświadczenia, szkolenia specjalizacyjne oraz konieczność utrzymania w każdym sądzie odpowiedniej liczby sędziów do prowadzenia spraw umiejscowionych;
- Prezesi sądów i izb określają podział czynności, określając: zakres spraw rozpoznawanych w poszczególnych izbach, zasady udziału sędziów w losowym przydziale spraw.

PYTANIA PRAWNE DO SĄDU NAJWYŻSZEGO

- W modelu dwuszczeblowym ryzyko utrzymywania się rozbieżności interpretacyjnych między okręgami i składami jest większe niż w strukturze wielopiętrowej, ponieważ słabnie efekt pośredniego wpływu standardów wykładni tworzonych na wyższych poziomach do praktyki sądów niższych (ang. *cross-pollinating*);

- Utrzymuje się i rozwija istniejące w procedurach instrumenty przedstawiania zagadnień prawnych Sądowi Najwyższemu, nadając im charakter narzędzia systemowego – sąd może, a w określonych sytuacjach jest obowiązany, przedstawić Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne, jeżeli: zagadnienie budzi poważne wątpliwości, ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie w ramach tej samej apelacji albo między apelacjami, albo jeśli sprawa należy do kategorii generujących powtarzalne spory i pojawia się ryzyko konkurujących linii orzeczniczych.

JEDNOLITY STATUS SĘDZIEGO

- Ustanawia się jednolite stanowisko sędziego sądu powszechnego; nie ma zróżnicowania stanowisk i wynagrodzeń zależnych od szczebli sądów;
- Akt powołania określa miejsce służbowe (siedzibę sądu), w którym sędzia ma objąć etat;
- Przeniesienie sędziego do sądu innego szczebla nie ma skutków awansu lub degradacji - odbywa się na wniosek lub za zgodą sędziego w prostej procedurze administracyjnej, która nie wymaga postępowania konkursowego przed KRS ani osobnego aktu powołania przez Prezydenta; w takiej samej procedurze dokonuje się za zgodą lub na wniosek sędziego przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe w sądzie tego samego szczebla;
- Prezes sądu II instancji może czasowo przydzielić go do orzekania w innym sądzie I instancji albo w sądzie II instancji na obszarze okręgu, na zasadach określonych w podrozdziale o delegacjach.

SYSTEM WYNAGRADZANIA SĘDZIÓW

- Wynagrodzenie sędziego składa się z czterech elementów:
  - Wynagrodzenia zasadniczego (regionalna podstawa × mnożnik);
  - Dodatku stażowego;
  - Dodatków funkcyjnych;
  - Dodatków kompetencyjnych.
- Wynagrodzenie zasadnicze ustala się według obiektywnego wskaźnika: przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w danym województwie lub – dla sędziów sądów warszawskich – przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej ustalonego dla obszaru m.st. Warszawy;
- Wprowadza się dodatki kompetencyjne, które premiują zdobywanie doświadczenia i rozwój zawodowy; dodatki kompetencyjne są przyznawane po spełnieniu obiektywnych warunków (w typowym przypadku szkolenie specjalizacyjne zakończone poprawnym złożeniem egzaminu i przydzielenie do puli sędziów biorących udział w przydziale spraw wymagających określonej specjalizacji);
- Wynagrodzenie sędziego zawieszonego w czynnościach służbowych ulega obniżeniu z mocy prawa do **50%** należnego wynagrodzenia;
- Przepisy przejściowe ustawy wprowadzającej projektowaną reformę zastrzegają, że zmiana zasad wynagradzania sędziów nie może powodować obniżenia wynagrodzenia; jeśli należne wynagrodzenie sędziego obliczone według nowych reguł byłoby niższe od dotychczasowego, sędzia zachowuje prawo do wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości, które zamraża się do czasu, w którym nabędzie prawo do wyższego wynagrodzenia obliczonego na podstawie nowych reguł.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wdrożenie dwuszczeblowej struktury, łączenia małych sądów w zespoły oraz ujednolicenia statusu sędziego i wynagrodzeń regionalnych wymaga przede wszystkim zmian legislacyjnych i jednorazowej podwyżki w regionie warszawskim stołecznym – szacunkowo **45–50 mln zł** rocznie (ochrona praw nabytych + dostosowanie do kosztów życia).

Korzyści finansowe: odzyskanie czasu odpowiadającego 600 pełnym etatom sędziowskim oraz likwidacja nadmiaru funkcji administracyjnych (**43%** sędziów) – oszczędności rzędu **150–200 mln zł** rocznie.

Dla zwykłych obywateli oznacza to koniec chaosu małych, przeciążonych sądów, szybsze i bardziej przewidywalne rozstrzygnięcia oraz wynagrodzenia sędziów dostosowane do realiów życia (koniec ucieczki kadr z dużych miast).

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to profesjonalna, zintegrowana organizacja bez sztucznej hierarchii i lokalnych układów – Polska z nowoczesnym, efektywnym ustrojem sądów powszechnych.

Reforma jest budżetowo racjonalna i w dużej mierze neutralna – największy wydatek zwraca się już w perspektywie **2–3 lat** dzięki skróceniu przewlekłości i lepszemu wykorzystaniu kadr.

Sąd Najwyższy – przywrócenie zdolności orzeczniczej i nowy model kasacji

ABSTRAKT

Koniec z Sądem Najwyższym sparaliżowanym wieloletnimi sporami konstytucyjnymi, pozbawionym realnej zdolności orzeczniczej i autorytetu.

Wieloletnie spory o status sędziów utrudniają Sądowi Najwyższemu rozstrzyganie rozbieżności w orzecznictwie. Jednocześnie łączenie rozpoznawania licznych spraw indywidualnych z rozstrzyganiem najważniejszych zagadnień prawnych osłabia jego skuteczność. Obywatele ponoszą tego koszty: dłużej czekają na rozstrzygnięcia i nie mają pewności, jak sądy zastosują prawo w podobnych sprawach.

Przywrócimy zdolność SN do podejmowania uchwał pełnego składu i przebudujemy jego organizację, zachowując ciągłość instytucji. Wyodrębnimy „mały Sąd Najwyższy", skupiony na najważniejszych zagadnieniach prawnych i jednolitości orzecznictwa. Rozpoznawaniem skarg kasacyjnych zajmą się wyspecjalizowane wydziały SN w sześciu miastach.

Dzięki rozdzieleniu tych zadań Sąd Najwyższy będzie mógł sprawniej rozpoznawać sprawy i skuteczniej wyjaśniać rozbieżności w stosowaniu prawa. Obywatele zyskają bardziej przewidywalne orzecznictwo i krótszy czas oczekiwania na rozstrzygnięcie.

#REORGANIZACJA #ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEM

Sąd Najwyższy znajduje się w stanie trwałej destabilizacji ustrojowej i funkcjonalnej. Kryzys ten ma dwa wymiary: bieżący oraz systemowy.

W wymiarze bieżącym widoczny jest:

- Głęboki podział personalny i orzeczniczy;
- Kwestionowanie statusu części składów;
- Trudność w podejmowaniu uchwał pełnego składu;
- Ograniczona zdolność do stabilizowania systemu prawa.

W wymiarze systemowym problemem jest sam model organizacyjny i funkcjonalny SN:

- Nadmierne rozbudowanie struktury;
- Łączenie funkcji precedensowej z masową funkcją kasacyjną;
- Przeciążenie sprawami niemającymi znaczenia ustrojowego;
- Rozproszenie energii instytucji na sprawy rutynowe.

W efekcie Sąd Najwyższy nie pełni w sposób optymalny swojej konstytucyjnej roli – nie jest jednoznacznie postrzegany jako organ zapewniający jednolitość wykładni prawa i stabilność systemu.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ETAP STABILIZACYJNY – PRZYWRÓCENIE ZDOLNOŚCI UCHWAŁODAWCZEJ

Konieczne jest przywrócenie zdolności Sądu Najwyższego do podejmowania uchwał o charakterze stabilizującym.

Celem tego etapu jest:

- Zapewnienie możliwości podejmowania uchwał pełnego składu;
- Rozstrzygnięcie rozbieżności interpretacyjnych;
- Definitywne zamknięcie sporów wpływających na jednolitość orzecznictwa;
- Przywrócenie zdolności systemu do samostabilizacji.

Należy jednoznacznie przesądzić – w drodze uchwały – skutki prawne dotychczasowych sporów, w szczególności:

- Wpływ ewentualnych wad proceduralnych na ważność orzeczeń;
- Zakres ewentualnej wzruszalności rozstrzygnięć;
- Granice dopuszczalności kwestionowania składu sądu.

Celem jest zamknięcie stanu permanentnej niepewności prawnej, w którym każda sprawa może zostać podważona z przyczyn ustrojowych.

ETAP STRUKTURALNY – NOWY MODEL SĄDU NAJWYŻSZEGO

Reforma zakłada odejście od obecnego, rozbudowanego modelu Sądu Najwyższego na rzecz nowej, funkcjonalnej struktury organizacyjnej, przy zachowaniu jego konstytucyjnej tożsamości.

Reforma ma charakter systemowy i polega na:

- **Przekształceniu struktury Sądu Najwyższego.** Dotychczasowy model organizacyjny Sądu Najwyższego, oparty na rozbudowanej strukturze izb i szerokim zakresie kompetencji, zostaje zastąpiony nowym, bardziej wyspecjalizowanym układem wewnętrznym;
- **Wyodrębnieniu „małego Sądu Najwyższego”.** W ramach Sądu Najwyższego wyodrębniony zostaje niewielki, elitarny skład, który:
  - Zajmuje się wyłącznie kwestiami fundamentalnymi;
  - Rozstrzyga zagadnienia o znaczeniu systemowym;
  - Nie rozpoznaje masowo skarg kasacyjnych.

Mały Sąd Najwyższy koncentruje się na kształtowaniu zasad prawa i zapewnianiu jednolitości wykładni, a nie na rozpoznawaniu dużej liczby indywidualnych spraw.

Reorganizacja funkcji kasacyjnej w ramach Sądu Najwyższego

Funkcja kasacyjna pozostaje integralną częścią Sądu Najwyższego, lecz jest wykonywana przez wyspecjalizowane wydziały kasacyjne SN, zlokalizowane w różnych częściach kraju (Warszawa, Kraków, Poznań, Gdańsk, Lublin, Katowice).

Wydziały kasacyjne Sądu Najwyższego:

- Rozpoznają skargi kasacyjne;
- Pełnią funkcję trzeciej instancji w sprawach indywidualnych;
- Działają w oparciu o jednolite zasady.

Nowy model kadrowy

Nowa struktura nie zakłada automatycznego przeniesienia całej obecnej kadry.

Część sędziów może zostać powołana do:

- Małego Sądu Najwyższego;
- Wydziałów kasacyjnych Sądu Najwyższego;
- Sądów powszechnych.

Pozostali przechodzą w stan spoczynku.

Cele reformy

Reforma ma doprowadzić do:

- Oddzielenia funkcji precedensowej od funkcji kasacyjnej;
- Skrócenia czasu rozpoznawania spraw i zwiększenia efektywności orzeczniczej.

Zawód sędziego koroną zawodów prawniczych – obsadzenie wakatów sędziowskich i powołanie Korpusu Sędziowskiego

ABSTRAKT

Koniec z chronicznym niedoborem kadrowym, spadkiem prestiżu zawodu sędziego i masowymi wakatami blokującymi pracę sądów.

Zawód sędziego ponownie stanie się koroną zawodów prawniczych. Utworzymy Korpus Sędziowski – stałą rezerwę sprawdzonych kandydatów, otwartą na doświadczonych prawników z różnych zawodów. Raz potwierdzone kwalifikacje pozwolą ubiegać się o powołanie bez powtarzania pełnej procedury konkursowej przy każdym wakacie. Ułatwi to obsadzenie około 600 wolnych stanowisk sędziowskich i asesorskich oraz sprawne uzupełnianie kadr w kolejnych latach.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ

PROBLEMY

POTRZEBA WYPRACOWANIA EFEKTYWNEGO MODELU POWOŁAŃ SĘDZIOWSKICH

- **Aktualnie nieobsadzonych jest 496 stanowisk sędziowskich, a łącznie z asesorskimi ok. 600 (dane Ministerstwa Sprawiedliwości, stan na 30 czerwca 2025 r.). Jednocześnie prognozy Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują, że w perspektywie najbliższych pięciu lat nastąpi istotne nasilenie odejść sędziów w stan spoczynku – szacunkowo na poziomie ok. 1 150 osób;**
- W związku z planowanym rozszerzeniem kognicji sądów administracyjnych oraz wprowadzeniem możliwości wydawania orzeczeń o charakterze reformatoryjnym, opisanych w rozdziale 3, konieczne będzie istotne wzmocnienie kadrowe tego pionu sądownictwa. Skalę dodatkowego zapotrzebowania na etaty należy określić z uwzględnieniem liczby przejmowanych spraw, ich pracochłonności oraz zwiększenia przepustowości sądów wynikającego z wprowadzenia jednoosobowych składów orzekających i ogólnokrajowego przydziału spraw;
- **Proces selekcji kandydatów w ograniczonym stopniu angażuje środowiska prawnicze spoza sądownictwa, mimo że to ich przedstawiciele są bezpośrednimi uczestnikami postępowań sądowych.** Brakuje mechanizmu współodpowiedzialności za kształt kadry sędziowskiej, co sprzyja wzajemnemu przerzucaniu się odpowiedzialnością za niedostatki funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Szersze, instytucjonalne włączenie tych środowisk w procedurę kwalifikacyjną może ograniczyć napięcia wokół powołań i wzmocnić współodpowiedzialność za jakość kadr sędziowskich;
- **Brak instytucjonalnej, stałej rezerwy kandydatów gotowych do powołania na urząd sędziego powoduje, że każda nominacja wymaga uruchamiania pełnej, długotrwałej procedury konkursowej.** Obecny model nie przewiduje wyodrębnionej grupy osób, które – po spełnieniu ustawowych wymogów i pozytywnej weryfikacji kwalifikacji – pozostawałyby w systemie jako kandydaci gotowi do powołania w każdym czasie. W konsekwencji nawet osoby o niekwestionowanym dorobku zawodowym (np. wieloletni asesorzy, doświadczeni pełnomocnicy czy wybitni profesorowie prawa) muszą każdorazowo uczestniczyć w odrębnej procedurze konkursowej dotyczącej konkretnego etatu;

- **Obecny system wymusza wielokrotne powtarzanie tej samej procedury wobec tych samych osób, mimo że ich kwalifikacje zostały już wcześniej potwierdzone.** Dotyczy to w szczególności osób o ugruntowanej pozycji zawodowej – np. profesorów prawa, notariuszy czy doświadczonych radców prawnych – które nie powinny być zmuszane do każdorazowego „ubiegania się" o urząd w procedurze konkurencyjnej, lecz mogłyby pozostawać w systemie jako kandydaci permanentnie gotowi do powołania;
- **Model oparty wyłącznie na doraźnych konkursach nie zapewnia elastyczności kadrowej i utrudnia szybkie reagowanie na wakaty.** Prezydent może powołać wyłącznie osobę wskazaną w konkretnej uchwale KRS dotyczącej określonego stanowiska. Nie istnieje mechanizm umożliwiający powołanie – w razie pilnej potrzeby – osoby wcześniej zweryfikowanej i spełniającej wszystkie wymogi ustawowe. Brakuje więc „biernej rezerwy" kadrowej, której członkostwo byłoby równoznaczne z trwałym potwierdzeniem spełnienia standardów do objęcia urzędu sędziego.

ZIDENTYFIKOWANE WADY OBECNEGO MODELU KONKURSOWEGO

- **Obecny model konkursowy jest długotrwały, kosztowny i nieefektywny organizacyjnie.** Procedura od zakończenia naboru do uchwały KRS trwa przeciętnie ok. **9 miesięcy**, a w przypadku wniesienia odwołania – nawet **14–18 miesięcy**. W tym czasie etaty pozostają nieobsadzone, co pogłębia zatory orzecznicze. Przy kilkuset postępowaniach rocznie i ponad tysiącu kandydatur realna, pogłębiona ocena kandydatów przekracza faktyczne możliwości organizacyjne KRS;
- **Oceny kwalifikacyjne są nieporównywalne i w praktyce mało weryfikowalne.** Kryteria oceny różnią się w zależności od wykonywanego zawodu (sędzia, prokurator, adwokat, notariusz, pracownik naukowy), co prowadzi do zestawiania jakościowo odmiennych „portfolio" zawodowych. W praktyce znaczna część ocen ma charakter opisowy i ogólnikowy, a realne znaczenie w procesie selekcji zyskują dane statystyczne (liczba spraw, stabilność orzecznictwa), które nie oddają kompetencji osobistych ani predyspozycji do pełnienia urzędu;
- **Kompetencje miękkie kandydatów nie są badane w sposób standaryzowany.** Choć przepisy wymagają oceny takich cech jak kultura urzędowania, organizacja pracy czy umiejętność komunikacji, brak jest metodologii ich obiektywnej weryfikacji. W efekcie kryteria te są albo pomijane, albo sprowadzane do lakonicznych opinii, co pozostaje w sprzeczności ze standardami europejskimi wymagającymi oceny zdefiniowanych kompetencji w sposób przejrzysty i porównywalny;
- **Decydujący etap przed KRS ma charakter dyskrecjonalny i nieprzewidywalny.** Ustawowe kryteria oceny mają charakter otwarty, a KRS może dowolnie ustalać, którym elementom nada znaczenie rozstrzygające. Brak sparametryzowanej metodologii powoduje, że kandydaci nie są w stanie przewidzieć wagi poszczególnych elementów ich dorobku, a uzasadnienia uchwał nie zawsze dostarczają realnej informacji zwrotnej. Sprzyja to zarzutom o brak transparentności i oparcie rozstrzygnięć na kryteriach pozamerytorycznych;
- **Postępowanie odwoławcze jest długie i często pozbawione realnej skuteczności.** Wniesienie odwołania nie wstrzymuje przekazania uchwały Prezydentowi. Jeżeli powołanie nastąpi przed zakończeniem kontroli sądowej, postępowanie ulega umorzeniu jako bezprzedmiotowe. W praktyce oznacza to, że prawo do odwołania może mieć charakter iluzoryczny, a kontrola sądowa bywa ograniczona wyłącznie do formalnych aspektów uchwały.;
- **Model oparty wyłącznie na konkursie dokumentów nie zapewnia rzeczywistej weryfikacji przydatności do urzędu.** Selekcja sprowadza się do analizy akt i opinii, bez jednolitego, wymagającego

sprawdzianu kompetencji. Badania środowiskowe wskazywały już wcześniej, że taki model sprzyja powoływaniu osób o wysokim dorobku formalnym, lecz niewystarczających predyspozycjach praktycznych do prowadzenia rozpraw i zarządzania procesem decyzyjnym;

- Obecny model powołań sędziowskich prowadzi do sporów o transparentność kryteriów doboru kandydatów oraz do podważania legitymacji części nominacji.

Europejska Sieć Rad Sądownictwa, *Deklaracja dublińska w sprawie standardów wyboru i powoływania sędziów*

MINIMALNE STANDARDY REKRUTACJI, WYBORU, POWOŁANIA I AWANSOWANIA SĘDZIÓW

1. Wybór sędziów powinien być oparty wyłącznie na ocenie kompetencji i uzdolnień kandydatów. Wymagany jest jasno określony i publicznie dostępny opis kompetencji, według którego powinno się oceniać kandydatów na wszystkich etapach procesu nominacyjnego;

2. Kryteria wyboru powinny obejmować wysokie kompetencje intelektualne i osobiste, odpowiednią kulturę pracy oraz umiejętności komunikacyjne kandydata;

3. Wymagania intelektualne powinny obejmować odpowiedni poziom wiedzy ogólnej i prawniczej, zdolności analityczne oraz umiejętność samodzielnego podejmowania decyzji;

4. Wymagany jest wysoki poziom kompetencji osobistych, takich jak poczucie odpowiedzialności za wykonanie obowiązków, opanowanie, niezależność, umiejętność przekonywania, wrażliwość, otwartość, uczciwość, niezłomność i umiejętność współpracy;

5. Bez względu na to, czy proces nominacyjny obejmuje egzaminy, czy też ocenę i rozmowy z kandydatami, proces wyboru powinien być prowadzony przez niezależny organ do spraw wyboru sędziów;

6. Jeśli proces nominacyjny obejmuje ocenę na podstawie raportów i opinii zawodowych (takich jak praktykujący sędziowie, samorządy prawnicze, stowarzyszenia prawnicze itp.), wszelkie takie konsultacje muszą pozostać całkowicie otwarte, uczciwe i transparentne. Dodatkowo, opinie każdego obecnie urzędującego sędziego lub samorządu prawniczego powinny opierać się na ocenie zdefiniowanych kompetencji, być udokumentowane na piśmie, dostępne do wglądu i nie opierać się na osobistych względach;

7. Chociaż wybór sędziów musi zawsze opierać się na ocenie merytorycznej, każda osoba mianowana na stanowisko sędziowskie musi być osobą o nieposzlakowanej opinii, a kandydat na stanowisko sędziowskie nie powinien mieć przeszłości kryminalnej, chyba że chodzi o drobne wykroczenia popełnione więcej niż określoną liczbę lat temu;

8. Należy promować różnorodność kandydatów na stanowiska sędziowskie, unikając wszelkich form dyskryminacji. Nie oznacza to koniecznie ustalania kwot. Dodatkowo, próby osiągnięcia różnorodności w wyborze i mianowaniu sędziów nie powinny być podejmowane kosztem podstawowych kryteriów merytorycznych;

9. Cały proces mianowania i wyboru musi być otwarty na publiczną ocenę, ponieważ społeczeństwo ma prawo wiedzieć, w jaki sposób są wybierani jego sędziowie;

10. Kandydat, któremu się nie powiodło, ma prawo dowiedzieć się, dlaczego nie uzyskał nominacji. Potrzebny jest także niezależny system skarg lub odwołań, z którego może skorzystać każdy kandydat, który uważa, że został niesprawiedliwie potraktowany;

11. Jeśli rząd lub głowa państwa odgrywają rolę w ostatecznym powołaniu członków wymiaru sprawiedliwości, zaangażowanie ministra lub głowy państwa samo w sobie nie stoi w sprzeczności z zasadami niezależności, sprawiedliwości, otwartości i transparentności, jeśli ich rola w powołaniu jest jasno określona, a procesy decyzyjne są jasno udokumentowane. Zaangażowanie rządu lub głowy państwa nie wpływa na te zasady, jeśli uznają decyzje podjęte w kontekście niezależnego procesu selekcji. Ponadto ustalono również jako standard w tej dziedzinie, że osoba odpowiedzialna za ostateczne mianowanie (rząd lub głowa państwa) ma prawo odmówić powołania osób wskazanych lub rekomendowanych w niezależnym postępowaniu selekcyjnym, jeśli nie jest gotowa do jego realizacji, ale powinna ogłosić taką decyzję i jasno uzasadnić powody odmowy;

12. Gdy awans członków wymiaru sprawiedliwości opiera się na okresowych ocenach wyników pracy, proces oceny musi być prowadzony zgodnie z tymi samymi standardami i gwarancjami, co proces początkowego wyboru i mianowania (to znaczy, musi być niezależny, sprawiedliwy, otwarty i transparentny oraz oparty na kompetencjach i zdolnościach), a także powinien uwzględniać wcześniejsze osiągnięcia sędziego.

MINIMALNE STANDARDY DOTYCZĄCE CIAŁA KOMPETENTNEGO W ZAKRESIE REKRUTACJI, SELEKCJI, POWOŁYWANIA I AWANSOWANIA SĘDZIÓW

1. Procedury rekrutacji, selekcji lub (w stosownych przypadkach) awansu sędziów powinny być powierzone organowi (lub organom) niezależnemu od rządu, w którym odpowiednią liczbę członków stanowią sędziowie.

Większość członków powinna być niezależna od rządu.

2. Władza sądownicza nie musi koniecznie mieć większości w ciele do spraw wyboru i nominowania sędziów. W niektórych krajach istnieje przekonanie, że ciało selekcyjne, w którym sędziowie mają większość, naraża się na krytykę, że dba o swoje interesy oraz kieruje się przy powołaniach i awansach własnymi preferencjami;

3. W każdym przypadku organ odpowiedzialny za wybór sędziów musi gwarantować najwyższą autonomię i niezależność przy formułowaniu propozycji powołania;

4. Należy zagwarantować, że decyzje podejmowane przez organ są wolne od wpływów innych niż poważna i dogłębna ocena kompetencji, na podstawie których ocenia się kandydata;

5. Skład organu odpowiedzialnego za wybór sędziów powinien obejmować znaczący udział profesjonalistów prawniczych lub ekspertów, a także może obejmować niezależnych nieprawników reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, wyłonionych spośród znanych osób o wysokim autorytecie moralnym z powodu swoich umiejętności i doświadczenia w sprawach takich jak zarządzanie zasobami ludzkimi;

6. Organem odpowiedzialnym za selekcję i nominowanie sędziów może być rada sądownictwa albo niezależna rada lub komisja do spraw wyboru sędziów. W tych systemach, gdzie częścią procesu uzyskania nominacji jest szkolenie i staż, szkoła sądownictwa może odegrać ważną rolę, rekomendując kandydatów na podstawie osiągnięć podczas procesu nauki;

7. Organ odpowiedzialny za selekcję i nominowanie sędziów musi być wyposażony w odpowiednie zasoby na poziomie adekwatnym do zakresu pracy, który ma zamiar realizować każdego roku, oraz musi mieć niezależną kontrolę nad własnym budżetem;

8. Organ odpowiedzialny za selekcję i nominowanie sędziów musi również mieć odpowiednie procedury w celu zagwarantowania poufności swoich obrad;

9. Organ odpowiedzialny za selekcję i powołanie sędziów musi tworzyć dostateczną dokumentację dotyczącą każdego kandydata, aby zapewnić weryfikowalny, niezależny, otwarty, uczciwy i transparentny proces oraz gwarantować skuteczność niezależnego procesu skarg lub odwołań, do którego ma prawo każdy odrzucony kandydat, jeśli uważa, że został niesprawiedliwie potraktowany;

10. Organ odpowiedzialny za selekcję i mianowanie sędziów powinien zagwarantować skuteczność niezależnego procesu skarg lub odwołań, do którego ma prawo każdy odrzucony kandydat, jeśli uważa, że został niesprawiedliwie potraktowany.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

KORPUS SĘDZIOWSKI

- **Tworzy się Korpus Sędziowski – wyodrębnioną ustawowo grupę osób spełniających wszystkie materialne wymogi do powołania na urząd sędziego.** Do Korpusu wchodzą z mocy prawa przedstawiciele zawodów „sądowych" (w szczególności asesorzy sądowi po zdaniu egzaminu sędziowskiego) oraz – po przejściu wymagającej procedury kwalifikacyjnej – przedstawiciele innych zawodów prawniczych (adwokaci, radcowie prawni, notariusze, profesorowie i doktorzy habilitowani nauk prawnych, radcowie Prokuratorii Generalnej RP). Członkostwo w Korpusie oznacza, że dana osoba została zweryfikowana pod kątem kompetencji, doświadczenia i rękojmi należytego sprawowania urzędu;
- **Mechanizm informacji zwrotnej i kontroli procedury kwalifikacyjnej.** Model Korpusu Sędziowskiego zapewnia kandydatom przejrzysty dostęp do wyników oceny oraz mechanizmy kontroli prawidłowości procedury. Kandydat uzyskuje szczegółową informację o wyniku oceny, w tym opisowy profil kompetencyjny oraz swoją pozycję w rankingu. W terminie **14 dni** od doręczenia oceny może wystąpić z wnioskiem o jej ponowne rozpatrzenie. Wniosek ten rozpoznaje inny skład Krajowej Rady Sądownictwa albo właściwa komisja kwalifikacyjna, co zapewnia wewnętrzną kontrolę rzetelności i spójności oceny. Po wyczerpaniu tego trybu kandydatowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego, ograniczona do kontroli legalności procedury, prawidłowości zastosowania kryteriów oraz braku arbitralności rozstrzygnięcia. Kontrola sądowa nie obejmuje merytorycznej oceny kandydatów ani nie ingeruje w konstytucyjną prerogatywę powołania sędziego. Wniesienie środka zaskarżenia nie wstrzymuje procedury powołania, co zapewnia sprawność i ciągłość obsadzania stanowisk sędziowskich;
- **Członkostwo w Korpusie jest równoznaczne z trwałym potwierdzeniem gotowości do objęcia urzędu sędziego.** Osoba wpisana do Korpusu nie „startuje" każdorazowo w konkursie na konkretny etat, lecz pozostaje w systemie jako kandydat permanentnie uprawniony do powołania. Wpis do Korpusu ma charakter trwały i stanowi w sensie ustrojowym stały, aktualny wniosek o powołanie na stanowisko sędziowskie;
- **Mechanizm powołań opiera się na modelu zapotrzebowania kadrowego.** Minister Sprawiedliwości, w oparciu o dane o wakatach i obciążeniu sądów, zgłasza do Krajowej Rady Sądownictwa zapotrzebowanie na powołanie określonej liczby sędziów w danym pionie lub sądzie. Krajowa Rada Sądownictwa dokonuje wyboru spośród członków Korpusu i przedstawia Prezydentowi listę najlepiej ocenionych kandydatów – w liczbie odpowiadającej zgłoszonemu zapotrzebowaniu. Rola Ministra Sprawiedliwości **nie obejmuje wpływu na wybór konkretnych kandydatów, który pozostaje wyłączną kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa**;

- **Rola KRS polega na selekcji spośród osób już zweryfikowanych, a nie na prowadzeniu każdorazowej pełnej procedury konkursowej.** Rada działa w oparciu o obiektywne kryteria oceny i „ranking" kandydatów w ramach Korpusu, zapewniając transparentność i porównywalność decyzji. Przedstawiona lista ma charakter zamknięty i stanowi podstawę do powołania przez Prezydenta. Ranking kandydatów w ramach Korpusu Sędziowskiego ma charakter opisowy i profilowy, a nie czysto punktowy. Obejmuje on ocenę kompetencji, doświadczenia i predyspozycji kandydata w poszczególnych obszarach prawa oraz jego dotychczasowej praktyki zawodowej. Ranking nie ma charakteru jednolitej listy „od najlepszego do najsłabszego", lecz stanowi uporządkowany zbiór informacji o kandydatach, pozwalający na ich dobór adekwatnie do zapotrzebowania kadrowego. W szczególności, w przypadku zgłoszenia zapotrzebowania na stanowiska w określonym pionie (np. cywilnym), selekcja dokonywana jest spośród kandydatów posiadających odpowiednie doświadczenie i kompetencje w tej dziedzinie. Rola Krajowej Rady Sądownictwa polega na dokonaniu wyboru najlepiej dopasowanych kandydatów w ramach określonego profilu, a nie na mechanicznym odtworzeniu wyników punktowych;
- **Prezydent powołuje sędziów spośród kandydatów wskazanych przez KRS.** Model ten zachowuje konstytucyjny mechanizm powołania sędziego przez Prezydenta, jednocześnie tworząc sprawny, elastyczny i przewidywalny system obsadzania wakatów oraz realną bierną rezerwę kadrową gotową do objęcia urzędu bez wielomiesięcznych procedur;
- **Model Korpusu wzmacnia przejrzystość i stabilność systemu powołań.** Selekcja przenosi się z poziomu doraźnej rywalizacji o pojedyncze stanowisko na poziom systemowej kwalifikacji do służby sędziowskiej. Ogranicza to uznaniowość, redukuje napięcia wokół pojedynczych nominacji i pozwala traktować urząd sędziego jako element uporządkowanej, długofalowej polityki kadrowej państwa;
- **Deklaracja dublińska** – koncepcja Korpusu Sędziowskiego pozostaje zgodna ze standardami Deklaracji dublińskiej ENCJ.

Część I

ZGODNOŚĆ MODELU KORPUSU SĘDZIOWSKIEGO Z DEKLARACJĄ DUBLIŃSKĄ – CZĘŚĆ I

PUNKT DEKLARACJI DUBLIŃSKIEJ	ZGODNOŚĆ	KOMENTARZ / UWAGI
1. Wybór wyłącznie na podstawie kompetencji i uzdolnień + jasne kryteria	TAK	Korpus + ranking KRS opierają się na standaryzowanej ocenie kompetencji; model eliminuje uznaniowość konkursów „pod konkretne stanowiska".
2.–4. Kompetencje intelektualne i osobiste	TAK	Koncepcja zakłada standaryzowaną weryfikację zarówno kompetencji twardych, jak i miękkich, co odpowiada standardowi Deklaracji i go rozwija.
5. Proces prowadzony przez niezależny organ	TAK	KRS dokonuje selekcji kandydatów; rola Ministra ogranicza się do określenia zapotrzebowania kadrowego i nie obejmuje wyboru osób.
6. Transparentne opinie i raporty	TAK	Model zakłada dokumentowanie ocen i odejście od ogólnikowych opinii na rzecz sparametryzowanych kryteriów.
7. Nieposzlakowana opinia	TAK	„Rękojmia należytego sprawowania urzędu" oraz procedura kwalifikacyjna do Korpusu odpowiadają temu standardowi.

PUNKT DEKLARACJI DUBLIŃSKIEJ	ZGODNOŚĆ	KOMENTARZ / UWAGI
8. Różnorodność bez dyskryminacji	TAK	Włączenie różnych zawodów prawniczych zwiększa różnorodność bez rezygnacji z kryteriów merytorycznych.
9. Otwartość procesu na publiczną ocenę	TAK	Ranking KRS, jawne zapotrzebowanie kadrowe i systemowa kwalifikacja zwiększają transparentność względem obecnego modelu.
10. Prawo do informacji i odwołania	TAK	Kandydat otrzymuje informację o wyniku oceny i pozycji w rankingu, może wystąpić o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz wnieść skargę do sądu administracyjnego w zakresie legalności procedury i braku arbitralności, bez ingerencji w ocenę merytoryczną i prerogatywę powołania.
11. Rola rządu/Głowy Państwa	TAK	Model jasno rozdziela funkcje: Minister – zapotrzebowanie, KRS – selekcja, Prezydent – powołanie; brak wpływu politycznego na wybór konkretnych osób.
12. Awans na tych samych zasadach	TAK	Koncepcja zakłada systemową ścieżkę kariery i możliwość stosowania tych samych standardów kwalifikacyjnych przy awansach.

Część II – organ selekcyjny

ZGODNOŚĆ MODELU KORPUSU SĘDZIOWSKIEGO Z DEKLARACJĄ DUBLIŃSKĄ – CZĘŚĆ II (ORGAN SELEKCYJNY)		
PUNKT DEKLARACJI DUBLIŃSKIEJ	**ZGODNOŚĆ**	**KOMENTARZ / UWAGI**
1.–2. Organ niezależny od rządu	TAK	KRS jako organ konstytucyjny dokonuje wyboru kandydatów.
3.–4. Decyzje na podstawie kompetencji	TAK	Selekcja opiera się na profilowej ocenie w ramach Korpusu.
5. Udział profesjonalistów prawniczych	TAK	Szeroki dostęp do Korpusu wzmacnia profesjonalizm.
6. Forma organu (rada lub komisja)	TAK	Model oparty na KRS mieści się w standardzie.
7.–8. Zasoby, budżet, poufność	TAK	Kwestie organizacyjne wymagają doprecyzowania ustawowego.
9. Dokumentacja + system odwołań	TAK	Przewidziana dokumentacja, ponowna ocena i kontrola sądowa.

02

Wyspecjalizowane sądy – skomplikowane sprawy w rękach specjalistów

ABSTRAKT

Skomplikowane sprawy w rękach specjalistów – szybsze i bardziej przewidywalne rozstrzygnięcia!

W sprawach upadłościowych, finansowych czy środowiskowych sama znajomość przepisów nie wystarcza. Potrzebne są doświadczenie, wiedza specjalistyczna i odpowiednie zaplecze. Rozproszenie tych kompetencji wydłuża postępowania, a zwłoka może oznaczać upadek firmy, straty wierzycieli lub nieodwracalne szkody w środowisku.

Sprawy upadłościowe i restrukturyzacyjne, rynku finansowego, ochrony międzynarodowej i ochrony środowiska powierzymy sędziom o odpowiedniej specjalizacji, zapewniając im przygotowane zespoły pomocnicze i zaplecze eksperckie. W sprawach ochrony międzynarodowej zastąpimy odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców bezpośrednią kontrolą sądową. Specjalizacja pozwoli sprawniej rozpoznawać złożone sprawy i ograniczyć rozbieżności w orzecznictwie.

Przedsiębiorcy i obywatele zyskają szybszą ochronę swoich praw, a państwo ograniczy koszty przewlekłych postępowań.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

Polski model sądownictwa powszechnego opiera się na formalnej specjalizacji wydziałowej, ale w praktyce nie zapewnia rzeczywistej koncentracji kompetencji w sprawach o wysokim stopniu skomplikowania ekonomicznego i regulacyjnego.

Dotyczy to w szczególności:

- Postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych;
- Spraw dotyczących rynków finansowych, w tym odwołań od decyzji organów nadzoru (KNF);
- Sporów regulacyjnych wymagających zaawansowanej wiedzy z zakresu prawa finansowego, bankowego i kapitałowego;
- Spraw karnych z zakresu ochrony środowiska.

Obecny model powoduje, że:

- Sprawy o ogromnej wartości gospodarczej trafiają do sądów rejonowych;
- Brakuje stabilnej, wyspecjalizowanej kadry;
- Postępowania trwają zbyt długo;
- Orzecznictwo jest niejednolite;
- Ryzyko regulacyjne i inwestycyjne w Polsce wzrasta.

W sprawach gospodarczych czas jest czynnikiem krytycznym. Opóźnienie decyzji o kilka miesięcy może oznaczać likwidację przedsiębiorstwa, utratę miejsc pracy i efekt domina w łańcuchach dostaw. Podobnie w sprawach dotyczących poważnych naruszeń prawa ochrony środowiska czas ma znaczenie kluczowe – zwłoka w reakcji państwa może prowadzić do nieodwracalnych szkód w ekosystemach, których usunięcie jest niemożliwe albo wielokrotnie droższe niż szybka, zdecydowana interwencja. W sytuacjach, w których środki administracyjne okazują się niewystarczające, konieczne staje się uruchomienie odpowiedzialności karnej, która również wymaga sprawnego i niezwłocznego działania.

W obszarze upadłościowo-restrukturyzacyjnym

WŁAŚCIWOŚĆ RZECZOWA SĄDÓW REJONOWYCH

- Wszystkie postępowania restrukturyzacyjne, niezależnie od skali i skomplikowania, rozpoznawane są przez sądy rejonowe. To powoduje nadmierne obciążenie tych jednostek, wydłużenie czasu postępowań i utrudnienia w sprawnym prowadzeniu spraw. Brak mechanizmów koncentracji skomplikowanych postępowań w wyspecjalizowanych jednostkach prowadzi do rozproszenia doświadczenia orzeczniczego i ograniczenia specjalizacji sędziów.

NADMIERNE OBCIĄŻENIE SĘDZIÓW

- Sędziowie w sądach rejonowych prowadzą jednocześnie sprawy proste i złożone, co skutkuje kumulacją obowiązków, opóźnieniami i sprzecznością z celem szybkiej restrukturyzacji. Średni czas trwania postępowań insolwencyjnych w Polsce wynosi 3 lata, w UE 2 lata, w krajach OECD 1,8 roku, w Finlandii i Norwegii 0,9 roku. Powyższe wskazuje, że polski system postępowań insolwencyjnych charakteryzuje się istotnie niższą efektywnością niż średnia europejska i standard państw wysoko rozwiniętych, co przekłada się na długotrwałe zamrożenie kapitału, obniżenie stopnia zaspokojenia wierzycieli oraz osłabienie konkurencyjności gospodarki.

NISKI POZIOM PROFESJONALIZACJI KADR

- W obecnym modelu w wydziałach upadłościowych sądów rejonowych orzekają: sędziowie często o krótkim stażu, asesorzy sądowi – osoby po aplikacji, bez praktyki w skomplikowanych sprawach gospodarczych, referendarze sądowi. Przykład z Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy (grudzień 2022 r.) pokazuje, że nawet w największej jednostce w kraju: w wydziale rozpoznającym upadłości firm pracowało 5 sędziów, 4 asesorów i 4 referendarzy; z 5 sędziów – 3 miało staż poniżej **5 lat**; średni staż pracy w wydziale wynosił niespełna 4 lata; tylko 1 sędzia miał wcześniejsze doświadczenie w wydziale upadłościowym. W rezultacie sprawy obejmujące setki wierzycieli, wielomilionowe masy majątkowe lub strategiczne znaczenie dla rynku są powierzane osobom bez wystarczającej praktyki. Konsekwencją są błędy w ocenie stanu niewypłacalności, niewłaściwy nadzór nad syndykami i spowolnienie postępowań.

BRAK ŚCIEŻKI KARIERY

- Sędziowie specjalizujący się w upadłościach nie mają możliwości awansu w ramach tej specjalizacji, co powoduje odpływ kompetentnych kadr do sektora prywatnego lub innych działów sądownictwa.

NIEWYSTARCZAJĄCY NADZÓR NAD DORADCAMI RESTRUKTURYZACYJNYMI

- W obecnym stanie prawnym nadzór sądowy nad przebiegiem postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych jest w znacznym stopniu ograniczony nadmiernym obciążeniem sędziów oraz brakiem

odpowiedniej specjalizacji w najbardziej złożonych sprawach. Duża liczba prowadzonych postępowań sprawia, że sędziowie dysponują ograniczonym czasem na bieżącą i pogłębioną kontrolę czynności podejmowanych przez syndyków, zarządców i nadzorców sądowych. W praktyce nadzór ten często ma charakter formalny i następczy, koncentrując się na ocenie dokumentów składanych przez uczestników postępowania, bez możliwości szczegółowej analizy zasadności i efektywności podejmowanych działań. Ogranicza to zdolność sądu do wczesnego identyfikowania przypadków niegospodarności, nadużyć lub błędów w zarządzaniu masą upadłości lub restrukturyzacji, co może negatywnie wpływać na poziom ochrony interesów wierzycieli oraz wysokość ich zaspokojenia.

W obszarze rynku finansowego (kontrola decyzji KNF)

NIERÓWNOWAGA SYSTEMOWA – OGRANICZONA KONTROLA SĄDOWOADMINISTRACYJNA

- W latach 2020–2024 KNF nałożyła kary pieniężne na łączną kwotę przekraczającą **1,2 mld zł** (dane ze sprawozdań KNF). W 2024 r. sama liczba decyzji nakładających sankcje finansowe wyniosła ponad 380, a w kilkunastu przypadkach kary przekroczyły **50 mln zł**. Jednocześnie odsetek uchyleń lub zmian decyzji przez sądy administracyjne pozostaje bardzo niski (ok. **4–7%** w zależności od roku i rodzaju decyzji). Oznacza to, że w **praktyce decyzje KNF mają charakter niemal ostateczny już na etapie administracyjnym** – co dodatkowo potęguje poczucie braku realnej ochrony sądowej;
- W 2024 roku Komisja Nadzoru Finansowego prowadziła z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy 135 postępowań administracyjnych. KNF wydała w tym okresie 49 decyzji (II instancja), z których większość (32) stanowiły decyzje o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. Rzuca się w oczy fakt, że skierowanie do WSA skargi bez uprzedniego złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jest środkiem względnie rzadko stosowanym (8 takich skarg wobec 70 wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w 2024 r.). Może to wskazywać na brak zaufania instytucji finansowych do skuteczności tego środka zaskarżenia w obecnym stanie prawnym, choć wydaje się, że instytucje finansowe mogą zwyczajnie preferować wyczerpanie ścieżki administracyjnej przed skierowaniem sprawy na tory sądowe. Wszak około 1/3 spraw z wniosku o ponowne rozpatrzenie kończy się obniżeniem kary lub całkowitym uchyleniem decyzji. Ponowne rozpatrzenie sprawy stanowi też okazję do przedstawienia dodatkowych faktów istotnych w sprawie czy wpływu kary finansowej na działalność przedsiębiorstwa. Same skargi do WSA są natomiast traktowane niemalże jako naturalna kontynuacja postępowania przed KNF, czego dowodzi skierowanie w 2024 r. do WSA w Warszawie 84 skarg w sprawach prowadzonych przed KNF. Ponadto 41 spraw trafiło do NSA;
- Zatem Komisja Nadzoru Finansowego dysponuje jednymi z najszerszych kompetencji regulacyjnych w państwie. Może:
  - Nakładać wielomilionowe kary administracyjne;
  - Eliminować podmioty z rynku;
  - Ingerować w skład organów instytucji finansowych;
  - Podejmować decyzje mające bezpośredni wpływ na stabilność sektora.

Jednocześnie kontrola sądowa nad tymi decyzjami odbywa się w modelu sądowoadministracyjnym skoncentrowanym przede wszystkim na badaniu formalnej legalności rozstrzygnięcia.

W praktyce oznacza to, że sąd:

- Bada zgodność z przepisami i procedurą;

- Kontroluje granice uznania administracyjnego;
- Rzadko ingeruje w ocenę merytoryczną i proporcjonalność sankcji.

W efekcie przedsiębiorca objęty decyzją KNF nie dysponuje pełnym instrumentem merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia, nawet jeśli sankcja ma charakter dotkliwy, represyjny i systemowy.

Powstaje w ten sposób **nierównowaga systemowa**: bardzo silny regulator i relatywnie ograniczona, formalna kontrola jego decyzji.

Nie jest to kwestia jakości pracy konkretnego organu, lecz konstrukcji instytucjonalnej. W obszarze rynku finansowego, gdzie decyzje regulacyjne mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo obrotu, płynność finansową podmiotów, reputację instytucji i atrakcyjność inwestycyjną państwa, **model kontroli ograniczony do legalności proceduralnej jest niewystarczający**.

Im silniejsze są kompetencje nadzorcy, tym silniejsza powinna być specjalizacja i intensywność kontroli sądowej. Brak tej proporcji prowadzi do strukturalnej asymetrii między nadzorcą a nadzorowanymi podmiotami oraz do wzrostu ryzyka regulacyjnego.

NIESPÓJNOŚĆ ORZECZNICTWA

- Ze względu na brak wyspecjalizowanego sądu i rozproszone orzecznictwo (dziesiątki różnych składów WSA i NSA) linia orzecznicza w kluczowych kategoriach (np. definicja „istotnego naruszenia", kryteria proporcjonalności sankcji, granice dyskrecjonalności organu nadzoru) pozostaje niespójna. To powoduje wysoką nieprzewidywalność – identyczne lub bardzo zbliżone stany faktyczne bywają oceniane diametralnie inaczej w zależności od składu orzekającego.

NISKA ATRAKCYJNOŚĆ RYNKU KAPITAŁOWEGO

- Nieprzewidywalność decyzji nadzorczych oraz ograniczona merytoryczna kontrola sądowa wpływają na:
  - Zwiększenie kosztów regulacyjnych;
  - Wzrost ryzyka inwestycyjnego;
  - Odpływ kapitału do jurysdykcji o bardziej przewidywalnym otoczeniu regulacyjnym.

W gospodarce opartej na inwestycjach prywatnych sprawnie działający rynek kapitałowy jest kluczowy dla finansowania rozwoju przedsiębiorstw. Brak stabilnej i eksperckiej kontroli decyzji nadzorczych działa hamująco na rozwój tego segmentu.

W obszarze ochrony międzynarodowej

DWUINSTANCYJNOŚĆ ADMINISTRACYJNA JAKO BARIERA STOSOWANIA PROCEDUR PRZYŚPIESZONYCH

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych procedur w celu udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Asylum Procedures Regulation – APR) wprowadza obowiązkowe przyspieszone procedury oraz procedury graniczne (accelerated examination, border procedures). **Te procedury są znacznie szybsze niż dotychczasowe** (12 tygodni zamiast **6–18 miesięcy**), **ale tylko wtedy, gdy państwo członkowskie zapewnia skuteczny środek odwoławczy przed sądem lub trybunałem spełniającym standardy art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i art. 13 EKPC** (effective remedy before a court or tribunal);

- Rada do Spraw Uchodźców jest organem administracyjnym, a nie sądem ani trybunałem w rozumieniu prawa unijnego. Postępowanie przed Radą stanowi drugą instancję administracyjną, a dopiero po jego zakończeniu możliwa jest kontrola sądowoadministracyjna.

Taki model oznacza utrzymanie dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przed uruchomieniem kontroli sądowej, co nie odpowiada konstrukcji przewidzianej w APR (jedna instancja administracyjna + jedna skuteczna kontrola sądowa).

DŁUGOTRWAŁOŚĆ POSTĘPOWAŃ

- W Polsce postępowania w sprawach ochrony międzynarodowej są wieloetapowe i rozproszone:
  - Postępowanie przed Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców;
  - Postępowanie odwoławcze w administracji (Rada do Spraw Uchodźców);
  - Kontrola sądowoadministracyjna;
  - Odrębne postępowania dotyczące zobowiązania do powrotu;
  - Odrębne postępowania dotyczące zgody na pobyt humanitarny lub tolerowany.

Struktura ta oznacza funkcjonowanie równoległych i sekwencyjnych procedur dotyczących tej samej osoby i tego samego stanu faktycznego.

- Cudzoziemcy objęci trwającymi postępowaniami z reguły korzystają z pomocy finansowej ze środków publicznych. Według bardzo przybliżonego szacunku – przy założeniu, że dzięki zaprojektowanym rozwiązaniom czas trwania postępowania skróci się w typowym przypadku o ok. cztery miesiące, że będzie to dotyczyło postępowań prowadzonych wobec 13 tysięcy osób (liczba cudzoziemców objętych trwającymi postępowaniami o udzielenie ochrony międzynarodowej wg stanu na koniec maja 2025 r.), oraz że uznawalność wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej pozostanie bez zmian, podobnie jak średni czas korzystania z pomocy po udzieleniu tej ochrony, a także że miesięcznie na jednego korzystającego z pomocy przypada ok. **800 zł** (średnia ważona obejmująca wydatki) – skrócenie procedur może przynieść oszczędności dla budżetu państwa w wymiarze ok. **41 mln zł**. Powyższe wyliczenia nie uwzględniają kosztów ewentualnej opieki zdrowotnej.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

WYSPECJALIZOWANE SĄDOWNICTWO RESTRUKTURYZACYJNE

- Należy stworzyć wyspecjalizowane sądownictwo upadłościowo-restrukturyzacyjne poprzez dokonanie klarownego podziału właściwości między sądami rejonowymi a sądami okręgowymi, uzależnionego od wielkości oraz stopnia złożoności działalności danego przedsiębiorcy. Proponuje się następującą strukturę i podział właściwości sądów restrukturyzacyjnych;
  - **Sądy rejonowe (31 sądów):** Właściwość rzeczowa: sprawy o ogłoszenie upadłości konsumenckiej (osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej); sprawy o ogłoszenie upadłości mikroprzedsiębiorców (zatrudniających poniżej 10 pracowników oraz osiągających roczny obrót do 2 mln EUR); postępowania restrukturyzacyjne mikroprzedsiębiorców; postępowania restrukturyzacyjne wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej; uproszczone postępowania sanacyjne dla mikroprzedsiębiorców. Właściwość instancyjna: sądy pierwszej instancji w sprawach należących do wyżej wymienionego zakresu;

- **Sądy okręgowe (16 sądów – po jednym w każdym województwie):** Właściwość rzeczowa: sprawy o ogłoszenie upadłości małych przedsiębiorców (zatrudniających 10–49 pracowników oraz osiągających roczny obrót do 10 mln EUR); sprawy o ogłoszenie upadłości średnich przedsiębiorców (50–249 pracowników, obrót do 50 mln EUR lub suma bilansowa do 43 mln EUR); sprawy o ogłoszenie upadłości dużych przedsiębiorców (250+ pracowników lub obrót powyżej 50 mln EUR); wszystkie postępowania restrukturyzacyjne dotyczące małych, średnich i dużych przedsiębiorców; postępowania w sprawach upadłości transgranicznych; upadłości grup kapitałowych; upadłości spółek publicznych oraz emitentów obligacji; upadłości instytucji finansowych. Właściwość instancyjna: sądy pierwszej instancji w sprawach należących do wyżej wymienionego zakresu; sądy odwoławcze w sprawach z właściwości sądów rejonowych;
- **Sądy apelacyjne:** sądy II instancji w zakresie rozpoznania środków odwoławczych od orzeczeń sądów okręgowych wydanych w I instancji;
- **Sąd Najwyższy:** rozpoznawanie skarg kasacyjnych w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych prowadzonych przez sądy apelacyjne, w zakresie istotnych zagadnień prawnych, w których konieczne jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa; podejmowanie uchwał wyjaśniających rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym w szczególności interpretacji kluczowych pojęć, takich jak: „niewypłacalność", „zagrożenie niewypłacalnością", „zdolność układowa" czy zasady oceny realności układów; rozstrzyganie zagadnień prawnych przedstawianych przez sądy apelacyjne, zwłaszcza dotyczących złożonych postępowań transgranicznych, odpowiedzialności członków organów, skutków upadłościowych dla podmiotów powiązanych; kształtowanie standardów postępowań o charakterze precedensowym, w tym dotyczących upadłości instytucji finansowych, dużych grup kapitałowych oraz postępowań obejmujących istotne interesy publiczne; wzmacnianie spójności i przewidywalności systemu, poprzez systemową kontrolę nad linią orzeczniczą sądów apelacyjnych oraz eliminowanie rozbieżności interpretacyjnych mogących destabilizować praktykę gospodarczą.

- Proponowane rozwiązanie przewiduje, że w sądach okręgowych orzekać będą wyłącznie sędziowie z odpowiednim doświadczeniem, np. minimum **5 lat** w pionie gospodarczym. Jednocześnie wyspecjalizowane wydziały upadłościowo-restrukturyzacyjne w SO zapewnią: profesjonalizację orzecznictwa, ciągłość kadr (mniejszą rotację), możliwość rozwoju zawodowego bez zmiany specjalizacji. Takie podejście jest zgodne z praktykami państw o wysokiej efektywności postępowań insolwencyjnych (Finlandia, Norwegia, Holandia);
- W obecnym modelu sędzia sądu rejonowego specjalizujący się w sprawach upadłościowych nie ma możliwości awansu w ramach tej samej specjalizacji. Awanse instancyjne wymagają przejścia do innych wydziałów, co prowadzi do utraty fachowej wiedzy i lat doświadczenia. Efektem jest odpływ najbardziej kompetentnych sędziów do sektora prywatnego lub do innych działów sądownictwa. Nowy model tworzy logiczną, spójną i motywującą ścieżkę rozwoju zawodowego;
- W przypadku wdrożenia docelowej, dwuszczeblowej struktury sądów powszechnych opisanej w odrębnym rozdziale, przedstawiony model wymagać będzie odpowiedniego dostosowania polegającego na przypisaniu kompetencji sądów rejonowych i okręgowych do jednolitego szczebla sądów pierwszej instancji, przy zachowaniu sądów apelacyjnych jako szczebla odwoławczego.

WYSPECJALIZOWANY SĄD RYNKU FINANSOWEGO

- W pierwszym wariancie – utworzenie wyspecjalizowanego wydziału w Sądzie Okręgowym w Warszawie (na wzór Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) do rozpoznawania odwołań od decyzji KNF według przepisów postępowania cywilnego (nie administracyjnego);
- W wariancie alternatywnym – powołanie odrębnego Sądu Rynku Finansowego jako samodzielnej jednostki sądownictwa powszechnego z dwoma wydziałami:
  - Wydział administracyjny – merytoryczna kontrola decyzji KNF w postępowaniu administracyjnym (kary, nakazy, zakazy działalności, przymusowe restrukturyzacje itp.);
  - Wydział cywilny – sprawy odszkodowawcze, spory z zakresu obrotu instrumentami finansowymi, odpowiedzialność cywilna członków organów instytucji finansowych. Sąd będzie rozpoznawał sprawy w I instancji, z apelacją do Sądu Apelacyjnego w Warszawie i skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego.
- Potrzebę proponowanej reformy wielokrotnie wskazywano w debacie eksperckiej. Utworzenie Sądu Rynku Finansowego postulowała krajowa Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego na lata 2019–2023. Popularność takiego rozwiązania potwierdza też praktyka międzynarodowa (m.in. Izrael, Irlandia, Niderlandy; inspiracyjnie – Delaware Court of Chancery);
- Orzekanie w sprawach z zakresu rynku finansowego powinno zostać powierzone wyłącznie sędziom posiadającym co najmniej 7-letnie doświadczenie w prawie gospodarczym, finansowym lub prawie rynku kapitałowego, przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązkowego systemu specjalistycznych szkoleń realizowanych we współpracy z instytucjami rynku finansowego (m.in. KNF, UKNF, GPW) w celu zapewnienia bieżącej aktualizacji wiedzy i utrzymania wysokiego poziomu merytorycznego orzecznictwa;
- Proponuje się, aby w nowo tworzonym wyspecjalizowanym sądzie właściwym w sprawach rynków finansowych przewidzieć obsadę 10 sędziów, co – w porównaniu z aktualnym stanem, w którym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów dysponuje 8 sędziami – zapewni potencjał orzeczniczy już na etapie uruchamiania nowej jednostki i umożliwi sprawne rozpoznawanie spraw o wysokim stopniu skomplikowania ekonomicznego i regulacyjnego;
- Ze względu na złożoność spraw konieczne jest stworzenie zaplecza analitycznego (asystenci wyspecjalizowani w analizie finansowej).

WYSPECJALIZOWANY SĄD DO SPRAW OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

- Należy wprowadzić model bezpośredniej kontroli sądowej decyzji w sprawach ochrony międzynarodowej poprzez:
  - **Likwidację Rady do Spraw Uchodźców** jako organu drugiej instancji administracyjnej;
  - Przekazanie kontroli decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców do wyznaczonego sądu okręgowego jako sądu pierwszej instancji;
  - Ustanowienie wyznaczonego sądu apelacyjnego jako sądu drugiej instancji.
- Model ten opiera się na koncentracji właściwości w jednym wyspecjalizowanym ośrodku orzeczniczym, co pozwala:
  - Zapewnić jednolitość orzecznictwa;

- Budować specjalizację sędziowską w zakresie prawa unijnego, międzynarodowego i praw człowieka;
- Spełnić wymóg skutecznego środka odwoławczego przed sądem w rozumieniu art. 47 Karty Praw Podstawowych UE i art. 13 EKPC;
- Dostosować krajową strukturę do modelu przewidzianego w rozporządzeniu (UE) 2024/1348 (APR).

- W przypadku wdrożenia docelowej, dwuszczeblowej struktury sądów powszechnych opisanej w odrębnym rozdziale, przedstawiony model wymagać będzie odpowiedniego dostosowania polegającego na przypisaniu kompetencji sądów rejonowych i okręgowych do jednolitego szczebla sądów pierwszej instancji, przy zachowaniu sądów apelacyjnych jako szczebla odwoławczego;
- W celu pełnego wykorzystania procedur przyspieszonych i granicznych przewidzianych w APR konieczne jest wprowadzenie jednolitego, skondensowanego modelu postępowania, obejmującego:
  - Bezpośrednie odwołanie od decyzji Szefa UdSC do sądu (bez pośredniej instancji administracyjnej);
  - Krótkie, ustawowe terminy na wniesienie odwołania i przekazanie akt;
  - Instrukcyjny, miesięczny termin rozpoznania sprawy w I instancji;
  - Skrócony termin na wniesienie i rozpoznanie apelacji;
  - Jednolite zasady wstrzymania wykonania decyzji, zapewniające zgodność z zasadą non-refoulement.
- W jednym postępowaniu powinno następować kompleksowe rozstrzygnięcie obejmujące:
  - Udzielenie lub odmowę ochrony międzynarodowej;
  - Ocenę zastosowania zasady non-refoulement;
  - Ewentualne rozstrzygnięcie w przedmiocie zobowiązania do powrotu lub alternatywnej formy pobytu.

Zmiany te eliminują wielotorowość postępowań, skracają czas rozpoznania spraw oraz umożliwiają realne stosowanie 12-tygodniowych procedur przewidzianych w prawie UE.

WYSPECJALIZOWANY SĄD DO SPRAW OCHRONY ŚRODOWISKA

- Należy wprowadzić model bezpośredniej kontroli sądowej oraz wyspecjalizowanego orzecznictwa w sprawach przeciwko środowisku, ze szczególnym uwzględnieniem zorganizowanej przestępczości odpadowej („mafii śmieciowych"), poprzez:
  - Przekazanie orzekania w sprawach karnych (art. 182–186 k.k.) oraz kontroli decyzji administracyjnych organów inspekcji do wyznaczonego sądu okręgowego jako sądu pierwszej instancji, pełniącego rolę ogólnopolskiego centrum zwalczania przestępczości środowiskowej;
  - Ustanowienie mechanizmów szybkiego reagowania dla sądu w celu niedopuszczenia do zajścia nieodwracalnych zmian środowiskowych – blokowania wywozów.
- Model ten opiera się na koncentracji właściwości w jednym wyspecjalizowanym ośrodku orzeczniczym, co pozwala:
  - Skutecznie rozbijać struktury mafii śmieciowych dzięki ścisłej specjalizacji sędziowskiej w skomplikowanych mechanizmach nielegalnego obrotu odpadami;

- Zapewnić jednolitość i surowość orzecznictwa w sprawach o najwyższym stopniu szkodliwości społecznej, eliminując różnice w interpretacji przepisów przez sądy rozproszone;
- Budować ekspercką wiedzę sędziowską łączącą prawo karne, administracyjne oraz specjalistyczną wiedzę z zakresu chemii, biologii i technologii przetwarzania odpadów;
- Zapewnić realną nieuchronność kary poprzez przyspieszenie postępowań i eliminację przewlekłości administracyjnej, spełniając wymogi dyrektywy (UE) 2024/1203 w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Proponowana reforma ma charakter organizacyjny i specjalizacyjny. Nie polega na tworzeniu nowego szczebla sądownictwa, lecz na koncentracji właściwości, wzmocnieniu wyspecjalizowanych wydziałów oraz racjonalizacji struktury postępowań. Z tego względu jej koszty bezpośrednie są ograniczone, natomiast potencjalne korzyści – znaczące.

Utworzenie wyspecjalizowanego wydziału rynku finansowego przy sądzie I instancji, obejmującego 10 etatów sędziowskich oraz 5 asystenckich, oznacza koszt **ok. 4 mln zł rocznie**. Przy założeniu, że sąd do spraw ochrony międzynarodowej będzie obsadzony przez 5 sędziów oraz odpowiednie wsparcie asystenckie, koszt jego funkcjonowania można szacować na **ok. 2–3 mln zł rocznie**, analogiczne koszty związane będą z powstaniem sądu do spraw ochrony środowiska.

Pozostałe zmiany, w tym koncentracja spraw upadłościowych i restrukturyzacyjnych, mają charakter reorganizacyjny i mieszczą się w ramach istniejącej struktury sądów, bez konieczności istotnego zwiększania liczby etatów w skali systemu.

Utworzenie wyspecjalizowanego sądu dla migrantów będzie generować mierzalne oszczędności bezpośrednie. W obszarze ochrony międzynarodowej, przy liczbie ok. 13 000 osób objętych postępowaniami (stan na maj 2025 r.), średnim koszcie pomocy publicznej ok. **800 zł** miesięcznie oraz skróceniu procedury o **4 miesiące**, potencjalna oszczędność budżetowa może wynieść ok. **41 mln zł**. Ponadto likwidacja Rady do Spraw Uchodźców to oszczędność **0,8 mln zł** w skali roku.

Sądownictwo restrukturyzacyjne i sąd do spraw rynków kapitałowych dotyczą segmentów o wysokiej wartości gospodarczej. Skrócenie czasu postępowań, zwiększenie specjalizacji oraz wzmocnienie merytorycznej kontroli decyzji regulacyjnych ograniczają ryzyko regulacyjne, podnoszą poziom odzysku dla wierzycieli, zmniejszają straty podatkowe i poprawiają atrakcyjność inwestycyjną państwa. Stworzenie sądu do spraw ochrony środowiska przyczyni się do zmniejszenia rozmiaru luki VAT oraz ograniczania degradacji środowiska. Nawet niewielka poprawa efektywności w tych obszarach będzie generować efekt fiskalny wielokrotnie przekraczający koszt reformy. Poza efektami bezpośrednio budżetowymi reforma przynosi również istotne korzyści niefinansowe – np. stabilniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej, niższy koszt ryzyka prawnego czy realne wzmocnienie pozycji konkurencyjnej Polski, których precyzyjne oszacowanie jest trudne, lecz których znaczenie jest wysokie.

Oddzielenie orzekania od zarządzania – centralna administracja sądowa jako filar efektywności i profesjonalizacji

ABSTRAKT

Koniec z tym, że sądy działają jak urząd z czasów PRL – bez planu, bez odpowiedzialności i bez wyników!

Przez dekady każdy nowy minister zaczynał od zera, porzucał poprzednie strategie, a sądy tonęły w zaległościach. Nikt nie odpowiadał za to, ile trwa sprawa, ile kosztuje podatnika i dlaczego w jednym sądzie czeka się rok, a w drugim pięć lat. Decyzje były doraźne, budżet marnowany, a dane statystyczne służyły głównie do robienia wrażenia.

Proponowane rozwiązanie to całkowita zmiana modelu zarządzania. Powstaje ***Krajowa Administracja Sądów Powszechnych (KASP)*** *– profesjonalna, niezależna instytucja, która będzie zarządzać sądami jak nowoczesną organizacją. Rada Ministrów przyjmie strategię rozwoju wymiaru sprawiedliwości na co najmniej pięć lat, z konkretnymi celami, przygotowaną przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie diagnozy KASP. Wprowadzamy budżet zadaniowy – pieniądze będą przyznawane nie „na utrzymanie", tylko na konkretne wyniki. Powstanie jeden centralny system wskaźników (clearance rate, czas trwania spraw, obciążenie sędziów), coroczny publiczny raport o stanie sądów oraz programy naprawcze dla sądów, które dramatycznie odstają od średniej. Dyrektorzy sądów będą powoływani w otwartym konkursie na kadencję i rozliczani z efektów.*

W rezultacie ktoś wreszcie będzie realnie odpowiadał za to, żeby sprawy kończyły się szybko i sprawnie. Sądy przestaną być miejscem, gdzie czas obywatela się marnuje. Reforma jest budżetowo neutralna lub niskokosztowa – większość zmian to reorganizacja istniejących struktur i lepsze wykorzystanie już przeznaczonych pieniędzy.

Polacy zyskają wreszcie sądy zarządzane jak firma, która ma jeden cel: szybko i rzetelnie załatwiać sprawy.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

Przyjęty w Polsce ministerialny model zarządzania sądami – w połączeniu z tym, że kolejni ministrowie nie wykorzystują umiejętnie szerokich kompetencji w tej dziedzinie – jest istotną przyczyną, dla której, mimo licznych reform, główne problemy polskiego sądownictwa (zaległości, długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie, uciążliwe formalizmy) pozostają w zasadzie nierozwiązane.

BRAK SYSTEMOWEJ STRATEGII I DIAGNOZY FUNKCJONOWANIA SĄDÓW POWSZECHNYCH

- Minister Sprawiedliwości nie ma ustawowego obowiązku opracowania i konsekwentnej realizacji wieloletniej strategii dla sądów powszechnych; dokumenty programowe przygotowywane w resorcie mają charakter wewnętrzny i mogą być dowolnie modyfikowane lub porzucane wraz ze zmianą ministra;
- W praktyce kolejne kierownictwa resortu przyjmowały różne mniej lub bardziej partykularne rozproszone strategie i „kierunki działań" (m.in. dotyczące modernizacji wymiaru sprawiedliwości i informatyzacji), które nie były powiązane z budżetem, polityką kadrową ani projektami IT, a stopień ich

realizacji nie podlegał regularnemu monitorowaniu ani ewaluacji – najczęściej po najbliższej zmianie na stanowisku ministra już nikt się nimi nie przejmował, nawet jeśli formalnie wciąż obowiązywały;

- Pomimo rozbudowanego systemu sprawozdawczości sądowej oraz licznych informacji przekazywanych przez sądy i jednostki podległe, ministerstwo nie opracowało całościowej, udokumentowanej diagnozy przyczyn przewlekłości postępowań, nierównego obciążenia sądów czy narastających problemów kadrowych – poszczególne działania naprawcze nie wynikają z jasno opisanej analizy problemu;
- Państwo nie ma określonego docelowego modelu struktury sądów (sieci jednostek, standardów obciążenia sędziego, docelowych czasów rozpoznania spraw) ani horyzontu czasowego, w jakim ma zostać osiągnięta poprawa; te same problemy są od lat opisywane w raportach NIK, organizacji pozarządowych i środowiska sędziowskiego, ale nigdy nie powstał realistyczny plan działania;
- W konsekwencji polityka wobec sądów ma charakter reaktywny i krótkoterminowy: zmiany ustrojowe, organizacyjne i informatyczne nie układają się w spójną ścieżkę dojścia od stanu obecnego do pożądanego, a przewlekłość postępowań i dysproporcje obciążenia utrwalają się mimo rosnących nakładów na wymiar sprawiedliwości.

BRAK ZARZĄDZANIA OPARTEGO NA WYNIKACH I DANYCH

- Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów mają formalny obowiązek stosowania kontroli zarządczej i corocznego wyznaczania celów oraz mierników, ale prawo nie określa katalogu kluczowych wskaźników sprawności sądów (np. docelowych czasów trwania spraw, dopuszczalnego poziomu zaległości, maksymalnego obciążenia etatu sędziowskiego) ani nie wiąże wprost budżetu sądownictwa z osiąganiem tych celów;
- W praktyce kolejne kierownictwa resortu wyznaczały zmienne, często ogólnikowe cele i mierniki dla sądów powszechnych, które były wielokrotnie modyfikowane, rozszerzane lub porzucane, co uniemożliwia śledzenie trendów w dłuższym okresie; kontrola zarządcza w sądach i w ministerstwie koncentruje się na sporządzaniu planów, oświadczeń o stanie kontroli i sprawozdań, bez realnego przełożenia na podejmowanie decyzji organizacyjnych, kadrowych i budżetowych;
- System statystyki sądowej i sprawozdawczości generuje bardzo duży wolumen danych o wpływie, załatwianiu i zaległościach spraw, których gromadzenie stanowi istotne obciążenie sekretariatów i administracji sądów, natomiast nie istnieje spójna metodologia ich analizy na poziomie centralnym ani mechanizm przekładania wyników analiz na konkretne decyzje dotyczące sieci sądów, etatów, organizacji pracy czy informatyzacji;
- Brak jest systematycznej ewaluacji skutków wprowadzanych zmian – nie prowadzi się standardowo badań wpływu reform procesowych, organizacyjnych czy informatycznych na czas trwania postępowań i obciążenie sądów, nie prowadzi się także regularnych badań satysfakcji użytkowników wymiaru sprawiedliwości (poza doraźnymi sondażami zaufania do sądów zlecanymi CBOS), które mogłyby stanowić podstawę korekty polityki państwa wobec sądów;
- W konsekwencji decyzje dotyczące organizacji sądów, kadr, budżetu i projektów IT podejmowane są w znacznej mierze w oderwaniu od twardych danych o wynikach i potrzebach, a narzędzia, które w modelu menedżerskim miałyby służyć zarządzaniu przez wyniki, pełnią przede wszystkim funkcję sprawozdawczo-formalną i nie zapobiegają narastaniu przewlekłości postępowań ani utrwalaniu dysproporcji obciążenia sądów.

NIEADEKWATNA STRUKTURA SIECI SĄDÓW I ETATYZACJA ODERWANA OD RZECZYWISTEGO OBCIĄŻENIA

- Minister Sprawiedliwości arbitralnie tworzy i znosi sądy oraz określa ich obszary właściwości, a także ustala liczbę stanowisk sędziowskich; przepisy nie definiują jednak docelowego modelu struktury organizacyjnej sądownictwa (np. standardów obciążenia sędziów, minimalnej dostępności terytorialnej, maksymalnych czasów rozpoznania spraw) ani mierzalnych kryteriów, według których decyzje te powinny być podejmowane;
- Minister Sprawiedliwości nie określił modelu etatyzacji – nie wiadomo, w oparciu o jakie kryteria podejmowane są decyzje o liczbie etatów sędziowskich i urzędniczych w poszczególnych sądach;
- Realna liczba sędziów dostępnych do orzekania jest dodatkowo obniżana przez praktykę szerokiego delegowania sędziów, referendarzy i asystentów do Ministerstwa Sprawiedliwości i innych instytucji centralnych;
- W konsekwencji struktura sieci sądów i rozmieszczenie etatów sędziowskich nie odzwierciedlają rzeczywistego obciążenia jednostek i potrzeb obywateli; czas trwania postępowań oraz dostęp do sądu zależą w znacznym stopniu od miejsca zamieszkania i historycznie ukształtowanej struktury sądów, a system pozbawiony jest mechanizmu, który w sposób przejrzysty i oparty na danych dostosowywałby liczbę sądów i etatów do zmieniającego się wpływu spraw.

ROZPROSZONA ODPOWIEDZIALNOŚĆ

- Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości wiodącą rolę w organizacji sądownictwa: minister tworzy i znosi sądy, określa ich strukturę wewnętrzną, zasady urzędowania, prowadzi zewnętrzny nadzór administracyjny oraz – jako dysponent części budżetu „Sądy powszechne" – decyduje o kształcie budżetów sądów; od 2017 r. jego pozycja została dodatkowo wzmocniona przez przejęcie kompetencji powoływania i odwoływania prezesów i dyrektorów sądów. NIK wskazuje, że tak skonstruowany model dał ministrowi „szeroki wachlarz silnych instrumentów oddziaływania", jednak nie został on wykorzystany do systemowego usprawnienia sądów – decyzje miały często charakter doraźny, nieprzewidywalny i słabo uzasadniony;
- Prezesi sądów odpowiadają za wewnętrzny nadzór administracyjny i organizację pracy orzeczników, ale ich formalne instrumenty zarządcze były w ostatnich latach sukcesywnie ograniczane, przy równoczesnym wzroście wpływu ministra; NIK podkreśla, że większość kluczowych barier sprawności (struktura sieci sądów, etatyzacja, inwestycje, IT) wykracza poza kompetencje prezesów, którzy mogą jedynie sygnalizować problemy i wnioskować o zmiany. Rozbudowane, liczące setki stron „Informacje o działalności sądów" przekazywane ministrowi nie są przekształcane w zbiorcze analizy i decyzje systemowe, co tworzy poczucie braku realnego przełożenia działań prezesów na decyzje centralne;
- Dyrektor sądu zarządza finansami i personelem administracyjnym, lecz po nowelizacjach z 2017 r. stał się jednoosobowo podporządkowany ministrowi: to minister powołuje i odwołuje dyrektora w każdym czasie, bez udziału prezesa sądu i samorządu sędziowskiego oraz bez konkursu; w literaturze podkreśla się, że takie usytuowanie dyrektora może utrudniać harmonijną współpracę z prezesem i środowiskiem sędziowskim oraz zwiększa ryzyko, że decyzje administracyjne będą motywowane względami innymi niż sprawność postępowań i prawo do rozpoznania sprawy bez zwłoki;
- W praktyce zarządzanie zasobami sądów przez ministra sprawiedliwości nie prowadzi do systemowej poprawy: proces decyzyjny jest przewlekły, kierunki oddziaływania niespójne, a wiele rozstrzygnięć – w szczególności kadrowych i organizacyjnych – ma charakter punktowy i doraźny. Jednocześnie

prezesi sądów, pozbawieni wpływu na kluczowe decyzje, nie mogą przyjąć roli lokalnych „właścicieli" wyników sądu. Powstaje w ten sposób strukturalna próżnia zarządcza: żaden z podmiotów nie odpowiada jednocześnie za cele, budżet i organizację pracy w sposób pozwalający konsekwentnie poprawiać efektywność postępowań;

- W konsekwencji system zarządzania sądami opiera się na niejasnym podziale ról i rozproszonej odpowiedzialności: minister ma całość kompetencji zarządczych, ale wykorzystuje je głównie do doraźnych interwencji; prezesi ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie sądu bez realnych kompetencji do kształtowania zasobów; dyrektorzy sądów odpowiadają za finanse i personel, lecz są zależni od decyzji politycznego zwierzchnika. Taki układ sprzyja podejmowaniu decyzji ad hoc, utrudnia planowanie długofalowe i osłabia profesjonalne, oparte na danych zarządzanie.

PLANOWANIE FINANSOWE UTRWALAJĄCE STATUS QUO

- W obowiązującym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości jest dysponentem części budżetu „Sądy powszechne" i posiada uprawnienia ministra finansów w zakresie wykonania tego budżetu; dyrektorzy sądów apelacyjnych są dysponentami niższego stopnia i dzielą środki między sądy okręgowe i rejonowe; budżet planowany jest w rocznych cyklach, w oparciu o klasyczną klasyfikację wydatków, bez powiązania z jasno określonymi celami sprawnościowymi (czas trwania spraw, redukcja zaległości, docelowe obciążenie sędziego) ani z mierzalnymi efektami działań naprawczych;
- W praktyce – jak wskazuje NIK – wydatki budżetu państwa na sądy powszechne w latach 2013–2023 podwoiły się (z ok. 6,2 mld do **12,4 mld zł**), przy jednoczesnym istotnym pogorszeniu sprawności postępowań (wydłużenie średniego czasu trwania spraw cywilnych i gospodarczych o **61–79%**); oznacza to, że rosnące nakłady utrwaliły istniejący sposób funkcjonowania sądów zamiast przełożyć się na poprawę wyników;
- Kontrole NIK dotyczące wykonania budżetu i efektywności wydatków inwestycyjnych wskazują, że planowanie środków na inwestycje resortu – w tym sądownictwa – ma charakter techniczny i zachowawczy: plan finansowy części odpowiadającej sądom powszechnym bywa wykorzystywany jako rezerwa na zadania innych jednostek, a kryteria wyboru i przygotowania projektów (w szczególności IT i inwestycji) są nieprecyzyjne i niepowiązane z analizą potrzeb;
- Planowanie kadrowe sądów nie jest oparte na prognozach wpływu spraw, strukturze demograficznej kadry i planowanym odejściu sędziów w stan spoczynku; liczba przyjęć na aplikację sędziowską oraz obsada etatów w sądach rejonowych nie są powiązane z analizą przyszłych potrzeb, co przy długim cyklu kształcenia (co najmniej trzy lata) rodzi ryzyko trwałych luk kadrowych; dodatkowo, szerokie delegowanie sędziów, referendarzy i asystentów do Ministerstwa Sprawiedliwości – przy pozostawieniu ich etatów w macierzystych sądach i finansowaniu ich wynagrodzeń przez te sądy – prowadzi do sytuacji, w której sądy formalnie dysponują etatami, ale realnie tracą część zasobów, niejako zapewniając ministerstwu bezpłatne kadry;
- Brak jest wyodrębnionych mechanizmów finansowania zmian organizacyjnych i innowacji (np. pilotaży, reorganizacji sieci sądów, nowych modeli obsługi administracyjnej); NIK wskazuje, że mimo wielokrotnych prób reformy struktury sądów (likwidacja i przywrócenie małych sądów, projekty przejścia na dwustopniowy ustrój) nie doprowadzono do trwałej zmiany – środki budżetowe wydatkowane są przede wszystkim na bieżące utrzymanie istniejącej struktury, a nie na konsekwentną modernizację;

- W konsekwencji planowanie finansowe i kadrowe w modelu ministerialnym utrwala zastany stan organizacyjny: rosnące środki zasilają ten sam, nieskuteczny sposób działania, bez czytelnego powiązania z celami i wynikami. Budżet sądów służy głównie podtrzymaniu bieżącego funkcjonowania, a nie realizacji przemyślanej polityki poprawy sprawności postępowań i zrównoważenia obciążenia sądów.

NIESKUTECZNA INFORMATYZACJA

- W obowiązującym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości odpowiada za organizację informatyzacji sądów powszechnych oraz prowadzenie statystyki sądowej; ustawa i przepisy wykonawcze nakładają na sądy rozbudowane obowiązki ewidencyjne i sprawozdawcze (m.in. szczegółowe dane o wpływie, załatwianiu i zaległościach spraw), a resort finansuje i utrzymuje centralne systemy teleinformatyczne, w tym System Losowego Przydziału Spraw (SLPS); przepisy nie określają jednak spójnej wizji docelowej informatyzacji ani standardów wykorzystania danych do zarządzania;
- NIK w raporcie „Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości" wskazała, że mimo wielokrotnego deklarowania informatyzacji jako priorytetu Minister Sprawiedliwości do 2024 r. nie przyjął strategii dla tego obszaru; jednocześnie **80%** ankietowanych sędziów oceniło brak odpowiedniej do potrzeb informatyzacji jako czynnik utrudniający sprawne rozpoznawanie spraw, co potwierdza, że wdrażane systemy nie odpowiadają na kluczowe potrzeby użytkowników;
- System statystyki sądowej generuje bardzo duży wolumen danych, jednak – jak podkreśla NIK – Minister nie wykorzystał go do pogłębionych diagnoz problemów sądownictwa ani do formułowania kierunkowych decyzji; dane pozostają rozproszone między komórkami resortu, a wybiórcze prezentowanie wskaźników (np. tylko tych, które pokazują poprawę) buduje fałszywy obraz sprawności; komentatorzy zwracają uwagę, że statystyka „służy raczej ministerstwu niż obywatelom", a przy tym stanowi znaczne obciążenie dla sekretariatów, które ręcznie zasilają liczne formularze sprawozdawcze bez widocznego przełożenia na zmiany organizacyjne;
- W konsekwencji informatyzacja i statystyka sądowa, zamiast być podstawowym narzędziem zarządzania przez wyniki, pełnią głównie funkcję techniczną i sprawozdawczą: obciążają sądy dodatkowymi obowiązkami, nie zapewniając proporcjonalnych korzyści w postaci lepszej organizacji pracy, krótszych postępowań i bardziej przejrzystych informacji o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

NIETRANSPARENTNOŚĆ I NISKIE ZAUFANIE SPOŁECZNE

- W obowiązującym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości i sądy powszechne podlegają ogólnym regułom dostępu do informacji publicznej, jednak brak jest szczegółowych wymogów regularnego publikowania syntetycznych informacji o stanie sądownictwa (np. corocznego raportu „o stanie wymiaru sprawiedliwości" zawierającego kluczowe wskaźniki, analizy i plany działań); ustawa nie nakłada także obowiązku systematycznego prowadzenia badań opinii i doświadczeń użytkowników sądów ani wykorzystywania wyników takich badań przy projektowaniu reform;
- NIK odnotowała, że w latach 2016–2023 Minister Sprawiedliwości zaniechał publikowania pełnych wyników statystycznych funkcjonowania sądownictwa i ich analiz, ograniczając się do wybiórczego prezentowania korzystnych danych; jednocześnie na stronach resortu nie zamieszczano aktualnych informacji o planowanych pracach legislacyjnych, co stanowiło przeszkodę dla społecznej kontroli zmian w wymiarze sprawiedliwości i ich efektów;

- Raporty z badań społecznego postrzegania sądów notorycznie wskazują na ten sam zestaw problemów, dotyczących czasu trwania postępowań, dostępności informacji, kultury obsługi interesantów oraz postrzeganej odporności sądów na wpływy polityczne; wnioski tych raportów nie zostały jednak włączone do spójnej polityki państwa wobec sądów ani przełożone na konkretne programy naprawcze;
- Społeczeństwo nie ma dostępu do danych umożliwiających ocenę państwowej polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości, a jego opinie nie są w sposób systemowy wykorzystywane przy projektowaniu reform, co sprzyja utrwalaniu negatywnego obrazu sądów i wzmacnia podejrzenia o upolitycznienie.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Poniżej przedstawiono propozycje zmian instytucjonalnych i legislacyjnych, które łącznie zmierzają do wdrożenia w Polsce menedżerskiego modelu zarządzania sądami, opartego na niezależnej administracji sądowej (*court service*), zarządzaniu przez wyniki oraz profesjonalizacji kadr – podobnego do modeli działających w Irlandii i krajach skandynawskich, gdzie ich wdrożenie pozwoliło opanować problem przeciążenia sądów i osiągnąć wysokie wskaźniki satysfakcji interesantów.

KRAJOWA ADMINISTRACJA SĄDOWA

- Tworzy się Krajową Administrację Sądów Powszechnych – centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach zarządzania sądami powszechnymi; głównym zadaniem jest zapewnienie odpowiednich warunków technicznych, organizacyjnych i majątkowych funkcjonowania sieci sądów powszechnych;
- Główne zadania KASP obejmują:
  - Planowanie i wykonanie budżetu sądów powszechnych;
  - Zarządzanie majątkiem i infrastrukturą sądów, inwestycje, zakupy wspólne (KASP przejmuje obowiązki organu założycielskiego dla Centrum Zakupów Wspólnych dla Sądownictwa);
  - Projektowanie, wdrażanie i utrzymanie systemów teleinformatycznych (w zakresie, w jakim aktualnie zadania te należą do ministra sprawiedliwości zgodnie z art. 175a–175da p.u.s.p.);
  - Opracowanie jednolitych standardów w dziedzinie obsługi interesantów i w innych dziedzinach, w których centralne ustalenie standardów jest celowe ze względu na jakość i szybkość pracy systemu;
  - Rekrutację i sprawy kadrowe pracowników sądów;
  - Organizację szkoleń dla sędziów i pracowników sądów;
  - Gromadzenie i analizę danych statystycznych o funkcjonowaniu sądów powszechnych (w tym sporządzanie co cztery lata całościowej analizy funkcjonowania sądów powszechnych, obejmującej w szczególności przyczyny przewlekłości postępowań, nierównego obciążenia sądów, niedoborów kadrowych, luk w informatyzacji) oraz upublicznianie tych danych i opartych na nich diagnoz i zaleceń;
  - Analizy planowanych zmian w prawie (w szczególności w prawie procesowym) pod kątem wpływu na efektywność sądów oraz propozycje zmian prawnych służących efektywności sądownictwa.
- KASP jest formalnie podległa ministrowi sprawiedliwości, ale korzysta z szerokich ustawowych gwarancji niezależności – szef i członkowie rady KASP są związani wyłącznie celami wyznaczonymi

w strategii rozwoju wymiaru sprawiedliwości, nie wiążą ich polecenia ministra sprawiedliwości; funkcje w organach KASP są kadencyjne, a możliwości pozbawienia funkcji ograniczone (dymisja, rozwiązanie rady na podstawie, skazanie lub kara dyscyplinarna w przypadku zasiadających w radzie sędziów);

- **Organami KASP są:** szef KASP i rada, złożona z przedstawicieli istotnych interesariuszy, w tym przynajmniej: ministrów sprawiedliwości i finansów, sędziów, referendarzy, dyrektorów sądów, KSSiP. Minister sprawiedliwości powołuje członków rady na sześcioletnią kadencję;
- Rada powołuje szefa KASP w otwartym konkursie, w którym kluczowymi kryteriami są wykształcenie i doświadczenie w zarządzaniu w administracji publicznej, sądownictwie lub dużych przedsiębiorstwach;
- Ministerstwo sprawiedliwości zarządza działalnością KASP za pomocą instrumentów strategicznych, budżetowych i sprawozdawczych; w szczególności:
  - Minister projektuje rządową strategię rozwoju wymiaru sprawiedliwości, zawierającą diagnozę głównych problemów, priorytety i kierunkowe cele dla sądów powszechnych; strategia jest przygotowywana na podstawie diagnozy sporządzonej przez KASP, obejmuje opis stanu wyjściowego, model docelowej struktury sądów (w szczególności standardy obciążenia sędziów, dostępności terytorialnej i docelowe czasy trwania postępowań w głównych kategoriach spraw) oraz mierzalne cele do osiągnięcia w określonym horyzoncie czasowym;
  - Minister opracowuje i aktualizuje uszczegóławiające tę strategię dokumenty określające cele dla działu „sprawiedliwość" oraz wieloletnie ramy wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie i rozwój sądów powszechnych;
  - Przyjęta przez Radę Ministrów strategia rozwoju wymiaru sprawiedliwości jest podstawowym punktem odniesienia dla działalności KASP; strategia rozwoju wymiaru sprawiedliwości jest przyjmowana przez Radę Ministrów na okres co najmniej pięciu lat; jej zmiana lub uchylenie wymaga uchwały Rady Ministrów wraz z uzasadnieniem opartym na danych i wynikach ewaluacji;
  - Minister zawiera z KASP roczne porozumienia w sprawie celów i zadań sądów powszechnych, określające – w układzie zadaniowym – kluczowe rezultaty, które powinny zostać osiągnięte w danym okresie (np. standardy czasu trwania postępowań, poziom cyfryzacji, redukcja zaległości), oraz odpowiadające im budżety i zasady bieżącego raportowania – w tym względzie głównym zadaniem KASP, od którego zależy skuteczność proponowanego modelu, jest zdolność trzeźwego, wolnego od politycznego *wishful thinking*, określenia kosztów i realnych możliwości osiągnięcia celów; porozumienia są zawierane w drodze negocjacji, w których minister gra rolę klienta zainteresowanego osiągnięciem określonego efektu w ramach określonego budżetu, a KASP profesjonalnego menedżera.
- KASP przejmuje od ministra sprawiedliwości wszystkie kompetencje związane z gospodarką finansową sądów powszechnych i staje się jedynym dysponentem środków budżetowych II stopnia w części 15 budżetu („Sądy powszechne"); dotychczasowe procedury tworzenia planów finansowych sądów, ustalania potrzeb budżetowych, wnioskowania o zmiany planów oraz planowania inwestycji sądowych zostają włączone w jeden spójny system planowania i realizacji celów KASP. Minister sprawiedliwości pozostaje dysponentem środków I stopnia w części budżetowej dotyczącej sądów powszechnych, odpowiadając politycznie przed rządem i Sejmem za wielkość środków przeznaczonych na sądownictwo; KASP odpowiada za podział i wykorzystanie tej koperty między poszczególne

sądy oraz za osiąganie uzgodnionych z rządem celów; ogranicza to możliwość bieżącej, arbitralnej ingerencji ministra w alokację środków między sądami;

- Dyrektorzy sądów zostają włączeni w jednolity system służby administracyjnej: dyrektorzy zachowują swoje funkcje w sądach, ale w zakresie zadań administracyjnych podlegają służbowo szefowi KASP; KASP buduje na tej bazie niezbędne struktury regionalne; status dyrektora sądu zostaje ukształtowany jako funkcja menedżerska wykonywana w imieniu KASP – dyrektor jest powoływany na czasową kadencję w drodze otwartego konkursu, prowadzonego przez KASP (z obligatoryjną opinią prezesa sądu), z jasno określonymi wymaganiami kwalifikacyjnymi i przesłankami odwołania; dyrektor nie podlega bezpośrednio ministrowi sprawiedliwości.

POWIĄZANIE STRUKTURY I ETATYZACJI Z ANALIZĄ POTRZEB

- Decyzje o tworzeniu i znoszeniu sądów przestają być pozostawione swobodnemu uznaniu ministra; ustawa wprowadza procedurę, zgodnie z którą:
  - Zmiany takie inicjuje wniosek szefa KASP (z oceną wpływu, analizą danych o obciążeniu oraz dostępności geograficznej i cyfrowej, prognozami wpływu spraw);
  - Projekt jest obligatoryjnie opiniowany przez samorząd sędziowski danego obszaru;
  - Ostateczną decyzję podejmuje minister sprawiedliwości.
- Ustalanie limitów etatów sędziowskich i urzędniczych poszczególnym sądom jest oparte na transparentnych, ustawowych kryteriach (m.in. liczba i struktura wpływających spraw, wskaźniki czasu trwania postępowań, złożoność spraw, przewidywane przejścia w stan spoczynku); limity etatów ustala szef KASP, po zasięgnięciu opinii KRS oraz kolegiów sądów apelacyjnych;
- W strategii rozwoju wymiaru sprawiedliwości oraz w dokumentach wykonawczych KASP określa się docelowy model sieci sądów powszechnych – w szczególności:
  - Standardy obciążenia sędziów i pracowników administracyjnych (maksymalna liczba spraw na etat w danych kategoriach);
  - Minimalne standardy dostępności terytorialnej (np. maksymalny czas dojazdu do sądu rejonowego);
  - Docelowe maksymalne czasy rozpoznania podstawowych kategorii spraw;
  - Delegowanie sędziów, referendarzy i asystentów sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innych centralnych instytucji publicznych:
  - Wymaga uprzedniej opinii KASP co do wpływu na obciążenie danego sądu;
  - Jest limitowane ustawowo (np. maksymalny procent etatów danego sądu lub okręgu, maksymalny czas delegacji);
  - Co do zasady wiąże się z przeniesieniem finansowania wynagrodzenia na jednostkę, do której sędzia lub pracownik jest delegowany;
  - Na podstawie przeglądu etatyzacji i prognoz wpływu spraw KASP przygotowuje wieloletni plan zapotrzebowania na etaty sędziowskie i urzędnicze, który:
  - Stanowi podstawę do określania limitu przyjęć na aplikację sędziowską i planów szkolenia zawodowego w KSSiP;
  - Jest corocznie aktualizowany i opiniowany przez KRS oraz samorząd sędziowski.

ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ I WYNIKAMI W SĄDACH POWSZECHNYCH

- W p.u.s.p. wprowadza się odrębny rozdział dotyczący zarządzania jakością i wynikami w sądach powszechnych, który:
  - Określa katalog celów systemu sądowego (terminowość i przewidywalność postępowań, dostępność sądów, efektywność wykorzystania zasobów, satysfakcja użytkowników, przy zachowaniu niezawisłości sędziowskiej);
  - Ustanawia zasadę, że zarządzanie sądami opiera się na planowaniu, monitoringu i ewaluacji z wykorzystaniem wskaźników.
- Ustawa wprowadza centralny system wskaźników (KPI) dla sądów powszechnych – obejmujący m.in.: *clearance rate*, czas trwania postępowań, poziom i strukturę zaległości, liczbę spraw na sędziego i pracownika administracji, wskaźniki dotyczące wykorzystania sal rozpraw i infrastruktury, a także wskaźniki jakościowe (badania satysfakcji interesantów, liczba skarg na przewlekłość); katalog centralnych wskaźników jest określany w akcie wykonawczym wydanym na podstawie delegacji w p.u.s.p. zakładającej wymóg precyzyjnych definicji wskaźników i opisu metodologii ich liczenia; zmiana katalogu wskaźników lub sposobu ich obliczania wymaga wykazania porównywalności danych w czasie albo zapewnienia okresu przejściowego, w którym równolegle utrzymuje się wskaźniki stare i nowe; ma to zapobiegać częstym zmianom mierników utrudniającym analizę trendów;
- Sądy mają ustawowy obowiązek sporządzania rocznych planów działalności, które przygotowują wspólnie prezes i dyrektor sądu, a w których wskazuje się lokalne cele wynikowe (np. redukcja określonych kategorii zaległości, skrócenie czasu rozpoznania wybranych typów spraw), planowane działania organizacyjne (np. zmiany w przydziale spraw, reorganizacja sekretariatów, wykorzystanie wideokonferencji), potrzebne inwestycje i szkolenia;
- KASP zawiera z sądami porozumienia wynikowe określające: kluczowe wskaźniki i cele na dany rok lub okres kilkuletni; dodatkowe zobowiązania sądu i KASP; zasady monitorowania postępów (harmonogram raportów, spotkania przeglądowe);
- Ustawa przewiduje możliwość wdrażania programów naprawczych dla sądów o szczególnie złych wynikach (wyjątkowo duża zaległość lub obciążenie, inne rażące odchylenia od średnich wyników krajowych) – KASP: identyfikuje sądy wymagające interwencji na podstawie danych; wspólnie z prezesem sądu przygotowuje plan naprawczy z konkretnymi działaniami, kamieniami milowymi i terminami; zapewnia dodatkowe środki kadrowe i materialne; ocenia realizację programu i publikuje wnioski;
- W ramach centralnego systemu wskaźników KASP organizuje cykliczne badania satysfakcji (strony, pełnomocnicy, świadkowie), prowadzone według jednolitej metodologii, oraz uwzględnia ich wyniki przy formułowaniu celów i programów naprawczych;
- KASP ma ustawowy obowiązek przygotowywania corocznego publicznego raportu o stanie sądownictwa powszechnego, opartego na wskaźnikach i jakościowej analizie, przedstawionego Sejmowi i opinii publicznej;
- Projekty aktów normatywnych oraz istotnych zmian organizacyjnych dotyczących sądów powszechnych podlegają obowiązkowej ocenie *ex ante* i *ex post* pod kątem wpływu na czas trwania postępowań, obciążenie sądów i realizację pozostałych celów systemu; ocenę przygotowuje KASP na podstawie danych z centralnego systemu wskaźników i systemu informacji o sądach.

BUDŻET ZADANIOWY

- Wprowadza się wymóg opracowania wiążącego budżetu zadaniowego dla sądownictwa – w szczególności:
  - Plan finansowy sądów powszechnych jest powiązany z głównymi zadaniami (np. rozpoznawanie spraw w określonych kategoriach, cyfryzacja, redukcja zaległości, inwestycje infrastrukturalne);
  - Część środków inwestycyjnych jest alokowana na programy ukierunkowane na realizację celów wynikowych;
  - Przy projektowaniu budżetu uwzględnia się skutki planowanych zmian legislacyjnych (np. nowych obowiązków sądów), aby uniknąć niedoszacowania zadań;
  - Plan finansowy sądów powszechnych jest przygotowywany i wykonywany w powiązaniu z systemem wskaźników – projekt budżetu zawiera uzasadnienie, w jaki sposób proponowany poziom środków pozwoli na osiągnięcie celów wynikowych określonych w strategii oraz porozumieniach KASP z sądami, a sprawozdanie z wykonania budżetu obejmuje ocenę stopnia realizacji tych celów.
- Wprowadza się reguły chroniące stabilność finansowania sądów (np. minimalny wzrost wydatków w odniesieniu do inflacji i prognozowanego wpływu spraw, obowiązek sporządzania kilkuletnich prognoz finansowych), tak aby KASP mogła prowadzić odpowiedzialną, wieloletnią politykę inwestycyjną.

PROFESJONALIZACJA KADR ZARZĄDZAJĄCYCH I PERSONELU ADMINISTRACYJNEGO

- Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawa o KASP wprowadzają jednolity, konkursowy tryb powoływania dyrektorów sądów, z obowiązkowymi wymaganiami w zakresie przygotowania menedżerskiego (wykształcenie, doświadczenie, szkolenia) oraz okresem kadencji (np. **5–6 lat**) z możliwością jednej ponownej nominacji;
- KSSiP ma ustawowy obowiązek przygotowania i prowadzenia kierunku studiów przygotowującego do zarządzania sądem oraz systemu szkoleń dla kadry zarządzającej;
- Dla dyrektorów sądów wprowadza się system okresowych ocen menedżerskich, oparty na:
  - Analizie wyników sądu (w szczególności wskaźników organizacyjnych, ale z uwzględnieniem lokalnego kontekstu i czynników niezależnych od dyrektora);
  - Ocenie współpracy z prezesem sądu (opinia prezesa sądu);
  - Ocenie przestrzegania standardów etycznych i zasad odpowiedzialnego zarządzania.
- Wyniki oceny są uwzględniane przy przedłużaniu kadencji, powierzaniu większych jednostek czy odwołaniu dyrektora;
- KASP opracowuje i wdraża jednolite standardy polityki kadrowej wobec pracowników administracyjnych sądów – w szczególności:
  - Opisuje profile kompetencyjne i ścieżki kariery dla głównych grup stanowisk (sekretariat, księgowość, kadry, IT, obsługa interesanta);
  - Wprowadza system ocen okresowych pracowników administracji, powiązany z ofertą szkoleń, awansów i – w miarę możliwości budżetowych – z systemem motywacyjnym;
  - Bezpośrednia ingerencja ministra sprawiedliwości w obsadę stanowisk administracyjnych w sądach zostaje wyeliminowana – minister nie może mianować ani odwoływać dyrektorów czy

kierowników sądów, a jego rola ogranicza się do poziomu strategii, budżetu i nadzoru nad KASP jako całością.

SYSTEM INFORMACJI STATYSTYCZNEJ

- Tworzy się krajowy system informacji o sądach, za którego projektowanie, rozwój i utrzymanie odpowiada KASP; system informacji:
  - Gromadzi dane o wpływie, załatwianiu i zaległości w poszczególnych kategoriach spraw;
  - Dostarcza sądom, KASP, KRS i ministrowi sprawiedliwości ujednoliconej informacji zarządczej;
  - Umożliwia budowę przejrzystych tablic wyników dla poszczególnych sądów.
- Wdrożenie systemu informacji statystycznej o sądach wiąże się z reformą sprawozdawczości:
  - Dotychczasowe formularze statystyczne są przeglądane pod kątem celowości i w możliwie najszerszym zakresie zastępowane automatycznie generowanymi raportami;
  - Obowiązki ręcznego sporządzania zestawień przez sekretariaty są ograniczane do minimum.

Wynagrodzenia w wymiarze sprawiedliwości – regionalizacja wynagrodzeń, urealnienie i zwiększenie atrakcyjności pensji oraz wprowadzenie nowego sposobu wypłacania uposażeń w stanie spoczynku

ABSTRAKT

Ta sama służba, te same zasady – płacimy za lata orzekania, nie za adres sądu!

*Dziś o wysokości pensji sędziego decyduje przede wszystkim to, w budynku jakiego sądu pracuje: żeby zarabiać więcej, trzeba „awansować" z rejonu do okręgu, nawet jeśli praca się nie zmienia. Jednocześnie jedna ogólnokrajowa stawka sprawia, że tam, gdzie wpływa najwięcej i najtrudniejszych spraw, sądy i prokuratury nie są w stanie obsadzić etatów sędziów, referendarzy, asystentów i urzędników. Płacą za to obywatele – dłuższym czekaniem na wyrok. Uposażenie w stanie spoczynku wynosi zaś **75%** bez względu na to, czy ktoś orzekał **30 lat**, czy kilka.*

Proponowane rozwiązanie:

- *Jedna drabina 8 stawek z awansem co 3 lata orzekania, bez względu na szczebel sądu – praca w II instancji i specjalizacja wynagradzane dodatkami;*
- *Podstawa wynagrodzenia liczona według przeciętnej płacy w regionie, w którym działa sąd; tam, gdzie lokalna średnia jest niższa, zostaje obecna podstawa krajowa;*
- *Żelazna zasada: nikt nie traci ani złotówki;*
- *Uposażenie w stanie spoczynku zależne od lat orzekania – dla nowo powołanych sędziów;*
- *Te same zasady dla prokuratorów oraz dla pracowników sądów i prokuratur.*

*W rezultacie pensja zacznie nagradzać lata pracy przy sprawach, a nie adres budynku, a sądy przestaną tracić ludzi tam, gdzie spraw jest najwięcej. Dodatkowy koszt to ok. **440 mln zł** rocznie dla sędziów sądów powszechnych i ok. **280 mln zł** dla prokuratorów – łącznie wzrost wydatków o ok. **715 mln zł** rocznie.*

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

JEDNA STAWKA NA CAŁY KRAJ

Podstawą wynagrodzenia sędziego jest przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w II kwartale roku poprzedniego (art. 91 § 1c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). W 2026 r. wynosi ona **8 748,63 zł** (komunikat Prezesa GUS z 8 sierpnia 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2025 r.) i jest identyczna w całym kraju. Tymczasem przeciętne wynagrodzenie w poszczególnych regionach waha się od ok. **7 970 zł** do ok. **10 979 zł** w regionie Warszawskim stołecznym (zob. tabela niżej).

Ten sam mnożnik daje więc identyczną kwotę bez względu na koszty utrzymania i lokalny rynek pracy. Skutek jest taki, że najtrudniej znaleźć kandydatów na etaty sędziowskie i prokuratorskie tam, gdzie wpływa najwięcej spraw i gdzie obywatele czekają na rozstrzygnięcie najdłużej.

Problem w jeszcze większym stopniu dotyczy referendarzy, asystentów, urzędników sądowych i prokuratorskich oraz pracowników administracyjnych. W dużych ośrodkach ich wynagrodzenia są często niekonkurencyjne wobec sektora prywatnego, co prowadzi do rotacji, wakatów i gorszej obsługi postępowań.

Dodatkowo średnia dla województwa mazowieckiego zaciera obraz: jest zawyżana przez stolicę, a jednocześnie zaniża realia samej Warszawy. Bez rozdzielenia regionu Warszawskiego stołecznego i Mazowieckiego regionalnego każda regionalizacja byłaby nieuczciwa.

PUSTE ETATY TAM, GDZIE SPRAW JEST NAJWIĘCEJ

Sądy i prokuratury w największych ośrodkach – przede wszystkim w Warszawie – obsługujące największe i najbardziej skomplikowane sprawy gospodarcze, finansowe i transgraniczne (np. kredyty frankowe, sprawy rynku kapitałowego), cierpią na chroniczne braki kadrowe. Niska atrakcyjność finansowa etatu w dużym mieście – w relacji do kosztów kredytu hipotecznego, najmu i ogólnego poziomu cen – sprawia, że najlepsi kandydaci wybierają inne ścieżki kariery lub aplikują do jednostek w tańszych regionach. Dotyczy to także kadry pomocniczej: w największych jednostkach trudno obsadzić stanowiska referendarskie i urzędnicze, co bezpośrednio spowalnia postępowania.

PENSJA ZA SZYLD SĄDU

Mnożnik wynagrodzenia jest dziś przypisany do szczebla sądu: sędzia sądu rejonowego porusza się po stawkach I–V (2,05–2,50), sędzia sądu okręgowego po stawkach IV–VIII (2,36–2,92), a sędzia sądu apelacyjnego po stawkach VII–X (2,75–3,23). Jedynym sposobem na wyraźną podwyżkę jest więc „awans" do sądu wyższego szczebla.

Przy jednolitym statusie sędziego, proponowanym w niniejszym Raporcie, taka konstrukcja traci sens. Przeniesienie do innego sądu nie może być podwyżką „za budynek", a pozostanie w sądzie rejonowym nie może być karą płacową. Bez zmiany systemu wynagrodzeń reforma statusu byłaby jedynie zmianą nazwy, a sędziowie nadal zabiegaliby o przeniesienie dla wyższej stawki.

STAN SPOCZYNKU NIE PREMIUJE DŁUGIEGO ORZEKANIA

Sędzia w stanie spoczynku otrzymuje uposażenie w wysokości **75%** ostatniego wynagrodzenia zasadniczego wraz z dodatkiem za długoletnią pracę, niezależnie od tego, jak długo orzekał. Obecnie problem jest marginalny, bo do zawodu prawie nie wchodzą praktycy – spośród 9 144 czynnych sędziów jedynie 191 było wcześniej adwokatami, a 95 radcami prawnymi (dane MS, stan na 7 kwietnia 2025 r.; zob. Rozdział 0).

Raport proponuje jednak szerokie otwarcie zawodu sędziego dla doświadczonych adwokatów, radców prawnych, prokuratorów i notariuszy. Bez zmiany zasad stanu spoczynku powstałby bodziec odwrotny do zamierzonego: opłacałoby się wejść do zawodu późno, orzekać krótko i przejść w stan spoczynku z pełnym uposażeniem. Jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości szacuje, że w ciągu najbliższych **5 lat** liczba sędziów odchodzących w stan spoczynku wzrośnie o ponad **100%** – system powinien zachęcać do dłuższego orzekania.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

REGIONALIZACJA PODSTAWY WYNAGRODZENIA (MODEL NUTS-2)

- Podstawą wynagrodzenia staje się przeciętne miesięczne wynagrodzenie w regionie NUTS-2, w którym znajduje się siedziba sądu – za ten sam okres co dziś, czyli II kwartał roku poprzedniego,

ogłaszane komunikatem Prezesa GUS. Wskaźnik ma być publiczny i powtarzalny – GUS nie publikuje dziś kwartalnej średniej dla regionów NUTS-2, więc obowiązek jej ogłaszania nałoży ustawa; nie wprowadza się uznaniowego „dodatku stołecznego" ustalanego przez ministra;

- **Wydzielenie Warszawy:** ustawa wprost wymienia region Warszawski stołeczny (Warszawa i powiaty przyległe) oraz region Mazowiecki regionalny i zobowiązuje GUS do publikowania wskaźnika dla obu regionów;
- **Podłoga krajowa:** podstawa regionalna nigdy nie jest niższa od dotychczasowej podstawy krajowej. W regionach, w których lokalna średnia jest niższa, sędziowie zachowują wynagrodzenie według obecnych zasad.

Podstawa regionalna = większa z dwóch wartości: podstawa krajowa albo przeciętne wynagrodzenie w regionie NUTS-2.

REGION NUTS-2	PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIE (ZŁ)	PODSTAWA SĘDZIEGO (ZŁ)	ZMIANA WOBEC BAZY KRAJOWEJ
Warszawski stołeczny	10 979	10 979	+25,5%
Dolnośląskie	9 428	9 428	+7,8%
Małopolskie	9 417	9 417	+7,6%
Pomorskie	9 160	9 160	+4,7%
Mazowiecki regionalny	9 057	9 057	+3,5%
Śląskie	8 991	8 991	+2,8%
Pozostałe regiony	7 970–8 573	8 749	bez zmian (podłoga)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS o przeciętnym wynagrodzeniu w regionach NUTS-2; podstawa krajowa na 2026 r. – 8 748,63 zł (komunikat Prezesa GUS z 8 sierpnia 2025 r.).

- O regionie decyduje siedziba sądu, w którym sędzia stale orzeka, a nie miejsce zamieszkania. Zmiana miejsca służby zmienia podstawę od pierwszego dnia następnego miesiąca;
- Delegacja nie zmienia podstawy – sędzia delegowany zachowuje podstawę sądu macierzystego i otrzymuje dotychczasowy dodatek delegacyjny. Zapobiega to „wchodzeniu" na stołeczną podstawę przez delegację;
- Sędziowie Sądu Najwyższego, NSA i Trybunału Konstytucyjnego otrzymują podstawę regionu siedziby sądu, przy zachowaniu dotychczasowych mnożników. Prokuratorzy – analogicznie, według siedziby jednostki;
- Dodatki funkcyjne liczy się od podstawy regionalnej, bez zmiany ich krotności.

MNOŻNIKI W DWUSZCZEBLOWEJ STRUKTURZE SĄDÓW

Raport proponuje dwuszczeblową strukturę sądów powszechnych (sądy I instancji i sądy apelacyjne) oraz jednolite stanowisko sędziego, przy którym przeniesienie do sądu innego szczebla nie jest awansem ani degradacją. Wynagrodzenie sędziego składa się wówczas z czterech elementów: wynagrodzenia zasadniczego (regionalna podstawa × mnożnik), dodatku stażowego, dodatków funkcyjnych i dodatków kompetencyjnych. Obecna siatka mnożników do tego modelu nie pasuje z trzech powodów:

- **Stawki są przypisane do szczebla.** Sędzia sądu rejonowego kończy karierę na stawce V (2,50), nawet po 30 latach orzekania. Wyższą pensję daje wyłącznie przejście do sądu okręgowego (stawki IV–VIII) lub apelacyjnego (VII–X);
- **Zazębiające się przedziały i awans co 5 lat.** Stawki IV–V są wspólne dla sądów rejonowych i okręgowych, a VII–VIII – dla okręgowych i apelacyjnych. Sędzia przechodzący do sądu wyższego szczebla nie traci – obejmuje stawkę początkową nowego stanowiska albo zachowuje dotychczasową, jeżeli jest wyższa – ale stawki VI–X są osiągalne tylko przez przeniesienie wyżej. Gdyby po prostu połączyć stawki I–X w jedną drabinę z awansem co **5 lat**, szczytową stawkę X osiągałoby się po 45 latach – czyli nigdy;
- **Nieczytelne wartości.** Mnożniki 2,05–2,17 – 2,28–2,36 – 2,50–2,65 – 2,75–2,92 – 3,12–3,23 nie wynikają z żadnej reguły – kolejne kroki wynoszą od 0,08 do 0,20.

Proponowana siatka (wariant A)

- Jedna drabina dla wszystkich sędziów sądów powszechnych: 8 stawek, od 2,10 do 2,80 – każda kolejna o 0,10 wyższa – awans co 3 lata orzekania – najwyższą stawkę sędzia osiąga po 21 latach, czyli w typowej, ok. 30-letniej karierze;
- O stawce decydują wyłącznie lata orzekania na urzędzie sędziego (łącznie z asesurą), bez względu na szczebel sądu i bez „resetu" przy przeniesieniu;
- Dodatek stażowy (**5%** od 6. roku pracy, +1 pkt proc. rocznie, maks. **20%**) pozostaje bez zmian.

STAWKA	MNOŻNIK	WYMAGANY STAŻ ORZECZNICZY	PODSTAWA KRAJOWA 2026 (TYS. ZŁ)	REGION WARSZAWSKI STOŁECZNY (TYS. ZŁ)	PODSTAWA 2027 (TYS. ZŁ)
I	2,10	objęcie urzędu	18,4	23,1	19,4
II	2,20	3 lata	19,2	24,2	20,3
III	2,30	6 lat	20,1	25,3	21,2
IV	2,40	9 lat	21,0	26,3	22,2
V	2,50	12 lat	21,9	27,4	23,1
VI	2,60	15 lat	22,7	28,5	24,0
VII	2,70	18 lat	23,6	29,6	24,9
VIII	2,80	21 lat	24,5	30,7	25,9

Wynagrodzenie zasadnicze brutto miesięcznie, w zaokrągleniu do **100 zł**, bez dodatku stażowego i dodatków. Podstawa krajowa 2026 r. – **8 748,63 zł**; region Warszawski stołeczny – **10 979,13 zł**; podstawa 2027 r. – **9 233,13 zł** (przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2026 r. – komunikat Prezesa GUS z 10 sierpnia 2026 r., M.P. poz. 779). Źródło: opracowanie własne.

Dodatki kompetencyjne zamiast stawek za szczebel

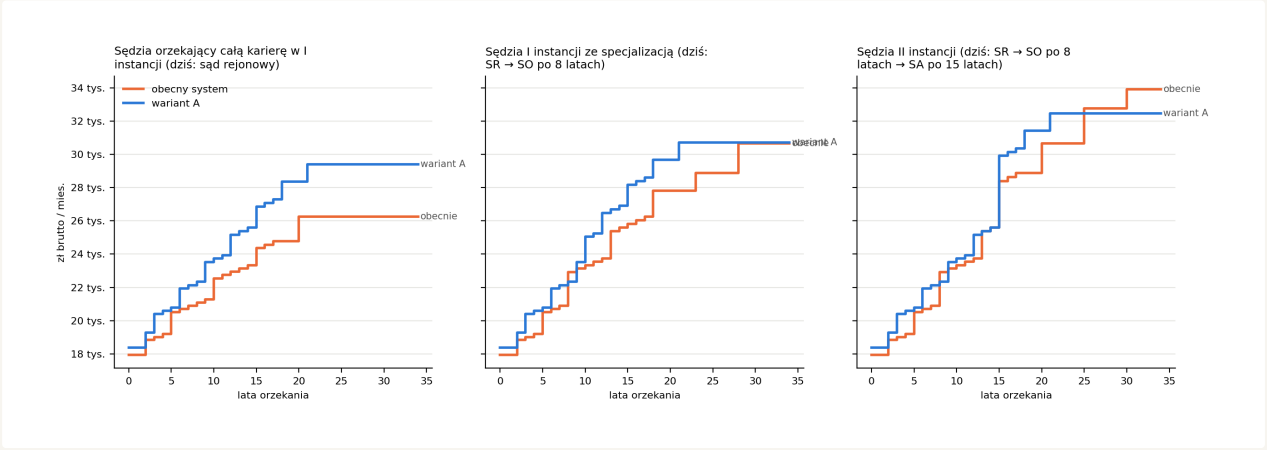
Różnica w nakładzie pracy i odpowiedzialności między orzekaniem w I i II instancji nie znika – zmienia się tylko sposób jej wynagradzania. Zamiast wyższych stawek „za budynek" wprowadza się dodatki kompetencyjne, wypłacane tylko w okresie faktycznego wykonywania danej funkcji orzeczniczej:

DODATEK	WYSOKOŚĆ	KWOTA 2026 (ZŁ MIESIĘCZNIE)
Orzekanie w II instancji	0,35 × podstawa	ok. 3,1 tys.
Specjalizacja (sprawy kwalifikowane i specjalistyczne)	0,15 × podstawa	ok. 1,3 tys.

Dodatki liczy się od podstawy regionalnej i nie podlegają one dodatkowi stażowemu. Nie wlicza się ich do podstawy uposażenia w stanie spoczynku.

Dzięki temu sędzia II instancji z długim stażem zarabia podobnie jak dziś sędzia sądu apelacyjnego, a sędzia, który całą karierę orzeka w I instancji, nie jest „ukarany" za to, że nie zabiegał o przeniesienie.

Ścieżki kariery – obecny system a wariant A



Wynagrodzenie zasadnicze z dodatkiem stażowym i dodatkiem kompetencyjnym, podstawa krajowa 2026 r., bez dodatków funkcyjnych. Założono, że staż pracy jest o 4 lata dłuższy niż staż orzeczniczy, dodatek specjalizacyjny przysługuje od 10. roku orzekania, a orzekanie w II instancji – od 15. roku. Źródło: opracowanie własne (model mnożników FDR).

SYLWETKA	SYSTEM	PO 10 LATACH	PO 20 LATACH	PO 30 LATACH	KOSZT PRZEZ 30 LAT	KOSZT PRZEZ 35 LAT
Całą karierę w I instancji (dziś: sąd rejonowy)	obecnie	22,5 tys.	26,2 tys.	26,2 tys.	9,08 mln zł	10,79 mln zł
	wariant A	23,7 tys.	28,3 tys.	29,4 tys.	9,93 mln zł	11,84 mln zł
	różnica	**+1 190 zł**	**+2 100 zł**	**+3 150 zł**	**+0,84 mln zł (+9,3%)**	**+1,05 mln zł (+9,7%)**
I instancja ze specjalizacją (dziś: SR → SO)	obecnie	23,3 tys.	27,8 tys.	30,7 tys.	9,71 mln zł	11,70 mln zł
	wariant A	25,0 tys.	29,7 tys.	30,7 tys.	10,27 mln zł	12,27 mln zł

SYLWETKA	SYSTEM	PO 10 LATACH	PO 20 LATACH	PO 30 LATACH	KOSZT PRZEZ 30 LAT	KOSZT PRZEZ 35 LAT
	różnica	**+1 710 zł**	**+1 840 zł**	**+50 zł**	**+0,56 mln zł (+5,8%)**	**+0,56 mln zł (+4,8%)**
II instancja (dziś: SR → SO → SA)	obecnie	23,3 tys.	30,7 tys.	33,9 tys.	10,20 mln zł	12,41 mln zł
	wariant A	23,7 tys.	31,4 tys.	32,5 tys.	10,52 mln zł	12,64 mln zł
	różnica	**+400 zł**	**+750 zł**	**−1 450 zł**	**+0,33 mln zł (+3,2%)**	**+0,23 mln zł (+1,9%)**

Kwoty miesięczne brutto. Koszt przez 30 i **35 lat** to suma wynagrodzeń zasadniczych z dodatkiem stażowym, dodatkiem kompetencyjnym i wynagrodzeniem rocznym („trzynastką") w cenach 2026 r.; od wynagrodzeń sędziów nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne, więc kwota brutto jest pełnym kosztem płacowym. Bez dodatków funkcyjnych i bez kosztu uposażenia w stanie spoczynku. Źródło: opracowanie własne (model mnożników FDR).

Jeden sędzia kosztuje dziś budżet od ok. 9,1 do **10,2 mln zł** w ciągu **30 lat** służby i od ok. 10,8 do **12,4 mln zł** w ciągu **35 lat**, zależnie od ścieżki kariery. W wariancie A jest to odpowiednio **9,9–10,5 mln zł** i **11,8–12,6 mln zł** – czyli od 0,3 do **0,8 mln zł** więcej na osobę przez **30 lat** i od 0,2 do **1,1 mln zł** więcej przez **35 lat**.

Największy zysk mają sędziowie, którzy całą karierę orzekają w I instancji – to oni dziś „utykają" na stawce V. Szczytowe wynagrodzenie sędziego II instancji jest nieco niższe niż dziś w sądzie apelacyjnym (o ok. **1,5 tys. zł** miesięcznie), ale w skali całej kariery także ta grupa zyskuje, bo szybciej awansuje w pierwszych latach. Obecnie orzekający sędziowie, którym nowa siatka dawałaby mniej, zachowują dotychczasowe wynagrodzenie (zasada mrożenia).

Porównanie wariantów

WARIANT	KOSZT W ROKU WEJŚCIA	KOSZT DOCELOWY	SĘDZIOWIE, KTÓRZY ZYSKUJĄ	SĘDZIOWIE „ZAMROŻENI"
A: 8 stawek 2,10–2,80 co 3 lata + dodatki kompetencyjne	236 mln zł	215 mln zł	ok. 8 100	ok. 1 100
A bez dodatków kompetencyjnych	171 mln zł	139 mln zł	ok. 7 700	ok. 1 400
B: 10 stawek 2,10–3,00 co 3 lata, bez dodatku za II instancję	237 mln zł	228 mln zł	ok. 8 700	ok. 500
D: obecne mnożniki I–X, awans co 4 lata + dodatek za II instancję 0,25	170 mln zł	149 mln zł	ok. 8 000	ok. 1 200

Symulacja na ok. 9 200 sędziach sądów powszechnych (liczebność wg MS, maj 2025 r., zob. Rozdział 0), przy roboczym rozkładzie stażu i szczebla; podstawa krajowa 2026 r.; koszt obejmuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatki kompetencyjne i „trzynastkę"; bez regionalizacji i dodatków funkcyjnych.

Wariant B jest prosty, ale nie odróżnia pracy w II instancji. Wariant D zachowuje obecne mnożniki razem z ich nieregularnymi krokami. Wariant A realizuje założenia podrozdziału o dwuszczeblowej strukturze i kosztuje ok. **7,9%** obecnego funduszu wynagrodzeń zasadniczych sędziów sądów powszechnych. Wariant z dwoma osobnymi pasmami stawek dla I i II instancji odrzucono jako sprzeczny z jednolitym statusem sędziego.

Przejście na nową siatkę

- Każdemu sędziemu przypisuje się stawkę według łącznej liczby lat orzekania (we wszystkich sądach, z asesurą);
- Jeżeli wynagrodzenie według nowych zasad jest niższe od dotychczasowego, sędzia zachowuje dotychczasowe, zamrożone do czasu, gdy nowe zasady dadzą więcej;
- Sędziowie orzekający obecnie w II instancji (w sądach apelacyjnych i wydziałach odwoławczych sądów okręgowych) otrzymują dodatek za orzekanie w II instancji z mocy prawa.

Jak działa mrożenie – przykłady

SĘDZIA	DZIŚ (2026)	WEDŁUG NOWYCH ZASAD (2026)	WYPŁATA W 2026	WEDŁUG NOWYCH ZASAD (2027)
Sąd apelacyjny, 30 lat orzekania, stawka X – II instancja	33,9 tys.	32,5 tys.	33,9 tys. (zamrożone)	34,3 tys.
Sąd apelacyjny, 25 lat orzekania, stawka IX – II instancja	32,8 tys.	32,5 tys.	32,8 tys. (zamrożone)	34,3 tys.
Sąd okręgowy, 30 lat orzekania, stawka VIII – I instancja	30,7 tys.	29,4 tys.	30,7 tys. (zamrożone)	31,0 tys.

Wynagrodzenie zasadnicze z dodatkiem stażowym (**20%**) i dodatkiem za orzekanie w II instancji, jeśli przysługuje, brutto miesięcznie, podstawa krajowa; 2027 r. – podstawa **9 233,13 zł**.

Mrożenie kończy się, gdy wynagrodzenie według nowych zasad przewyższy zamrożoną kwotę. Przy wzroście podstawy na 2027 r. o **5,5%** następuje to w ciągu roku. W tym okresie sędzia nie korzysta jednak z waloryzacji, którą dałyby mu dotychczasowe zasady.

PROKURATORZY – TA SAMA SIATKA W DWUSZCZEBLOWEJ PROKURATURZE

Wynagrodzenia zasadnicze prokuratorów są z mocy ustawy równe wynagrodzeniom sędziów w odpowiadających im jednostkach: prokuratorzy rejonowi i okręgowi zarabiają tyle co sędziowie sądów rejonowych i okręgowych, a prokuratorzy regionalni – tyle co sędziowie sądów apelacyjnych. Raport proponuje dwuszczeblową prokuraturę (I i II instancji) odpowiadającą strukturze sądów, dlatego nowa siatka obejmuje prokuratorów na tych samych zasadach:

- Ta sama drabina 8 stawek (2,10–2,80) z awansem co 3 lata służby i ta sama podstawa regionalna według siedziby jednostki;
- Dodatek 0,35 podstawy za służbę w prokuraturze II instancji i dodatek specjalizacyjny 0,15 podstawy;
- Ta sama zasada mrożenia – żaden prokurator nie traci;
- Prokuratorzy Prokuratury Krajowej zachowują dotychczasowe zasady (wynagrodzenie jak w Sądzie Najwyższym) i podstawę regionu siedziby.

POZYCJA	SĘDZIOWIE	PROKURATORZY	RAZEM
Liczba osób objętych modelem	ok. 9 200	ok. 5 570	ok. 14 770
Obecny fundusz wynagrodzeń zasadniczych z dodatkiem stażowym	2,97 mld zł	1,79 mld zł	4,76 mld zł
Nowa siatka i dodatki kompetencyjne – rok wejścia	236 mln zł	157 mln zł	393 mln zł
Nowa siatka i dodatki kompetencyjne – docelowo	215 mln zł	145 mln zł	360 mln zł
Regionalizacja podstawy (NUTS-2)	201 mln zł	122 mln zł	322 mln zł
Razem – dodatkowy koszt w roku wejścia	**437 mln zł**	**278 mln zł**	**715 mln zł**

Źródło: opracowanie własne.

Prokuratorzy: 5 708 ogółem, w modelu bez Prokuratury Krajowej; podział na szczeble według proporcji z Rozdziału 0 (rejon ok. **72%**, okręg ok. **23%**, region ok. **5%**), roboczy rozkład stażu; w prokuraturze II instancji ok. 850 osób (ten sam udział co w sądach). Regionalizacja dla prokuratorów – przy założeniu takiego samego rozkładu regionalnego jak u sędziów.

Objęcie prokuratorów nową siatką podnosi koszt reformy o ok. **64%**. Jest to konsekwencja ustawowej równości wynagrodzeń sędziów i prokuratorów – jej zniesienie obniżyłoby koszt, ale oznaczałoby odejście od zasady przyjętej w raporcie dla obu zawodów.

ZASADA OCHRONY PRAW NABYTYCH (ZAKAZ OBNIŻEK)

Reforma może wynagrodzenie tylko podnieść. Ochrona działa na czterech poziomach:

- **Systemowym** – podstawa regionalna nigdy nie spada poniżej podstawy krajowej;
- **Indywidualnym** – wynagrodzenie zasadnicze sędziego w dniu wejścia ustawy w życie jest jego osobistą podłogą;
- **Przy przeniesieniu** – sędzia przenoszony do regionu o niższej podstawie zachowuje poprzednią przez **24 miesiące**;
- **Emerytalnym** – sędziowie powołani przed wejściem reformy w życie zachowują dotychczasowe zasady stanu spoczynku.

Rozwiązanie jest zgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji (wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu) oraz z logiką przyjętą już przez ustawodawcę w art. 91 § 1d u.s.p., zgodnie z którym podstawa nie spada przy spadku średniej krajowej. Kryterium różnicującym jest miejsce służby, a nie osoba sędziego.

STOPNIOWANE UPOSAŻENIE W STANIE SPOCZYNKU

Pełne uposażenie w stanie spoczynku ma być nagrodą za długie orzekanie, a nie za sam fakt powołania. Nowe zasady obejmują wyłącznie sędziów powołanych po wejściu reformy w życie; obecni sędziowie zachowują dotychczasowe prawa. Uposażenie oblicza się od ostatniego wynagrodzenia zasadniczego z dodatkiem stażowym – bez dodatków funkcyjnych i kompetencyjnych.

Rozważono trzy mechanizmy:

- **Progowy** – wysokość rośnie skokowo po przekroczeniu kolejnych progów lat orzekania;

- **Liniowy** – **45%** po 5 latach orzekania i +2 pkt proc. za każdy kolejny rok do **75%** po 20 latach; dalej wolniej – +0,25 pkt proc. rocznie, do **80%** po 40 latach (docelowo tak samo jak w mechanizmie progowym);
- **Dwuskładnikowy** – część sędziowska rośnie o 2,5 pkt proc. za każdy rok orzekania (do **80%**), a lata pracy w innym zawodzie prawniczym są pokrywane emeryturą z systemu powszechnego (ZUS), wypłacaną niezależnie.

LATA ORZEKANIA	OBECNIE	PROGOWY	LINIOWY	DWUSKŁADNIKOWY – CZĘŚĆ SĘDZIOWSKA
poniżej 5	75%*	brak (emerytura powszechna)	brak	brak
5	75%	50%	45%	12,5%
10	75%	60%	55%	25%
15	75%	70%	65%	37,5%
20	75%	75%	75%	50%
25	75%	76,25%	76,25%	62,5%
30	75%	77,5%	77,5%	75%
40	75%	80%	80%	80%

*Obecnie sędzia przechodzi w stan spoczynku z uposażeniem **75%** po osiągnięciu wieku spoczynku niezależnie od stażu orzeczniczego. We wszystkich wariantach sędzia przechodzący w stan spoczynku z powodu choroby lub utraty sił zachowuje dotychczasową ochronę.

Proponujemy mechanizm progowy: jest prosty do zapisania w ustawie i zrozumiały dla kandydatów, a jednocześnie po 20 latach daje dokładnie tyle, ile obecny system. Mechanizm dwuskładnikowy najlepiej pasuje do wejść z innych zawodów prawniczych, ale wymaga uregulowania relacji z emeryturą powszechną.

- Lata pracy jako adwokat, radca prawny, notariusz, prokurator lub referendarz liczy się z przelicznikiem 0,4 – wyłącznie do ustalenia, czy spełniony jest 5-letni próg uprawnienia; nie podwyższają one wysokości uposażenia ponad **50%**;
- **Przykład: 18 lat** adwokatury i **6 lat** orzekania daje 13,2 roku (6 + 0,4 × 18), więc próg jest spełniony, ale uposażenie wynosi **50%**, bo sędzia orzekał **6 lat**. Po 10 latach orzekania wzrośnie do **60%**.

PRACOWNICY SĄDÓW I PROKURATUR

- Regionalizacja obejmuje także referendarzy, asystentów, urzędników i pracowników administracyjnych sądów i prokuratur – według tego samego podziału NUTS-2 i z tą samą zasadą podłogi;
- Dla grup, których wynagrodzenie jest powiązane z wynagrodzeniem sędziego (np. referendarze), podstawa regionalna przenosi się automatycznie. Dla pozostałych wprowadza się dodatek regionalny liczony tym samym wskaźnikiem GUS.

WYNAGRODZENIE ZA DODATKOWĄ PRACĘ

Wynagrodzenie zasadnicze sędziego nie może być wprost uzależnione od liczby załatwionych spraw – przesądza o tym zasada niezawisłości i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wynagrodzeń sędziów. Dodatkowa praca może być jednak wynagradzana, jeżeli sędzia podejmuje ją dobrowolnie. Proponowany mechanizm:

- **Szybszy awans zamiast płatności za sprawę –** sędzia, który kończy sprawy szybciej, niż wynika to z ich wagi – w tym duże, wielowątkowe sprawy – może przejść na kolejną stawkę wcześniej niż po 3 latach. Nagradza to sprawność bez tworzenia stawki „za sprawę";
- **Norma bazowa –** dla każdego rodzaju spraw (cywilne, karne, rodzinne, gospodarcze, pracy) ustala się ogólnokrajową normę załatwień, liczoną z uwzględnieniem wagi spraw (zróżnicowane zarządzanie sprawami, DCM). Norma nie zależy od regionu;
- **Dobrowolne przejęcie spraw –** sędzia może zgłosić gotowość rozpoznawania dodatkowych spraw, w szczególności z nieobsadzonych etatów lub z sądów o największych zaległościach (w sprawach odmiejscowionych – z całego kraju);
- **Wynagrodzenie za sprawę zakończoną –** każda dodatkowa sprawa ponad normę jest wyceniana według swojej wagi, a wynagrodzenie przysługuje dopiero po prawomocnym zakończeniu sprawy. Ugoda jest premiowana; zwrot, umorzenie czy odrzucenie – nie;
- **Zabezpieczenia** – roczny limit dodatkowego wynagrodzenia, kontrola jakości (odsetek uchyleń w porównaniu ze średnią), jawność łącznych kwot wypłat;
- **Alternatywnie lub równolegle:** wyższy dodatek kompetencyjny za przydział do wydziałów i puli spraw o największym obciążeniu.

Celem mechanizmu jest likwidacja zaległości w ciągu **3 lat** przy wykorzystaniu nowych narzędzi (cyfrowe akta, wsparcie AI), bez tworzenia nowych etatów sędziowskich.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty

Koszt regionalizacji podstawy powstaje tylko w sześciu regionach, w których przeciętne wynagrodzenie przewyższa podstawę krajową. W pozostałej części kraju reforma jest kosztowo neutralna.

REGION	SĘDZIOWIE (SZAC.)	WZROST PODSTAWY	KOSZT NA ETAT ROCZNIE	KOSZT ROCZNY
Warszawski stołeczny	1 300	+2 231 zł	ok. 78 tys. zł	ok. 101 mln zł
Dolnośląskie	1 000	+680 zł	ok. 24 tys. zł	ok. 24 mln zł
Małopolskie	1 300	+669 zł	ok. 23 tys. zł	ok. 30 mln zł
Pomorskie	1 100	+412 zł	ok. 14 tys. zł	ok. 16 mln zł
Mazowiecki regionalny	700	+309 zł	ok. 11 tys. zł	ok. 8 mln zł
Śląskie	1 100	+243 zł	ok. 8 tys. zł	ok. 9 mln zł
Razem	**6 500**	–	–	**ok. 188 mln zł**

Metoda: wzrost podstawy × przeciętny mnożnik 2,40 × 1,12 (dodatek stażowy **12%**) × **12 miesięcy** × 1,085 (dodatkowe wynagrodzenie roczne – **8,5%**). Bez dodatków funkcyjnych. Przyjęto uproszczony średni dodatek stażowy **12%** (w modelu ok. **15%**); nie uwzględniono dodatków kompetencyjnych i funk-

cyjnych liczonych od podstawy regionalnej; suma z kosztem nowej siatki nieznacznie przeszacowuje koszt u sędziów objętych mrożeniem. Liczebności sędziów w regionach są szacunkowe – do kalibracji na danych kadrowych MS według siedziby sądu; kwoty ok. 188 i ok. **201 mln zł** należy traktować jako górną granicę.

- Koszt regionalizacji wynagrodzeń pracowników sądów i prokuratur wymaga odrębnego oszacowania na danych o zatrudnieniu;
- Nowa siatka mnożników z dodatkami kompetencyjnymi (wariant A) kosztuje dla sędziów ok. **236 mln zł** w roku wejścia i ok. **215 mln zł** docelowo. Przy średnim mnożniku 2,56 koszt regionalizacji dla sędziów rośnie z ok. 188 do ok. **201 mln zł**;
- Prokuratorzy, których wynagrodzenia są ustawowo powiązane z sędziowskimi, to dodatkowo ok. **157 mln zł** za nową siatkę i ok. **122 mln zł** za regionalizację.

ELEMENT	SĘDZIOWIE	PROKURATORZY	RAZEM
Regionalizacja podstawy (NUTS-2)	ok. 201 mln zł	ok. 122 mln zł	ok. 322 mln zł
Nowa siatka mnożników i dodatki kompetencyjne	ok. 236 mln zł	ok. 157 mln zł	ok. 393 mln zł
Razem – dodatkowy koszt rocznie	**ok. 437 mln zł**	**ok. 278 mln zł**	**ok. 715 mln zł**

Dla porównania: wydatki sądów powszechnych wynoszą ok. **18,9 mld zł** (część 15 – Sądy powszechne, plan na 2026 r.; zob. Rozdział 0); obecny fundusz wynagrodzeń zasadniczych z dodatkiem stażowym to ok. **3,0 mld zł** dla sędziów sądów powszechnych i ok. **1,8 mld zł** dla prokuratorów. Kwota ok. **715 mln zł** oznacza wzrost wydatków; nie obejmuje pracowników sądów i prokuratur, dodatków funkcyjnych ani sędziów i prokuratorów SN, NSA, WSA, TK i Prokuratury Krajowej.

Oszczędności i korzyści

- Zahamowanie odpływu doświadczonych sędziów, prokuratorów i referendarzy do sektora prywatnego w Warszawie i dużych miastach;
- Łatwiejsze obsadzanie wakatów w jednostkach stołecznych i ograniczenie negatywnej selekcji;
- Koniec presji na „awans" do sądu wyższego szczebla wyłącznie dla wyższej stawki – warunek powodzenia jednolitego statusu sędziego;
- W perspektywie **15–25 lat** realne oszczędności w wydatkach na stan spoczynku przy wejściach do zawodu z innych profesji prawniczych;
- Brak obniżek w żadnym regionie oznacza brak fali sporów sądowych i skarg konstytucyjnych;
- Przyspieszenie postępowań dzięki mniejszym brakom kadrowym tam, gdzie wpływ spraw jest największy.

Niezbędne zmiany legislacyjne

- Nowelizacja art. 91 u.s.p.: definicja podstawy regionalnej, podłoga krajowa, obowiązek publikacji przez GUS wskaźnika dla regionów NUTS-2, w tym odrębnie dla regionu Warszawskiego stołecznego i Mazowieckiego regionalnego;

- Zmiana załącznika do u.s.p. (mnożniki): stawki wynagrodzenia zależne od lat orzekania, a nie stanowiska;
- Nowelizacja art. 100 u.s.p.: stopniowane uposażenie w stanie spoczynku dla nowo powołanych sędziów;
- Odpowiednie zmiany w ustawie – Prawo o prokuraturze oraz w przepisach o pracownikach sądów i prokuratury;
- Vacatio legis **6 miesięcy**, wejście w życie z dniem 1 stycznia; po pierwszym roku raport Ministra Sprawiedliwości dla Sejmu o faktycznych kosztach.

Ławnicy – likwidacja fasadowej instytucji

ABSTRAKT

Obywatele wybierają, sędziowie pokoju orzekają!

Zlikwidujemy instytucję ławników w sądach powszechnych. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości jest potrzebny, ale obecny model nie zapewnia odpowiednich warunków do jego realizacji. Istotnym uprawnieniom orzeczniczym nie towarzyszą wystarczająca weryfikacja przygotowania, odpowiednia rekompensata finansowa ani organizacja pracy sprzyjająca rzeczywistemu zaangażowaniu.

Społeczną legitymację do orzekania oprzemy na wybieralnych sędziach pokoju. Osoby mające przygotowanie prawnicze i zaufanie mieszkańców będą samodzielnie rozstrzygać powierzone im sprawy. Wybór przez obywateli połączymy z kwalifikacjami i odpowiedzialnością za wykonywanie urzędu.

#REORGANIZACJA #RZETELNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

INFOGRAFIKA — DZIENNE WYNAGRODZENIE ŁAWNIKA

230,96 zł

rekompensata ławnika za dzień pełnienia obowiązków w 2026 r.

- 7 197 osób wobec 13 786 osób – liczba ławników wybranych na kadencję 2024–2027 (z uwzględnieniem wyborów uzupełniających) kontra liczba ławników wskazana do wyboru;
- 120 osób wobec 200 osób – aktualna na 13.08.2024 r. liczba ławników przy Sądzie Okręgowym w Warszawie kontra liczba potrzebnych ławników w tymże Sądzie;
- 87 osób wobec 237 osób – aktualna na 13.08.2024 r. liczba ławników przy Sądzie Rejonowym Warszawa-Praga kontra liczba potrzebnych ławników w tymże Sądzie;
- 34 osoby wobec 170 osób – liczba kandydatów zgłoszonych wedle stanu na 08.09.2024 r. do Sądu Okręgowego w Krakowie podczas naboru uzupełniającego kontra liczba ławników potrzebnych w toku naboru uzupełniającego w tymże Sądzie;
- 22 osoby wobec 56 osób – liczba zaprzysiężonych ławników kontra liczba potrzebnych ławników w Sądzie Rejonowym Gdańsk-Południe według stanu na 02.01.2024 r..

PROBLEMY

UPRAWNIENIA ORZECZNICZE BEZ DOSTATECZNEGO PRZYGOTOWANIA

Ławnik jest członkiem składu orzekającego, a przy rozstrzyganiu sprawy ma równe prawa z sędzią zawodowym. Odpowiada zatem za decyzje dotyczące praw, majątku, sytuacji rodzinnej, a niekiedy wolności człowieka. Takie kompetencje wymagają umiejętności samodzielnej oceny dowodów oraz rozumienia przepisów i skutków rozstrzygnięcia.

Badanie przedstawione w opracowaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości ujawnia problemy z przygotowaniem do wykonywania tej funkcji. System szkoleń pozytywnie oceniło **21%** respondentów, a negatywnie **39%**. W wywiadach wskazywano przypadki bierności ławników, natomiast w ocenie procedury naboru – trudności z doborem osób mających odpowiednie kompetencje.

Doświadczenie życiowe może wzbogacać ocenę sprawy, ale nie zastępuje znajomości procedury i prawa materialnego. Jeżeli ławnik nie potrafi samodzielnie przeanalizować akt ani ocenić argumentacji prawnej, jego udział może sprowadzać się do przyjęcia stanowiska przewodniczącego składu. Powstaje rozbieżność między formalną siłą głosu a rzeczywistą zdolnością do niezależnego współdecydowania.

WYBÓR PRZEZ RADY GMIN BEZ JEDNOLITEGO SPRAWDZIANU KOMPETENCJI

Ławników sądów okręgowych i rejonowych wybierają rady gmin w głosowaniu tajnym. Kandydatów mogą zgłaszać prezesi właściwych sądów, uprawnione organizacje społeczne i zawodowe oraz grupy co najmniej pięćdziesięciu mieszkańców mających czynne prawo wyborcze. Kandydatury opiniuje zespół powołany przez radę gminy, w szczególności pod kątem spełnienia wymagań ustawowych (art. 162 § 1 i art. 163 § 2 u.s.p.).

Istnieje więc formalna procedura wyboru, lecz nie zapewnia ona jednolitego sprawdzianu praktycznego przygotowania do współdecydowania o wyroku. Spełnienie warunków ustawowych nie przesądza, czy kandydat potrafi analizować materiał dowodowy, rozpoznawać istotne okoliczności i samodzielnie uzasadnić swoje stanowisko.

Pozostawienie szerokiej swobody oceny kandydatów stwarza ryzyko, że przy wyborze znaczenie uzyskają względy pozamerytoryczne. Jednocześnie pośredni sposób wyłaniania ławników osłabia czytelność ich społecznego mandatu: mieszkańcy nie rozstrzygają bezpośrednio, komu powierzają udział w sądzeniu.

REKOMPENSATA, KTÓRA NIE POKRYWA UTRACONEGO ZAROBKU

Za czas zwolnienia od pracy w celu wykonywania czynności w sądzie ławnik nie zachowuje ustawowego prawa do wynagrodzenia. Otrzymuje rekompensatę, która w 2026 r. wynosi **230,96 zł** za dzień pełnienia obowiązków (art. 172 § 2–4 u.s.p.: rekompensata wynosi **2,64%** podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego, o której mowa w art. 91 § 1c).

Dla części osób pracujących udział w rozprawach oznacza zatem stratę finansową. Dotyczy to zwłaszcza tych, których utracony dochód przewyższa rekompensatę, oraz osób prowadzących działalność gospodarczą, dla których nieobecność powoduje dodatkowe trudności organizacyjne. Zwrot kosztów dojazdu nie wyrównuje utraconych zarobków.

W rezultacie możliwość pełnienia funkcji zależy także od tego, czy kandydat może pozwolić sobie na ograniczenie aktywności zawodowej. Utrudnia to pozyskiwanie osób z różnych środowisk i osłabia reprezentatywność instytucji, która ma wnosić do sądu różnorodne doświadczenia społeczne.

NIEDOBORY KADROWE MIMO POWTARZANYCH NABORÓW

Trudności z pozyskiwaniem ławników mają charakter systemowy. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości na kadencję 2024–2027 wybrano, z uwzględnieniem wyborów uzupełniających, 7 197 ławników wobec wskazanej do wyboru liczby 13 786 – zaledwie **52,2%**. Wybory uzupełniające przeprowadzono niemal we wszystkich okręgach sądowych, lecz nie zapewniły one wystarczającej obsady.

Powtarzanie naborów wymaga kolejnych ogłoszeń, przyjmowania zgłoszeń i przeprowadzania procedur wyborczych przez rady gmin. Angażuje sądy i samorządy, nie rozwiązując trwale problemu dostępności osób potrzebnych do kompletowania składów orzekających.

OGRANICZONA DOSTĘPNOŚĆ I TRUDNOŚCI Z ORGANIZACJĄ ROZPRAW

Ławnik może być zasadniczo wyznaczany do udziału w rozprawach przez dwanaście dni w roku. Prezes sądu może zwiększyć tę liczbę z ważnych przyczyn, zwłaszcza dla zakończenia rozprawy z udziałem danego ławnika (art. 170 § 1 u.s.p.).

Model okresowego angażowania osób spoza sądu wymaga godzenia terminów rozpraw z ich dostępnością. Przy niedoborach kadrowych i konieczności zachowania ciągłości składu może to utrudniać planowanie kolejnych terminów oraz zwiększać ryzyko odroczeń. Szczególne znaczenie ma to w sprawach wymagających wielu rozpraw.

Rządowa diagnoza przygotowana na potrzeby reformy ławnictwa wskazuje, że część ławników uczestniczy w orzekaniu przez dwadzieścia, trzydzieści lub więcej dni rocznie, kompensując niedobory względem zapotrzebowania zgłoszonego przez sądy. Sprawność systemu zależy więc również od zwiększonej dyspozycyjności części osób.

Obowiązek zapewnienia udziału ławników uzależnia sprawne prowadzenie postępowania od dostępności dodatkowych członków składu. Przy niedoborach kadrowych utrudnia wyznaczanie kolejnych terminów rozpraw i zwiększa ryzyko odroczeń. Organizacyjne słabości tego modelu obciążają zatem strony, które mogą dłużej czekać na rozstrzygnięcie.

ROZBIEŻNOŚĆ MIĘDZY SPOŁECZNĄ FUNKCJĄ A KONSTRUKCJĄ INSTYTUCJI

Ławnicy mają wnosić do sądzenia doświadczenie społeczne i niezależną ocenę sprawy. Realizację tych celów osłabia jednak połączenie pośredniego wyboru, nierównego przygotowania, barier ekonomicznych i ograniczonej dostępności. Formalna obecność obywatela w składzie nie daje jeszcze gwarancji samodzielnego, merytorycznego udziału w wydawaniu wyroku.

Podwyższenie rekompensat, poprawa szkoleń i usprawnienie naboru mogłyby ograniczyć część tych problemów. Autorzy opracowania IWS opowiadają się za wzmocnieniem ławnictwa. Nasza ocena prowadzi do innego wniosku: społeczną legitymację do orzekania należy połączyć z kwalifikacjami prawniczymi i osobistą odpowiedzialnością za prowadzenie sprawy.

Obecny model rozdziela te elementy między sędziego zawodowego i ławników, nie zapewniając równocześnie warunków ich rzeczywiście równorzędnego udziału. Uzasadnia to zastąpienie ławnictwa formą uczestnictwa społecznego opartą na bezpośrednim wyborze sędziów pokoju.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ZNIESIENIE INSTYTUCJI ŁAWNIKÓW

Zlikwidujemy instytucję ławników. Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oprzemy na bezpośrednim wyborze sędziów pokoju. Połączymy w ten sposób społeczną legitymację do orzekania z kwalifikacjami prawniczymi i odpowiedzialnością za samodzielne prowadzenie spraw.

UDZIAŁ OBYWATELI PRZEZ WYBIERALNYCH SĘDZIÓW POKOJU

Społeczną legitymację do orzekania oprzemy na bezpośrednim wyborze sędziów pokoju przez obywateli. Połączymy mandat społeczny z przygotowaniem prawniczym i odpowiedzialnością za samodzielne rozstrzyganie spraw. Szczegółowe zasady tego modelu oraz jego uwarunkowania konstytucyjne przedstawiamy w podrozdziale poświęconym sądom pokoju.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

W 2025 r. sądy powszechne wydały na rekompensaty dla ławników **29,361 mln zł**. Likwidacja ławnictwa pozwoli wygasić te wydatki oraz ograniczyć koszty naboru, szkoleń i obsługi tej instytucji. Ponieważ rzeczywisty udział ławników w prowadzeniu spraw jest ograniczony, ich zniesienie nie powinno zwiększyć obciążenia pracą sędziów zawodowych. W sprawach, w których ze względu na ich wagę zachowamy kolegialność, składy będą tworzyć wyłącznie sędziowie zawodowi. Oznacza to przesunięcie części zasobów kadrowych, ale jednocześnie zapewnia pełną profesjonalizację składu orzekającego.

Reforma zostanie przeprowadzona w sposób zapewniający ciągłość toczących się postępowań. Przepisy przejściowe muszą zapobiec powtarzaniu rozpraw wyłącznie wskutek zmiany składu sądu, a wygaszanie ławnictwa zostanie skoordynowane z uruchomieniem nowego modelu udziału obywateli w wymiarze sprawiedliwości.

02

Zróżnicowane zarządzanie sprawami – przeciwdziałanie przewlekłości przez aktywne zarządzanie wpływem i tokiem spraw

ABSTRAKT

Koniec z absurdem, że Twoja sprawa o 800 zł alimentów czeka tyle samo co wielomilionowy proces frankowy!

W polskich sądach wszystkie sprawy są traktowane tak samo – według kolejności wpływu. Prosta sprawa o zapłatę blokuje skomplikowane postępowania wymagające wielu rozpraw, świadków i biegłych. W efekcie wszystko się ślimaczy, zaległości rosną, a zwykli ludzie tracą lata życia i nerwy.

Proponowane rozwiązanie to wprowadzenie nowoczesnego ***zróżnicowanego zarządzania sprawami*** *(Differentiated Case Management). Już przy rejestracji sprawa jest klasyfikowana według stopnia trudności i przypisywana do odpowiedniej „ścieżki": szybkiej dla prostych roszczeń (np. do* ***2–4 miesięcy****) lub standardowej dla spraw zawiłych. Obowiązkowe staje się realne posiedzenie przygotowawcze, na którym sędzia planuje cały tok postępowania, sygnalizuje prawdopodobny wynik i zachęca do ugody. Wprowadzamy jasne standardy czasowe dla każdej kategorii spraw, ścieżki specjalizacyjne, np. dla spraw budowlanych, medycznych, własności intelektualnej i prawa morskiego, bieżący monitoring oraz obowiązek raportowania spraw szczególnie przewlekłych. Najsprawniejsze sądy dostaną dodatkowe środki i uznanie, a sędziowie dopuszczający do rażącej przewlekłości – mentoring i sankcje.*

W rezultacie proste sprawy będą kończone błyskawicznie, a skomplikowane – profesjonalnie i bez niepotrzebnych opóźnień. System stanie się przewidywalny, a obywatele odzyskają wiarę, że sąd szanuje ich czas. Reforma jest niskokosztowa – wymaga głównie zmian organizacyjnych, lepszego wykorzystania istniejących systemów IT i konsekwentnego egzekwowania zasad.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEM

Jedną z głównych przyczyn przewlekłości postępowań sądowych w naszym kraju jest brak zróżnicowanego podejścia do zarządzania ich tokiem. Od dziesięcioleci niezmiennie przyjęta jest praktyka traktowania wszystkich spraw jednakowo (tj. według kolejności wpływu – zasada *first in, first out*). Sprawa drobna, która wymaga kilkudziesięciu minut pracy, klasyfikowana jest podobnie jak postępowanie wymagające przesłuchania kilkudziesięciu świadków, kilkunastu dni rozprawy i powołania kilku biegłych. Mechanizmy monitorowania czasu postępowań są niedoskonałe, a dane nie są w ogóle analizowane na poziomie poszczególnych sądów. Brak też cyklicznej ewaluacji pracy sądów na szczeblu ogólnokrajowym. Nie istnieje też żaden mechanizm nagradzania sądów i sędziów, którzy terminowo realizują obowiązki.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

MODEL ZARZĄDZANIA ŚCIEŻKOWEGO (DIFFERENTIATED CASE MANAGEMENT, DCM)

- Zarządzanie ścieżkowe to podejście, w którym organizacja postępowania sądowego jest dostosowywana do potrzeb konkretnej sprawy. Model DCM zakłada, że nie wszystkie sprawy są jednakowe i nie powinny być prowadzone w identyczny sposób;
- Jego podstawowe elementy obejmują:
  - Segmentację spraw przy rejestracji pod kątem ich stopnia złożoności;
  - Planowanie rozprawy i ustalenie rozkładu materiału dowodowego;
  - Jasne standardy czasowe dla poszczególnych kategorii postępowań;
  - Monitorowanie biegu spraw i raportowanie przewlekłości;
  - Sankcje dla sędziów w przypadku rażącej przewlekłości oraz nagrody w przypadku terminowości postępowania.

SEGMENTACJA SPRAW WEDŁUG ZŁOŻONOŚCI I KATEGORII (TRIAGE SPRAW SĄDOWYCH PRZY REJESTRACJI)

- Sprawa powinna być przyporządkowana do określonej ścieżki już na wstępnym etapie postępowania sądowego;
- Kryteria różnicowania:
  - Zakres materiału dowodowego w sprawie;
  - Liczba planowanych dni rozprawy;
  - Konieczność powołania biegłego;
  - Konieczność powołania tłumacza przysięgłego;
  - Złożoność stanu faktycznego;
  - Wartość przedmiotu sporu (w.p.s.) (uproszczone ścieżki dla spraw dotyczących praw majątkowych o niskiej w.p.s.);
  - Precedensowy charakter sprawy, w tym możliwe wątpliwości co do interpretacji prawa;
  - Przykładowe możliwe różnice w planie procedowania dla spraw drobnych:
  - Postępowanie może zostać przeprowadzone bez rozprawy;
  - Wymiana pism może zostać ograniczona (np. do pozwu i odpowiedzi);
  - W przypadku spraw o wyższej w.p.s. może zostać przeprowadzone bardziej rozbudowane postępowanie dowodowe.
- Dla przykładu, w Holandii mediana czasu rozpoznania sprawy w I instancji wynosiła zaledwie **49 dni** dla „drobnych roszczeń" o wartości przedmiotu sporu poniżej 25 tys. euro, natomiast w przypadku postępowań o w.p.s. powyżej 25 tys. euro jest to już **266 dni**.

UREALNIENIE INSTYTUCJI POSIEDZENIA PRZYGOTOWAWCZEGO I WSKAZÓWKI SĘDZIOWSKIEJ

- Od 2019 roku *de iure* funkcjonuje w polskim systemie prawnym instytucja posiedzenia przygotowawczego. Martwy w praktyce przepis art. 205^5 k.p.c. stanowi, że posiedzenie ma służyć przede wszystkim zaplanowaniu rozprawy, ustaleniu zakresu kwestii spornych pomiędzy stronami oraz uzgodnieniu zakresu kwestii bezspornych;

- Ponadto zgodnie z obowiązującym *de iure* art. 156[1] k.p.c., „w miarę potrzeby na posiedzeniu przewodniczący może pouczyć strony o prawdopodobnym wyniku sprawy w świetle zgłoszonych do tej chwili twierdzeń i dowodów";
- Posiedzenie powinno służyć nakłanianiu stron do mediacji, sygnalizowaniu rozstrzygnięcia, ostatecznemu zaklasyfikowaniu spraw pod kątem ścieżki postępowania;
- Brak przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego powinien być przez sędziego każdorazowo uzasadniony.

KLAROWNE STANDARDY CZASOWE

- Wzorem modelu przyjętego w sądownictwie duńskim należy wprowadzić standardy czasowe dla poszczególnych kategorii spraw, które mogą obejmować kilka progów:
  - Sprawy do rozpatrzenia w ciągu 2 tygodni;
  - Sprawy do rozpatrzenia w ciągu 4 tygodni;
  - Sprawy do rozpatrzenia w ciągu **2 miesięcy**;
  - Sprawy do rozpatrzenia w ciągu **4 miesięcy**;
  - Sprawy do rozpatrzenia w ciągu roku;
  - Sprawy szczególnie zawiłe, do rozpatrzenia w ciągu **2 lat**.

WYODRĘBNIENIE ŚCIEŻEK SPECJALIZACYJNYCH

- Odrębne ścieżki specjalizacyjne funkcjonują m.in. w Holandii i w Singapurze. Może się to wiązać z wyodrębnieniem oddzielnych wydziałów w sądach lub z formalną specjalizacją określonych sędziów;
- Przykładowe specjalizacje obejmują:
  - Sprawy z zakresu prawa budowlanego;
  - Sprawy z zakresu prawa własności intelektualnej;
  - Sprawy z zakresu prawa morskiego;
  - Sprawy z zakresu prawa medycznego.
- To rozwiązanie w oczywisty sposób przyspiesza postępowanie – sędziowie nie muszą bowiem zapoznawać się ze specyfiką danej dziedziny prawa, obowiązującym orzecznictwem itd.

JEDNOLITY MODEL STATYSTYKI (MANAGEMENT INDICATORS) ORAZ BIEŻĄCY MONITORING STATYSTYK

- Prowadzenie statystyk pozwala na efektywne zarządzanie zasobami, planowanie działań i wprowadzenie do systemu czynników motywujących;
- Podstawowe statystyki raportowane do systemu powinny obejmować:
  - Liczbę spraw wpływających do sądu wobec liczby spraw rozpatrzonych (*clearance rate*);
  - Średni czas trwania postępowania (*disposition time*), z uwzględnieniem zróżnicowanych ścieżek zarządzania sprawami;
  - Liczbę spraw szczególnie przewlekłych (np. starszych niż 2 lata).
- Sędziowie i personel sądu mają dostęp do paneli pokazujących statystyki na bieżąco (dostępne są *management indicators* dla każdej jednostki: liczba spraw w toku, średni czas trwania itp.);

- Za monitoring statystyk na poziomie ogólnokrajowym odpowiadać powinien wyspecjalizowany organ – aspekt ten może wchodzić w zakres zadań centralnej administracji sądowej.

WEWNĘTRZNA PUBLIKACJA WYNIKÓW PRACY SĘDZIÓW

- W Niemczech dane o efektywności każdego sędziego (np. liczbie rozpoznanych spraw, zaległościach) są udostępniane personelowi sądu, co tworzy element zdrowej rywalizacji i nacisku na unikanie opóźnień;
- W Stanach Zjednoczonych istnieje z kolei obowiązek raportowania dwa razy w roku wszystkich wniosków skierowanych do sądu rozpatrywanych dłużej niż przez **30 dni**, wprowadzony z inicjatywy senatora Bidena w 1990 r. na mocy Civil Justice Reform Act (*six-month list*). Publikowane dane są ogólnodostępne i niejednokrotnie przykuwają uwagę mediów.

WPROWADZENIE BENCHMARKU 85% SPRAW W 18 MIESIĘCY

- Wprowadzenie benchmarku pozwala w sposób zobiektywizowany ocenić efektywność działania konkretnego sądu. Jest on wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w Singapurze, gdzie na poziomie ogólnokrajowym przyjęto wskaźnik, zgodnie z którym **85%** spraw zostanie załatwionych w terminie **18 miesięcy** od ich zainicjowania;
- Monitorowanie spełnienia tego wymogu należeć będzie do Krajowej Administracji Sądów Powszechnych (KASP).

OBOWIĄZEK RAPORTOWANIA SPRAW SZCZEGÓLNIE PRZEWLEKŁYCH

- Wzorem rozwiązań przyjętych w większości państw realizujących skutecznie zróżnicowane zarządzanie sprawami sądowymi wprowadzić należy mechanizmy raportowania przez sędziów wszystkich spraw, które osiągnęły poziom bardzo wysokiej przewlekłości, czyli np. są procedowane powyżej **4 lat** w I instancji lub powyżej **3 lat** w II instancji;
- W odniesieniu do każdej sprawy powinna zostać sporządzona notatka uwzględniająca najważniejsze elementy stanu faktycznego, w szczególności przyczyny powstania szczególnej przewlekłości postępowania;
- Raportowanie powinno mieć charakter cykliczny, np. raz na kwartał.

MENTORING W PRZYPADKU SPRAW SZCZEGÓLNIE PRZEWLEKŁYCH

- W przypadku wystąpienia szczególnej przewlekłości postępowania konieczne jest nie tylko podjęcie działań z zakresu audytu, ale także mentoringu zmierzającego do oceny, czy istnieją szczególne okoliczności uzasadniające wystąpienie przewlekłości;
- W sądach powinni zostać wyznaczeni sędziowie odpowiedzialni za prowadzenie mentoringu w przedmiocie przewlekłości postępowań;
- Wskazane działania mieścić się muszą w zakresie nadzoru administracyjnego nad pracą sędziego i nie mogą ingerować w obszar niezawisłości sędziowskiej.

COROCZNY RANKING SĄDÓW NAJSPRAWNIEJSZYCH I NAJMNIEJ SPRAWNYCH (JUSTICE SCOREBOARD)

- Celem rankingu będzie przeciwdziałanie wystąpieniu skrajnej przewlekłości;
- Ranking powinien uwzględniać kilka podstawowych kryteriów, w tym:
  - Średni czas rozpatrywania sprawy (z uwzględnieniem ścieżki);
  - Liczbę spraw skrajnie przewlekłych;
  - Stosunek liczby spraw wpływających do liczby spraw rozpoznanych.

MECHANIZMY NAGRADZANIA SĘDZIÓW I SĄDÓW ORZEKAJĄCYCH EFEKTYWNIE I RZETELNIE

- Kluczowym elementem programu przeciwdziałania przewlekłości w sądownictwie jest gratyfikacja związana z ograniczeniem przewlekłości;
- W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie jest możliwe finansowe premiowanie sędziów w związku z wynikami ich okresowej oceny, w tym szybkim rozpatrywaniem spraw lub liczbą orzeczeń utrzymanych w II instancji;
- Nie jest wykluczone jednak przyjęcie modelu pośredniej gratyfikacji sędziego, który obejmować może w szczególności:
  - Umożliwienie sędziom orzekania w ramach szczególnej merytorycznej specjalizacji, co może pośrednio wpływać na wysokość ich wynagrodzeń (zagadnienie to będzie omówione w innej części raportu);
  - Dodatkowe nagradzanie finansowe najbardziej efektywnych sądów, co może być przeznaczone na ich dalszy rozwój lub zwiększenie zatrudnienia w biurze sędziego, według decyzji podejmowanych przez prezesa sądu, co wzorowane jest na rozwiązaniach holenderskich;
  - Kryteria gratyfikacji finansowej mogą być uzależnione od redukcji liczby spraw, których dotyczy problem skrajnej przewlekłości, np. o **5%** lub o **10%**.

REALNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA

- Reformy wymaga istniejący w Polsce model odpowiedzialności prawnej za przewlekłość postępowania, który w aktualnej formule nie tworzy efektywnych mechanizmów reagowania na opóźnienia w sprawach sądowych;
- Uzasadnione jest w szczególności:
  - Znaczące podwyższenie rekompensat przyznawanych w związku z przewlekłością postępowania i uzależnienie ich od liczby miesięcy, w których wystąpiła przewlekłość postępowania (np. **500 zł** za miesiąc przewlekłości postępowania, analogicznie do Francji, gdzie odszkodowanie wynosi 200 euro miesięcznie);
  - Wprowadzenie nowego narzędzia przysługującego prezesowi sądu w postaci zarządzenia o zobowiązaniu sędziego do załatwienia sprawy w określonym terminie (możliwe do zastosowania po wcześniejszej gruntownej analizie sprawy);
  - Wprowadzenie formalnego mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej za przewlekłość postępowania, który powinien skupiać mechanizmy sankcyjne na sędziach, u których występuje skrajnie wysoka przewlekłość w wielu sprawach i nie jest ona usuwana mimo zobowiązań.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wprowadzenie zróżnicowanego zarządzania przepływem spraw (DCM), podziału na sprawy umiejscowione/odmiejscowione oraz puli spraw kwalifikowanych i specjalistycznych wymaga wyłącznie zmian legislacyjnych i drobnych dostosowań systemów repertoryjnych – koszty wdrożenia poniżej **5 mln zł** (szkolenia i aktualizacja oprogramowania).

Korzyści finansowe: wyrównanie obciążenia sędziów w skali kraju oraz skrócenie czasu oczekiwania na rozprawę – oszczędności rzędu **80–120 mln zł** rocznie (mniej odroczeń i przewlekłości).

Dla zwykłych obywateli oznacza to koniec wielomiesięcznych terminów spowodowanych brakiem sal lub lokalnymi przeciążeniami oraz możliwość załatwienia prostych spraw całkowicie zdalnie.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to racjonalna alokacja zasobów, minimalizacja ryzyka lokalnych układów i wyższa efektywność całego sądownictwa.

Wdrożenie zmian wymaga niewielkich nakładów i przynosi natychmiastowe korzyści. Lepsza organizacja pracy pozwoli sprawniej wykorzystywać istniejące zasoby sądów.

Opłaty sądowe – powiązanie opłat z rzeczywistym kosztem rozpoznania sprawy i ochrona przed kwerulanctwem

ABSTRAKT

Koniec z tym, że pieniacze i wielkie firmy załatwiają swoje spory za grosze kosztem wszystkich podatników!

*Od 2005 roku wiele opłat sądowych nie było waloryzowanych. W efekcie opłata od pozwu o rozwód wynosi **600 zł**, podczas gdy już w badaniu IWS z 2017 r. średni koszt rozpoznania takiej sprawy oszacowano na **3519 zł**. Skomplikowany proces gospodarczy z dziesiątkami rozpraw i biegłych jest dramatycznie niedoszacowany. System nie tylko nie pokrywa realnych kosztów, ale wręcz zachęca do kwerulanctwa – jedna osoba potrafi złożyć tysiące bezsensownych pozwów, blokując sądy na lata.*

Proponowane rozwiązanie to kompleksowa racjonalizacja:

- *Automatyczna, cykliczna waloryzacja opłat, okresowo weryfikowana na podstawie badań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości;*
- *Skalowanie opłat – im więcej rozpraw, biegłych i akt, tym wyższa opłata (z wyłączeniem spraw rodzinnych i ochronnych);*
- *Dodatkowa opłata za pozew lub środek zaskarżenia oczywiście bezzasadny;*
- *Możliwość odroczenia opłaty lub rozłożenia jej na raty;*
- *Znacznie wyższy zwrot opłaty przy zawarciu ugody na wczesnym etapie.*

W rezultacie sądy przestaną być subsydiowane z kieszeni podatnika w sprawach, które powinny się same finansować, a zwykli obywatele zyskają realną zachętę do polubownego załatwiania sporów. Liczba kwerulanckich pozwów spadnie, a pieniądze zaoszczędzone na bezsensownych sprawach będą mogły iść na przyspieszenie prawdziwych postępowań.

Reforma jest praktycznie bezpłatna – to głównie zmiany legislacyjne i lepsze wykorzystanie istniejących mechanizmów. Korzyści dla obywateli i budżetu państwa są wielomilionowe.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

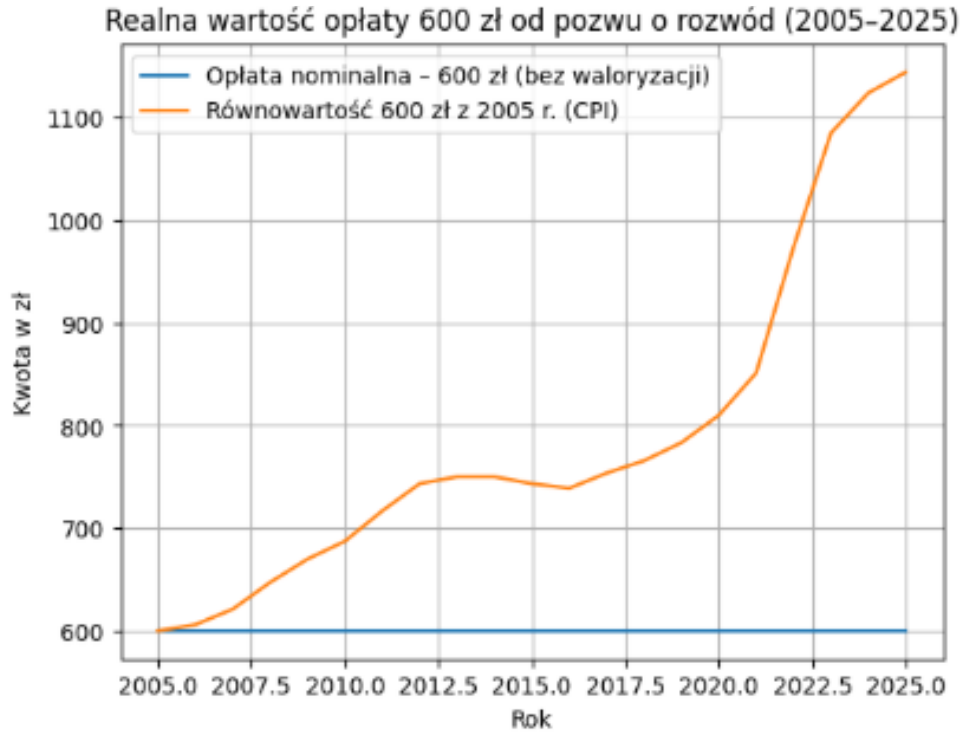
Infografika 1. Definicja kwerulanctwa: kwerulanctwo (pieniactwo) – 1. «częste wytaczanie spraw sądowych, zwłaszcza z błahego powodu»; «chorobliwa skłonność do dochodzenia rzeczywistych lub urojonych krzywd»

PROBLEMY

BRAK WALORYZACJI OPŁAT SĄDOWYCH

- Obowiązujący system opłat sądowych charakteryzuje się wieloletnim brakiem waloryzacji, co doprowadziło do znaczącego spadku ich realnej wartości. Część opłat nie była waloryzowana od 2005 r. Opłaty, które w momencie uchwalenia ustawy miały pełnić funkcję częściowego finansowania wymiaru sprawiedliwości i mechanizmu selekcyjnego, obecnie w wielu przypadkach nie pokrywają nawet marginalnej części kosztów postępowania.

SCHEMAT 1 — REALNA WARTOŚĆ OPŁATY 600 ZŁ OD POZWU O ROZWÓD (2005–2025)



Źródło: oryginalny wykres z raportu źródłowego, opracowanie własne na podstawie danych GUS (CPI)

ODERWANIE OPŁAT OD RZECZYWISTEJ PRACOCHŁONNOŚCI SPRAW

- Sprawy generujące znaczne koszty są subsydiowane przez budżet państwa w takim samym stopniu jak sprawy proste. System opłat nie różnicuje spraw pod względem liczby odbytych rozpraw, objętości akt i czasu trwania postępowania. Nie istnieje powiązanie między kosztami ponoszonymi przez sądy a wysokością pobieranych opłat. Powyższe zdaniem NIK wpływa na efektywność całego systemu;
- W 2017 r. IWS przeprowadził badania dotyczące kosztów postępowań rozwodowych, które unaoczniły skalę oderwania opłat sądowych od rzeczywistych kosztów funkcjonowania sądów. Średni koszt sprawy rozwodowej małżonków posiadających małoletnie dzieci wyniósł **3 519,26 zł**, przy obowiązującej opłacie stałej w wysokości **600 zł**. Sprawy z zakresu prawa rodzinnego nie stanowią najbardziej fortunnego obszaru do modelowania ekonomizacji opłat sądowych, ponieważ wymiar sprawiedliwości realizuje w tym zakresie cele polegające na ochronie dobra dziecka, stabilności relacji rodzinnych oraz funkcję ochronną państwa wobec osób słabszych ekonomicznie i społecznie. W tych sprawach efektywność kosztowa schodzi na drugi plan. Nie podważa to jednak zasadności samej diagnozy IWS dotyczącej braku powiązania między pracochłonnością postępowań a ich kosztami;
- Dlatego zasadne jest rozszerzenie prac analitycznych IWS na inne kategorie spraw, w których ekonomizacja systemu opłat nie koliduje w takim stopniu z funkcjami ochronnymi wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na sprawy cywilne i gospodarcze o charakterze majątkowym. Powyższe pozwoliłoby na wypracowanie modelu opłat opartego na *evidence-based policy*.

KWERULANCTWO

- Nie istnieją statystyki dot. skali kwerulanctwa. Nie ma jednolitych kryteriów oceny, czy dane zachowanie podsądnego to kwerulanctwo. Nie jest to zjawisko systematycznie monitorowane. Niemniej jest na tyle wyraźne, że doktryna się tym zajmuje. Według szacunków opartych na rozmowach studyjnych z praktykami, wprowadzenie przepisów antykwerulanckich mogłoby zredukować liczbę postępowań o **5–10 %**. Powyższe pokazuje skalę zjawiska oraz to, jak tego typu sprawy są obciążające dla sądów. Odnotowano przypadki, w których jedna osoba wniosła kilka tysięcy pozwów, wszystkie odrzucone z powodu nieuiszczenia opłaty, co w istotny sposób obciążyło pracę danego sądu.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

WALORYZACJA OPŁAT

- Należy wprowadzić automatyczną, cykliczną waloryzację opłat sądowych opartą na obiektywnych wskaźnikach, takich jak inflacja, wzrost kosztów pracy i rzeczywiste koszty funkcjonowania sądów. Waloryzacja powinna mieć charakter systemowy i przewidywalny, a nie zależeć od każdorazowej decyzji politycznej. Mechanizm ten powinien być okresowo weryfikowany na podstawie analiz empirycznych prowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, obejmujących wpływ wysokości opłat na liczbę spraw, dostęp do sądu, poziom zwolnień od kosztów, skalę kwerulanctwa oraz rzeczywisty koszt rozpoznania poszczególnych kategorii spraw. Wyniki tych analiz powinny stanowić podstawę do ewentualnej korekty stawek i wyjątków ustawowych.

SKALOWANIE OPŁAT DO ZŁOŻONOŚCI SPRAWY

- Skalowanie opłat polega na częściowym powiązaniu ich wysokości z przebiegiem postępowania, w szczególności z liczbą przeprowadzonych rozpraw, zakresem postępowania dowodowego lub innymi mierzalnymi czynnościami generującymi istotne koszty po stronie sądu. Rozwiązanie to nie miałoby charakteru pełnej odpłatności za każdą czynność procesową, lecz stanowiłoby mechanizm korekcyjny, ograniczający subsydiowanie najbardziej pracochłonnych spraw przez budżet państwa i przez uczestników postępowań prostych;
- Jednocześnie skalowanie opłat powinno być projektowane w sposób ostrożny i proporcjonalny, z wyraźnym wyłączeniem lub istotnym ograniczeniem jego stosowania w kategoriach spraw, w których wymiar sprawiedliwości realizuje funkcje ochronne o szczególnym znaczeniu (w szczególności w sprawach rodzinnych). W pozostałych segmentach, zwłaszcza w sprawach cywilnych i gospodarczych o charakterze majątkowym, mechanizm ten mógłby sprzyjać bardziej racjonalnemu korzystaniu z procedury, ograniczać eskalację sporów oraz lepiej odzwierciedlać rzeczywiste koszty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości;
- Szczegółowe opracowanie mechanizmu skalowania opłat wymaga dalszych prac.

OGRANICZENIE KWERULANCTWA

- Należy wprowadzić dodatkową opłatę od pozwu lub środka zaskarżenia oczywiście bezzasadnego. Ponadto zasadne jest wypracowanie mechanizmu wczesnej identyfikacji spraw potencjalnie kwerulanckich i podjęcia adekwatnej reakcji już na etapie przedsądu, przy zachowaniu gwarancji procesowych strony. Niezależnie od powyższego, racjonalne podniesienie opłat sądowych w połączeniu z mechanizmami różnicującymi ich wysokość będzie działać prewencyjnie wobec zachowań kwerulanckich.

ZACHĘTY DO ZAWIERANIA UGÓD

- Polubowne rozwiązanie sporu powinno stanowić racjonalną alternatywę ekonomiczną wobec pełnego postępowania sądowego. System opłat sądowych oraz konstrukcja postępowania powinny w większym stopniu zachęcać strony do zawierania ugód i korzystania z mechanizmów polubownych, w szczególności mediacji, zamiast eskalowania sporów na drogę sądową. W tym celu zasadne jest wzmocnienie bodźców finansowych poprzez zwiększenie wysokości zwracanej części opłaty sądowej w przypadku zawarcia ugody na wczesnym etapie postępowania;
- System opłat i kosztów powinien wzmacniać zasadę odpowiedzialności za nieuzasadnioną eskalację sporu. Strona, która odrzuciła rozsądną propozycję polubownego zakończenia sprawy, a następnie w sądzie nie uzyskała wyniku korzystniejszego, powinna liczyć się z ryzykiem poniesienia podwyższonych kosztów postępowania. Nie jest to kara za skorzystanie z prawa do sądu, lecz mechanizm zapobiegający sytuacji, w której jedna ze stron bez realnej potrzeby przedłuża spór i przerzuca koszty tej decyzji na przeciwnika oraz wymiar sprawiedliwości.

GWARANCJA OCHRONY DOSTĘPU DO SĄDU

- Opłaty sądowe nie mogą mieć charakteru zaporowego ani prowadzić do iluzoryczności prawa do sądu (wynika to z orzecznictwa TK i art. 45 Konstytucji RP). Dlatego równolegle z projektowaną podwyżką opłat sądowych należy rozszerzyć gwarancję dostępu do sądu w postaci możliwości uiszczenia opłaty z odroczonym terminem płatności lub w ratach.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wprowadzenie waloryzacji opłat, skalowania do pracochłonności oraz mechanizmów antykwerulanckich wymaga jedynie zmian legislacyjnych i aktualizacji formularzy.

Korzyści finansowe: przy wpływach z opłat i kosztów sądowych rzędu **3 mld zł** rocznie wzrost realnych wpływów z opłat o **25–35%** oraz redukcja spraw kwerulanckich o **5–10%** przyniosą dodatkowe wpływy rzędu około **600 mln zł** rocznie.

Dla zwykłych obywateli oznacza to bardziej sprawiedliwy system – sprawy skomplikowane nie są subsydiowane przez proste, a kwerulanci przestają blokować sądy.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to dodatkowe środki na cyfryzację i przyspieszenie postępowań przy jednoczesnym odciążeniu sądów.

Reforma jest budżetowo pozytywna – generuje wpływy już od pierwszego roku bez istotnych kosztów wdrożenia.

Delegacje sędziowskie – delegacje poziome i pionowe przy jednoczesnym orzekaniu w sądzie macierzystym

ABSTRAKT

Koniec z delegacjami sędziów, które całkowicie wyłączają ich z orzekania w macierzystym sądzie na wiele miesięcy lub lat, pogłębiając chaos kadrowy i przewlekłość.

W obrębie okręgu prezes sądu II instancji będzie mógł czasowo kierować sędziów do przeciążonych sądów na podstawie wskaźników obciążenia, także równolegle z orzekaniem w sądzie macierzystym (hybrydowy model pracy). Pierwszeństwo będą mieli sędziowie, którzy sami zgłoszą gotowość. Delegacje do ministerstw i innych urzędów będą wymagały opinii KASP, będą ograniczone w czasie i finansowane przez instytucję, która korzysta z pracy sędziego.

Przydziały będą służyć wsparciu przeciążonych sądów, a nie wywieraniu nacisku na sędziów czy zastępowaniu awansu.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

INFOGRAFIKA — PRZYKŁAD PATOLOGII: SR BIAŁYSTOK, VIII WYDZIAŁ GOSPODARCZY (GRUDZIEŃ 2025)

11
etatów sędziowskich ogółem

5 (45,5%)
sędziów delegowanych do SO

4 (36,4%)
sędziów pełniących funkcje administracyjne

2 (18,2%)
sędziów faktycznie orzekających w pełnym wymiarze

PROBLEMY

SYSTEM DELEGACJI DO SĄDÓW WYŻSZEGO RZĘDU

- Obowiązujący model delegowania sędziów do sądów wyższej instancji (w szczególności do sądów okręgowych i apelacyjnych) ma charakter uznaniowy i silnie zależny od decyzji władzy wykonawczej. Delegacja jest czasowa, odwoływalna i może zostać cofnięta bez szczegółowego uzasadnienia. W praktyce tworzy to mechanizm miękkiej zależności służbowej, który osłabia poczucie stabilności orzeczniczej oraz może rodzić wątpliwości co do pełnej niezawisłości sędziego delegowanego. Model ten generuje kilka istotnych dysfunkcji:
  - Brak przejrzystych, jednolitych kryteriów delegowania;
  - Możliwość instrumentalnego kształtowania składów orzekających;

- Tworzenie „quasi-awansu” bez procedury konkursowej.

- Postulaty środowiska sędziowskiego, w tym wielokrotnie formułowane przez Iustitię, wskazują na konieczność ograniczenia delegacji jako stałego narzędzia kadrowego. Delegacja powinna mieć charakter wyjątkowy, krótkoterminowy i związany z rzeczywistą potrzebą organizacyjną, a nie stanowić substytutu transparentnej procedury awansowej;
- Liczba sędziów, którzy – orzekając w sądach macierzystych – czasowo wspierają sądy wyższej instancji, mogłaby zostać zwiększona w formule delegacji krótkoterminowych, na co zwraca uwagę Iustitia. Obecnie potencjał ten nie jest w pełni wykorzystywany;
- Sądy wyższych instancji – zwłaszcza w dużych ośrodkach – wymagają okresowego wsparcia kadrowego, jednak model stałych delegacji prowadzi do trwałego „wyjmowania” sędziego z sądu macierzystego.

BLOKADA ETATÓW W SĄDACH

- Sądy macierzyste ponoszą koszty wynagrodzeń sędziów delegowanych, tracąc jednocześnie ich realną pracę orzeczniczą;
- Według Iustitii do Ministerstwa Sprawiedliwości jest delegowanych ok. 160 sędziów, którzy nie orzekają; ich stanowisk w sądach macierzystych nie można obsadzić, a wynagrodzenia pokrywają sądy, nie ministerstwo.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

PRZYDZIAŁY CZASOWE W OKRĘGU

- Okręgiem jest obszar właściwości sądu II instancji. Prezes tego sądu może czasowo przydzielić sędziego do orzekania w innym sądzie I instancji albo w sądzie II instancji na obszarze okręgu, gdy uzasadniają to ustawowe wskaźniki obciążenia; decyzja wymaga pisemnego uzasadnienia i jest jawna;
- Przydział nie wymaga zgody sędziego, decyzji Ministra Sprawiedliwości ani opinii kolegium. Pierwszeństwo mają sędziowie, którzy sami zgłoszą gotowość; zgłoszenie można wycofać z miesięcznym wyprzedzeniem;
- Sędzia może orzekać w sądzie przydziału równolegle z referatem w sądzie macierzystym (model hybrydowy) albo w pełnym wymiarze na czas przydziału.

PRZYDZIAŁY GOŚCINNE

- Przydziały krótkoterminowe:
  - Sędzia pozostaje w swoim sądzie macierzystym;
  - Dodatkowo orzeka w ograniczonym wymiarze spraw (np. kilkadziesiąt rocznie) w innym sądzie okręgu, w tym w sądzie wyższej instancji;
  - Nie dochodzi do zwolnienia go z podstawowego referatu;
  - System zyskuje elastyczne wsparcie kadrowe bez tworzenia nowych etatów.
- Iustitia wskazuje, że takie delegacje są korzystniejsze dla systemu, ponieważ:
  - Pozwalają elastyczniej zarządzać kadrami sędziowskimi;
  - Sędzia nie opuszcza swojego podstawowego stanowiska;
  - Nie zostaje zwolniony z orzekania w sądzie macierzystym.

- Postulowany przez Iustitię dodatek dla sędziów orzekających dodatkowo w sądzie wyższej instancji realizuje dodatek za orzekanie w II instancji (zob. podrozdział o wynagrodzeniach); sprawy rozpoznane ponad normę są wynagradzane w mechanizmie wynagrodzenia za dodatkową pracę, a przy pracy poza miejscem służbowym przysługuje zwrot kosztów podróży;
- Możliwość przydziału do innego sądu I instancji albo do sądu II instancji przy równoczesnym orzekaniu buduje mobilne, elastyczne sądownictwo i umożliwia:
  - Przepływ sędziów z mniej do bardziej obciążonych sądów;
  - Wzmacnianie sądów gościnnych bez stałej rozbudowy struktury;
  - Zwiększenie odporności systemu na nagłe wzrosty wpływu spraw.

DELEGACJE POZA SĄDOWNICTWO

- Delegowanie sędziów do Ministerstwa Sprawiedliwości i innych instytucji centralnych odbywa się na zasadach określonych w podrozdziale o Krajowej Administracji Sądów Powszechnych: za zgodą sędziego, po opinii KASP co do wpływu na obciążenie sądu, na czas nie dłuższy niż określony w ustawie, w granicach ustawowego limitu etatów i z finansowaniem wynagrodzenia przez instytucję, do której sędzia jest delegowany;
- Jawny rejestr przydziałów i delegacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty

- Zwrot kosztów podróży przy przydziałach poza miejscem służbowym; dodatek za orzekanie w II instancji i wynagrodzenie za sprawy ponad normę są ujęte w koszcie reformy wynagrodzeń;
- Dodatkowe koszty logistyczne (organizacja wokand).

Korzyści systemowe

- Lepsze wykorzystanie potencjału kadrowego w skali kraju;
- Szybsze reagowanie na lokalne przeciążenia.

Równowaga płci, profesjonalizacja i przewidywalność orzekania w sądach rodzinnych

ABSTRAKT

Równe szanse w dostępie do urzędu sędziego. Większe zaufanie do sądów rodzinnych.

*W sądach powszechnych objętych dostępnym badaniem mężczyźni stanowili **37,4%** sędziów, a w sądach rejonowych – **34,6%**. Płeć sędziego nie przesądza o jego bezstronności. Jednocześnie do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają coraz częstsze zarzuty dyskryminacji ojców w postępowaniach rodzinnych.*

*Wprowadzamy długofalowy cel: udział każdej z płci w kadrze sędziowskiej na poziomie co najmniej **45%**. Narzędziem jego realizacji będzie pierwszeństwo osoby płci niedoreprezentowanej przy równorzędnych kwalifikacjach, doświadczeniu i predyspozycjach, z zachowaniem indywidualnej oceny kandydatów. W sprawach rodzinnych wprowadzamy zasadę suwaka: składy orzekające w tej samej sprawie w obu instancjach nie będą łącznie złożone wyłącznie z osób jednej płci.*

#BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEMY

DYSPROPORCJE W STRUKTURZE PŁCI KADRY SĘDZIOWSKIEJ

Według danych zebranych przez Fundację Science Watch Polska, przedstawiających stan na 1 grudnia 2025 r., w 341 sądach powszechnych, które udostępniły informacje, zatrudnionych było 5 150 kobiet i 3 081 mężczyzn na stanowiskach sędziowskich. Mężczyźni stanowili **37,4%** tej grupy: **34,6%** w sądach rejonowych, **42,2%** w okręgowych i **48,4%** w apelacyjnych. Zestawienie obejmuje 289 z 319 sądów rejonowych, 41 z 47 okręgowych oraz wszystkie 11 sądów apelacyjnych (stan na 1 grudnia 2025 r.; obliczenia udziałów dotyczą wyłącznie sędziów, bez asesorów i referendarzy; w całym badaniu informacje o płci udostępniło 357 z 395 jednostek, przytoczone liczby dotyczą 341 sądów powszechnych).

Dane pokazują zróżnicowanie struktury kadry, ale nie pozwalają ustalić tempa jej zmian ani sytuacji w poszczególnych specjalizacjach. Ocena tych zjawisk wymaga regularnego publikowania porównywalnych informacji o kadrze, kandydatach i wynikach naboru, z oddzieleniem pierwszych powołań od dalszych zmian stanowisk.

ZAUFANIE DO SĄDÓW RODZINNYCH

Sądy rodzinne rozstrzygają o władzy rodzicielskiej, miejscu pobytu dziecka, kontaktach i alimentach. Poczucie równego traktowania obojga rodziców ma szczególne znaczenie dla zaufania do tych rozstrzygnięć.

W listopadzie 2025 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wskazało na coraz częstsze zarzuty dyskryminacji ojców i wystąpiło do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości o zbadanie praktyki orzeczniczej. W kolejnym wystąpieniu, z sierpnia 2026 r., zaproponowano porównanie spraw o podobnej sytuacji rodziców i sprawdzenie, czy po uwzględnieniu istotnych okoliczności płeć rodzica pozostaje w statystycznym związku z rozstrzygnięciem.

Powracających zarzutów nierównego traktowania nie można sprowadzać wyłącznie do niezadowolenia z niekorzystnego rozstrzygnięcia. Wymagają one rzetelnego zbadania oraz działań wzmacniających zaufanie do sądów rodzinnych. Choć płeć sędziego nie przesądza o jego bezstronności, wyraźna dysproporcja w składzie kadry może potęgować u części rodziców poczucie, że ich perspektywa i doświadczenia nie znajdują dostatecznego zrozumienia.

POZYCJA SPECJALIZACJI RODZINNEJ

W opracowaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości przywołano opisywany w literaturze „kompleks sędziego rodzinnego", wiązany z ograniczeniami awansu bez opuszczania specjalizacji rodzinnej. Proponowane w raporcie zniesienie hierarchii stanowisk sędziowskich odpowiada na ten problem. Jednolity status sędziego pozostaje przy tym zgodny z utrzymaniem specjalizacji i uwzględnianiem potrzeb kadrowych związanych z rozpoznawaniem spraw rodzinnych.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ZRÓWNOWAŻONY UDZIAŁ KOBIET I MĘŻCZYZN

Dążymy do osiągnięcia udziału każdej z płci na poziomie co najmniej **45%** kadry sędziowskiej. Cel realizujemy stopniowo przy obsadzaniu wolnych i nowych stanowisk, bez ingerencji w status urzędujących sędziów. Tempo dochodzenia do równowagi uwzględnia strukturę kadry, liczbę wolnych stanowisk oraz dostępność kandydatów o odpowiednich kwalifikacjach w danym obszarze.

W sądownictwie powszechnym strukturę kadry oceniamy w podziale na okręgi; sędziów sądów apelacyjnych ujmujemy odrębnie, w skali poszczególnych sądów. Osobno oceniamy kadrę wojewódzkich sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądownictwa wojskowego oraz Sądu Najwyższego. Taki podział zapobiega kompensowaniu dysproporcji między różnymi obszarami sądownictwa. Służy pomiarowi równowagi i nie zmienia zasad określania miejsca służbowego sędziego.

PIERWSZEŃSTWO PRZY RÓWNORZĘDNYCH KWALIFIKACJACH

Jeżeli udział jednej z płci w danym obszarze jest niższy niż **45%**, przy równorzędnych kwalifikacjach, doświadczeniu i predyspozycjach kandydatów pierwszeństwo w rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa przysługuje osobie tej płci. Pierwszeństwo nie jest automatyczne: odstępuje się od niego, jeżeli obiektywna, indywidualna ocena wszystkich istotnych okoliczności przemawia za wyborem innego kandydata (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Marschall, C-409/95, pkt 31–33; art. 157 ust. 4 TFUE).

KRS uzasadnia zarówno stwierdzenie równorzędności kandydatur, jak i zastosowanie pierwszeństwa albo odstąpienie od niego. Ocena opiera się na jawnych kryteriach dotyczących przygotowania do wykonywania urzędu. Płeć nie może uzasadniać wyboru osoby o niższych kwalifikacjach.

Osiągnięcie przedziału **45–55%** wyłącza stosowanie preferencji przy naborze w danym obszarze.

JAWNA INFORMACJA O KADRZE I NABORZE

KRS corocznie publikuje zbiorcze dane o płci kandydatów, osób rekomendowanych i powołanych, z oddzieleniem wejścia do zawodu od pozostałych powołań oraz z podziałem odpowiadającym obszarom pomiaru celu. Administracja sądowa publikuje strukturę płci kadry w poszczególnych sądach i specjalizacjach, w tym w sprawach rodzinnych. Dane pozwalają oceniać skutki reformy i zasadność dalszego stosowania preferencji.

OBSADA SPRAW RODZINNYCH

Równowaga w naborze nie zapewnia sama w sobie zrównoważonej obsady spraw rodzinnych. Dlatego cel równowagi płci uwzględnia się również przy przydzielaniu sędziów do tej specjalizacji, z zachowaniem pierwszeństwa przygotowania merytorycznego, doświadczenia i predyspozycji oraz ogólnych gwarancji dotyczących podziału czynności.

ZASADA SUWAKA W SPRAWACH RODZINNYCH

Skład rozpoznający środek odwoławczy i skład, który wydał zaskarżone orzeczenie w sprawie rodzinnej, nie mogą być łącznie złożone wyłącznie z osób jednej płci. Zasadę stosuje się przy każdej kontroli odwoławczej, również gdy zaskarżone orzeczenie wydano po ponownym rozpoznaniu sprawy.

Zasadę suwaka uwzględnia system losowego przydziału spraw. Odstępstwo jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy oczekiwanie na skład spełniający tę zasadę uniemożliwiłoby udzielenie koniecznej ochrony prawnej bez zwłoki.

Przyczynę każdego odstępstwa uzasadnia się w aktach i ujmuje w statystyce sądowej. Reguła nie może opóźniać pilnych rozstrzygnięć dotyczących ochrony dziecka ani zabezpieczenia praw stron.

Szkolenia sędziów rodzinnych i standardy postępowania w sprawach powtarzalnych przedstawiamy w rozdziale poświęconym ochronie rodziny.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Reforma nie zakłada zwiększenia liczby stanowisk sędziowskich ani funduszu wynagrodzeń. Ocenę kandydatów i publikowanie danych przewidujemy w ramach istniejących struktur oraz budżetów KRS i administracji sądowej. Dostosowanie systemu przydziału spraw zostanie uwzględnione w planowanej modernizacji systemów sądowych, bez tworzenia odrębnego programu finansowania.

Zmiana struktury kadry będzie procesem wieloletnim, zależnym od liczby wolnych stanowisk oraz liczby i kwalifikacji kandydatów. Oczekiwanymi efektami są stopniowe ograniczanie dysproporcji, większa przejrzystość naboru i wzmocnienie zaufania do sądów rodzinnych. Skuteczność tych rozwiązań będzie podlegała okresowej ocenie.

Bibliografia Rozdziału 2

1. Orzecznictwo i dokumenty oficjalne

- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. *Równe traktowanie stron postępowań sądowych w sprawach rodzinnych*. Pismo RPO do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, sygn. IV.7021.183.2025; wystąpienia z 25 listopada 2025 r. i 20 sierpnia 2026 r. (informacja zaktualizowana 3 września 2026 r.).
- Interpelacja nr 12403 w sprawie wakatów sędziowskich, poseł Paweł Jabłoński, 22 września 2025 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusza Mazura z 14 listopada 2025 r.
- Interpelacja nr 16242 w sprawie braków kadrowych w składach sędziowskich oraz wydłużającego się czasu rozpatrywania spraw sądowych, poseł Robert Warwas i grupa posłów, 27 marca 2026 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusza Mazura z 26 maja 2026 r.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, [dostęp: 5 października 2026 r.]
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2026 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2026 r. (M.P. z 2026 r. poz. 779).
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 8 sierpnia 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2025 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).
- Ministerstwo Sprawiedliwości. *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, UD449, 17 września 2026 r.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa 2024, nr ewid. 89/2024/P/23/030/KPB.
- Rzecznik Praw Obywatelskich. *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2015 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela*. Warszawa 2016.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 639, V kadencja). Warszawa, 29 maja 2006.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Trybunał Sprawiedliwości. Wyrok z 11 listopada 1997 r., *Marschall*, C-409/95.
- Ustawa budżetowa na rok 2026.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.

2. Opracowania naukowe i komentarze

- Haźduk-Hawrylak, Izabela; Kołecki, Bartłomiej; Wleklińska, Anna. *Prawo o ustroju sądów powszechnych: komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Kołecki, Bartłomiej. *Prawo o ustroju sądów powszechnych: komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Kurek-Sobieraj, Justyna. *Wybrane aspekty systemu wymiaru sprawiedliwości w Austrii*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- Lechna-Marchlewska, Mirella. „Sąd sądem, a sprawiedliwość po stronie bogatych". *Co do zasady*, 27 lutego 2014.
- Ostaszewski, Paweł; Włodarczyk-Madejska, Justyna. *Oszacowanie kosztu kompleksowego postępowania rozwodowego małżonków posiadających małoletnie dzieci*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017 (Analizy wymiaru sprawiedliwości nr 415).
- Piebiak, Łukasz. „System sądownictwa Republiki Austrii". *IUSTITIA – Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich* 2012, nr 3(9), s. 160–162.
- Sobczak, Krzysztof. „Prof. Juchacz: Sędzia społeczny wzmacnia i legitymizuje wymiar sprawiedliwości". *Prawo.pl*, 28 lipca 2025.
- Zych, Tymoteusz. „Problem przewlekłości postępowania sądowego a zróżnicowane zarządzanie przepływem spraw sądowych". *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia* 2015, nr 2, s. 117–130.
- Domański, M.; Holewińska-Łapińska, E.; Słyk, J. *Sądownictwo rodzinne w Polsce i założenia postulowanej jego reformy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.
- Fundacja Science Watch Polska. *Mapa współpracy pracowników sądów ze szkolnictwem wyższym*, 21 czerwca 2026 r.

3. Raporty i publikacje międzynarodowe

- Cooper, Caroline S.; Solomon, Maureen; Bakke, Holly. *Differentiated Case Management: Implementation Manual*. Washington, DC: Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice, 1993.
- European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). *Compendium of „best practices" on time management of judicial proceedings*. Strasbourg 2006, CEPEJ(2006)13.
- European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). *Backlog reduction tool*. Strasbourg 2023, CEPEJ(2023)9FINAL.
- Oberto, Giacomo. *Strategies to Deal with Backlogs and Delays in the Court System. European Experiences*. Toronto 2025.
- Peacock, Michael. „Reducing Court Backlogs: The Expanding Role of ADR in Differentiated Case Management". *Fla. Daily Business Review*, 10 września 2024.
- The Pew Charitable Trusts. *How Targeted Case Management Can Improve Fairness in Case Outcomes*. 20 grudnia 2023.
- U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance. *Differentiated Case Management (DCM): Technical Bulletin*. Washington, DC, listopad 1995.
- Verzelloni, Luca. *Reduction of backlog: the experience of the Strasbourg Program and the census of Italian civil justice system*. Madrid 2016.

4. Publikacje dotyczące ławników

- Andel, Aneta; Girdwoyń, Katarzyna; Gwizdak, Jarosław i in. *Jestem ławnikiem. Jestem ławniczką: poradnik dla ławników i kandydatów na to stanowisko*. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości, 2025.
- Gdańsk.pl. „W pomorskich sądach brakuje ławników, zorganizowano nabór uzupełniający". 2 stycznia 2024.
- Łukaszewicz, Agata. „Brak ławników spowolni sądy w 2024 r.". *Legalis*, 29 listopada 2023.
- Łukaszewicz, Agata. „Bez ławnika sąd nie ruszy ze sprawą". *Legalis*, 13 sierpnia 2024.
- Mikowski, Mateusz. „W sądach brakuje tysięcy ławników. Co powinien zrobić nowy minister sprawiedliwości?". *Rzeczpospolita*, 31 lipca 2025.
- Polkowska-Nowak, Grażyna (red.). *Ławnik – sędzia społeczny: informator*. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości; Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2013.
- Ruszewski, Jarosław (red.). *Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce*. Suwałki: Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, 2011.
- Sąd Okręgowy w Częstochowie. „Rola ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości". 21 czerwca 2024.
- TVP3 Kraków. „Krakowski sąd boryka się z brakiem ławników". 8 września 2024.
- Kil, J.; Kaczmarczyk, M.; Kwaśniak, A. *Ewaluacja działalności i otoczenia normatywnego ławników orzekających w sprawach karnych w polskim wymiarze sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem możliwych kierunków reformy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.

5. Inne

- Model mnożników wynagrodzeń sędziów i prokuratorów – opracowanie własne (arkusz kalkulacyjny), 2026.
- Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz. *Przeciwdziałanie nadużyciu uprawnień procesowych w postępowaniach sądowych*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa", 2022.

Rozdział 3. Sądownictwo administracyjne

WSTĘP

Wzmocnimy ochronę obywatela w sporze z administracją – skrócimy drogę do sądu i zwiększymy możliwości ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, aby obywatel nie musiał wielokrotnie wracać z tym samym problemem do urzędu.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

Przez dekady ustrój sądów administracyjnych rozwijał się w sposób chaotyczny i niesystemowy. Efektem jest głęboko nieefektywny model kontroli administracji, w którym sądy ograniczają się do formalnej legalności, a obywatele tracą miesiące i lata na oczekiwanie na rzeczywistą ochronę swoich praw.

Do najważniejszych problemów należą:

- Kasacyjny model orzekania: sąd, nawet stwierdzając niezgodność decyzji z prawem, najczęściej ją uchyla i odsyła sprawę do organu, co może prowadzić do wielokrotnego powracania tej samej sprawy do sądu;
- Trzyosobowe składy orzekające w I instancji jako zasada;
- Nierównomierne obciążenie sądów administracyjnych – WSA w Warszawie rozpoznaje blisko **37%** spraw w kraju – oraz brak losowego przydziału spraw;
- Ograniczone instrumenty tymczasowej ochrony praw jednostki na czas trwania postępowania;
- Rozproszenie spraw dotyczących regulatorów rynku oraz ubezpieczeń społecznych między różne piony sądownictwa;
- Zbyt szerokie uprawnienia organów administracji do wnoszenia skarg kasacyjnych.

Konsekwencje tego stanu są odczuwalne na co dzień. Zwykli obywatele tracą miesiące, a często lata życia na oczekiwanie na realną ochronę przed bezprawnymi decyzjami urzędów. Przedsiębiorcy funkcjonują w warunkach chronicznej niepewności i przewlekłości, co bezpośrednio hamuje inwestycje i rozwój gospodarczy. Państwo zaś ponosi gigantyczne, niepotrzebne koszty utrzymania nieefektywnego systemu, marnując publiczne pieniądze, które mogłyby być przeznaczone na rzeczywistą ochronę praw jednostki.

Nadrzędnym celem reformy jest przekształcenie formalistycznego i przewlekłego systemu sądów administracyjnych w zintegrowany, efektywny i merytoryczny mechanizm ochrony praw obywateli i przedsiębiorców przed władzą publiczną.

Realizacja tej wizji wymaga wdrożenia trzech strategicznych zmian:

1. Przejście od kontroli formalnej do merytorycznego rozstrzygania sporów;
2. Uproszczenie składów orzekających i wprowadzenie skutecznej tymczasowej ochrony praw;
3. Racjonalizacja właściwości i ograniczenie prawa kasacji organów administracji.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Merytoryczne rozstrzyganie sporów

Sądy administracyjne zyskają uprawnienie nie tylko do uchylania decyzji administracyjnej, lecz także do rozstrzygania sprawy co do istoty – zmiany decyzji, zasądzania świadczeń czy nakładania obowiązków na organ. Cyfrowa metryka sprawy pokaże sądowi przebieg postępowania przed urzędem. To fundamentalna zmiana filozofii polskiego sądownictwa administracyjnego.

FILAR 2

Jednoosobowy skład i realna ochrona tymczasowa

Wprowadzamy domyślny jednoosobowy skład orzekający w I instancji oraz skuteczny, szybki mechanizm tymczasowej ochrony prawnej (zabezpieczenia) już na etapie wniesienia skargi – rozpoznanie wniosku o zabezpieczenie co do zasady w terminie **7 dni**. Sprawy będą mogły być rozpoznawane przez dowolny wojewódzki sąd administracyjny i przydzielane losowo w skali kraju, z uwzględnieniem obciążenia sądów.

FILAR 3

Przeniesienie spraw regulatorów i ograniczenie kasacji

Wszystkie sprawy dotyczące decyzji regulatorów rynku (UOKiK, URE, UKNF) oraz ubezpieczeń społecznych zostaną przeniesione do jednolitego pionu administracyjnego. Organy administracji co do zasady utracą prawo wnoszenia skarg kasacyjnych. Zachowany zostanie odrębny mechanizm ochrony ważnego interesu publicznego w sytuacjach nadzwyczajnych.

Opis problemów, proponowanych rozwiązań oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli oznacza to przede wszystkim realną i szybką ochronę przed bezprawnymi decyzjami urzędów. Spory z administracją będą rozstrzygane merytorycznie, a nie tylko formalnie. Tymczasowa ochrona zapobiegnie nieodwracalnym szkodom, a jednoosobowe składy uwolnią czas orzeczników na sprawy złożone.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są jeszcze głębsze. Przeniesienie spraw regulatorów i ubezpieczeń społecznych oraz ograniczenie kasacji odciąży NSA i sądy powszechne. Uproszczenie procedur i merytoryczne rozstrzyganie zmniejszą liczbę powtarzających się postępowań. Sądownictwo administracyjne wreszcie stanie się efektywnym mechanizmem kontroli władzy publicznej.

Kluczowe liczby rozdziału

- **Blisko 37% spraw** – taki udział w sprawach wpływających do WSA w całym kraju ma sąd w Warszawie: około 25,6 tys. rocznie, wobec niewiele ponad 1,2 tys. w najmniejszym sądzie;
- **72–73% orzeczeń WSA** – uprawomocnia się bez wniesienia skargi kasacyjnej;
- **Mniej niż 20% skarg kasacyjnych** – zostaje uwzględnionych przez NSA;
- **16 miesięcy** – średni czas rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA;
- **O 40–50% krótsze postępowania** – zakładany efekt proponowanych zmian;
- **O 60% mniej spraw odsyłanych do organów** – zakładany efekt szerszego rozstrzygania spraw przez sądy.

Źródło: dane Naczelnego Sądu Administracyjnego, raporty Ministerstwa Sprawiedliwości, analizy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

Koszty wdrożenia dotyczą głównie systemu losowego przydziału spraw – analogiczny system w sądach powszechnych kosztował ok. **4 mln zł**. Ograniczenie kasacji organów jest zmianą wyłącznie proceduralną. Po stronie korzyści rozdział szacuje oszczędności na **25–35 mln zł** rocznie z merytorycznego orzekania i **22–28 mln zł** z jednoosobowych składów.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Szczegółową analizę aktualnego stanu sądownictwa administracyjnego i jego systemowych wad;
- Kompleksowy opis wszystkich proponowanych rozwiązań wraz z uzasadnieniem prawnym i organizacyjnym.

Merytoryczne rozstrzyganie sporów przez sądy administracyjne – od kontroli formalnej do realnego rozstrzygania sporów

ABSTRAKT

Koniec z wielokrotnym odsyłaniem spraw między sądem a urzędem. Sądy administracyjne będą mogły merytorycznie rozstrzygać spory obywateli i przedsiębiorców z państwem.

Zmieniamy dominujący dziś kasacyjny model orzekania, w którym sąd najczęściej uchyla wadliwą decyzję i odsyła sprawę do organu administracji. Sądy administracyjne zyskają szersze uprawnienia do rozstrzygania spraw co do istoty, gdy stan faktyczny jest dostatecznie wyjaśniony lub możliwy do uzupełnienia. Będą mogły przeprowadzać niezbędne postępowanie dowodowe, samodzielnie rozstrzygać sprawy lub określać treść rozstrzygnięcia, które ma wydać organ. Wprowadzimy również cyfrową metrykę sprawy, umożliwiającą prześledzenie czynności urzędników oraz okresów bezczynności. Celem reformy jest szybsze i definitywne rozstrzyganie sporów, bez konieczności wielokrotnego prowadzenia tych samych postępowań.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEM

Obowiązujący model orzekania sądów administracyjnych oparty jest przede wszystkim na konstrukcji kasacyjnej kontroli decyzji administracyjnych. W praktyce oznacza to, że sąd – nawet stwierdzając oczywistą niezgodność decyzji z prawem – najczęściej ogranicza się do jej uchylenia i przekazania sprawy organowi do ponownego rozpoznania.

Taki model generuje szereg systemowych problemów:

- Powstawanie tzw. „pętli administracyjnej", czyli wielokrotnego uchylania kolejnych decyzji bez ostatecznego zakończenia sprawy;
- Rozciągnięcie w czasie całego procesu dochodzenia praw (administracja + sąd), który z perspektywy obywatela stanowi jeden spór z państwem;
- Formalizację postępowania sądowoadministracyjnego i ograniczenie roli sądu do weryfikatora akt, a nie rzeczywistego rozstrzygającego;
- Brak możliwości pełnej weryfikacji ustaleń faktycznych, co w praktyce utrudnia zakończenie sprawy merytorycznie;
- Osłabienie poczucia skuteczności ochrony sądowej;
- W systemie utrzymuje się niespójność polegająca na tym, że część spraw administracyjnoprawnych (np. z zakresu ubezpieczeń społecznych czy regulacji rynku) rozpoznawana jest przez sądy powszechne w modelu reformatoryjnym, podczas gdy sprawy o tożsamym charakterze materialnym podlegają wyłącznie kasacyjnej kontroli sądów administracyjnych. Prowadzi to do dualizmu standardów ochrony prawnej w sprawach wynikających ze stosunku administracyjnoprawnego;

- Konstytucyjnie przyjmuje się domniemanie właściwości sądów administracyjnych w sprawach administracyjnoprawnych, model ich orzekania powinien odpowiadać wadze tej kompetencji i zapewniać pełną, efektywną ochronę praw jednostki;
- Dodatkowym problemem jest niedostateczna transparentność przebiegu postępowania administracyjnego przed organem. Metryka sprawy, choć przewidziana w k.p.a., w praktyce często nie pełni funkcji realnego narzędzia kontroli przewlekłości i odpowiedzialności za prowadzenie sprawy. Brak cyfrowego, automatycznie aktualizowanego zapisu czynności utrudnia stronie i sądowi administracyjnemu ocenę, kto, kiedy i jakie czynności podejmował oraz w których momentach sprawa pozostawała bez biegu.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

- Proponuje się zmianę modelu orzekania sądów administracyjnych **z modelu kasacyjnego na model efektywnej kontroli sądowej, obejmujący możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy**;
- **Reforma powinna obejmować:**
  - Przyjęcie zasady, że sąd administracyjny – obok kompetencji kasacyjnych – może w sprawach, w których stan faktyczny jest dostatecznie wyjaśniony lub możliwy do uzupełnienia, orzekać co do istoty sprawy;
  - Wprowadzenie możliwości przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego (np. opinia biegłego, dokumenty, przesłuchanie stron), jeżeli jest to niezbędne do zakończenia sporu, tak aby sprawy nie były ponownie odsyłane do organu z powodu braków dowodowych;
  - Cyfryzację metryki sprawy administracyjnej, tak aby sąd administracyjny miał dostęp do przejrzystego zapisu czynności organu, osób uczestniczących w prowadzeniu sprawy, dat podjętych czynności oraz okresów bezczynności;
  - Ustanowienie mechanizmu nakazowego określającego treść rozstrzygnięcia.
- Zmiana modelu nie oznacza odejścia od zasady podziału władz ani przejęcia przez sądy funkcji administracji. Sąd administracyjny nadal kontroluje legalność działań organów i nie wkracza w sferę celowości czy polityki publicznej. Zyskuje jednak instrumenty pozwalające zakończyć spór w sposób definitywny, gdy administracja narusza prawo;
- **Nowy model:**
  - Skraca czas dochodzenia praw;
  - Eliminuje wieloletnie „krążenie” spraw między organem a sądem;
  - Ujednolica standard ochrony w sprawach administracyjnoprawnych;
  - Wzmacnia autorytet sądów administracyjnych jako realnych organów wymiaru sprawiedliwości;
  - Dostosowuje polski system do europejskiego standardu skutecznej ochrony sądowej.
- Celem reformy nie jest zwiększenie liczby kompetencji sądu dla samej zmiany, lecz zapewnienie, aby sąd administracyjny – jako właściwy konstytucyjnie organ do rozstrzygania sporów z administracją – był w stanie doprowadzić sprawę do ostatecznego i realnego rozstrzygnięcia.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wdrożenie merytorycznego modelu rozstrzygania sporów przez sądy administracyjne przyniesie następujące, mierzalne efekty systemowe i procesowe:

- Skrócenie średniego czasu trwania postępowania sądowoadministracyjnego o **40–50 %** (z obecnych **18–24 miesięcy** do **9–12 miesięcy**);
- Wzrost odsetka spraw zakończonych ostatecznym merytorycznym rozstrzygnięciem już w I instancji z obecnych ok. **25 %** do ponad **70 %**;
- Redukcję liczby spraw odsyłanych do ponownego rozpatrzenia przez organy administracji o **60 %**, co radykalnie odciąży zarówno urzędy, jak i sądy II instancji;
- Oszczędności budżetowe w wysokości **25–35 mln zł rocznie** wynikające z mniejszej liczby powtarzających się postępowań, mniejszego obciążenia personelu administracyjnego oraz krótszego czasu trwania sporów.

Jednoosobowy skład orzekający w I instancji oraz losowy przydział spraw jako zasada

ABSTRAKT

Nie każda sprawa wymaga trzech sędziów. Zmieniamy organizację sądownictwa administracyjnego, aby lepiej wykorzystać dostępne kadry i ograniczyć nierównomierne obciążenie sądów.

Wprowadzamy jednoosobowy skład orzekający jako zasadę w wojewódzkich sądach administracyjnych, zachowując składy trzyosobowe w sprawach szczególnie złożonych i precedensowych. Umożliwimy rozpoznawanie spraw przez dowolny wojewódzki sąd administracyjny, z wyjątkami uzasadnionymi charakterem sprawy. Wprowadzimy również ogólnokrajowy system losowego przydziału spraw, uwzględniający aktualne obciążenie sądów i orzeczników. Pozwoli to ograniczyć lokalne zatory, zwiększyć przejrzystość przydziału spraw i zapewnić bardziej równomierne wykorzystanie zasobów kadrowych.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

KOLEGIALNY MODEL ORZEKANIA – BARIERA EFEKTYWNOŚCI

Postępowanie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi co do zasady toczy się w składzie trzech sędziów. Model ten wywodzi się z historycznej koncepcji sądownictwa administracyjnego jako sądu kolegialnego, sprawującego kontrolę legalności działań administracji.

W obecnych realiach rozwiązanie to generuje jednak istotne problemy organizacyjne i efektywnościowe:

- Nadmierne obciążenie kadrowe – każda sprawa angażuje trzech sędziów, niezależnie od jej stopnia skomplikowania;
- Wydłużenie czasu wyznaczania terminów rozpraw i narad;
- Ograniczenie możliwości elastycznego zarządzania referatami;
- Nieracjonalne wykorzystanie potencjału kadrowego w sprawach powtarzalnych, prostych lub oczywistych pod względem prawnym;
- Brak proporcjonalności między wagą sprawy a zasobami angażowanymi do jej rozpoznania;
- Rozproszenie odpowiedzialności orzeczników.

Jednocześnie w wielu sprawach sądowoadministracyjnych nie dochodzi do skomplikowanego postępowania dowodowego, a przedmiot kontroli sprowadza się do oceny legalności decyzji w oparciu o materiał zgromadzony w aktach sprawy. W takich sprawach skład trzyosobowy nie zwiększa realnie jakości rozstrzygnięcia, natomiast znacząco wpływa na tempo postępowania.

W efekcie model kolegialny jako zasada staje się barierą dla sprawności postępowań i utrudnia koncentrację zasobów na sprawach precedensowych i szczególnie złożonych.

KONCENTRACJA WPŁYWU W DUŻYCH OŚRODKACH

Obciążenie wojewódzkich sądów administracyjnych jest w praktyce silnie zróżnicowane i skoncentrowane w największych ośrodkach miejskich. Wynika to z lokalizacji organów administracji publicznej, w szczególności organów centralnych oraz wyspecjalizowanych organów regulacyjnych, których decyzje są zaskarżane w przeważającej części spraw.

Skala dysproporcji ma charakter strukturalny i znajduje odzwierciedlenie w danych dotyczących wpływu spraw. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznaje ok. 25,6 tys. spraw rocznie, co stanowi blisko **37%** całkowitego wpływu w skali kraju. Jednocześnie sądy o najmniejszym wpływie – jak WSA w Gorzowie Wielkopolskim – rozpoznają niewiele ponad 1,2 tys. spraw rocznie, co oznacza ponad dwudziestokrotną różnicę skali obciążenia.

Dysproporcje widoczne są również na poziomie indywidualnego obciążenia orzeczników. W niektórych sądach wpływ na jednego orzecznika przekracza 190 spraw rocznie, podczas gdy w innych wynosi ok. 80 spraw, co oznacza ponad dwukrotną różnicę w obciążeniu pracą.

W efekcie dochodzi do powstania trwałych dysproporcji w obciążeniu sądów:

- Wybrane sądy (zwłaszcza w największych miastach) pozostają permanentnie przeciążone, co prowadzi do wydłużenia czasu rozpoznania spraw;
- Inne sądy funkcjonują przy relatywnie niższym wpływie, nie wykorzystując w pełni dostępnych zasobów kadrowych;
- Różnice w czasie trwania postępowań pomiędzy poszczególnymi sądami mają charakter systemowy, a nie incydentalny;
- Brak mechanizmów redystrybucji wpływu spraw uniemożliwia elastyczne reagowanie na zmieniające się obciążenie.

Model oparty na ścisłej właściwości miejscowej powoduje, że sprawa trafia zawsze do tego samego sądu, niezależnie od jego aktualnego obciążenia. W konsekwencji system nie wykorzystuje potencjału organizacyjnego sądownictwa administracyjnego jako całości – przeciążenie części sądów współistnieje z niewykorzystaniem zasobów innych.

Taka struktura wpływu utrwala lokalne zatory i stanowi jedną z głównych barier sprawności postępowań sądowoadministracyjnych.

BRAK LOSOWEGO PRZYDZIAŁU SPRAW

Zgodnie z obowiązującym *Regulaminem wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych* losowanie składu orzekającego ma charakter incydentalny i jest stosowane wyłącznie w ściśle określonych przypadkach (m.in. w razie wyłączenia sędziego, przekazania sprawy do ponownego rozpoznania czy rozpoznania skargi o wznowienie postępowania). Nie funkcjonuje natomiast mechanizm powszechnego, systemowego losowego przydziału spraw.

W praktyce oznacza to, że przydział spraw pozostaje w znacznej mierze zależny od wewnętrznej organizacji pracy sądu, a nie od obiektywnego, losowego mechanizmu. Model ten:

- Ogranicza transparentność procesu przydziału spraw;
- Nie pozwala na elastyczne zarządzanie wpływem spraw w skali całego systemu;

- Zwiększa ryzyko arbitralności w przydziale spraw oraz podważa postrzeganą bezstronność systemu.

Należy przy tym zauważyć, że kwestie organizacji wewnętrznej sądów administracyjnych, w tym zasady przydziału spraw, pozostają poza bezpośrednią kompetencją Ministra Sprawiedliwości i są regulowane w drodze aktów normatywnych wydawanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Uwzględnienie tej problematyki w niniejszym opracowaniu wynika jednak z jej systemowego znaczenia dla sprawności postępowań oraz ochrony praw jednostki, a także z konieczności przedstawienia spójnego modelu funkcjonowania sądownictwa administracyjnego jako całości.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

JEDNOOSOBOWY SKŁAD JAKO PODSTAWOWY MODEL ORZEKANIA W I INSTANCJI

Wprowadza się zasadę jednoosobowego składu orzekającego w wojewódzkich sądach administracyjnych jako modelu podstawowego, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości orzekania w składzie trzyosobowym w sprawach szczególnie istotnych lub skomplikowanych.

Reforma powinna obejmować:

- Ustanowienie jednoosobowego składu jako zasady w I instancji;
- Możliwość skierowania sprawy do składu trzyosobowego w przypadku:
  - Spraw precedensowych;
  - Zagadnień budzących poważne wątpliwości prawne;
  - Potrzeby ukształtowania linii orzeczniczej;
  - Zachowanie kolegialności w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jako sądem kasacyjnym;
  - Wzmocnienie mechanizmów ujednolicania orzecznictwa (uchwały NSA, pytania prawne), aby jednoosobowość nie prowadziła do rozproszenia linii orzeczniczej.

Wprowadzenie jednoosobowego modelu w I instancji:

- Znacząco zwiększy przepustowość sądów administracyjnych;
- Skróci czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy;
- Pozwoli lepiej zarządzać kadrami;
- Umożliwi koncentrację składów kolegialnych na sprawach rzeczywiście wymagających szerszej deliberacji.

Zmiana ta nie osłabia gwarancji procesowych stron – kontrola instancyjna przed NSA pozostaje kolegialna, a sąd nadal związany jest zasadą niezawisłości i podlega jednolitym standardom wykładni prawa.

Reforma ma charakter organizacyjny i prakseologiczny – jej celem jest zwiększenie sprawności systemu bez ingerencji w konstytucyjne podstawy sądowej kontroli administracji.

ODMIEJSCOWIENIE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO I REDYSTRYBUCJA WPŁYWU SPRAW

W celu wyeliminowania strukturalnych dysproporcji w obciążeniu sądów administracyjnych proponuje się wprowadzenie modelu umożliwiającego odmiejscowienie rozpoznania spraw oraz redystrybucję wpływu w skali całego systemu.

Reforma powinna obejmować:

- Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą sprawy sądowoadministracyjne – co do zasady – mogą być rozpoznawane przez dowolny wojewódzki sąd administracyjny, niezależnie od właściwości miejscowej organu;
- Utrzymanie właściwości miejscowej wyłącznie w sprawach, w których wymaga tego charakter postępowania (np. konieczność bezpośredniego udziału stron lub przeprowadzenia czynności na miejscu);
- Stworzenie mechanizmu redystrybucji wpływu spraw pomiędzy sądami, uwzględniającego ich aktualne obciążenie;
- Powiązanie powyższych rozwiązań z rozwojem zdalnych form procedowania, umożliwiających rozpoznawanie spraw bez konieczności fizycznej obecności stron w sądzie.

Wprowadzenie odmiejscowienia postępowania:

- Umożliwi równomierne rozłożenie wpływu spraw w skali kraju;
- Ograniczy przeciążenie sądów w największych ośrodkach;
- Pozwoli na pełniejsze wykorzystanie zasobów kadrowych sądów o niższym wpływie;
- Skróci czas rozpoznania spraw poprzez eliminację lokalnych zatorów.

Zmiana ta nie narusza istoty sądowej kontroli administracji – właściwość miejscowa ma charakter organizacyjny, a nie gwarancyjny, a strony zachowują pełnię praw procesowych.

Celem proponowanej zmiany jest przejście z modelu terytorialnego na model sieciowy funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, w którym cały system działa jako jeden organizm, a nie zbiór odrębnych jednostek o nierównomiernym obciążeniu.

Odmiejscowienie postępowania powinno być powiązane z wprowadzeniem losowego przydziału spraw, który umożliwi praktyczne wyrównanie obciążenia sądów.

WPROWADZENIE LOSOWEGO PRZYDZIAŁU SPRAW JAKO ZASADY

W celu zapewnienia transparentności, bezstronności oraz efektywnego zarządzania wpływem spraw proponuje się wprowadzenie powszechnego, systemowego mechanizmu losowego przydziału spraw w sądownictwie administracyjnym, obejmującego cały kraj. Reforma powinna obejmować:

- Ustanowienie zasady losowego przydziału spraw jako podstawowego mechanizmu organizacji pracy sądów administracyjnych;
- Objęcie losowaniem wszystkich spraw wpływających do sądów, z wyłączeniem ściśle określonych przypadków o charakterze wyjątkowym;
- Wprowadzenie centralnego lub zintegrowanego systemu teleinformatycznego umożliwiającego losowy przydział spraw z uwzględnieniem aktualnego obciążenia poszczególnych sądów i orzeczników;
- Zapewnienie pełnej transparentności mechanizmu przydziału spraw oraz możliwości jego weryfikacji.

Rozwiązanie to pozostaje w ścisłej korelacji z odmiejscowieniem postępowania sądowoadministracyjnego – dopiero łączne zastosowanie obu mechanizmów pozwala na realne wyrównanie obciążenia sądów oraz eliminację lokalnych zatorów.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszt wdrożenia Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS) w sądach powszechnych w latach 2016–2019 wyniósł ok. **4 mln zł**, co wskazuje, że implementacja analogicznego mechanizmu w sądownictwie administracyjnym będzie relatywnie niskokosztowa w stosunku do potencjalnych korzyści w postaci zwiększenia transparentności, równomiernego obciążenia sądów oraz skrócenia czasu postępowań.

Wdrożenie jednoosobowego składu orzekającego w I instancji sądów administracyjnych przyniesie następujące efekty:

- Utrzymanie krótkiego czasu postępowania w I instancji (w 2024 r. średnio **poniżej 4,5 miesiąca** według NSA) przy mniejszym zaangażowaniu składów orzekających;
- Uwolnienie czasu pracy sędziów i asesorów (w wojewódzkich sądach administracyjnych orzeka **397 sędziów i 90 asesorów**), który można przeznaczyć na sprawy złożone i precedensowe;
- Redukcję kosztów administracyjnych w postępowaniach o **22–28 mln zł rocznie**.

Tymczasowa ochrona praw jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym

ABSTRAKT

Wygrana z urzędem nie może przychodzić za późno – gdy firma już upadła, a szkody nie da się naprawić!

Obywatel lub przedsiębiorca może wygrać spór z administracją, a mimo to ponieść nieodwracalne straty. Wykonanie zaskarżonej decyzji jeszcze przed wyrokiem może oznaczać utratę kontraktu, zamknięcie działalności lub pozbawienie możliwości wykonywania zawodu. Ochrona sądowa musi działać także podczas postępowania.

Rozszerzymy możliwości tymczasowego zabezpieczenia praw strony. Sąd będzie mógł wstrzymać wykonanie decyzji, a gdy będzie to konieczne dla zapobieżenia nieodwracalnej szkodzie – również tymczasowo przyznać uprawnienie lub zawiesić obowiązek. Będzie mógł działać także z urzędu, jeżeli wymaga tego ochrona interesu prawnego strony.

*Wnioski o zabezpieczenie będą rozpoznawane w uproszczonym trybie, co do zasady w ciągu **7 dni**, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – maksymalnie **14 dni**. Rozstrzygnięcie będzie podlegało zaskarżeniu. Tymczasowa ochrona nie przesądzi wyniku sporu, ale pozwoli zapobiec sytuacji, w której korzystny wyrok przychodzi dopiero wtedy, gdy jego wykonanie nie może już naprawić szkody.*

#BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEM

Obecny model sądowej kontroli administracji koncentruje się przede wszystkim na ocenie legalności decyzji już wydanej. Instrumenty zabezpieczające interes jednostki w toku postępowania są ograniczone i w wielu przypadkach nie zapewniają realnej ochrony przed skutkami decyzji administracyjnej.

W praktyce oznacza to, że:

- Wykonanie decyzji administracyjnej następuje jeszcze przed zakończeniem kontroli sądowej;
- Nawet jeśli decyzja zostanie później uchylona, negatywne skutki (finansowe, majątkowe, zawodowe, reputacyjne) bywają nieodwracalne;
- Czas trwania postępowania – administracyjnego i sądowego łącznie – może prowadzić do faktycznej utraty prawa;
- Sąd, rozpoznając sprawę po kilku miesiącach lub latach, rozstrzyga już spór „po fakcie".

Z perspektywy jednostki spór z administracją ma charakter jednolity i ciągły – a nie podzielony na etap administracyjny i sądowy. Brak skutecznych mechanizmów tymczasowych powoduje, że prawo do sądu ma często charakter formalny, a nie realny.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Proponuje się wzmocnienie instytucji tymczasowej ochrony praw jednostki poprzez stworzenie spójnego mechanizmu zabezpieczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, umożliwiającego sądowi **czasowe uregulowanie sytuacji prawnej strony do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.**

Reforma powinna obejmować:

- Możliwość czasowego wstrzymania wykonania decyzji administracyjnej w szerszym zakresie niż obecnie;
- Możliwość tymczasowego przyznania uprawnienia lub zawieszenia obowiązku, jeżeli brak takiego rozstrzygnięcia mógłby doprowadzić do nieodwracalnej szkody;
- Dopuszczenie wydawania rozstrzygnięć zabezpieczających również z urzędu, gdy wymaga tego ochrona interesu prawnego strony;
- Szybki, uproszczony tryb rozpoznania wniosku o zabezpieczenie. Wniosek o zabezpieczenie będzie rozpoznawany co do zasady w terminie **7 dni** od jego wpływu do sądu, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż w terminie **14 dni**;
- Mechanizm kontroli instancyjnej w formie zażalenia rozpoznawanego w krótkim terminie.

Rozstrzygnięcia tymczasowe miałyby charakter przejściowy – obowiązywałyby do momentu wydania wyroku kończącego sprawę albo do wydania nowej decyzji przez organ administracji.

Wprowadzenie silniejszej ochrony tymczasowej:

- Zapobiega powstawaniu nieodwracalnych skutków decyzji;
- Wzmacnia realność prawa do sądu;
- Zwiększa zaufanie obywatela do państwa;
- Ogranicza konieczność dochodzenia odszkodowań po latach;
- Wpisuje się w europejski standard skutecznej ochrony sądowej.

Tymczasowa ochrona nie oznacza ingerencji sądu w sferę uznania administracyjnego ani przesądzania wyniku sprawy. Jej celem jest wyłącznie zabezpieczenie interesu prawnego strony na czas trwania sporu, tak aby wyrok sądu – niezależnie od jego treści – nie był jedynie deklaratywnym potwierdzeniem prawa utraconego w praktyce.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wdrożenie skutecznej tymczasowej ochrony prawnej przyniesie:

- Skuteczniejsza ochrona obywateli i przedsiębiorców przed szkodami oraz trudnymi do odwrócenia skutkami działań administracji w czasie oczekiwania na wyrok;
- Redukcję nieodwracalnych szkód poniesionych przez obywateli i przedsiębiorców o szacunkowej wartości **150–200 mln zł rocznie**;
- Rozpoznawanie wniosków o zabezpieczenie co do zasady w ciągu **7 dni**, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – maksymalnie **14 dni**;
- Spadek liczby skarg kasacyjnych do NSA o ok. **15–20 %** (gdy spór jest rozstrzygany już na poziomie zabezpieczenia).

Przeniesienie spraw regulatorów oraz ubezpieczeń społecznych do pionu sądownictwa administracyjnego

ABSTRAKT

Koniec z rozproszeniem spraw regulatorów rynku i ubezpieczeń społecznych między różne piony sądownictwa – spory z administracją rozstrzygają sądy administracyjne!

Kontrola decyzji administracyjnych jest dziś rozdzielona między sądy powszechne i administracyjne. Dotyczy to także spraw regulatorów rynku oraz ubezpieczeń społecznych. Różne procedury i zasady rozpoznawania sporów komplikują system, choć dla obywatela i przedsiębiorcy cel pozostaje ten sam: skutecznie zakwestionować decyzję urzędu i uzyskać rozstrzygnięcie swojej sprawy.

Przeniesiemy sprawy dotyczące decyzji regulatorów rynku oraz ZUS i KRUS do sądownictwa administracyjnego. Będą je rozpoznawać wojewódzkie sądy administracyjne, z kontrolą orzeczeń przez NSA. Specjalizacja sędziów pozwoli skupić wiedzę i doświadczenie potrzebne do rozstrzygania złożonych sporów regulacyjnych i ubezpieczeniowych.

Zmianę połączymy z rozszerzeniem możliwości merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne. Przeniesienie spraw nie może oznaczać, że zamiast rozstrzygnięcia o świadczeniu obywatel otrzyma jedynie uchylenie decyzji i kolejne oczekiwanie na działanie urzędu. Celem jest prostsza droga dochodzenia praw i spójny standard ochrony w sporach z administracją.

#REORGANIZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ** **#PRZEJRZYSTOŚĆ**

PROBLEM

Obecny model właściwości sądów w sprawach dotyczących decyzji regulatorów rynku oraz spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jest niespójny systemowo i trudny do uzasadnienia dogmatycznie.

Decyzje wydawane przez organy takie jak:

- Urząd Regulacji Energetyki (URE);
- Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE);
- Urząd Transportu Kolejowego (UTK), podlegają obecnie kontroli w pionie sądów powszechnych (w szczególności w wyspecjalizowanych wydziałach ochrony konkurencji i regulacji);
- Tymczasem mają one charakter klasycznych decyzji administracyjnych:
  - Są wydawane przez organ administracji publicznej;
  - Oparte są na przepisach prawa publicznego;
  - Kształtują jednostronnie sytuację prawną adresata;
  - Podlegają kontroli legalności.

Analogiczny problem dotyczy spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Decyzje wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) są decyzjami administracyjnymi w sensie materialnym, jednak kontrola ich legalności została historycznie powierzona sądom powszechnym (wydziały pracy i ubezpieczeń społecznych).

Skutkiem obecnego modelu jest:

- Rozproszenie kontroli administracji między dwa piony sądownictwa;
- Dualizm standardów orzeczniczych;
- Niejednolita metodologia kontroli (pełne merytoryczne badanie vs. kontrola legalności);
- Brak systemowej spójności w zakresie domniemania właściwości sądów administracyjnych w sprawach administracyjnoprawnych;
- Utrzymywanie historycznych wyjątków, które utrudniają przejrzystość systemu.

W praktyce oznacza to, że obywatel kwestionujący decyzję administracyjną musi najpierw ustalić, do którego pionu sądownictwa należy dana sprawa, mimo że przedmiotem sporu jest zawsze akt władczy administracji.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Proponuje się systemowe uporządkowanie modelu kontroli administracji poprzez:

Przeniesienie spraw regulatorów do pionu administracyjnego

Sprawy dotyczące decyzji wydawanych przez URE, UKE, UTK oraz inne organy regulacyjne powinny podlegać kontroli wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów właściwych do kontroli legalności aktów administracyjnych.

Rozwiązanie to:

- Przywraca jednolitość modelu kontroli administracji;
- Wzmacnia specjalizację sądów administracyjnych w zakresie prawa publicznego gospodarczego;
- Eliminuje sztuczne wyłomy w systemie;
- Pozwala na budowę wyspecjalizowanych składów ds. regulacyjnych w ramach WSA i NSA.

Przeniesienie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do sądów administracyjnych

Spory dotyczące decyzji ZUS i innych organów rentowych powinny zostać objęte właściwością sądów administracyjnych w ramach klasycznej kontroli decyzji administracyjnych.

Reforma ta:

- Wzmacnia dogmatyczną spójność systemu;
- Eliminuje historyczny wyjątek niemający obecnie przekonującego uzasadnienia ustrojowego;
- Umożliwia wypracowanie jednolitego standardu kontroli decyzji administracyjnych w sprawach świadczeń publicznych;
- Upraszcza strukturę sądownictwa i ułatwia obywatelowi identyfikację właściwego sądu.

Wprowadzenie powyższych zmian prowadzi do realizacji zasady: **wszystkie akty administracyjne podlegają kontroli sądów administracyjnych**, a sądy powszechne koncentrują się na sprawach cywilnych i karnych.

Reforma nie oznacza ograniczenia ochrony praw jednostki – przeciwnie, prowadzi do:

- Większej przejrzystości systemu;
- Specjalizacji orzeczniczej;
- Wzmocnienia konstytucyjnego modelu sądowej kontroli administracji.

Zmiana ma charakter porządkujący i ustrojowy – jej celem jest racjonalizacja struktury sądownictwa poprzez konsekwentne przypisanie spraw administracyjnoprawnych do jednego pionu orzeczniczego.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Przeniesienie spraw regulatorów i ubezpieczeń społecznych do pionu administracyjnego przyniesie:

- Skrócenie średniego czasu rozpoznawania tych spraw o **35–50 %** (z obecnych **24–36 miesięcy** do **12–18 miesięcy**);
- Likwidację dublowania postępowań i redukcję zaległości o ok. **45 tys. spraw rocznie**;
- Odciążenie kadrowe sądów powszechnych oraz ograniczenie kosztów związanych z powtarzającymi się postępowaniami. Ostateczny bilans finansowy reformy będzie zależał od kosztów zwiększenia obsady sądów administracyjnych oraz możliwości efektywnego wykorzystania kadr w obu pionach sądownictwa;
- Wzrost spójności orzecznictwa w sprawach gospodarczych i społecznych dzięki specjalizacji NSA.

Ograniczone prawo kasacji do NSA dla organów administracji publicznej

ABSTRAKT

Koniec z przedłużaniem sporów przez urzędy. Ograniczamy możliwość zaskarżania przez organy administracji korzystnych dla obywateli i przedsiębiorców wyroków sądów administracyjnych.

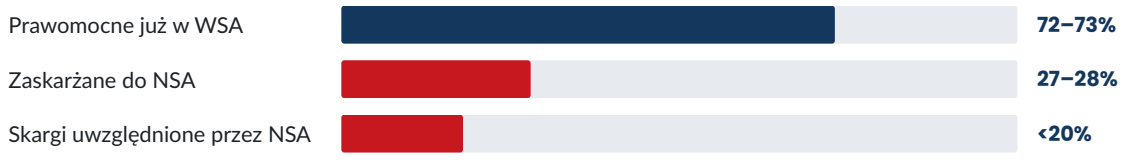
*Obecnie organy administracji publicznej mogą wnosić skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego od niekorzystnych dla nich wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, nawet gdy sąd stwierdził naruszenie prawa przez organ. Przedłuża to postępowanie i utrzymuje stan niepewności prawnej. Średni czas rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA wynosi około **16 miesięcy**, a w najtrudniejszych kategoriach spraw prognozowany czas oczekiwania może sięgać **4 lat**.*

Wprowadzimy zasadę, zgodnie z którą skarga kasacyjna do NSA będzie przysługiwać wyłącznie stronie niebędącej organem administracji publicznej. Obywatele i przedsiębiorcy zachowają prawo do zaskarżania wyroków WSA, natomiast organy administracji co do zasady utracą takie uprawnienie. Przewidujemy jednocześnie odrębny mechanizm ochrony ważnego interesu publicznego w sytuacjach nadzwyczajnych, bez przywracania organom ogólnego prawa do wnoszenia skarg kasacyjnych.

Reforma powinna zmniejszyć obciążenie NSA, przyczynić się do skrócenia postępowań i ograniczyć przypadki wieloletniego oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie sporu z administracją. Wzmocni tym samym skuteczność sądowej ochrony praw obywateli i przedsiębiorców.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

INFOGRAFIKA 1 — SKUTECZNOŚĆ ROZSTRZYGNIĘĆ WSA / NSA



INFOGRAFIKA 2 — CZAS ROZPOZNAWANIA SKARGI KASACYJNEJ PRZEZ NSA

16 mies.
średni czas rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA

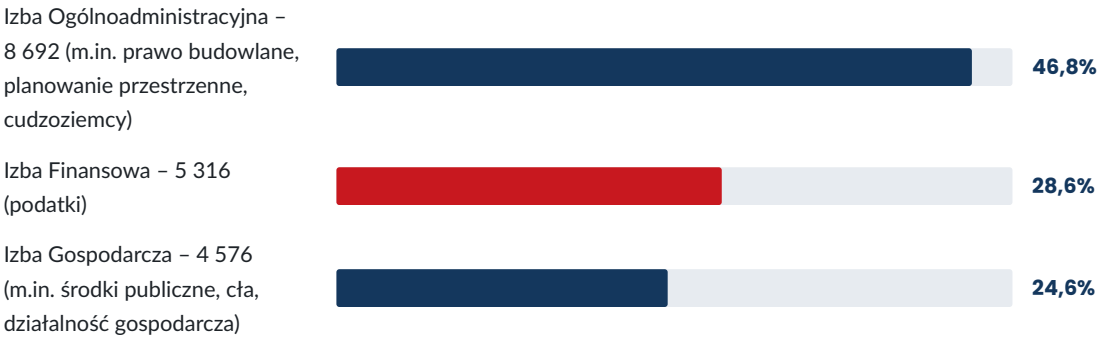
do 4 lat
czas oczekiwania w wypowiedziach Prezesa NSA dla legalis.pl

INFOGRAFIKA 3 — STRUKTURA WPŁYWU SPRAW DO NSA

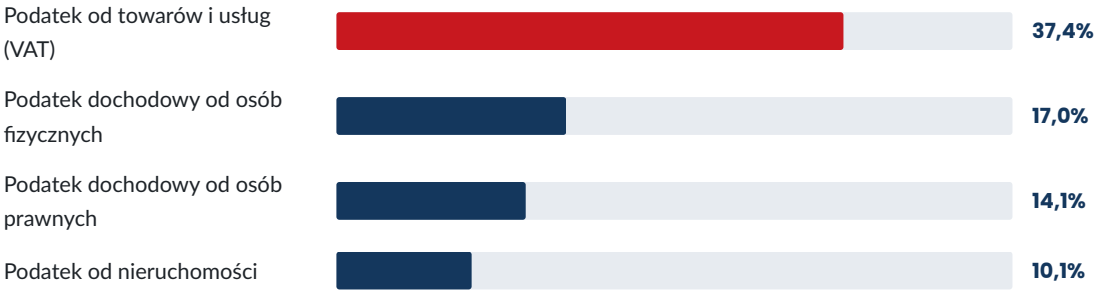
18 584
skargi kasacyjne wpłynęły do NSA w 2024 r.

28,6%
skarg dotyczy podatków – to najliczniejsza grupa spraw

WPŁYW SKARG KASACYJNYCH WEDŁUG IZB NSA



SPRAWY PODATKOWE – CZEGO DOTYCZĄ SKARGI



Źródło: NSA, Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 r. (druk sejmowy nr 1164); udziały izb – obliczenia własne

PROBLEM

PROBLEM DEGRADACJI FUNKCJI SKARGI KASACYJNEJ ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Sądownictwo administracyjne służy przede wszystkim ochronie praw jednostki poprzez kontrolę zgodności działania administracji publicznej z prawem. Tymczasem obowiązujące przepisy przyznają organom administracji publicznej szerokie uprawnienia do zaskarżania wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, również w sprawach, w których sąd stwierdził naruszenie prawa przez organ. Możliwość wniesienia skargi kasacyjnej nie jest uzależniona od wykazania szczególnego interesu publicznego ani precedensowego charakteru sprawy.

W rezultacie organ administracji może przedłużyć spór z obywatelem lub przedsiębiorcą, nawet jeśli wyrok sądu pierwszej instancji jest dla jednostki korzystny. Wniesienie skargi kasacyjnej opóźnia uprawomocnienie się wyroku WSA i może odsunąć w czasie realizację wynikających z niego skutków prawnych. Problem jest szczególnie istotny w sprawach podatkowych, w których przedłużający się stan niepewności może mieć poważne konsekwencje finansowe dla podatnika.

Skala tego zjawiska wymaga dalszej analizy. Autorzy nie dysponują dokładnymi danymi dotyczącymi liczby skarg kasacyjnych wnoszonych przez organy administracji publicznej ani odsetka takich skarg uwzględnianych przez NSA. Nie można zatem przesądzić, jak często organy korzystają z tego środka

przede wszystkim w celu przedłużenia postępowania. Niezależnie od tego obecny model dopuszcza przedłużanie sporów także w sprawach, które nie wymagają rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego o szerszym znaczeniu.

Problem ten należy rozpatrywać w kontekście obciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według danych przywołanych w Raporcie średni czas rozpoznania skargi kasacyjnej wynosi około **16 miesięcy**, a w najtrudniejszych kategoriach spraw wskazywano na ryzyko wydłużenia oczekiwania nawet do **4 lat**. Ograniczenie nieuzasadnionego przedłużania sporów przez organy administracji mogłoby zatem przyczynić się do poprawy skuteczności sądowej ochrony praw jednostki.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

SKARGA KASACYJNA DO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO POWINNA CO DO ZASADY PRZYSŁUGIWAĆ WYŁĄCZNIE STRONIE NIEBĘDĄCEJ ORGANEM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

- Rozwiązanie zwiększy realną ochronę praw obywateli i przedsiębiorców. Rozwiązanie w sposób istotny skróci czas rozpoznawania spraw w ogóle – sądy administracyjne I instancji funkcjonują dość sprawnie i rzetelnie – ok. ¾ spraw przed WSA nie jest zaskarżanych i jest rozpoznawanych w terminie **4 miesięcy**. Równolegle NSA zostanie odciążony, co w konsekwencji umożliwi skrócenie czasu rozpatrywania spraw przez ten sąd;
- Rozwiązanie zlikwiduje systemowy absurd – jedna jednostka państwa (organ administracji) wchodzi w „konflikt" z innym organem państwa (sądem);
- Rozwiązanie wpisuje się w obowiązujący ład konstytucyjny (jest zgodne z zasadą dwuinstancyjności postępowań). Monika Florczak-Wątor, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*: „Z uwagi na usytuowanie art. 78 w rozdziale dotyczącym praw i wolności jednostki należy dojść do wniosku, że stroną w rozumieniu tego przepisu nie może być organ władzy publicznej albo inny podmiot publiczny, który z natury swej nie może być beneficjentem konstytucyjnych praw i wolności";
- Należy wprowadzić możliwość w drodze wyjątku kontroli instancyjnej niekorzystnego dla organu administracji publicznej orzeczenia WSA w nadzwyczajnych sytuacjach (np. orzeczenie/decyzja administracyjna została wydana w następstwie przestępstwa, ochrona ważnego interesu publicznego etc.). Do rozstrzygnięcia pozostaje zakres katalogu takich wyjątków oraz wybór właściwego mechanizmu proceduralnego – w szczególności kwestia, czy spełnienie przesłanek nadzwyczajnych powinno stanowić dodatkowy warunek dopuszczalności skargi kasacyjnej, czy też inicjowanie takiej kontroli powinno zostać powierzone wyspecjalizowanemu podmiotowi trzeciemu (np. prokuratorowi lub właściwemu ministrowi).

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia reformy

Reforma ma przede wszystkim charakter legislacyjny i proceduralny. Nie powinna wymagać istotnych nakładów finansowych, choć ewentualne koszty organizacyjne będą zależeć od przyjętego mechanizmu kontroli nadzwyczajnej.

Oszczędności i korzyści

- Ograniczenie liczby skarg kasacyjnych wnoszonych do NSA przez organy administracji publicznej;
- Zmniejszenie obciążenia NSA i możliwość skrócenia czasu rozpoznawania skarg kasacyjnych;
- Ograniczenie kosztów związanych z przedłużającymi się sporami sądowoadministracyjnymi;
- Wzmocnienie skuteczności ochrony praw jednostki i skrócenie okresu niepewności prawnej obywateli i przedsiębiorców.

Poprawa sprawności i przewidywalności rozstrzygania sporów z administracją publiczną zwiększy bezpieczeństwo prawne obywateli i przedsiębiorców. Skala korzyści organizacyjnych i finansowych będzie zależeć przede wszystkim od liczby skarg kasacyjnych wnoszonych obecnie przez organy administracji publicznej.

Bibliografia Rozdziału 3

- Florczak-Wątor, M., Komentarz do art. 78 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).
- Naczelny Sąd Administracyjny. *Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2024 roku*. Warszawa 2025.
- Naczelny Sąd Administracyjny, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 r.*, Warszawa 2025.
- Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, wypowiedź dla Legalis.pl z 2025 r. (dot. przeciążenia NSA i prognozowanego czasu rozpoznawania skarg kasacyjnych).
- Bank Światowy. *Worldwide Governance Indicators 2024* (wskaźniki efektywności wymiaru sprawiedliwości administracyjnego).
- OECD. *Government at a Glance 2025* (rozdział poświęcony sądownictwu administracyjnemu w krajach OECD).
- Komentarz do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 6, Warszawa 2024.
- Florczak-Wątor, M., *Dwuinstancyjność postępowania sądowego jako gwarancja prawa do sądu*, „Państwo i Prawo" 2023, nr 5.
- Kmieciak, Z. *Sądownictwo administracyjne. Komentarz*. Warszawa 2024.
- Dane statystyczne NSA oraz Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące wpływu i czasu trwania spraw administracyjnych (2023–2025).

Cyfryzacja

Rozdział 4. Cyfryzacja sądownictwa – od papierowej biurokracji do sprawnej, zautomatyzowanej, tańszej i dostępnej sprawiedliwości

WSTĘP

Zapewnimy realną dostępność sądów i uwolnimy je od papierowej biurokracji – tak, by akta były zawsze bezpieczne, dostępne online i nie do podrobienia, a sprawy załatwiane szybko i tanio.

#CYFRYZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

Przez dekady polski wymiar sprawiedliwości funkcjonował w realiach papierowej biurokracji i rozproszonych, przestarzałych systemów informatycznych. Mimo kolejnych prób cyfryzacji, system pozostaje w dużej mierze analogowy, nieefektywny i niedostępny dla części obywateli.

Do najważniejszych problemów należą:

- Dominacja papierowych akt i fizycznego obiegu dokumentów, co uniemożliwia równoległą pracę wielu osób i zwiększa ryzyko zgubienia, zniszczenia lub sfałszowania akt;
- Przestarzały, drogi i zawodny system doręczeń oparty na poczcie tradycyjnej, z powszechną fikcją doręczenia i niską skutecznością;
- Brak centralnego, strategicznego zarządzania cyfryzacją oraz stabilnego finansowania projektów IT;
- Wykluczenie cyfrowe części obywateli przy jednoczesnym braku systemowego wsparcia (punktów sądowych).

Konsekwencje tego stanu są odczuwalne codziennie. Obywatele tracą czas i pieniądze na dojazd do sądu, stanie w kolejkach i oczekiwanie na kopie akt. Postępowania trwają dłużej niż powinny, a ryzyko naruszenia prawa do sądu przez fikcję doręczenia jest realne. Dla państwa oznacza to ogromne, niepotrzebne koszty (setki milionów złotych rocznie na papier, druk i pocztę), marnotrawstwo czasu urzędników oraz niższą efektywność całego wymiaru sprawiedliwości.

Nadrzędnym celem reformy jest całkowite przejście polskiego wymiaru sprawiedliwości na nowoczesny, w pełni cyfrowy model funkcjonowania – od elektronicznych akt z rejestrem blockchain pozwalającym weryfikować integralność dokumentów, przez narzędzia AI wspierające pracę sądów, po realną dostępność dla wszystkich obywateli.

Realizacja tej wizji wymaga osiągnięcia trzech strategicznych priorytetów:

1. Pełna cyfryzacja akt i obiegu dokumentów w sądach;

2. Radykalna modernizacja systemu doręczeń sądowych;

3. Zapewnienie dostępności cyfrowej dla wszystkich obywateli (w tym wykluczonych cyfrowo) oraz stabilne, strategiczne zarządzanie transformacją.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Elektroniczne akta i sprawne zarządzanie cyfryzacją

Akta sądowe będą cyfrowe i dostępne dla uprawnionych przez Portal Informacyjny Sądów Powszechnych. Papierowe pisma osób fizycznych działających bez profesjonalnego pełnomocnika zdigitalizuje sąd. Rejestr blockchain pozwoli zweryfikować autentyczność i historię dokumentów bez przechowywania ich treści. Cyfryzacja będzie zarządzana centralnie, na podstawie ustawowej strategii, ze stabilnym finansowaniem i Centralnym Ośrodkiem Informatyki jako głównym dostawcą rozwiązań.

FILAR 2

Cyfrowe wsparcie pracy sądów i rozprawy zdalne

Narzędzia AI pomogą analizować i podsumowywać akta, wyszukiwać podobne sprawy, transkrybować rozprawy i tłumaczyć dokumenty. Przygotują projekty prostych pism i stałych elementów uzasadnień, podlegające weryfikacji człowieka. Statystyki będą powstawać automatycznie z danych sądowych. Rozprawy zdalne na wspólnej platformie staną się standardem, a powiązanie sprawy z konkretnym miejscem pozostanie tam, gdzie potrzebny jest bezpośredni kontakt sądu ze stronami.

FILAR 3

Doręczenia elektroniczne i pomoc osobom wykluczonym cyfrowo

Pisma sądowe będą doręczane co do zasady przez Portal Informacyjny, z automatycznym kontem dla każdej osoby z numerem PESEL i każdego podmiotu wpisanego do KRS. Powiadomienia przyjdą SMS-em, e-mailem lub przez mObywatela, a dane kontaktowe będą aktualizowane w rejestrze PESEL. Pierwsze pismo trafi dodatkowo pocztą. Osoby wykluczone cyfrowo zachowają doręczenia papierowe i otrzymają pomoc w punktach sądowych – w sądach, a w razie potrzeby także przy urzędach samorządowych – umożliwiających również udział w rozprawach zdalnych.

Opis problemów, proponowanych rozwiązań oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli reforma oznacza przede wszystkim **koniec z kolejkami, dojazdami i papierkową biurokracją**. Większość pism procesowych dotrze do nich natychmiastowo na konto w Portalu Informacyjnym Sądów Powszechnych – z szybkim powiadomieniem o piśmie i mniejszym ryzykiem przegapienia terminu. Proste sprawy będą mogły być prowadzone całkowicie online, a w razie potrzeby osoby wykluczone cyfrowo będą mogły skorzystać z punktu sądowego z pomocą pracownika. Sprawy przyspieszą, koszty spadną, a poczucie realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości znacząco wzrośnie – nawet dla osób starszych lub mieszkających daleko od sądów.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są jeszcze większe. Elektroniczne akta i AI pozwolą sędziom i referendarzom pracować szybciej i skuteczniej – bez tracenia godzin na szukanie dokumentów w tomach. System doręczeń elektronicznych zlikwiduje setki milionów złotych wydawanych rocznie na papier, druk i Pocztę Polską. Centralne zarządzanie cyfryzacją i stabilne finansowanie gwarantują, że projekt nie utknie w pół drogi. Polska przestanie być krajem z jednym z najbardziej zacofanych systemów IT w sądownictwie Unii Europejskiej – zyskamy nowoczesny, bezpieczny i efektywny kosztowo wymiar sprawiedliwości.

Kluczowe liczby rozdziału

- **Około 950 mln zł rocznie** – koszt papierowych doręczeń sądowych przez Pocztę Polską;
- **13,62 zł za list rejestrowany** – stawka oferowana sądom, o około **75%** wyższa od dotychczasowych **7,75 zł**;
- **Około 15% czasu pracy sekretariatów** – pochłania kompletowanie i wysyłka korespondencji;
- **100% osób z numerem PESEL i podmiotów wpisanych do KRS** – ma otrzymać automatycznie utworzone konto do doręczeń w Portalu Informacyjnym;
- **350–500 mln zł nakładów** – szacowany koszt wdrożenia elektronicznych akt i doręczeń;
- **450–655 mln zł rocznie** – szacowane oszczędności po wdrożeniu zmian.

Źródło: *dane UKE, Ministerstwa Sprawiedliwości, raporty RPO, analizy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*

Szacowane nakłady na elektroniczne akta i doręczenia wynoszą łącznie **350–500 mln zł**: **250–350 mln zł** na akta w ciągu pierwszych trzech lat oraz **100–150 mln zł** na doręczenia w ciągu dwóch lat. Oszczędności przyniosą ograniczenie papierowej korespondencji, przechowywania i transportu akt oraz mniejsze obciążenie sekretariatów czynnościami technicznymi.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Stan cyfryzacji i jej bariery;
- Proponowane rozwiązania z uzasadnieniem;
- Bilans planowanych zmian.

Pełna cyfryzacja pracy sądów

ABSTRAKT

Koniec z papierowymi aktami, które giną, są fałszowane i blokują dostęp do Twojej sprawy!

W polskich sądach większość akt wciąż prowadzi się na papierze. Dokumenty, które powstają elektronicznie, są drukowane, skanowane i znowu drukowane. Akta zajmują całe pomieszczenia, można je zgubić, zniszczyć lub sfałszować. Kilka osób nie może jednocześnie pracować na tych samych aktach, a zwykły obywatel musi jechać do sądu, stać w kolejce i płacić za kopie. Rozprawy zdalne są wyjątkiem, a nie regułą. W efekcie sprawy trwają dłużej, są droższe i mniej przejrzyste.

Proponowane rozwiązanie to całkowita, kompleksowa cyfryzacja:

- *Wszystkie akta będą prowadzone wyłącznie w formie elektronicznej z technologią blockchain gwarantującą, że nikt nie podmieni dokumentu;*
- *Wprowadzamy narzędzia sztucznej inteligencji (RAG), które automatycznie podsumowują akta, tworzą osie czasu, wyszukują podobne sprawy i pomagają sędziom pisać uzasadnienia;*
- *Rozprawy zdalne staną się standardem, a proste sprawy będzie można prowadzić całkowicie online;*
- *Powstają „punkty sądowe" (m.in. przy urzędach gmin) dla osób wykluczonych cyfrowo – z pomocą pracownika i stanowiskiem do wideokonferencji;*
- *Zarządzanie cyfryzacją zostanie scentralizowane i sprofesjonalizowane (współpraca z Centralnym Ośrodkiem Informatyki), z gwarantowanym finansowaniem z części wpływów z opłat sądowych.*

*W rezultacie akta będą zawsze dostępne, bezpieczne i nie do podrobienia, a sprawy będą załatwiane znacznie szybciej i taniej. Reforma wymaga inwestycji w infrastrukturę, ale w perspektywie **4–5 lat** przyniesie wyraźne oszczędności dzięki mniejszej liczbie papierowych doręczeń i mniejszej biurokracji.*

Polacy wreszcie dostaną sądy XXI wieku – szybkie, otwarte i nowoczesne.

#CYFRYZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#PRZEJRZYSTOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ**

PROBLEMY

PAPIEROWE AKTA I FIZYCZNY OBIEG DOKUMENTÓW

- W większości postępowań sądowych akta nadal są prowadzone w postaci papierowej, a rozwiązania cyfrowe są używane jedynie pomocniczo;
- Większość stanowiących akta dokumentów oryginalnie powstaje w formie elektronicznej; system papierowego gromadzenia i obiegu akt wymaga zbędnej pracy związanej z przygotowaniem drukowanych kopii dokumentów i ich wtórną digitalizacją na potrzeby sądu; wtórna digitalizacja dokumentów wiąże się z obniżeniem jakości wtórnej wersji elektronicznej (pogorszeniem detali map, schematów i innych materiałów graficznych, brakiem warstwy tekstowej skanów pism); dokumentów o nietypowych formatach lub bardzo obszernych z reguły nie digitalizuje się z braku czasu lub z powodu braku odpowiedniego sprzętu, co dodatkowo utrudnia korzystanie z nich – muszą być przekazywane i prze-

glądane fizycznie, co czasem nastręcza dodatkowe, zbędne utrudnienia (np. gdy trzeba znaleźć odpowiednie miejsce na rozłożenie bardzo dużego arkusza z mapą gruntów);

- System papierowych akt nie pozwala na łatwy dostęp do ich zawartości; wgląd do akt wymaga fizycznej obecności w sądzie, wykonania kopii akt, uiszczenia opłat kancelaryjnych; ten sposób pozyskiwania kopii akt jest szczególnie niedogodny dla osób niepełnosprawnych, które w zasadzie nie mają możliwości samodzielnego i bezpośredniego dostępu do zawartości akt;
- Nie jest możliwy również równoległy dostęp do akt – jeśli zostały wydane sędziemu, referendarzowi, biegłemu, inni zainteresowani muszą czekać na ich zwrot;
- Akta papierowe mogą zostać stosunkowo łatwo sfałszowane; mogą też zostać bezpowrotnie utracone wskutek zdarzeń losowych, jak powódź czy pożar; znane są przypadki ukrywania akt w celu utrudnienia postępowania;
- Przetwarzanie (skanowanie, porządkowanie, opisywanie, zabezpieczanie) papierowych akt wymaga nakładu pracy i wiąże się z trudnościami logistycznymi, związanymi głównie z ich przechowywaniem; problem ten samoczynnie się pogłębia – ograniczone zasoby powodują realne zaległości w archiwizacji akt, skutkiem czego stare akta latami zalegają w sądach, jeszcze bardziej ograniczając dostępne miejsce.

ROZPROSZENIE DANYCH W AKTACH

- Istotne informacje o stanie faktycznym i prawnym w sprawie są rozsiane w wielu źródłach: pismach procesowych, załącznikach, protokołach rozpraw, opiniach biegłych; ustalenie okoliczności sprawy jest przez to praco- i czasochłonne, szczególnie jeśli akta liczą wiele tomów; to długotrwałe zajęcie musi być niezależnie powtórzone przez każdego pracującego z aktami, co znacząco wydłuża czas potrzebny na rozpoznanie sprawy.

OGRANICZONE WYKORZYSTANIE ROZPRAW ZDALNYCH

- Rozprawy prowadzone wyłącznie stacjonarnie generują istotne koszty po stronie sądów (utrzymanie sal, konwoje/doprowadzenia w sprawach karnych, ochrona, obsługa) oraz uczestników (dojazd do sądu); liczba prowadzonych rozpraw jest ograniczona dostępnością sal, co wpływa na długie terminy oczekiwania na rozprawę wyłącznie z tego powodu; prawo dopuszcza szerokie wykorzystanie posiedzeń/rozpraw zdalnych, praktyka jest jednak nierówna i ostrożna (zależy od sądu, wydziału, preferencji składu, a nie od ustawowo określonych przesłanek), co nie przekłada się na oczekiwane skrócenie terminów i obniżenie ich kosztów;
- Część sądów nadal nie jest wyposażona w odpowiedni sprzęt wideokonferencyjny;
- Powszechnym problemem rozpraw zdalnych są problemy z połączeniem, w następstwie których rozprawa musi zostać odroczona; często są to problemy technicznie banalne, jednak w braku usług supportu technicznego stanowią faktyczną przeszkodę w prowadzeniu rozprawy; zdarzają się przypadki, w których uczestnikom udostępnia się błędny link do połączenia, co skutkuje niezawinioną nieobecnością;
- Powszechnym problemem rozpraw zdalnych jest brak faktycznej możliwości udziału publiczności w rozprawach zdalnych – z różnych przyczyn, najczęściej z powodu obaw przed przeciążeniem łącza internetowego, błędnej interpretacji przepisów o rozprawach zdalnych (brak przepisu wyraźnie wymagającego upublicznienia linków do zaplanowanych rozpraw), obaw o zachowanie dyscypliny.

NIESKUTECZNE ZARZĄDZANIE CYFRYZACJĄ SĄDOWNICTWA

- **Brak długofalowej strategii end-to-end:** nie ma jednego, formalnie przyjętego planu, który opisywałby docelowy model cyfrowej obsługi sprawy od początku do końca (uprawomocnienie i wykonanie orzeczenia); projekty IT dla wymiaru sprawiedliwości powstają głównie jako odpowiedź na punktowo rozpoznany problem lub na możliwości wykorzystania większego dofinansowania z budżetu UE;
- W efekcie infrastruktura cyfrowa sądów stanowi zbiór wielu osobnych systemów cyfryzujących pojedyncze postępowania (postępowania rejestrowe, część postępowań upominawczych) lub pojedyncze czynności procesowe (przydział spraw, protokołowanie rozpraw, nadawanie przesyłek, odbieranie zwrotnych poświadczeń odbioru, w bardzo ograniczonym zakresie – wgląd do akt); sądy i użytkownicy muszą równolegle korzystać z wielu narzędzi działających obok siebie, z odrębnymi kontami, sposobami logowania i obiegiem informacji – związane z tym niedogodności ograniczają wykorzystanie rozwiązań IT i satysfakcję z ich wdrożenia;
- Brak mechanizmów trwałego, stabilnego finansowania cyfryzacji sądownictwa – utrzymanie i rozwój systemów IT dla sądownictwa jest finansowany z budżetu państwa, na podstawie planów finansowych ministerstwa i sądów apelacyjnych, którym ministerstwo powierzyło administrowanie poszczególnymi systemami, które w znacznej mierze opierają się na danych historycznych i zakładają jedynie bieżące utrzymanie tych systemów; większe przedsięwzięcia rozwojowe są inicjowane sporadycznie, jeśli ministerstwu uda się zabezpieczyć wystarczające środki budżetowe;
- W efekcie projekty IT dla sądownictwa są realizowane jako jednorazowe wdrożenia bez zapewnienia ciągłego cyklu doskonalenia; w raporcie NIK nt. projektów cyfryzacji sądownictwa (2020) kontrolerzy wskazali przypadki, w których z powodu ograniczonego finansowania zaniechano rozwijania projektów czy nawet ewaluacji ich efektów (EPU, e-protokół).

CZASOCHŁONNOŚĆ I KOSZT TŁUMACZEŃ W POSTĘPOWANIACH

- Obowiązujący model tłumaczeń tekstów z języków obcych oparty jest niemal wyłącznie na tłumaczeniach przysięgłych. Powoduje to:
  - Wydłużenie postępowań;
  - Wysokie koszty obciążające Skarb Państwa lub strony;
  - Opóźnienia w pracy sędziego (w postępowaniach przygotowawczych – prokuratora), który często musi oczekiwać na pełne tłumaczenie całości dokumentacji;
  - Nieproporcjonalne wydatki w sprawach, w których tylko fragment dokumentu ma istotne znaczenie procesowe.
- System nie wykorzystuje w wystarczającym stopniu nowoczesnych narzędzi technologicznych, mimo że administracja publiczna w innych obszarach korzysta już z rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

SPRAWNE ZARZĄDZANIE CYFRYZACJĄ SĄDÓW POWSZECHNYCH

- Należy odejść od modelu, w którym sądowe systemy IT są rozwijane i utrzymywane w sposób rozproszony (zadania zlecone dyrektorom sądów apelacyjnych), który to model rozmywa odpowiedzialność oraz utrudnia wdrażanie jednolitych standardów ich działania i ich wzajemną integrację;

- Należy dokonać ewaluacji dotychczas wdrożonych systemów i pozostałych rozwiązań IT, obejmującej badanie dostępności tych rozwiązań, niezawodności, zadowolenia użytkowników, stopnia faktycznego wykorzystania, stosunku kosztów do korzyści; w zależności od wyników ewaluacji należy określić, które systemy opłaca się modernizować, a które należy jak najszybciej porzucić i zastąpić odpowiednimi funkcjami w nowym ekosystemie IT sądów;
- Należy stworzyć ramy prawne dla spójnego scentralizowanego zarządzania projektami cyfryzacji sądownictwa, obejmujące co najmniej:
  - Ustawowy obowiązek przyjęcia strategii cyfryzacji sądów powszechnych przewidującej docelowo stworzenie jednego systemu zapewniającego pełną (*end-to-end*) cyfryzację postępowań sądowych.
- Wyznaczenie profesjonalnych podmiotów zarządzających projektami IT dla sądownictwa i odpowiedzialnych za zgodność tego zarządzania z zasadami portfelowymi przyjętymi w Ministerstwie Sprawiedliwości – w szczególności warto byłoby przyjąć w tym względzie model wzorowany na modelu współdziałania Ministerstwa Cyfryzacji z Centralnym Ośrodkiem Informatyki (COI, p. niżej);
- Ustawowy obowiązek przyjmowania wieloletnich planów cyfryzacji sądownictwa i powiązanych z nimi budżetów zadaniowych;
- Należy stworzyć dla cyfryzacji sądów jednolity model zarządzania projektami i portfelem IT, wzorowany na sprawdzonym współdziałaniu Ministra Cyfryzacji i COI; w modelu tym Minister Sprawiedliwości wyznacza cele strategiczne i projektuje budżet, centralna administracja sądowa domyślnie pełni rolę właściciela projektów, a COI – jako naturalny kandydat zapewniający spójność i wysoką jakość realizacji usług cyfrowych – rolę głównego dostawcy;
- Należy stworzyć ramy prawne dla stabilnego finansowania nowych projektów cyfryzacji sądów, np. ustanawiając w tym celu publiczny fundusz celowy zasilany określoną częścią (**20–30%**) wpływów z opłat i kosztów w postępowaniach sądowych i prokuratorskich; przy aktualnym poziomie tych wpływów (ok. **3,75 mld zł** w 2022 r., ok. **3,6 mld zł** w 2023 r.) sensowną częścią wydaje się ok. **20%–30%**.

W PEŁNI CYFROWY, ROZLICZALNY OBIEG DOKUMENTÓW

- Akta sądowe są prowadzone w postaci cyfrowej;
- Dokumenty wpływające na papierze (co jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku osób fizycznych działających w postępowaniu bez profesjonalnego pełnomocnika – jako fallback dla osób wykluczonych cyfrowo) są digitalizowane w sekretariacie sądu; od wniesienia papierowych dokumentów uiszcza się opłatę kancelaryjną odpowiadającą rzeczywistym kosztom ich digitalizacji;
- Portal Informacyjny Sądów Powszechnych udostępnia pełny wgląd do akt postępowania;
- Zapewnia się integrację elektronicznych repertoriów i Portalu Informacyjnego zapewniającą pełną zgodność danych dostępnych w obu systemach;
- W szczególności należy wdrożyć system zapewniający trwałość i rozliczalność elektronicznego repozytorium akt – dla każdego dokumentu i zdarzenia wywołującego skutki procesowe system tworzy jego cyfrowy fingerprint (suma kontrolna dla dokumentu i jego metadanych, w tym daty, godziny i identyfikatora uprawnionego użytkownika) i zapisuje go – wraz z datą i godziną oraz identyfikatorem sprawy – w niezmienialnym rejestrze (technologia DLT/blockchain) prowadzonym równolegle przez kilka niezależnych jednostek (Ministerstwo Sprawiedliwości, wybrane sądy II instancji, SN, NIK); rejestr nie przechowuje treści dokumentów, lecz dowód, że dana wersja dokumentu istniała w okre-

ślonym czasie/w chwili danego zdarzenia procesowego; w ten sposób rejestrowane powinny być co najmniej:

- Wpływ i złożenie pism oraz dowodów;
- Doręczenia i potwierdzenia doręczeń (ze względu na bieg terminów);
- Wydanie i ogłoszenie orzeczeń oraz zarządzeń;
- Udostępnianie akt.

- Przyjmuje się jednolity dla całego sądownictwa plan ciągłości działania i odtwarzania elektronicznych akt na wypadek awarii, błędu ludzkiego oraz incydentu cyberbezpieczeństwa; zapewnia się: kopie repozytoriów akt w co najmniej dwóch niezależnych lokalizacjach oraz co najmniej jedną kopię odłączoną od bieżącego środowiska (chroniącą przed ransomware i masowym usunięciem danych); obowiązek cyklicznych testów odtworzenia; ograniczony i rozliczalny dostęp do kopii zapasowych (kluczowe operacje – jak odtworzenie i eksport – wymagają formalnej autoryzacji i są rejestrowane); po każdym odtworzeniu akt z kopii zapasowej przeprowadza się obowiązkową, automatyczną kontrolę zgodności odtworzonych dokumentów i kluczowych zdarzeń z niezmienialnym rejestrem DLT/blockchain opisanym w poprzednim punkcie.

NARZĘDZIA AI WSPIERAJĄCE SZYBKOŚĆ I JAKOŚĆ ORZEKANIA

- Strategia cyfryzacji sądownictwa powinna od początku zakładać rozwój narzędzi sztucznej inteligencji wspierających sędziów i kadrę pomocniczą w zadaniach rutynowych i powtarzalnych, w analizie obszernego materiału aktowego, we współtworzeniu i korzystaniu z zasobu materiałów wytworzonych przez sądy;
- W szczególności mowa o narzędziach pozwalających na:
  - Tworzenie na podstawie określonej metodologii automatycznych podsumowań treści pism i załączników, generowanie case overview, list twierdzeń/żądań stron, osi czasu zdarzeń i czynności procesowych – z możliwością weryfikacji przez odesłania do jednostek materiału aktowego;
  - Wyszukiwanie treści w aktach i dokumentach sądu z użyciem zapytań w języku naturalnym (Q&A) – z możliwością weryfikacji przez odesłania do jednostek materiału aktowego;
  - Automatyczną transkrypcję posiedzeń/rozpraw oraz generowanie według określonej metodologii ich skróconej wersji podobnej do tradycyjnego dyktowanego protokołu;
  - Generowanie na podstawie materiału aktowego projektów prostych pism (pisma o standardowej treści wymagające uzupełnienia odpowiednimi danymi sprawy, proste rozstrzygnięcia co do zagadnień wpadkowych, w szczególności wydawane w oparciu o algorytmizowalne przesłanki) i stałych elementów uzasadnień orzeczeń;
  - Automatyczne anonimizowanie materiału aktowego w celu udostępnienia wybranych dokumentów w publicznych bazach orzeczeń oraz w celu udostępnienia całości materiału aktowego w wewnętrznej bazie porównawczej akt;
  - Automatyczne opisywanie udostępnianych danych metadanymi ułatwiającymi ręczne wyszukiwanie w tych bazach;
  - Automatyczną analizę zawartości tych baz w celu wyszukiwania podobnych spraw lub zasobów potencjalnie nadających się do ponownego wykorzystania (opinii biegłych wydanych w podobnych przypadkach, opinii ws. prawa obcego itd.).

- Narzędzia te powinny działać z wykorzystaniem RAG – technologii łączącej zdolności wielkiego modelu językowego dotyczące rozumienia i parafrazowania języka naturalnego z mechanizmem wyszukiwania informacji wyłącznie w kontrolowanym zasobie, w sposób istotnie ograniczający ryzyko tzw. halucynacji modelu;
- Docelowo podstawowym mechanizmem tłumaczenia dokumentów procesowych powinny stać się wyspecjalizowane modele AI wdrożone w infrastrukturze państwowej i przystosowane do potrzeb wymiaru sprawiedliwości. Model powinien zakładać:
  - Możliwość automatycznego tłumaczenia dokumentów w całości lub w wybranych fragmentach;
  - Możliwość szybkiej ekstrakcji i tłumaczenia kluczowych fragmentów dokumentów liczących setki stron.
- Jednocześnie strona postępowania powinna mieć prawo zakwestionować tłumaczenie AI, wnosząc o powołanie biegłego tłumacza przysięgłego, jeżeli wykaże, że tłumaczenie w sposób istotny odbiega od znaczenia oryginału. W takim przypadku:
  - Koszty tłumaczenia ponosi w pierwszej kolejności strona wnioskująca;
  - Mechanizm kosztowy powinien mieć charakter antykwerulancki, tj. ograniczać ryzyko instrumentalnego kwestionowania tłumaczeń AI w celu przedłużenia postępowania;
  - W razie potwierdzenia istotnych nieprawidłowości – koszty podlegają zwrotowi;
  - Sąd może ograniczyć tłumaczenie przysięgłe wyłącznie do fragmentów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.
- Narzędzia te powinny być z założenia projektowane jako służące wyłącznie ułatwieniu pracy biurowej; nie mogą zastępować samodzielnej oceny człowieka; każdy wynik wygenerowany przez tego rodzaju narzędzie wymaga weryfikacji przez uprawnionego pracownika/sędziego, który odpowiada za jego wykorzystanie w sposób powodujący skutki procesowe.

ZAUTOMATYZOWANA SPRAWOZDAWCZOŚĆ STATYSTYCZNA

- Sprawozdania statystyczne (formularze MS-S) oraz karty statystyczne powinny być w możliwie najszerszym zakresie wytwarzane automatycznie na podstawie danych rejestrowanych w elektronicznych repertoriach oraz – zintegrowanym z nimi – repozytorium akt elektronicznych;
- Należy oprzeć pomiar obciążenia pracą na śladach czynności w elektronicznym repertorium; system repertoryjny powinien udostępniać proste narzędzie trackowania czasu pracy do choćby obowiązkowego ewidencjonowania czasu poświęconego na zadania, które nie pozostawiają śladu w logach systemu (np. czytanie akt);
- Dane pozyskiwane w ramach sprawozdawczości statystycznej powinny być automatycznie przetwarzane i publikowane w ISWS w postaci regularnie aktualizowanych zestawień i uproszczonych raportów podających zrozumiałe dla opinii publicznej informacje o spodziewanym czasie trwania postępowań sądowych według rodzaju sprawy i instancji;
- Dane wynikające z trackowania aktywności w elektronicznych repertoriach powinny być automatycznie agregowane i analizowane na potrzeby rzetelnego szacowania pensum sędziego.

ODMIEJSCOWIENIE POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH I SPRAWNE ROZPRAWY ZDALNE

- Należy ograniczyć stosowanie zasady właściwości miejscowej wyłącznie do spraw, w których bezpośrednia styczność sądu ze stronami ma kluczowe znaczenie; w pozostałych rodzajach spraw należy

dopuścić możliwość prowadzenia postępowania przez sąd – nawet bardzo oddalony od miejsca zamieszkania stron – który jest w stanie zapewnić najszybsze załatwienie sprawy;

- Należy zapewnić systemowe rozwiązania pozwalające uczynić z rozprawy zdalnej podstawowe i niezawodne narzędzie w postępowaniu sądowym – w tym w szczególności:
  - Przepisy procesowe zgodne z rekomendacjami CEPEJ co do zasad prowadzenia rozpraw zdalnych z zachowaniem standardów prawa do sądu;
  - Obowiązek stosowania przez sądy jednej centralnie utrzymywanej platformy rozpraw zdalnych, zintegrowanej z systemem elektronicznych akt oraz jednolite standardy techniczne zapewniające niezawodne działanie infrastruktury technicznej rozpraw zdalnych – z obowiązkiem kontroli tychże w ramach nadzoru administracyjnego;
  - **Minimalny standard wyposażenia i dostępności:** należy zapewnić, aby każdy sąd dysponował wystarczającą liczbą stanowisk do rozpraw zdalnych – w miarę możliwości rozprawy bez częściowo osobistego udziału uczestników postępowania powinny móc odbywać się poza salą rozpraw, zwłaszcza w sądach z małą liczbą sal;
  - Obowiązek próby technicznej i zapewnienie wsparcia technicznego dla kadry sądowej i uczestników postępowania;
  - Obowiązek wyznaczenia pracowników sekretariatów odpowiedzialnych za przygotowanie rozpraw zdalnych, system szkoleń dla pracowników sekretariatów.

PUNKTY SĄDOWE

- Tworzy się punkty sądowe (w razie uzasadnionej potrzeby także poza siedzibami sądów, przy urzędach jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie porozumień prezesów sądów II instancji z władzami samorządowymi), w których zapewnia się podstawową obsługę osób wykluczonych cyfrowo, obejmującą w szczególności:
  - Utrzymywanie stanowisk do udziału w rozprawach zdalnych w warunkach zapewniających prywatność i ze wsparciem kompetentnego pracownika przy nawiązaniu połączenia i w razie bieżących problemów z obsługą;
  - Wsparcie kompetentnego pracownika punktu w korzystaniu z innych usług cyfrowych;
  - Przyjmowanie i digitalizację pism wnoszonych w formie papierowej.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wdrożenie elektronicznych akt z blockchainem, narzędzi AI RAG oraz sieci punktów sądowych wymaga inwestycji w infrastrukturę IT i szkolenia – szacunkowo **250–350 mln zł** w ciągu pierwszych **3 lat**.

Korzyści finansowe: eliminacja kosztów papieru, druku i archiwizacji oraz skrócenie czasu pracy sekretariatów o tysiące godzin – oszczędności **120–180 mln zł** rocznie.

Dla zwykłych obywateli oznacza to koniec kolejek, dojazdów i oczekiwania na kopie akt – akta zawsze dostępne online, bezpieczne i nie do podrobienia.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to przyspieszenie postępowań o **15–25%**, możliwość równoległej pracy i osiągnięcie przez Polskę nowoczesnego, europejskiego poziomu cyfryzacji sądów.

Oszczędności przyniosą ograniczenie papierowej korespondencji, przechowywania i transportu akt oraz mniejsze obciążenie sekretariatów czynnościami technicznymi. Łącznie z doręczeniami elektronicznymi, opisanymi w kolejnym podrozdziale, nakłady wyniosą **350–500 mln zł**, a oszczędności **450–655 mln zł** rocznie.

Doręczenia sądowe – pismo w portalu, powiadomienie w telefonie

ABSTRAKT

Koniec z tym, że nie odbierasz listu z sądu i nagle przegrywasz sprawę, o której nawet nie wiedziałeś!

Aktualny system doręczeń sądowych jest archaiczny, drogi i nieskuteczny. Poczta Polska doręcza pisma z opóźnieniem, awiza giną, a fikcja doręczenia po 14 dniach sprawia, że ludzie tracą prawo do obrony, nie wiedząc nawet, że sprawa się toczy. Koszt jednego listu sądowego jest wyższy niż koszt profesjonalnej przesyłki kurierskiej, a sekretariaty marnują godziny na ręczne pakowanie kopert. W efekcie postępowania się przedłużają, a obywatele tracą zaufanie do sądów.

Proponowane rozwiązanie zmienia reguły gry:

- *Doręczenia będą odbywać się przede wszystkim elektronicznie przez Portal Informacyjny Sądów Powszechnych (z powiadomieniem SMS, e-mail i w aplikacji mObywatel);*
- *Rejestr PESEL stanie się głównym, aktualnym źródłem adresów, telefonów i e-maili;*
- *Pierwsze pismo w sprawie będzie dodatkowo wysyłane pocztą dla pewności;*
- *Doręczenie papierowe pozostanie tylko w wyjątkowych przypadkach (wykluczeni cyfrowo lub brak danych w rejestrze), ale z wyższymi standardami – doręczyciel musi dwukrotnie próbować oddać list do rąk własnych;*
- *Powstają punkty wsparcia w urzędach gmin dla osób, które nie radzą sobie z internetem.*

*Dzięki temu pisma będą docierać szybko i pewnie, fikcja doręczenia stanie się rzadkością, a koszty doręczeń spadną o co najmniej **35%** w ciągu kilku lat. Sekretariaty zyskają czas na prawdziwą pracę, a obywatele nie będą już tracić spraw przez brak listu. Reforma jest inwestycją zwrotną – początkowe koszty infrastruktury szybko się zwrócą dzięki ogromnym oszczędnościom na papierowej korespondencji.*

#CYFRYZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#PRZEJRZYSTOŚĆ** **#UCZCIWOŚĆ**

PROBLEMY

System doręczeń sądowych jest złożony, kosztowny i zawodny. Brakuje w nim systemowych rozwiązań zapewniających pewność doręczenia oraz trwały i łatwy dostęp do treści pism procesowych. Dodatkowo archaiczny system wysyłki pism obciąża sekretariaty, angażując czas urzędników sądowych, który mógłby być wykorzystany lepiej.

OGRANICZONA SKUTECZNOŚĆ DORĘCZEŃ SĄDOWYCH

- Pisma doręczane pocztą najczęściej nie trafiają bezpośrednio do adresatów; konieczność fizycznego odbioru awizowanych przesyłek jest uciążliwa; wiele przesyłek nie zostaje odebranych tylko z powodu tego utrudnienia; większość jest odbierana tuż przed upływem terminu, co powoduje zbędne opóźnienia w biegu postępowania;
- Istnieje problem nieprawidłowego awizowania przesyłek – adresaci otrzymują jedno awizo lub nie otrzymują go wcale, a mimo to sądy uznają przesyłki za dostarczone na podstawie błędnych informacji od operatora pocztowego;

- Jeśli pismo wysłano pod błędny lub nieaktualny adres, a przesyłkę jedynie awizowano, do akt sprawy najczęściej nie trafia stosowna informacja zwrotna;
- Przepisy o doręczeniach nie nakładają na sąd obowiązku reakcji na powtarzające się zwroty pism, które mogą świadczyć o tym, że są wysyłane na błędny lub nieaktualny adres albo niepoprawnie awizowane;
- Niektóre pisma mogą być doręczane stronom i ich pełnomocnikom drogą elektroniczną w Portalu Informacyjnym Sądów Powszechnych, jednak zakres takich doręczeń jest ograniczony i nie w pełni przewidywalny; sąd publikuje w portalu zasadniczo jedynie dokumenty sporządzone przez sąd, które nie wymagają doręczenia odpisów pism wniesionych przez innych uczestników postępowania, chyba że dysponuje ich wersją cyfrową; portal nie zawiera również obowiązkowych informacji o pismach doręczanych w tradycyjny sposób.

WYSOKIE KOSZTY DORĘCZEŃ SĄDOWYCH

- Poczta Polska S.A. w ostatnim postępowaniu przetargowym dotyczącym obsługi sądów zaoferowała stawkę **13,62 zł** brutto za najtańszy list rejestrowany o masie do 500 g. W porównaniu z dotychczas obowiązującą ceną tego rodzaju przesyłki (**7,75 zł** brutto) oznacza to wzrost o ok. **75%**;
- Zgodnie z najnowszym raportem Prezesa UKE dotyczącym stanu rynku pocztowego w 2024 r. średnia cena usługi kurierskiej (w typowym przypadku gwarantującej wyższą jakość i skuteczność doręczenia) wynosi **9,53 zł**. Jest to kwota niższa od stawki zaoferowanej sądom przez Pocztę Polską S.A. o ponad **42%**; archaiczny system doręczeń listowych jest znacznie droższy niż o wiele skuteczniejsze doręczenia kurierskie.

OGRANICZENIA PRAWA DO SĄDU SPOWODOWANE NIESKUTECZNOŚCIĄ DORĘCZEŃ

- Przepisy wprowadzające fikcję doręczenia prowadzą do sytuacji, w których uczestnicy postępowania ponoszą konsekwencje procesowe czynności, z których treścią nie mieli realnej możliwości się zapoznać. Nawet jeśli adresat nie odebrał pisma z własnej winy, skutki, które to pociąga, są niewspółmiernie dolegliwe – nie tylko traci możliwość terminowej reakcji procesowej, ale nawet łatwego ustalenia, czego pismo dotyczyło; uzyskanie kopii pisma wymaga złożenia wniosku o udostępnienie akt; jeśli nie wie, którego z postępowań dotyczyło pismo lub jeśli było to pierwsze doręczenie w danej sprawie, uzyskanie kopii nieodebranego pisma jest szczególnie trudne i czasochłonne;
- Wprowadzenie instytucji doręczenia komorniczego w postępowaniu cywilnym miało ograniczyć negatywne skutki stosowania fikcji doręczenia w przypadku pierwszego doręczenia; jego skuteczność jest jednak w niektórych przypadkach ograniczona – tak dla pozwanego (sąd może mimo wszystko nie zarządzić próby doręczenia komorniczego na podstawie niedookreślonej przesłanki, że *aktualność wskazanego w pozwie adresu pozwanego nie budzi wątpliwości*), jak i dla powoda (jeśli pozwany przeprowadził się, ale nie zaktualizował danych adresowych w bazach publicznych, w których komornik może zasięgać informacji; z powodu krótkich terminów i niskich stawek komornicy najczęściej nie prowadzą wielkiego dochodzenia); jeżeli ustalenia komornika wskazują, że pozwany nie mieszka pod ostatnim znanym mu adresem, podjęcie postępowania lub ponowne wniesienie pozwu wymagają potencjalnie czasochłonnych wysiłków dla ustalenia aktualnego adresu pozwanego, a jeśli te nie przyniosą rezultatu, również wszczęcia postępowania o ustanowienie kuratora dla osoby nieznanej z miejsca pobytu; w tym skrajnym przypadku przepisy o doręczeniach powodują istotne faktyczne ograniczenie konstytucyjnych praw do sądu i rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

OBCIĄŻENIE PRACĄ SEKRETARIATÓW SĄDOWYCH

- Czynności związane z kompletowaniem i wysyłką korespondencji pochłaniają przeciętnie ok. **15%** czasu pracy sekretariatów sądowych;
- Czynności związane z wysyłką pism i rejestrowaniem potwierdzeń odbioru są zautomatyzowane, ale i tak pracochłonne, ponieważ sekretariaty używają do tego kilku osobnych systemów (systemy repertoryjno-biurowe, system obsługi przesyłek, EPO), które nie są w pełni zintegrowane i wymagają ręcznego przenoszenia danych; kompletowanie przesyłek odbywa się w całości ręcznie.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Proponowane rozwiązania zakładają wprowadzenie prostego systemu doręczeń, w którym pisma są co do zasady doręczane drogą elektroniczną, a fizyczne doręczanie papierowych wersji pism następuje wyjątkowo.

REUŻYWALNOŚĆ DANYCH TELEADRESOWYCH

- Należy ustanowić rejestr PESEL jedynym referencyjnym źródłem danych teleadresowych osób fizycznych dla organów władzy publicznej, rozszerzając zakres dostępnych w rejestrze danych o: aktualny adres do doręczeń, numer telefonu oraz adres e-mail;
- Należy wprowadzić zasadę, że ustalanie danych teleadresowych na potrzeby czynności procesowych i doręczeń w postępowaniach sądowych następuje w pierwszej kolejności na podstawie danych z rejestru PESEL;
- Sądy, organy administracji publicznej, Rejestr Danych Kontaktowych (RDK) i inne państwowe jednostki prowadzące masową obsługę interesantów (ZUS, NFZ) powinny, ilekroć uzyskają od stron lub interesantów informację o aktualnym adresie, numerze telefonu lub adresie e-mail, wnosić do rejestru PESEL stosowne wzmianki; w tym celu należy zapewnić odpowiednią integrację systemów biurowych tych organów lub jednostek z rejestrem PESEL;
- Należy nadać sądom prawo żądania informacji o danych teleadresowych uczestników postępowań sądowych w zakresie podobnym, w jakim korzystają z niego organy egzekucyjne (art. 761 § 1^1 k.p.c.);
- Należy wprowadzić powszechny obowiązek zgłaszania aktualnych danych teleadresowych w ramach procedury meldunkowej pod rygorem obciążenia kosztami procedur ustalania tych danych w postępowaniu sądowym; należy zobowiązać sądy, organy administracji publicznej i inne jednostki publiczne prowadzące masową obsługę interesantów do przypominania stronom i interesantom o tym obowiązku oraz o możliwości aktualizacji danych w RDK.

DORĘCZENIA ELEKTRONICZNE

- Co do zasady pisma sądowe doręcza się przez Portal Informacyjny Sądów Powszechnych;
- W portalu tworzy się konto dla każdej osoby fizycznej posiadającej numer PESEL oraz dla każdego podmiotu ujawnionego w KRS; konta są tworzone automatycznie (deterministyczne identyfikatory na bazie numerów rejestrowych), logowanie w portalu wymaga silnego uwierzytelnienia (e-dowód, profil zaufany, bankowa identyfikacja elektroniczna); uprawnienia dostępu do kont osób prawnych automatycznie ustala się na podstawie informacji o reprezentacji ujawnionej w KRS;
- W pismach procesowych wymaga się wskazania imion, nazwisk, numerów PESEL i ostatnich znanych danych teleadresowych osób fizycznych bądź nazw i numerów KRS osób prawnych; ustala się ograni-

czone czasowo prawo wskazywania danych stron i uczestników według dotychczasowych przepisów; weryfikacja pisma wszczynającego postępowanie obejmuje sprawdzenie zgodności imienia i nazwiska osoby fizycznej lub nazwy osoby prawnej z danymi wpisanymi za numerem rejestrowym; niezgodność tychże jest wadą pisma skutkującą wezwaniem do usunięcia braków formalnych;

- Jeśli do pisma muszą być załączone odpisy innych pism, a te wniesiono w formie pisemnej, sąd jest obowiązany do ich digitalizacji; minimalne wymaganie dotyczy przynajmniej dołączenia skanów, docelowo tego rodzaju załączniki powinny spełniać standardy WCAG;
- W przypadku doręczeń osobom fizycznym działającym bez profesjonalnego pełnomocnika nie obowiązuje fikcja doręczenia po 14 dniach od nadania pisma – zwłoka takiej osoby jest przesłanką do dodatkowego doręczenia pisma pocztą;
- Adresaci są powiadamiani o nadaniu pisma sms-em, e-mailem i/lub powiadomieniem push w aplikacji mObywatel; wszelkie powiadomienia muszą zawierać wskazanie sądu i sygnatury sprawy; jeśli rejestr PESEL nie dostarcza żadnych danych pozwalających nadać tego rodzaju powiadomienia, stanowi to przesłankę do dodatkowego doręczenia pisma pocztą;
- Co do zasady doręczenie pisma następuje z chwilą otwarcia w Portalu Informacyjnym.

SZCZEGÓLNY REŻIM PIERWSZEGO DORĘCZENIA

- Przed pierwszym doręczeniem w sprawie sąd jest obowiązany zweryfikować/ustalić aktualne dane teleadresowe wszystkich adresatów na podstawie zapytania do rejestru PESEL; jeśli ostatnia wzmianka o danych kontaktowych jest starsza niż rok i próba kontaktu telefonicznego/mailowego zakończyła się niepowodzeniem, sąd może skorzystać z prawa żądania informacji o danych teleadresowych, o których mowa wyżej;
- Pismo inicjujące postępowanie sądowe doręcza się dodatkowo pocztą.

FIZYCZNE DORĘCZENIE PISMA

- Pisma doręcza się pocztą zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami o doręczeniach pism sądowych;
- Ministerstwo Sprawiedliwości lub centralna administracja sądowa zlecają pocztowe doręczenie pism podmiotowi dającemu rękojmię ich właściwego wykonania zgodnie z minimalnymi standardami:
  - Doręczyciel przynajmniej dwukrotnie podejmuje próbę oddania pisma do rąk własnych adresata lub jego domownika niebędącego stroną postępowania, przy czym kolejne próby są podejmowane w odstępie **3–4 dni**, o różnych porach (np. przed 15:00/po 18:00);
  - Doręczyciel jest w stanie udokumentować próby doręczenia (geolokalizacja; raporty z prób doręczenia do rąk adresata lub domowników);
  - Doręczyciel pozostawia awizo, tylko jeśli udokumentowane próby oddania pisma do rąk własnych adresata lub jego domowników były nieskuteczne;
  - Awizo zawiera wyraźną informację o tym, że przesyłka jest pismem sądowym, oznaczenie sądu i sygnatury sprawy, pouczenie o fikcji doręczenia;
  - Przy czym preferuje się operatorów oferujących możliwość odbioru przesyłki w automacie pocztowym na podstawie elektronicznego uwierzytelnienia.
- Fikcja doręczenia następuje po kilku (3–5) dniach od awizowania przesyłki, co jednak nie pozbawia adresata możliwości odebrania przesyłki, którą przechowuje się w placówce pocztowej przynajmniej

przez miesiąc (jeśli przesyłkę pozostawia się w automatach pocztowych, termin na wyjęcie przesyłki może być krótszy, po jego upływie operator powinien jednak umożliwiać adresatowi fizyczny odbiór przesyłki w innym wskazanym miejscu);

- Jeśli próba doręczenia pisma pocztą nie została przeprowadzona prawidłowo lub prawidłowo udokumentowana, sąd zarządza ponowne doręczenie pocztą z zachowaniem wskazanych wyżej standardów. Doręczenia komornicze zostają zniesione (zob. rozdział 6);
- Jeśli zarządzono dodatkowe doręczenie pocztą, a w międzyczasie otwarto elektroniczną wersję pisma, skutek doręczenia następuje z datą otwarcia pisma w Portalu Informacyjnym lub z datą potwierdzenia fizycznego odbioru pisma, zależnie od tego, które z tych zdarzeń miało miejsce wcześniej.

DORĘCZENIA WYKLUCZONYM CYFROWO

- Jeżeli w danych okolicznościach nie można racjonalnie oczekiwać, iż adresat będzie w stanie korzystać z portalu doręczeń (w szczególności jeśli brak oznak korzystania przez adresata z Portalu Informacyjnego lub jeśli adresat wyraźnie oświadczył, że nie jest w stanie z niego korzystać), albo jeżeli doręczenie przez portal jest niemożliwe (w szczególności jeśli adresat nie ma obowiązkowego konta do doręczeń w Portalu Informacyjnym), sąd zarządza doręczenie pocztą;
- Osoba, która nie może lub nie chce korzystać z Portalu Informacyjnego, może w każdym czasie ustanowić pełnomocnika do doręczeń sądowych.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wdrożenie obowiązkowych kont doręczeń elektronicznych i integracji z rejestrem PESEL wymaga inwestycji w Portal Informacyjny – szacunkowo **100–150 mln zł** w ciągu **2 lat**.

Korzyści finansowe: spadek wolumenu doręczeń papierowych o **35–50%** (aktualnie ok. **950 mln zł** rocznie na Pocztę Polską) – oszczędności **330–475 mln zł** rocznie.

INFOGRAFIKA — KOSZTY SYSTEMU DORĘCZEŃ SĄDOWYCH

ok. 950 mln zł
obecny roczny koszt doręczeń papierowych przez Pocztę Polską

330–475 mln zł
szacowane roczne oszczędności po cyfryzacji doręczeń

Dla zwykłych obywateli oznacza to, że fikcja doręczenia i awizo staną się wyjątkiem, a pisma będą docierać natychmiast.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to likwidacja setek milionów złotych marnowanych na papier i pocztę oraz wyższa pewność obrotu prawnego.

Reforma jest inwestycją zwrotną – początkowe nakłady (**100–150 mln zł**) zwrócą się w pierwszym roku po pełnym wdrożeniu, a oszczędności wyniosą **330–475 mln zł** rocznie.

Bibliografia Rozdziału 4

1. Raporty i dokumenty instytucji publicznych

- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. *Raport o stanie rynku pocztowego w 2024 r.* Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej, 30 maja 2025. Dostępny w: https://bip.uke.gov.pl/raporty/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2024-r-%2C99.html
- Rzecznik Praw Obywatelskich. *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury doręczania korespondencji sądowej* (nr sprawy: V.510.176.2015.ŁK). Warszawa, 20 grudnia 2016. Dostępny w: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20w%20sprawie%20procedury%20dor%C4%99czania%20korespondencji%20s%C4%85dowej.pdf
- Rzecznik Praw Obywatelskich. *Awizowanie przesyłek sądowych, gdy adresat nie mieszka pod danym adresem. Poczta Polska podtrzymuje swe stanowisko*. Biuletyn Informacji Publicznej, 17 maja 2024 (aktualizacja: 27 czerwca 2024). Dostępny w: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przesylki-sadowe-awizowanie-poczta-polska-odpowiedz

2. Opracowania naukowe i artykuły

- Frąckowiak, Hanna. „Fikcja doręczenia pisma procesowego osobie fizycznej prowadzącej ewidencjonowaną działalność gospodarczą: praktyczne aspekty zagadnienia". *Studia Prawnoustrojowe* 2012, nr 17, s. 9–25. Dostępny w: https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/studia-prawnoustrojowe/2012-numer-17/studia_prawnoustrojowe-r2012-t-n17-s9-25.pdf
- Rylski, Piotr. „Skuteczność doręczeń w procesie cywilnym". *Prawo w działaniu. Sprawy cywilne* 2013, nr 15, s. 55–85. Dostępny w: https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2025/09/Piotr-Rylski-Skutecznosc-doreczen-w-procesie-cywilnym-55.pdf
- Szachta, Joanna. „Doręczenie korespondencji pozwanemu przez komornika sądowego. Zagadnienia wybrane. Problemy praktyczne". *Forum Prawnicze* 2019, nr 6(56), s. 45–54. DOI: 10.32082/fp.v6i56.250

Rozdział 5. Odciążenie sądów powszechnych – sprawy niesporne poza sąd, upowszechnienie mediacji i powołanie sądów do drobnych spraw

WSTĘP

Ograniczymy kognicję sądów powszechnych i wzmocnimy pozasądowe metody rozwiązywania sporów – tak, by sąd wreszcie zajmował się prawdziwą sprawiedliwością, a nie papierkową robotą i sprawami, które załatwi notariusz lub mediator w kilka dni.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

Polskie sądy powszechne od lat zmagają się z dramatycznym przeciążeniem, które wynika nie tylko z liczby spraw, lecz przede wszystkim z ich nieadekwatnego zakresu. Sądy wykonują masę czynności czysto technicznych i administracyjnych, które nie wymagają orzekania w rozumieniu konstytucyjnym.

Do najważniejszych problemów należą:

- Nadmiernie szeroka kognicja sądów – zajmują się sprawami rejestrowymi (KRS), nadawaniem klauzul wykonalności, wpisami do ksiąg wieczystych, drobnymi sporami konsumenckimi i ubezpieczeniowymi;
- Marginalne wykorzystanie mediacji i innych metod ADR – zaledwie ok. **1%** spraw kierowanych jest do mediacji, a świadomość społeczna tej instytucji wynosi zaledwie **30%**;
- Zalew drobnych spraw w sądach rejonowych (co piąta sprawa cywilna poniżej **600 zł**, tysiące wykroczeń i spraw z oskarżenia prywatnego), które blokują wokandy dla spraw naprawdę poważnych.

Konsekwencje tego stanu są dotkliwe dla wszystkich. Zwykli obywatele tracą miesiące, a często lata życia na oczekiwanie na rozstrzygnięcie spraw, które mogłyby być załatwione szybko i blisko domu. Przedsiębiorcy i konsumenci działają w warunkach chronicznej niepewności i przewlekłości, co hamuje obrót gospodarczy i inwestycje. Państwo ponosi ogromne, niepotrzebne koszty utrzymania przeładowanego systemu, marnując czas sędziów i urzędników na czynności, które mogłyby być realizowane taniej i sprawniej przez notariuszy, urzędy czy mediatorów.

Nadrzędnym celem reformy jest radykalne zmniejszenie wpływu spraw do sądów powszechnych poprzez ograniczenie ich kognicji oraz realne wzmocnienie pozasądowych i alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Chcemy, aby sąd stał się miejscem ostatecznego rozstrzygania naprawdę ważnych i spornych kwestii, a nie masowej fabryki klauzul, wpisów rejestrowych i drobnych roszczeń.

Realizacja tej wizji wymaga osiągnięcia trzech strategicznych priorytetów:

1. Przekazanie kompetencji technicznych i administracyjnych innym organom i zawodom zaufania publicznego;

2. Uproszczenie i przyspieszenie procedur w sprawach niespornych i drobnych;

3. Systemowe upowszechnienie mediacji, koncyliacji i sądów polubownych oraz stworzenie sieci sądów pokoju.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Przeniesienie spraw technicznych i administracyjnych

Notariuszom przekazujemy kompetencje w zakresie nadawania klauzul wykonalności, wpisów do ksiąg wieczystych, spraw rejestrowych KRS oraz prostych spraw spadkowych i konsumenckich. Urzędy marszałkowskie i UOKiK przejmują część spraw konsumenckich i regulacyjnych. Sądy powszechne przestają być „urzędem rejestracyjnym".

FILAR 2

Obowiązkowa mediacja i koncyliacja notarialna

Wprowadzamy obowiązkową próbę mediacji w wybranych kategoriach spraw – m.in. o roszczenia majątkowe do sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (**28 836 zł** w 2026 r.), w tym z umów konsumenckich, oraz w sporach rodziców o sposób sprawowania pieczy nad dzieckiem i kontakty – a także koncyliację notarialną jako alternatywę dla postępowania sądowego w drobnych sporach. Mediacja staje się realnym filtrem – brak próby mediacji skutkuje zwrotem pozwu.

FILAR 3

Sieć sądów pokoju

Tworzymy sieć sądów pokoju jako szybki i tani tryb rozpoznawania drobnych spraw cywilnych (do sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę), wszystkich spraw o wykroczenia i spraw z oskarżenia prywatnego. Sąd pokoju jest miejscem i składem sądu I instancji na obszarze gminy, w którym orzeka jednoosobowo sędzia pokoju wybierany lokalnie, z uproszczoną procedurą i niskimi opłatami.

Szczegółowe rozwiązania legislacyjne, analiza zgodności z Konstytucją i praktykami europejskimi, kosztorys oraz harmonogram wdrożenia znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli reforma oznacza przede wszystkim **znacznie szybsze i tańsze załatwianie spraw, które nie wymagają sędziego**. Zmiana alimentów, wpis hipoteki przy kredycie mieszkaniowym, rejestracja spółki, drobny spór konsumencki czy sąsiedzki – wszystko to będzie można załatwić u notariusza, w urzędzie marszałkowskim, przed UOKiK lub w sądzie pokoju – w tygodnie, a nie miesiące czy lata. Obowiązek przedsądowej próby mediacji oraz rozwój koncyliacji notarialnej zachęcą do ugodowego rozwiązywania sporów zamiast kosztownej i długotrwałej konfrontacji. Ludzie odzyskają poczucie, że system działa sprawnie i blisko nich, a nie jest fabryką papierów.

Dla całego wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są systemowe i wymierne. Sądy powszechne zostaną realnie odciążone o kilkadziesiąt procent drobnego wpływu – sędziowie zyskają czas na skomplikowane sprawy karne, cywilne i rodzinne, które naprawdę tego czasu potrzebują. Zmniejszenie obciąże-

nia sekretariatów, mniej tomów akt, mniej wokand – to wszystko przełoży się na skrócenie terminów rozpoznawania spraw i spadek zaległości. Państwo zaoszczędzi na utrzymaniu nadmiaru etatów administracyjnych i kosztach przewlekłości. Zakładamy, że oszczędności wynikające z odciążenia sądów – m.in. dzięki przeniesieniu rejestracji KRS do urzędów marszałkowskich i egzekucji nieruchomości poza sądy – zrównoważą koszty wdrożenia i obsługi nowych rozwiązań, zapewniając neutralność budżetową reformy, a docelowo możliwość ograniczenia wydatków.

Kluczowe liczby rozdziału

- **Ok. 1%** – odsetek spraw kierowanych obecnie do mediacji w sądach powszechnych;
- **30%** – szacunkowy poziom świadomości społecznej na temat mediacji i ADR;
- **Co piąta sprawa cywilna** – wartość poniżej **600 zł** (drobne roszczenia blokujące wokandy);
- **Tysiące spraw rejestrowych KRS** rocznie – obecnie obciążających sądy rejonowe;
- **Do 40–50%** – spodziewany spadek wpływu drobnych spraw cywilnych po wdrożeniu reformy;
- **0** – brak centralnej bazy danych o skuteczności mediacji i ADR w skali kraju.

Źródło: *dane Ministerstwa Sprawiedliwości, Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, raporty NIK i praktyki europejskie*

Koszty jednorazowe to dostosowanie procedur notarialnych i urządzenie sal sędziów pokoju – szacunkowo kilkadziesiąt milionów złotych w perspektywie **2–3 lat**. Kosztem stałym jest fundusz płac sędziów pokoju: ok. **190–290 mln zł** rocznie (bez składek pracodawcy). Pozostałe elementy (przekazanie kompetencji, obowiązek mediacji, koncyliacja notarialna) są budżetowo neutralne lub przynoszą oszczędności. W zamian zyskujemy: skrócenie średniego czasu trwania spraw cywilnych o **20–40%**, zmniejszenie zaległości w sądach rejonowych, realny wzrost wykorzystania ADR do **15–20%** w wybranych kategoriach oraz wyższą satysfakcję społeczną z wymiaru sprawiedliwości. Długoterminowo oszczędności na przewlekłości i mniejszym obciążeniu systemu mogą sięgnąć setek milionów złotych rocznie.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Szczegółową analizę obecnego zakresu kognicji sądów powszechnych i skutków nadmiernego obciążenia;
- Kompleksowy opis wszystkich proponowanych rozwiązań (nowe kompetencje notariuszy, sądy pokoju, koncyliacja notarialna, obowiązek mediacji, rozjemstwo w zamówieniach publicznych);
- Pełny bilans finansowy, organizacyjny i społeczny zmian;
- Harmonogram wdrożenia oraz niezbędne projekty ustaw.

Zakres właściwości sądów – wyprowadzenie z sądów spraw niespornych, większa rola notariuszy i administracji

ABSTRAKT

Koniec z tym, że sąd zajmuje się sprawami, które notariusz lub urząd załatwiłby w kilka dni!

Polskie sądy powszechne są dramatycznie przeciążone sprawami, które nie wymagają udziału sędziego. Sądy rejestrują spółki, nadają klauzule wykonalności na akty notarialne, wpisują zmiany do ksiąg wieczystych i rozstrzygają tysiące drobnych spraw konsumenckich oraz ubezpieczeniowych. W efekcie prawdziwe, skomplikowane spory czekają miesiącami lub latami, a obywatele tracą czas i nerwy w kolejkach.

Proponowane rozwiązanie to szerokie ograniczenie zakresu spraw, którymi zajmują się sądy powszechne:

- *Notariusze będą nadawać klauzule wykonalności do aktów notarialnych oraz dokonywać bezpośrednich wpisów do ksiąg wieczystych (z możliwością zażalenia do sądu);*
- *Egzekucja z nieruchomości (z wyjątkiem lokali mieszkalnych) będzie przebiegać bez udziału sądu;*
- *Rodzice będą mogli zmieniać orzeczenia alimentacyjne, dotyczące pieczy i kontaktów z dzieckiem w drodze aktu notarialnego;*
- *Spory konsumenckie będą rozstrzygane w nowym, szybkim postępowaniu przed UOKiK;*
- *Cały pion ubezpieczeń społecznych (zasiłki, emerytury, renty) przejdzie do sądów administracyjnych.*

Dzięki temu sądy powszechne zostaną realnie odciążone, a proste i techniczne sprawy będą załatwiane znacznie szybciej i taniej. Zakładamy, że oszczędności wynikające z odciążenia sądów zrównoważą koszty wdrożenia i obsługi nowych rozwiązań, zapewniając neutralność budżetową reformy, a docelowo możliwość ograniczenia wydatków. Wreszcie sąd będzie zajmował się tym, do czego jest powołany – prawdziwą sprawiedliwością, a nie papierkową robotą.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEM

Nadmiernie szeroki zakres spraw, którymi zajmują się sądy powszechne, powoduje, że wpływ spraw do sądów jest zbyt wysoki. Sądy wbrew logice efektywności zajmują się szeregiem problemów, które wiążą się z domeną prawa administracyjnego, funkcjonowaniem rejestrów publicznych czy sprawami prywatnymi, które mogą zostać z łatwością rozwiązane przed notariuszem.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Przeniesienie części spraw poza właściwość sądów powszechnych istotnie wpłynie na ich odciążenie. Dzięki zmniejszonemu wpływowi spraw przewidujemy skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcia postępowań. Ponadto przeniesienie części spraw poza właściwość sądu pozwoli na ich szybsze procedowanie.

PRZYZNANIE NOTARIUSZOM UPRAWNIENIA DO NADAWANIA KLAUZUL W PRZYPADKACH OKREŚLONYCH W ART. 777 § 1 PKT 4–6 K.P.C.

- ***Ratio legis*:** mimo że klauzule wykonalności nadają obecnie w znacznej mierze referendarze, czynność ta pozostaje w dużej mierze techniczna. Przesuwając ją do kompetencji notariuszy, zmniejszymy obciążenie sądów. Pozwoli to także na przesunięcie kolejnych czynności do kompetencji referendarzy;
- Na nadanie klauzuli wykonalności przez notariusza służyć będzie zażalenie do sądu, co stanowić będzie zabezpieczenie przed ewentualnymi nadużyciami;
- Warto podkreślić, że przeniesienie nadawania klauzul wykonalności do kompetencji notariuszy pozwoli przyspieszyć ostatni etap postępowania po wygranym procesie – tj. egzekucję wierzytelności. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają również dostępność notariuszy oraz znacznie łatwiejsze niż w sądzie dopasowanie terminu wizyty;
- Już obecnie polskie prawodawstwo przewiduje, że tytułem egzekucyjnym może być szereg aktów notarialnych, co uregulowane zostało w art. 777 § 1 pkt 4–6 k.p.c;
- Nowa regulacja pozwalająca notariuszom na nadawanie klauzul wykonalności ograniczona będzie do klauzul wykonalności związanych z tytułami egzekucyjnymi będącymi aktami notarialnymi (art. 777 § 1 pkt 4–6 k.p.c.);
- Ograniczenie to wynika z faktu, że te konkretne tytuły egzekucyjne (akty notarialne) nie pochodzą od sądu, w związku z czym nie powstanie konieczność przekazywania do sądu odpisu/potwierdzenia wskazującego na nadanie klauzuli wykonalności przez notariusza;
- Przyznanie notariuszom szerszego prawa do nadawania klauzul wykonalności mogłoby powodować sytuacje, w których tytuły wykonawcze byłyby dublowane – np. zwracano by się o nadanie klauzuli wykonalności do sądu oraz do notariusza. Nawet utworzenie systemu informatycznego nie gwarantowałoby w takim stanie prawnym, że nie dojdzie do nadużyć związanych z opóźnieniami w obiegu informacji;
- Równowaga pomiędzy przekazaniem kompetencji usprawniającym postępowanie a interesem obywateli;
  - Za ograniczonym do wybranych spraw (art. 777 § 1 pkt 4–6 k.p.c.) przekazaniem możliwości nadawania klauzul wykonalności notariuszom przemawia także fakt doniosłości tego typu czynności, które – w przypadku błędów lub nadużyć – mogą mieć daleko idące konsekwencje dla obywateli. Należy mieć na uwadze także stanowisko środowisk referendarzy, których opinie zasługują na uwagę (referendarze należą do sfery budżetowej, a w miejsce dotychczasowych kompetencji mogą otrzymać kolejne zadania – nie kierują się więc materialnym interesem przy ocenie propozycji zmian legislacyjnych);
  - Referendarze są zaniepokojeni m.in. propozycjami rozszerzenia kompetencji notariuszy w zakresie choćby spraw rejestrowych, dotyczących wpisów do ksiąg wieczystych czy nakazów zapłaty. Referendarskie stowarzyszenia, we wspólnym stanowisku, wskazują, że priorytetem powinien być interes obywateli. W ich ocenie takie kroki osłabią bezpieczeństwo obrotu prawnego, ponieważ notariusz – jak wskazują – dokonujący danej czynności nie gwarantuje w pełni dokonania jej prawidłowej kontroli.
- Wydzielenie początkowo jedynie części obowiązków w zakresie nadawania klauzul wykonalności na rzecz notariuszy pozwoli sprawdzić, jak dane rozwiązanie sprawdzi się w rzeczywistości, i pozwoli znacząco ograniczyć krytykę proponowanych zmian przez środowiska referendarskie.

POSTĘPOWANIE UPOMINAWCZE PRZED NOTARIUSZEM

- Postępowanie upominawcze przed notariuszem dotyczy bezspornych roszczeń pieniężnych nieprzekraczających 100 tys. złotych udowodnionych dokumentami (zamknięty katalog: dokument urzędowy, weksel, faktura VAT, rachunek zaakceptowany przez dłużnika, wezwanie do zapłaty wraz z pisemnym uznaniem długu), które stały się wymagalne nie wcześniej niż 3 lata przed złożeniem wniosku;
- Wierzyciel ma swobodę wyboru między ścieżką sądową a postępowaniem przed notariuszem, ew. z obowiązkową ścieżką notarialną dla najmniej ryzykownych spraw (wierzytelności z umów B2B poniżej **20 tys. zł**);
- Właściwość notariuszy nie jest ograniczona miejscowo (ew. ograniczona do województwa – wzgląd na szybkość przekazania dokumentów w razie sprzeciwu od nakazu); wnioski składa się przez elektroniczną usługę KRN i są przydzielane losowo, notariusz jest wyłączony ze sprawy dotyczącej jego klientów, co powinien zapewniać automatyczny system losowania;
- Obowiązek automatycznego (państwowy LLM) sprawdzenia umowy konsumenckiej co do klauzul abuzywnych wpisanych do Rejestru klauzul niedozwolonych, wynik pozytywny blokuje możliwość złożenia wniosku;
- Ustawowy termin na wydanie nakazu zapłaty – do pięciu dni roboczych;
- **Prawo sprzeciwu od nakazu (termin: 14 dni**, ew. miesiąc przy umowach konsumenckich); sprzeciw nie wymaga dokładnego uzasadnienia, nakaz traci moc w części zaskarżonej sprzeciwem.

PRZENIESIENIE SPRAW ZWIĄZANYCH Z WPISEM DO KSIĘGI WIECZYSTEJ DO KOMPETENCJI NOTARIUSZY

- Już obecnie notariusz zobligowany jest do wprowadzenia do księgi wieczystej wzmianki niezwłocznie po dokonaniu czynności. W tych przypadkach zasadne będzie nadanie notariuszom uprawnienia do dokonania wpisu do księgi wieczystej. Skróci to obecnie stosowaną ścieżkę, tj. dokonanie wzmianki przez notariusza, która następnie zatwierdzana jest przez sąd, który dokonuje wpisu w księdze wieczystej;
- Mając na uwadze, że księgi wieczyste dają rękojmię wiary publicznej, wskazane jest, aby jak najszybciej po dokonaniu czynności (np. sprzedaży czy obciążenia prawem) stan faktyczny miał odzwierciedlenie w treści księgi wieczystej;
- Czas oczekiwania na wpis już od lat w wielu miejscach w Polsce – zwłaszcza w dużych miastach – wynosi kilka miesięcy, a czasami przekracza nawet rok;
- Nie koresponduje to z rękojmią wiary publicznej i paraliżuje obrót nieruchomościami. Osoba, która nabyła nieruchomość i złożyła wniosek o wpis do KW, często po miesiącach oczekiwania nadal widzi w KW jedynie wzmiankę o nabyciu nieruchomości. W przypadku woli sprzedaży nieruchomości czy obciążenia jej prawem, właściciel może mieć trudności z dalszym dysponowaniem nieruchomością (w tym ze względu na wątpliwości co do stanu prawnego nieruchomości, jakie formułować może potencjalny nabywca);
- Podobny problem, związany całkowicie z niewydolnością systemu wymuszającego prowadzenie ksiąg wieczystych przez sąd, dotyczy nowych nieruchomości, w których wydzielane są odrębne lokale, dla których konieczne jest wyodrębnienie ksiąg wieczystych. Dochodzi wówczas do sytuacji, w której kupujący, mając wolę zakupu mieszkania, tj. konkretnego lokalu, *de facto* i *de iure* zakupić musi część

jednej wielkiej nieruchomości (część bloku mieszkalnego), a dopiero później składa wniosek o założenie księgi wieczystej dla wyodrębnionego lokalu mieszkalnego. Wniosek ten oczekuje następnie miesiącami na rozpatrzenie;

- Problemy te rozwiązać może przekazanie notariuszom kompetencji do bezpośredniego dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych zaraz po dokonaniu czynności (spełnieniu warunków określonych aktem notarialnym);
- Prawidłowość postępowania rejestrowego prowadzonego przez notariusza zabezpieczać będzie możliwość wniesienia zażalenia do sądu – analogicznie do zażalenia związanego z klauzulą wykonalności i art. 83 ustawy – Prawo o notariacie;
- Proponujemy umożliwienie notariuszom dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych w taki sposób, że wpis opatrzony będzie nazwą „WPIS NOTARIALNY" i – inaczej niż wzmianka – będzie utrzymywał rękojmię wiary publicznej;
- Jednocześnie aktualny pozostanie obowiązek dostarczenia do sądu właściwych dokumentów, których sąd nie musi już badać, a jedynie „odhacza" sprawę, zmieniając „WPIS NOTARIALNY" na zwykły;
- W przypadku realizacji proponowanych zmian przepisów konieczna będzie także nowelizacja rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym, tak, aby umożliwić notariuszom dostęp do właściwego systemu teleinformatycznego.

MECHANIZM SZYBKIEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ NOTARIUSZY W ZWIĄZKU Z NOWYMI KOMPETENCJAMI

- W celu zapewnienia realnej ochrony przed ewentualnymi nadużyciami lub rażącymi błędami przy nadawaniu klauzul wykonalności, wpisach do ksiąg wieczystych oraz prowadzeniu postępowania upominawczego, wprowadza się przyspieszoną procedurę zawieszania notariusza w wykonywaniu tych nowych kompetencji (a w razie potrzeby także w całym zakresie czynności notarialnych). Minister Sprawiedliwości, po otrzymaniu wiarygodnego sygnału o rażącym naruszeniu prawa lub zagrożeniu bezpieczeństwa obrotu (np. masowe błędy w klauzulach, powtarzające się wpisy do KW sprzeczne z treścią aktu), będzie mógł:
  - W trybie natychmiastowym (do **48 godzin**) zawiesić notariusza w zakresie wykonywania nowych kompetencji;
  - Równocześnie wszcząć postępowanie dyscyplinarne przed sądem dyscyplinarnym izby notarialnej (z przyspieszonym terminem rozpoznania – maksymalnie **3 miesiące**).
- Zawieszenie będzie mogło być uchylone przez sąd administracyjny w trybie pilnym (skarga w **7 dni**, rozpoznanie w **14 dni**). Rozwiązanie to ma charakter tymczasowy i prewencyjny – nie przesądza o winie, ale chroni obywateli i obrót przed potencjalnymi szkodami w okresie wyjaśniania sprawy.

CAŁKOWITE WYPROWADZENIE SPRAW REJESTROWYCH Z SĄDÓW

- Niezależnie od propozycji umożliwienia notariuszom dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych, co znacząco ułatwi życie obywatelom, ale jedynie cząstkowo wpłynie na usprawnienie funkcjonowania sądów, warto rozważyć całkowite przeniesienie ogółu spraw rejestrowych poza sądy;
- Sądy rejestrowe dokonują wpisów, zmian i wykreśleń z rejestru, a także sprawują nadzór nad prawidłowością prowadzenia działalności przez zarejestrowane podmioty;

- Sprawy rejestrowe nie mają charakteru spornego – co do zasady sąd bada, czy złożone dokumenty odpowiadają wymogom prawa. Czynności te można przekazać do kompetencji urzędników, np. Urzędu Marszałkowskiego;
- Obecnie funkcjonuje 16 urzędów marszałkowskich, po jednym w każdym województwie. Jednocześnie Krajowy Rejestr Sądowy (KRS) jest prowadzony przez wydziały gospodarcze w 21 sądach rejonowych, przy czym w większości przypadków (wyjątki to województwo kujawsko-pomorskie, śląskie i zachodniopomorskie) obszar ich właściwości pokrywa się z obszarem całego województwa. Oznacza to, że przeniesienie spraw rejestrowych do kompetencji urzędów marszałkowskich nie groziłoby wykluczeniem czy ograniczeniem dostępu obywateli do sądu – a jednocześnie pozwoliłoby ograniczyć struktury z 21 do 16;
- Istnieje już i działa Portal Rejestrów Sądowych (prs.ms.gov.pl), który umożliwia składanie do sądu rejestrowego wniosków oraz kierowanie pism drogą elektroniczną. Wdrożenie urzędników zatrudnionych w urzędach marszałkowskich wymagałoby zatem szkolenia z obsługi ww. systemu oraz szkolenia z zakresu przepisów dotyczących rejestrów i ich prowadzenia. Rolę organów rejestrowych w pewnym zakresie pełnią już obecnie urzędy wojewódzkie. Jest tak w przypadku produktów leczniczych i Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą. W podobny sposób można przekazać KRS Urzędom Marszałkowskim;
- Wyprowadzenie spraw rejestrowych z sądów skutkować będzie znacznym odciążeniem wydziałów gospodarczych, które obecnie obsługują KRS. Pozwoli to na przekierowanie znacznej części pracowników sądów do innych wydziałów oraz obsługi innych spraw, a tym samym usprawni pracę sądów w ogóle.

ułatwienia w postępowaniu egzekucyjnym – wyłączenie egzekucji z nieruchomości spod nadzoru sądu (wyjątek: lokale mieszkalne faktycznie wykorzystywane na cele mieszkaniowe)

- Zmiany w postępowaniu egzekucyjnym muszą odbywać się z uwzględnieniem interesu zarówno wierzycieli, jak i dłużników. Nie stoi to jednak na przeszkodzie uproszczeniu egzekucji w sposób, który ma przede wszystkim przyspieszyć zaspokojenie wierzyciela (w myśl zasady „komornik nie zabiera, komornik oddaje”);
- Udział sądu w postępowaniu egzekucyjnym ogranicza się obecnie w znacznej mierze do zatwierdzania części czynności komornika, m.in. sąd zatwierdza sprzedaż nieruchomości, czy w sądzie odbywają się licytacje nieruchomości (co w dobie rozpraw zdalnych i postępowań elektronicznych, w tym możliwości korzystania z portalu elicytacje.komornik.pl, stanowi skrajny archaizm);
- Sprzedaż nieruchomości w egzekucji komorniczej wymaga zatwierdzenia przez sąd. Sąd wydaje postanowienie o przysądzeniu własności po licytacji, które uprawomocnia się po tygodniu i jest podstawą do wpisu nowego właściciela w księdze wieczystej. Po uiszczeniu ceny nabycia, sąd wydaje postanowienie, które po upływie terminu na zażalenia i opatrzeniu klauzulą wykonalności, jest podstawą do wpisu do księgi wieczystej;
- Proponujemy całkowitą rezygnację z roli sądu w egzekucji z nieruchomości – z zastrzeżeniem pozostawienia nadzoru sądu na dotychczasowych zasadach wyłącznie nad egzekucjami z zamieszkanych lokali;
- W sytuacji wątpliwości co do czynności komornika osobie zainteresowanej przysługują standardowe środki: skarga na czynności komornika i powództwo przeciwegzekucyjne. Interesy dłużnika pozostają

zabezpieczone na każdym etapie egzekucji -na każdą czynność komornika dłużnik może złożyć skargę na czynności komornika w trybie art. 767 k.p.c. Skarga taka jest obecnie i pozostanie rozpoznawana przez sąd;

- Pozostawienie komornikowi decyzji w zakresie czynności obecnie zarezerwowanych dla sądu (przybicia, przysądzenia własności, przyjęcia kwoty od nabywcy licytacyjnego, realizacji planu podziału) wpłynie radykalnie na szybkość i efektywność postępowania egzekucyjnego (np. brak konieczności czekania z licytacją na wolny termin sędziego), przy jednoczesnym odciążeniu wydziałów cywilnych sądów rejonowych.

MOŻLIWOŚĆ MODYFIKOWANIA ORZECZEŃ SĄDÓW W ZAKRESIE ALIMENTÓW, PIECZY ORAZ KONTAKTÓW W DRODZE ZGODNYCH OŚWIADCZEŃ WOLI ZŁOŻONYCH PRZED NOTARIUSZEM

- Alimenty są przyznawane na podstawie aktualnej sytuacji finansowej i życiowej stron. Zmiana tych okoliczności, np. zwiększenie lub zmniejszenie zarobków, zmiana potrzeb dziecka, czy też zmiana sytuacji osoby zobowiązanej do płacenia alimentów, może uzasadniać zmianę ich wysokości. W praktyce jednak od chwili złożenia pozwu o podniesienie lub obniżenie alimentów do pierwszego terminu rozprawy upływa od kilku do kilkunastu miesięcy, co nierzadko stawia rodziców i dziecko w trudnej sytuacji. Dotyczy to również spraw związanych z pieczą i kontaktami rodzica i dziecka;
- Istnieją rodzice, którzy są w stanie porozumieć się między sobą w zakresie zmiany wysokości alimentów, pieczy czy kontaktów – z uwagi na konieczność zmian wynikających z upływu czasu czy zmiany sytuacji którejś ze stron;
- W sytuacji, w której wcześniej to sąd orzekał w tej sprawie (alimenty, piecza, kontakty), w zasadzie konieczne staje się ponowne wydanie orzeczenia przez sąd – w innym wypadku rodzice, którzy nie wykonują orzeczenia sądu, narażają się na konsekwencje karne;
- Chcąc zabezpieczyć się przed takim scenariuszem (np. w obawie przed wykorzystaniem tego faktu przez drugiego rodzica w sytuacji konfliktu) rodzice mogą chcieć udokumentować ustalone zmiany;
- Problem długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie sądu, który występuje nawet w sytuacjach, gdy rodzice są w stanie porozumieć się w danym zakresie, proponujemy rozwiązać poprzez umożliwienie modyfikacji/aktualizacji dotychczasowego orzeczenia sądu w drodze aktu notarialnego;
- Proponujemy, aby rodzice dziecka, w którego sprawie sąd wydał wcześniej orzeczenie w przedmiocie alimentów, pieczy czy kontaktów, mieli prawo swobodnie orzeczenia te modyfikować;
- Modyfikacja ta każdorazowo miałaby formę aktu notarialnego, w którym musiałyby się znaleźć zgodne oświadczenia woli obydwu stron co do kształtu pieczy, kontaktów czy wysokości alimentów oraz zgodne oświadczenia obydwu stron co do przyczyn dokonywania zmian w dotychczasowych ustaleniach;
- Rozwiązanie takie pozwoli uniknąć powracania na drogę sądową w przypadkach tych spraw rodzinnych, które w rzeczywistości nie wymagają ingerencji sądu;
- Odpis aktu notarialnego zmieniającego orzeczenie sądu w przedmiocie alimentów, pieczy lub kontaktów notariusz byłby zobligowany doręczyć sądowi w ciągu **5 dni**, przy czym zmiany określone takim aktem wchodziłyby w życie nie wcześniej niż po upływie **30 dni**.

POSTĘPOWANIA PRZED UOKIK O STWIERDZENIE NARUSZENIA PRAW KONSUMENTA

- Całkowicie nowy typ postępowania, który byłby prowadzony przez UOKiK, tj. postępowanie o stwierdzenie naruszenia praw konsumenta. Urząd miałby także możliwość zobowiązania podmiotu, który naruszył te prawa, do rekompensaty. W przypadku niewykonania decyzji warto wprowadzić także możliwość nakładania kar administracyjnych;
- Analogicznie do postępowania przed Rzecznikiem Praw Pacjenta – na decyzję UOKiK służyłaby skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA);
- Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwoli na szybsze rozwiązywanie sporów konsumenckich. Jednocześnie w przypadku kwestionowania decyzji istotne jest, że postępowanie przed sądem administracyjnym toczy się sprawniej niż postępowania przed sądami powszechnymi. Co więcej, zgromadzony na etapie postępowania przed UOKiK materiał dowodowy w wielu sprawach jest wystarczający do wydania rozstrzygnięcia;
- Proponowana regulacja powinna zostać włączona do ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1616 z późn. zm.), a jej przepisy wzorowane na postępowaniu przed Rzecznikiem Praw Pacjenta.

PRZENIESIENIE WYDZIAŁÓW UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH DO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

- Prawdziwie rewolucyjną propozycją jest przeniesienie całego obszaru ubezpieczeń społecznych (cały zakres spraw rozpatrywanych przez wydziały ubezpieczeń społecznych – z wyłączeniem spraw z prawa pracy) do sądów administracyjnych, łącznie z przeniesieniem rzeczonych spraw z prawa cywilnego na grunt prawa administracyjnego;
- Już obecnie część spraw rozpatrywana jest na gruncie p.p.s.a. i Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Np. od orzeczenia o stopniu niepełnosprawności służy odwołanie, a w kolejnym kroku sprawę rozpatruje już sąd rejonowy, który stosuje w tym postępowaniu przepisy k.p.a;
- Nasza propozycja obejmuje ujednolicenie w postaci objęcia wszystkich spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych kognicją sądów administracyjnych i procedury administracyjnej;
- Sprawy te co do zasady już są „administracyjne", tzn. wydawana jest decyzja organu rentowego, czy ZUS, która następnie jest kwestionowana w drodze odwołania, a wreszcie na drodze sądowej. Proponowana reforma uporządkuje ten stan rzeczy, a jednocześnie wyprowadzi z kognicji sądów powszechnych szereg spraw, co ponownie skutkować będzie odciążeniem i możliwością przesunięcia kadr;
- W kognicji WSA znalazłyby się m.in. sprawy o zasiłek chorobowy, wyrównawczy, opiekuńczy, macierzyński oraz pogrzebowy, sprawy o świadczenie rehabilitacyjne, o odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy rolniczej, wypadku w drodze do pracy lub z pracy, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, wypadku lub choroby zawodowej pozostającej w związku z czynną służbą wojskową, w Policji lub innych służbach;
- Proponowane przesunięcie obszaru ubezpieczeń społecznych do sądów administracyjnych powinno łączyć się z dwiema istotnymi zmianami p.p.s.a. Zmiany te powinny objąć wyłącznie obszar spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, dzięki czemu nie naruszą systemu prawa administracyjnego:
- Po pierwsze, należy wprowadzić do p.p.s.a. możliwość prowadzenia przez sąd administracyjny pełnego postępowania dowodowego. W obecnym stanie prawnym art. 106 § 3 p.p.s.a. ogranicza możliwość prowadzenia postępowania dowodowego, stanowiąc, że: „Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnie-

nia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie". Sądy administracyjne nie prowadzą pełnego postępowania dowodowego, ponieważ ich zadaniem jest przede wszystkim kontrola legalności decyzji administracyjnej, a nie ponowne rozpatrywanie sprawy merytorycznie (vide art. 3 § **1 p.p**.s.a.). Wynika to z tego, że na gruncie k.p.a. to organ administracyjny, a nie sąd, jest przede wszystkim odpowiedzialny za przeprowadzenie postępowania dowodowego. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przeprowadzenie takiego postępowania dowodowego przez sąd może jednak być wskazane albo wręcz konieczne, w związku z czym należy to umożliwić;

- Po drugie, należy wprowadzić do p.p.s.a. możliwość wydawania przez sąd administracyjny orzeczeń reformatoryjnych bez ograniczeń w zakresie spraw z obszaru ubezpieczeń społecznych;
- Obecnie art. 145a p.p.s.a. umożliwia sądom administracyjnym jedynie w ściśle określonym, wąskim zakresie wydawanie orzeczeń reformatoryjnych. W obszarze ubezpieczeń społecznych konieczne jest wprowadzenie większej swobody działania sądu i ograniczenie związania sądu wcześniejszymi działaniami organu wydającego decyzję.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Przeniesienie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do sądów administracyjnych co do zasady nie zwiększy globalnych wydatków państwa na wymiar sprawiedliwości, lecz uporządkuje ich strukturę. Dlatego bilans finansowy tej zmiany – z wyłączeniem efektów w postaci przyspieszenia postępowań i zwiększenia efektywności – będzie neutralny.

Rozszerzenie kompetencji notariuszy oraz utworzenie nowego typu postępowań administracyjnych w sprawach naruszenia praw konsumenta będzie wiązać się z jednorazowymi kosztami inicjalnymi. W pierwszym przypadku będą to przede wszystkim koszty dostosowania systemów IT, w drugim – utworzenie i wyposażenie odpowiedniego pionu w UOKiK. Szacunkowe koszty jednorazowe wyniosą kilkadziesiąt milionów złotych (kilkanaście–kilkadziesiąt mln zł w pionie notarialnym i ok. kilkanaście mln zł w pionie UOKiK). Główne koszty bieżące obejmują: w przypadku notariuszy – nadzór Ministerstwa Sprawiedliwości oraz obsługę zażaleń (rzędu kilku-kilkunastu milionów złotych rocznie), natomiast w przypadku UOKiK – obsługę nowych postępowań – ok. 10 milionów złotych rocznie. Biorąc pod uwagę, że po wprowadzeniu możliwości poświadczenia dziedziczenia u notariuszy wpływ spraw o stwierdzenie nabycia spadku do sądów spadł o ok. **50%**, należy przyjąć, że **powyższe zmiany w sposób istotny i zauważalny odciążą sądy powszechne**. Nawet o kilkaset tysięcy spraw rocznie. Powyższe przełoży się na skrócenie czasu postępowań, setki uwolnionych etatów i setki milionów złotych oszczędności.

Upowszechnienie pozasądowych metod rozwiązywania sporów – obowiązkowa próba mediacyjna i nowe instytucje przedsądowe

ABSTRAKT

Koniec z tym, że o drobnych sprawach sąsiadów, alimentach czy zwrotach z ubezpieczyciela decyduje sąd zamiast ludzi przy stole!

*W Polsce do mediacji trafia zaledwie **1%** spraw. Tylko co trzeci Polak w ogóle wie, że taka możliwość istnieje. W efekcie tysiące prostych sporów ląduje w sądach, które są dramatycznie przeciążone, a sprawy ciągną się miesiącami lub latami. Sędziowie nie są rozliczani z tego, ile spraw zakończyli ugodą, a pełnomocnicy często wolą iść na salę, bo to się po prostu bardziej opłaca.*

*Wprowadzimy **obowiązkową próbę mediacji** w wybranych sporach majątkowych i sąsiedzkich, w tym w drobnych sprawach o zapłatę między konsumentami a przedsiębiorcami, oraz w sporach rodziców o sposób sprawowania pieczy nad dzieckiem i kontakty. Co do zasady próba poprzedzi skierowanie sprawy do sądu. W sprawach alimentacyjnych objętych trybem nakazowym nastąpi dopiero po zakwestionowaniu nakazu, bez opóźniania jego wydania i wykonania. Zachowamy wyjątki związane z przemocą domową i potrzebą pilnej ochrony. Obowiązkowa będzie próba porozumienia, a nie zawarcie ugody. Dodatkowo:*

- *Zniesiemy koszty mediacji w sprawach rodzinnych (opieka nad dziećmi);*
- *W ocenie pracy sędziego uwzględnimy działania sprzyjające ugodowemu kończeniu sporów;*
- *Przy ugodzie strony otrzymają wyższy zwrot opłaty sądowej;*
- *Wprowadzimy koncyliację notarialną i lokalne sądy polubowne;*
- *Obowiązkowe szkolenia z mediacji dla sędziów, prokuratorów i adwokatów.*

W rezultacie znacząca część sporów zakończy się szybko, tanio i po myśli obu stron, bez wieloletniego procesu. Sądy zyskają przestrzeń na naprawdę ważne sprawy, a ludzie – realny wpływ na rozwiązanie swojego problemu. Reforma nie generuje dużych kosztów – wręcz przynosi oszczędności dla państwa i obywateli.

#REORGANIZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ** **#UCZCIWOŚĆ**

PROBLEMY

Brak upowszechnienia w Polsce alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym mediacji, przekłada się negatywnie na funkcjonowanie polskiego systemu sądownictwa. Jak wynika z analiz Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, w latach 2020–2022 zaledwie **1%** spraw kierowanych było przez sądy do mediatora.

OGRANICZONE WYKORZYSTANIE POZASĄDOWYCH DRÓG ROZSTRZYGANIA SPORÓW

- Z badań IWS wynika, że zdecydowana większość sądów kieruje do mediacji mniej niż **2%** spraw, które można rozstrzygnąć w drodze ugody, mimo że według różnych badań skuteczność mediacji jest stosunkowo wysoka (**30–60%** prób zakończonych zawarciem ugody);

- W polskiej kulturze prawnej wiedza o alternatywnych metodach rozstrzygania sporów jest mała; silnie zakorzenione jest przekonanie, że jedynym słusznym i wiążącym sposobem rozstrzygnięcia sporu jest wyrok wydany przez publiczny sąd;
- Z przyczyn kulturowych strony sporów często wolą konfrontacyjne metody rozwiązywania sporów (spór przed sądem) niż model współpracy (mediacje); mimo że mediacja ma potencjał do szybkiego zakończenia sprawy, strony często wolą czekać na rozstrzygnięcie państwowego sądu, które jest finansowane z budżetu (po uiszczeniu opłaty sądowej), niż płacić mediatorowi za usługę, której wyniku nie są pewne.

NISKA ŚWIADOMOŚĆ SPOŁECZNA DOTYCZĄCA MOŻLIWOŚCI ROZWIĄZYWANIA SPORÓW POPRZEZ MEDIACJE

- Zaledwie **30 %** Polaków ma świadomość istnienia w polskim porządku prawnym możliwości zakończenia sprawy w drodze ugody osiągniętej za pomocą mediacji.

RZADKIE KIEROWANIE SPRAW DO MEDIACJI PRZEZ SĄDY I BRAK PREMIOWANIA UGODOWEGO ROZWIĄZYWANIA SPORÓW PRZEZ SĘDZIÓW

- W polskim systemie prawnym nie istnieje instytucja obowiązkowej próby mediacyjnej – duża liczba spraw, które mogłyby być rozwiązane na drodze ugody, trafia do sądów, niepotrzebnie je obciążając;
- Jak trafnie wskazał G. Prigan, w polskim systemie prawnym (Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w rozporządzeniu o ocenie pracy sędziego) brak jest dodatkowego, wyodrębnionego kryterium oceny pracy sędziego, które premiowałoby umiejętności sędziego w zakresie doprowadzenia do ugodowego kończenia sporów, tam, gdzie jest to możliwe.

DODATKOWE KOSZTY, JAKIE GENERUJĄ USŁUGI MEDIATORA DLA STRON, CO SZCZEGÓLNIE ZNIECHĘCA DO MEDIACJI W SPRAWACH RODZINNYCH

- Udział w mediacjach w sprawach rodzinnych wiąże się dla stron z dodatkowymi kosztami – w przeciwieństwie do postępowania karnego, gdzie koszt mediacji obciąża Skarb Państwa, w sprawach dotyczących np. podziału opieki nad dziećmi to strony zobowiązane są do pokrycia wynagrodzenia dla mediatora, co dla wielu osób stanowi realną przeszkodę w rozpoczęciu i kontynuowaniu procesu mediacji.

BRAK ZACHĘT DLA PEŁNOMOCNIKÓW PROCESOWYCH ORAZ INSTRUMENTALIZACJA MEDIACJI

- Niektórzy autorzy podnoszą, że obecne rozwiązania (m.in. zasądzanie kosztów zastępstwa procesowego dla wygranej strony w przypadku wygranej na drodze sądowej) zachęcają pełnomocników do tego, by dążyć do wygranej przed sądem. Brak jest realnych instrumentów wzmagających koncyliacyjne postawy wśród pełnomocników również ze strony samorządów zawodowych. Wskazuje się również, że pełnomocnicy są zbyt mało przeszkoleni w dziedzinie pozasądowego rozwiązywania sporów.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Korzyści płynące z upowszechnienia pozasądowego rozwiązywania sporów są powszechnie znane i podkreślane w bogatej literaturze przedmiotu. Należą do nich (za A. Gójską, która cytuje bogatą literaturę anglojęzyczną, w tym badania empiryczne):

- Odciążenie sądów i zmniejszenie przewlekłości postępowań sądowych;

- Wzrost upodmiotowienia i wpływu stron na rezultat rozmów i rozstrzygnięcie sprawy;
- Lepsza niż w procesie sądowym wymiana i analiza informacji kluczowych dla rozwiązania sporu;
- Lepsze zrozumienie uwarunkowań sytuacji, rozwiązania zindywidualizowane wobec konkretnej sytuacji;
- Obniżenie negatywnych emocji i wzrost wzajemnego zaufania (szczególnie istotne w odniesieniu do sporów, w których strony łączy trwała relacja);
- Trwałość porozumień;
- Szybsze i zwykle mniej kosztowne rozwiązanie sporu.

Z kolei Jarosław Szymanek, *Sędziowie jako mediatorzy (mechanizmy mediacji w rozstrzyganiu sporów prawnych)*: „tego rodzaju rozwiązywanie sporów prawnych jest mniej antagonizujące, odformalizowane, elastyczne, bardziej ekonomiczne pod względem finansowym i czasowym (...) efektywne w tym sensie, że wszystkie strony sporu, nawet jeśli nie do końca są zadowolone z ostatecznego rozstrzygnięcia, uznają je i rzadziej postrzegają w kategoriach porażki, a częściej jako remis". Istnieje kilka sposobów na rozwiązanie problemu niskiego upowszechnienia alternatywnego rozwiązywania sporów w drodze mediacji w Polsce. Sposoby te powinny być uzależnione od rodzaju sprawy – jak wskazują doświadczenia innych państw, istnieją takie kategorie spraw, w których z powodzeniem można byłoby wprowadzić obowiązek próby mediacyjnej przed wniesieniem powództwa.

OBOWIĄZEK PRZEDSĄDOWEJ PRÓBY MEDIACJI W OKREŚLONYCH KATEGORIACH SPRAW

- Wprowadza się obowiązek przedsądowej próby mediacyjnej jako warunek formalny wniesienia pozwu w wybranych kategoriach spraw, w których spór ma typowo charakter relacyjny, powtarzalny albo „transakcyjny", a potencjał ugody jest wysoki;
- Obowiązek obejmuje w szczególności sprawy cywilne o:
  - Dział spadku;
  - Zniesienie współwłasności;
  - Podział majątku wspólnego;
  - Zapłatę roszczeń majątkowych do wysokości sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, w tym roszczeń wynikających z umów konsumenckich;
  - Roszczenia wynikłe ze stosunku najmu (w szczególności lokali mieszkalnych i użytkowych);
  - Immisje, spory sąsiedzkie i utrudnianie korzystania z nieruchomości.
- W tych sprawach powód przed wniesieniem pozwu podejmuje próbę mediacji. Do pozwu dołącza się protokół potwierdzający przeprowadzenie próby mediacyjnej (brak ugody / ugoda częściowa). Niedochowanie wymogu skutkuje zwrotem pozwu (a nie merytorycznym „przegraniem" sprawy);
- Z przebiegu próby mediacyjnej sporządza się protokół, który zawiera co najmniej:
  - Oznaczenie stron i przedmiot sporu;
  - Informację o przebiegu (w tym liczbie posiedzeń);
  - Wskazanie, czy strony osiągają porozumienie oraz – jeżeli tak – w jakim zakresie;
  - **W razie braku porozumienia:** jednoznaczne stwierdzenie braku ugody.

- Protokół z mediacji nie może być wykorzystywany w postępowaniu sądowym jako dowód na okoliczność propozycji ugodowych stron ani ich oświadczeń składanych wyłącznie w celu osiągnięcia porozumienia; dopuszczalny jest natomiast dowód na sam fakt przeprowadzenia mediacji oraz jej wynik.
- Do prowadzenia obowiązkowych przedsądowych prób mediacji uprawnieni są mediatorzy wykonujący zawód notariusza, adwokata lub radcy prawnego; ewentualnie inni, którzy przeszli potwierdzone egzaminem szkolenie w zakresie projektowania ugód i protokołów z przebiegu obowiązkowej próby mediacyjnej;
- Europejska Konwencja Praw Człowieka (art. 6 EKPCz) oraz Konstytucja RP (art. 45) wskazują jednoznacznie, że jednym z podstawowych praw człowieka jest prawo do sądu. Mediacja, nawet obowiązkowa, nie powinna być jednak postrzegana jako zagrożenie dla tego prawa. Istotą mediacji jest bowiem ich dobrowolność, która nie jest znoszona przez obligatoryjność przeprowadzenia próby mediacyjnej w niektórych kategoriach spraw. Warto wskazać, że w kwestii tej wypowiedział się Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w wyroku w sprawie Momčilović przeciwko Chorwacji (skarga nr 11239/11) orzekł jednoznacznie, że obowiązek mediacji przed wniesieniem powództwa nie stanowi naruszenia art. 6 EKPCz;
- Rozwiązanie ma silne oparcie w praktykach europejskich:
  - Włochy – szeroki katalog spraw z obowiązkową próbą mediacji jako przesłanką dopuszczalności; sąd lub pozwany mogą podnieść brak próby i skierować do mediacji na etapie wstępnym;
  - Niemcy (część landów) – obowiązkowa próba w wąskich kategoriach (m.in. spory sąsiedzkie, drobne roszczenia), potwierdzana protokołem organu pojednawczego;
  - Francja – obowiązkowa próba w sprawach drobnych i sąsiedzkich, realizowana przez mediację/koncyliację/partycypację, przy zachowaniu „bezpiecznika" czasowego;
  - Norwegia – wstępna próba pojednawcza przed komisją z limitem czasowym, po której otwiera się droga do procesu.

PRÓBA MEDIACJI W SPRAWACH RODZINNYCH

- Obowiązkowa próba mediacji obejmie również spory rodziców dotyczące sposobu sprawowania pieczy nad dzieckiem i kontaktów z nim. Jej celem będzie wypracowanie porozumienia rodzicielskiego, z zachowaniem kontroli sądu nad zgodnością ustaleń z dobrem dziecka;
- W sprawach alimentacyjnych rozpoznawanych w trybie nakazowym próba mediacji będzie obowiązkowa dopiero po wniesieniu sprzeciwu od nakazu, zgodnie z modelem przedstawionym w rozdziale dotyczącym ochrony rodziny. Nie będzie warunkiem wydania ani wykonania nakazu;
- Obowiązek próby mediacji nie obejmie przypadków przemocy domowej. Nie będzie również opóźniał udzielenia zabezpieczenia ani innych pilnych środków ochrony dziecka lub rodzica. Zawarcie porozumienia pozostanie dobrowolne.

KONCYLIACJA NOTARIALNA

- Do ustawy – Prawo o notariacie wprowadza się nowy rozdział definiujący postępowanie koncyliacyjne jako odrębny typ postępowania polubownego prowadzonego przez notariusza; koncyliacja notarialna polega na zorganizowanym, moderowanym przez notariusza postępowaniu zmierzającym do zawarcia ugody między stronami, bez wydawania przez notariusza rozstrzygnięcia co do istoty sporu;

- Co do zasady koncyliacja jest dobrowolna; obowiązkowa przedsądowa próba mediacji może zostać podjęta w drodze postępowania koncyliacyjnego;
- Koncyliacja notarialna jest dopuszczalna w sprawach cywilnych, w których:
  - Dochodzone są roszczenia majątkowe;
  - Spór może być zakończony ugodą;
  - Brak jest ustawowych ograniczeń w zakresie rozporządzania prawem.
- Wyłączone są sprawy rodzinne dotyczące władzy rodzicielskiej, kontaktów z dzieckiem, przysposobienia, pochodzenia dziecka oraz inne sprawy, w których zawarcie ugody nie jest dopuszczalne z mocy ustawy; koncyliacja może poprzedzać wytoczenie powództwa albo być prowadzona równolegle z toczącym się postępowaniem sądowym;
- Notariusz pełni funkcję bezstronnego, neutralnego, profesjonalnego rozjemcy – jego zadaniem jest moderowanie rozmowy stron, pomoc stronom w przedstawieniu stanowisk, doprecyzowaniu roszczeń i propozycji, a następnie doprowadzenie do uzgodnienia treści ugody; notariusz czuwa nad zgodnością projektowanej ugody z prawem i zasadami współżycia społecznego;
- Jeżeli strony osiągną porozumienie, jego treść zostaje zamieszczona w protokole koncyliacji w formie ugody; ugoda zawarta przed notariuszem w wyniku koncyliacji ma formę aktu notarialnego i po nadaniu klauzuli wykonalności stanowi tytuł egzekucyjny;
- Na zgodny wniosek stron do protokołu ugody mogą zostać włączone inne czynności notarialne (np. oświadczenia o poddaniu się egzekucji, ustanowienie zabezpieczeń);
- Wszczęcie koncyliacji notarialnej przerywa bieg przedawnienia roszczeń, które są w jej toku dochodzone albo których dotyczą negocjacje stron.

KONSEKWENCJE KOSZTOWE NIEUZASADNIONEJ ESKALACJI SPORU

- Przedsądowe mechanizmy polubownego rozwiązywania sporów powinny być wzmacniane przez system kosztów procesu. Jeżeli strona bez uzasadnionej przyczyny odrzuciła rozsądną propozycję ugodową, wynik koncyliacji, propozycję mediatora albo inne przedsądowe rozwiązanie sporu, a następnie w sądzie uzyskała wynik równy albo gorszy, sąd powinien mieć możliwość obciążenia jej podwyższonymi kosztami postępowania. Rozwiązanie to nie zamyka drogi do sądu i nie może działać automatycznie. Ma służyć ograniczeniu sytuacji, w której jedna ze stron niepotrzebnie eskaluje spór, przerzucając koszty tej decyzji na przeciwnika oraz wymiar sprawiedliwości;
- Należy rozważyć wprowadzenie rozwiązania analogicznego do angielskiego mechanizmu ofert ugodowych, w którym odrzucenie rozsądnej propozycji zakończenia sporu może wywoływać dalej idące skutki finansowe niż zwykłe rozliczenie kosztów procesu. W sprawach o świadczenie pieniężne sąd mógłby, jeżeli strona odrzuciła rozsądną propozycję ugodową, a następnie uzyskała wynik równy albo gorszy, zasądzić podwyższone odsetki za okres nieuzasadnionej kontynuacji sporu, np. do 10 punktów procentowych powyżej stopy ustawowej, oraz odpowiednio rozstrzygnąć o kosztach. Mechanizm ten powinien mieć charakter fakultatywny, zależny od oceny sądu i wyłączony wtedy, gdy odmowa ugody była racjonalna ze względu na spór co do zasady odpowiedzialności, niejasny stan prawny, nierówność stron albo potrzebę precedensowego rozstrzygnięcia sprawy.

ZACHĘTY DO MEDIACJI I UGODOWEGO KOŃCZENIA SPORÓW

- W sprawach rodzinnych, w których dopuszczalne jest zawarcie ugody, należy zapewnić finansowanie podstawowej próby mediacyjnej ze środków publicznych, tak aby jej koszt nie stanowił przeszkody w polubownym rozwiązaniu sporu;
- Należy rozszerzyć zachęty finansowe do zawierania ugód w toku postępowania sądowego, w szczególności przez odpowiednie ukształtowanie zasad zwrotu opłat sądowych;
- W ocenie pracy sędziów należy uwzględniać działania sprzyjające ugodowemu kończeniu sporów, bez automatycznego premiowania samej liczby zawartych ugód;
- Należy wzmocnić przygotowanie sędziów i profesjonalnych pełnomocników do korzystania z mediacji i innych metod polubownego rozwiązywania sporów.

LOKALNE SĄDY POLUBOWNE

- Tworzy się ramy prawne dla działania lokalnych sądów polubownych – sieci stałych sądów arbitrażowych rozstrzygających drobne sprawy cywilne;
- Lokalne sądy polubowne działają w modelu przypominającym franczyzę, na podstawie regulaminów i wzorów umów określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości i z wykorzystaniem bazy kadrowej i materialnej centrów instytucji polubownych, które pełnią funkcję biura obsługi interesantów; lokalne sądy polubowne są stałymi sądami arbitrażowymi prowadzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego; działalność lokalnego sądu polubownego wymaga zgłoszenia do rejestru lokalnych sądów polubownych prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości;
- Arbitrem lokalnego sądu polubownego może być notariusz, adwokat lub radca prawny wpisany na listę stałych mediatorów;
- Pod rozstrzygnięcie lokalnego sądu polubownego można poddać sprawy o zapłatę roszczeń majątkowych do wysokości sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, jeśli:
  - Obie strony są osobami fizycznymi;
  - Obie strony mają miejsce zamieszkania w miejscowości, w której działa lokalny sąd polubowny;
  - Żądania dowodowe stron nie obejmują przesłuchania świadków ani zasięgnięcia opinii biegłego.
- Spełnienie tych warunków weryfikuje wstępnie pracownik centrum instytucji polubownych, za pośrednictwem którego strony postanowiły poddać sprawę sądowi oraz, jeśli sprawę przyjęto, przydzielony do niej arbiter;
- Postępowanie arbitrażowe wszczyna się wniesieniem pozwu i odpowiedzi na pozew wraz z wszystkimi dokumentami stanowiącymi dowód w sprawie (obowiązuje ścisła prekluzja dowodowa); postępowanie arbitrażowe obowiązkowo obejmuje posiedzenie mediacyjne, po którym w razie niepowodzenia mediacji przeprowadza się właściwe posiedzenie arbitrażowe, na którym wydaje się wyrok;
- Arbitrów przydziela się co do zasady w drodze losowania z listy arbitrów (z możliwością wyłączeń); arbiter ma obowiązek ujawnienia konfliktu interesów, a regulamin przewiduje szybki tryb wyłączenia i wyznaczenia zastępstwa;
- W założeniu postępowanie przed lokalnym sądem polubownym powinno być z natury rzeczy ograniczone w czasie, również ze względu na ryczałtowy system wynagradzania arbitrów, a sztywne rygory w tym względzie (konieczne, jeśli opłaty arbitrażowe mają być stosunkowo niskie) mogą skutkować ograniczoną rzetelnością rozstrzygnięć – wobec tego należy rozważyć, czy wprowadzić dodatkowy

etap postępowania w razie sprzeciwu którejś ze stron (za dodatkową opłatą, w kolejnym etapie rozstrzyga trzech arbitrów) lub czy objąć postępowanie przed lokalnymi sądami polubownymi osobnym reżimem, w którym – podobnie jak w amerykańskim modelu *court-annexed arbitration* – w toku posiedzenia arbitrażowego wydaje się projekt wyroku, który przekazuje się do zatwierdzenia przez sąd, przy czym każda ze stron ma prawo złożyć w ciągu **14 dni** sprzeciw, który skutkuje uznaniem wyroku sądu arbitrażowego za niebyły i rodzi po stronie wnoszącego sprzeciw obowiązek zwrotu drugiej stronie kosztów arbitrażu;

- Arbitrzy otrzymują zryczałtowane stawki w wysokości gwarantującej ekonomiczną opłacalność pełnienia funkcji arbitra;
- Warto przewidzieć mechanizm państwowych dopłat do wynagrodzeń arbitrów w wysokości odpowiadającej różnicy między kwotą wynagrodzenia arbitra a kwotą odpowiadającą wysokości opłaty od wniesienia pozwu, którą powód musiałby wnieść od pozwu w danej sprawie – co stanowiłoby swego rodzaju opłatę od nieobciążania sądów powszechnych drobnymi sprawami;
- Jednostki samorządu terytorialnego prowadzące lokalne sądy polubowne publikują roczne sprawozdania z działalności (liczba spraw, czas trwania, odsetek ugód, odsetek umorzeń z powodu niedopuszczalności, odsetek odmów wykonalności, odsetek sprzeciwów, jeśli przyjęto model, w którym są one dopuszczalne); Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad zgodnością regulaminów i praktyki z ustawą oraz może cofnąć wpis do wykazu lokalnych sądów polubownych w razie rażących naruszeń.

JEDNO OKIENKO DLA INSTYTUCJI ADR

- Przy sądach pokoju działają samorządowe centra instytucji polubownych, których zadaniem jest ułatwienie obywatelom korzystania z pozasądowych metod rozwiązywania sporów oraz organizowanie współdziałania między instytucjami ADR i sądami pokoju służącego zapewnieniu szybkiej sądowej weryfikacji ugód i wyroków lokalnych sądów polubownych;
- Centrum zapewnia zainteresowanym informacje o dostępnych lokalnie metodach polubownego rozstrzygania sporów, w tym prowadzi wstępne rozpoznanie potrzeb stron sporów pomocne przy wyborze odpowiedniej instytucji ADR. Centrum udziela informacji o ogólnych zasadach mediacji, koncyliacji notarialnej i arbitrażu w ramach lokalnych sądów polubownych (LSP), w tym o kosztach, przeciętnym czasie trwania, skutkach prawnych ugód i wyroków.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wprowadzenia zmian są trudne do oszacowania – mają charakter rozproszony, a zmiany zakładają wykorzystanie w jak największym stopniu istniejącej infrastruktury.

Doświadczenia włoskie pokazują, że obowiązkowa próba mediacyjna w wybranych kategoriach spraw prowadzi do realnego przeniesienia **10–20%** sporów poza sądy. Nawet przy ostrożnym założeniu, że w Polsce dzięki reformie 150–300 tys. spraw rocznie nie trafi na wokandę, oznacza to ograniczenie kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości rzędu kilkuset milionów złotych rocznie.

Nawet jeśli oszczędności te nie mają charakteru bezpośredniej redukcji wydatków budżetowych, przekładają się na skrócenie czasu postępowań, mniejsze obciążenie sędziów i racjonalniejsze wykorzystanie kadr.

Systemowe odblokowanie sporów w zamówieniach publicznych – rozjemstwo i formuła otwartych ksiąg

ABSTRAKT

Spory o roboty publiczne trwają latami, wykonawcy tracą płynność, podwykonawcy czekają na pieniądze, a państwo płaci miliony złotych odsetek za opóźnienia!

Wieloletnie spory o rozliczenie inwestycji publicznych zwiększają koszty ich realizacji i ryzyko upadłości wykonawców oraz podwykonawców. Rozstrzygnięcie uzyskane po zakończeniu procesu może przyjść zbyt późno, by uratować firmę lub zapewnić ciągłość robót.

Wprowadzimy obowiązkowy mechanizm rozjemczy w zamówieniach publicznych na roboty budowlane o wartości równej progowi unijnemu lub wyższej. Spory techniczne i rozliczeniowe będą rozpoznawane przez niezależne komisje rozjemcze, wydające w krótkim terminie tymczasowo wiążące rozstrzygnięcia. Strony zachowają prawo do pełnego rozpoznania sprawy przez sąd, ale samo wniesienie pozwu nie wstrzyma wykonania rozstrzygnięcia komisji.

Uzupełnieniem rozjemstwa będzie szersze stosowanie formuły otwartych ksiąg, zapewniającej zamawiającemu wgląd w koszty realizacji kontraktu. Jasne zasady rozliczeń i weryfikacji kosztów pozwolą wcześniej wykrywać rozbieżności oraz ograniczać spory o dodatkowe wynagrodzenie.

Celem reformy jest utrzymanie płynności inwestycji, ochrona podwykonawców i ograniczenie kosztów opóźnionych rozliczeń, przy zachowaniu kontroli sądowej i ochrony środków publicznych.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

BRAK SZYBKIEGO ROZSTRZYGNIĘCIA SPORU W TOKU INWESTYCJI

- Prawo zamówień publicznych przewiduje mediację i inne sposoby polubownego rozwiązywania sporów, a w określonych przypadkach także skierowanie stron do takiego postępowania przez sąd (art. 591–595 Prawa zamówień publicznych). Nie zapewnia to jednak samo w sobie szybkiego, wiążącego rozstrzygnięcia, gdy strony nie osiągną porozumienia;
- Spór o zakres wykonanych robót, dodatkowe koszty, termin realizacji lub naliczone kary może wymagać rozstrzygnięcia jeszcze podczas budowy. Oczekiwanie na wynik procesu przenosi ciężar finansowania spornej części inwestycji na wykonawcę i może powodować zatory płatnicze w całym łańcuchu podwykonawców;
- Brakuje powszechnego ustawowego mechanizmu, który pozwalałby szybko ustalić obowiązki stron na czas sporu, bez pozbawiania ich możliwości późniejszego uzyskania pełnego rozstrzygnięcia sądowego.

KOSZTY OPÓŹNIONYCH ROZLICZEŃ

- Odroczenie zapłaty należnego wynagrodzenia może zwiększać wydatki zamawiającego o odsetki i koszty postępowania. Po stronie wykonawcy oznacza konieczność finansowania robót z własnych środków lub kredytu, a niekiedy utratę zdolności do kontynuowania inwestycji;
- Skalę kosztu obrazuje przykład: przy zaległej należności wynoszącej **10 mln zł**, oprocentowaniu **13,75% rocznie** (odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych w drugim półroczu 2026 r.) i czteroletnim opóźnieniu odsetki wyniosłyby **5,5 mln zł**. To wyliczenie ilustracyjne, zakładające stałą stopę przez cały okres i brak częściowych spłat. Nie jest szacunkiem przeciętnego czasu procesu ani kosztu typowego kontraktu;
- Obawa przed zakwestionowaniem zapłaty spornej należności może skłaniać osoby działające po stronie zamawiającego do oczekiwania na wyrok. Potrzebna jest jednoznaczna podstawa wykonania wiążącego rozstrzygnięcia komisji oraz jasne zasady odpowiedzialności za taką płatność.

NIEPRZEJRZYSTOŚĆ KOSZTÓW I PODZIAŁU RYZYKA

- Spory pogłębiają się, gdy strony nie dysponują wspólną, weryfikowalną podstawą oceny dodatkowych kosztów, skutków zmian projektu lub opóźnień;
- Sam wgląd w koszty nie rozwiąże problemu, jeżeli umowa nie określa, które wydatki podlegają rozliczeniu, kto ponosi poszczególne ryzyka oraz jakie są zasady kontroli i zmiany wynagrodzenia.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

USTAWOWY MECHANIZM ROZJEMCZY W DUŻYCH KONTRAKTACH BUDOWLANYCH

- Mechanizm obejmie zamówienia publiczne na roboty budowlane o wartości równej właściwemu progowi unijnemu lub wyższej. Obecnie próg dla zamówień klasycznych na roboty budowlane wynosi **5 404 000 euro**, czyli **23 291 240 zł netto**. W mniejszych kontraktach strony będą mogły korzystać z rozjemstwa dobrowolnie;
- Obowiązek poddania się procedurze po jej uruchomieniu przez jedną ze stron będzie wynikał z ustawy. Brak odpowiedniej klauzuli w umowie, odmowa współpracy lub niewyznaczenie rozjemcy przez drugą stronę nie zablokują postępowania;
- Rozjemstwo zostanie uregulowane w powiązaniu z przepisami Prawa zamówień publicznych dotyczącymi umów i pozasądowego rozwiązywania sporów. W sprawach objętych tym mechanizmem nie będzie obowiązku przechodzenia dodatkowej, odrębnej próby mediacji dotyczącej tego samego sporu. Strony zachowają możliwość zawarcia ugody na każdym etapie;
- Punktem odniesienia będzie brytyjska adjudykacja budowlana (sekcja 108 Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996): szybkie rozstrzygnięcie wiążące strony do czasu ostatecznego rozpoznania sporu przez sąd, arbitraż lub zawarcia porozumienia.

ZAKRES SPRAW

- Komisje będą rozpoznawać spory wynikające z wykonywania i rozliczania umów, w szczególności dotyczące zakresu i jakości robót, wynagrodzenia, robót dodatkowych lub zamiennych, waloryzacji, przedłużenia terminu oraz finansowych skutków opóźnień;

- Zakres obejmie również zasadność i wysokość kar umownych. Ustawa przyzna komisjom kompetencję do ich tymczasowego miarkowania według ustawowych przesłanek, z zachowaniem pełnej kontroli sądowej;
- Komisje nie będą rozstrzygać o wyborze wykonawcy ani wydawać wiążących rozstrzygnięć o nieważności lub unieważnieniu umowy. Samo podniesienie zarzutu nieważności nie będzie automatycznie wstrzymywało rozjemstwa; możliwość udzielenia ochrony tymczasowej pozostanie po stronie sądu;
- Rozstrzygnięcie komisji nie będzie mogło służyć obejściu przepisów o dopuszczalnych zmianach umowy ani legalizować świadczeń sprzecznych z prawem.

NIEZALEŻNE KOMISJE ROZJEMCZE

- Sprawy będą rozpoznawały trzyosobowe komisje powoływane do konkretnego sporu. Skład powinien łączyć wiedzę techniczną, znajomość rozliczeń inwestycji i kompetencje prawnicze;
- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych będzie prowadził Centralny Rejestr Rozjemców oraz zapewniał obsługę powoływania składów. Nie powstanie odrębna agencja;
- Wpis do rejestru będzie wymagał udokumentowanego doświadczenia w realizacji, rozliczaniu lub obsłudze prawnej dużych kontraktów budowlanych oraz przygotowania do prowadzenia postępowania rozjemczego. Sam udział w dwóch kontraktach nie będzie wystarczającym potwierdzeniem kwalifikacji;
- Każda ze stron wskaże jednego rozjemcę z rejestru, a wskazani rozjemcy wybiorą przewodniczącego. Jeżeli strona nie dokona wyboru albo nie dojdzie do uzgodnienia przewodniczącego, brakującego członka wyznaczy Prezes UZP według jawnego mechanizmu losowania, uwzględniającego specjalizację, dostępność i obciążenie sprawami. Powołanie całego składu powinno nastąpić w ciągu **14 dni od wszczęcia procedury**;
- Każdy członek komisji będzie obowiązany zachować niezależność od obu stron, także od strony, która go wskazała. Ustawa określi obowiązek ujawniania konfliktów interesów, podstawy wyłączenia oraz szybki tryb zastąpienia rozjemcy.

KRÓTKA PROCEDURA I UZASADNIONE ROZSTRZYGNIĘCIE

- Komisja wyda rozstrzygnięcie w ciągu **30 dni od jej powołania i przekazania wniosku**. W sprawach szczególnie złożonych będzie mogła jednokrotnie przedłużyć termin, z uzasadnieniem, maksymalnie do **60 dni**. Dalsze przedłużenie będzie wymagało zgody obu stron;
- Postępowanie będzie prowadzone przede wszystkim elektronicznie. Komisja będzie mogła przeprowadzić oględziny, wysłuchać uczestników realizacji inwestycji i żądać dokumentów potrzebnych do oceny roszczenia;
- Szybkość nie może odbywać się kosztem prawa do obrony. Każda strona otrzyma dostęp do materiału stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia i możliwość ustosunkowania się do stanowiska przeciwnika;
- Rozstrzygnięcie będzie zawierało uzasadnienie, wskazanie obowiązków stron, termin ich wykonania i rozliczenie kosztów postępowania. Brak rozstrzygnięcia w terminie nie ograniczy możliwości dochodzenia roszczenia przed sądem.

TYMCZASOWA MOC WIĄŻĄCA I PEŁNA KONTROLA SĄDOWA

- Rozstrzygnięcie komisji będzie wiązać strony od doręczenia. Świadczenie pieniężne powinno zostać spełnione w ciągu **7 dni**, chyba że komisja wskaże późniejszy termin;
- W przypadku niewykonania obowiązku uprawniony będzie mógł uzyskać w przyspieszonym postępowaniu sądowym klauzulę wykonalności. Ustawa określi wąskie podstawy odmowy, obejmujące m.in. przekroczenie kompetencji komisji, istotne naruszenie prawa do obrony i sprzeczność wykonania z podstawowymi zasadami porządku prawnego;
- Każda ze stron zachowa możliwość wniesienia powództwa i uzyskania pełnego rozpoznania sprawy przez sąd także podczas realizacji inwestycji. Sąd nie będzie związany ustaleniami faktycznymi ani oceną prawną komisji;
- Samo wniesienie pozwu nie wstrzyma wykonania rozstrzygnięcia. Sąd będzie mógł wyjątkowo wstrzymać je w całości lub części, zwłaszcza w przypadku uprawdopodobnienia poważnych wad rozstrzygnięcia albo konkretnego ryzyka skutków trudnych do odwrócenia. Powinien przy tym rozważyć możliwość zastosowania zabezpieczenia zamiast wstrzymania płatności;
- Ustawa ureguluje rozliczenie świadczeń spełnionych na podstawie decyzji komisji, jeżeli ostateczne rozstrzygnięcie sądu będzie odmienne, w tym zasady zwrotu i należnych odsetek.

PROPORCJONALNE ZABEZPIECZENIE I OCHRONA PODWYKONAWCÓW

- Wniesienie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej nie będzie automatycznym warunkiem każdej wypłaty. Obowiązek zabezpieczenia zwrotu świadczenia będzie mógł zostać ustanowiony przez komisję, a następnie zweryfikowany przez sąd, gdy uprawdopodobnione zostanie konkretne ryzyko niemożności odzyskania pieniędzy;
- Rodzaj i wysokość zabezpieczenia będą odpowiadały skali ryzyka. Dopuszczalne będą rozwiązania mniej obciążające niż gwarancja na całą kwotę, w tym zabezpieczenie częściowe, wypłata etapami lub rachunek powierniczy z określonymi warunkami uwalniania środków;
- Płatności na podstawie rozstrzygnięć komisji zostaną skoordynowane z ustawową ochroną podwykonawców (art. 465 Prawa zamówień publicznych). Bezpośrednia zapłata będzie dotyczyła ustalonych, wymagalnych i niezaspokojonych należności, po umożliwieniu wykonawcy przedstawienia stanowiska. Sam brak oświadczenia o rozliczeniu podwykonawców nie będzie wystarczał do przekazania im całej kwoty przyznanej wykonawcy;
- Depozyt sądowy będzie stosowany w ustawowo określonych przypadkach, w szczególności rzeczywistego sporu o osobę uprawnioną lub wysokość należności. Nie stanie się standardowym sposobem wykonania rozstrzygnięcia, ponieważ zatrzymanie pieniędzy w depozycie nie przywraca płynności inwestycji.

KOSZTY I ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA WYKONANIE ROZSTRZYGNIĘCIA

- Wynagrodzenie komisji będzie ustalane według jawnej taryfy, uwzględniającej wartość i złożoność sporu, z górnym limitem opłat. Koszty zostaną rozliczone stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem częściowego uwzględnienia roszczeń i nieuzasadnionego zwiększania kosztów przez stronę;

- Odmowa wniesienia zaliczki przez jedną stronę nie będzie mogła blokować postępowania. Ustawa określi sposób jej zastępczego pokrycia i odzyskania, a także możliwość rozłożenia opłaty na raty w uzasadnionych przypadkach;
- Wykonanie wiążącego i niewstrzymanego rozstrzygnięcia komisji będzie wyraźnie określonym obowiązkiem zamawiającego. Sama późniejsza zmiana rozstrzygnięcia przez sąd nie będzie podstawą odpowiedzialności osoby, która prawidłowo wykonała ten obowiązek;
- Ochrona ta nie obejmie korupcji, zmowy, świadomego przedstawienia nieprawdziwych danych ani innych własnych naruszeń prawa. Formuła otwartych ksiąg nie będzie samodzielną podstawą wyłączenia odpowiedzialności.

PREWENCJA POWSTAWANIA SPORÓW – FORMUŁA OTWARTYCH KSIĄG

- W dużych i złożonych inwestycjach upowszechnimy formułę otwartych ksiąg, polegającą na zapewnieniu zamawiającemu uzgodnionego dostępu do danych o kosztach i marży wykonawcy. Zakres obowiązków będzie proporcjonalny do wartości, złożoności i ryzyka kontraktu;
- Zasady dostępu do danych i ich weryfikacji będą określane już w dokumentach zamówienia. Obejmą katalog kosztów podlegających rozliczeniu, sposób ich dokumentowania, kontrolę transakcji z podmiotami powiązanymi oraz ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa;
- Otwarte księgi nie będą automatycznie oznaczały zwrotu wszystkich kosztów powiększonych o marżę. Umowa zachowa jednoznaczny podział ryzyka i odpowiedzialność wykonawcy za koszty wynikające z jego błędów lub niegospodarności;
- W kontraktach rozliczanych na podstawie rzeczywistych kosztów stosowane będą rozwiązania zachęcające do oszczędności, takie jak koszt docelowy, uzgodnione limity oraz podział korzyści z obniżenia kosztów;
- UZP opracuje wzorcowe postanowienia i standardy weryfikacji kosztów. Dostęp komisji rozjemczej do uporządkowanych danych ułatwi szybkie rozstrzyganie sporów o rozliczenia.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Reforma powinna skrócić czas oczekiwania na rozliczenie spornej należności, ograniczyć zatory płatnicze i zmniejszyć ryzyko przerwania robót. Szybkie rozstrzygnięcia mogą ograniczyć koszty odsetek oraz liczbę spraw wymagających pełnego procesu sądowego. Korzyści zależą jednak od jakości komisji, terminowości postępowań i rzeczywistego wykonywania ich rozstrzygnięć.

Wdrożenie będzie wymagało nakładów na rejestr i obsługę powoływania rozjemców, system teleinformatyczny, przygotowanie kadr oraz kontrolę kosztów w formule otwartych ksiąg. Koszty postępowań poniosą strony, w tym zamawiający publiczni. W sprawach kontynuowanych przed sądem wydatki na rozjemstwo mogą stanowić dodatkowy koszt, który należy zestawić z korzyścią wynikającą z wcześniejszego rozliczenia.

Obowiązkowy mechanizm obejmie umowy zawierane w wyniku postępowań wszczętych po wejściu reformy w życie. W istniejących kontraktach jego zastosowanie będzie możliwe za zgodą stron, z poszanowaniem przepisów o zmianach umowy.

Po dwóch latach działania systemu zostanie przeprowadzona ocena obejmująca czas i koszt postępowań, wykonanie rozstrzygnięć, skalę ich kwestionowania oraz wpływ na płatności dla podwykonawców. Na tej podstawie będzie można zdecydować o rozszerzeniu zakresu obowiązkowego rozjemstwa. Bez danych o liczbie i wartości sporów nie ma podstaw do rzetelnego podania łącznej kwoty oszczędności budżetowych.

Sądy pokoju – drobne sprawy bliżej domu

ABSTRAKT

O sąsiedzkim płocie, drobnym długu, wykroczeniu czy zniewadze nie będzie już decydował przeładowany sąd rejonowy.

*Sądy rejonowe toną w sprawach, które nie wymagają sędziego zawodowego zatrudnionego na pełny etat. W 2023 r. do sądów trafiło ok. 1,3 mln postępowań w sprawach o wykroczenia. Badania akt z 2015 r. pokazały, że mniej więcej co piąta sprawa cywilna w sądach rejonowych dotyczyła kwoty poniżej **600 zł**. Do tego dochodzą spory sąsiedzkie, drobne umowy z życia codziennego i prywatne oskarżenia o zniewagę czy zniesławienie. Skutek: odległe terminy i zła opinia o całym wymiarze sprawiedliwości, wyrabiana na sprawach, które powinny kończyć się w kilka tygodni.*

Proponujemy sędziów pokoju. Sędziego pokoju wybierają mieszkańcy gminy, a w Warszawie – mieszkańcy dzielnicy, w wyborach samorządowych, na kadencję samorządu. Kandydować może tylko czynny adwokat, radca prawny albo notariusz. Sędzia pokoju orzeka dwa dni w tygodniu, w sali w urzędzie gminy, a przez pozostałe dni wykonuje swój zawód. Nie może jednak występować przed sądem, który rozpatruje apelacje od jego wyroków – w żadnej sprawie.

Sędzia pokoju zajmuje się wyłącznie trzema rodzajami spraw:

(1) Drobnymi sprawami cywilnymi (z wyłączeniem m.in. spraw pracowniczych, rodzinnych, alimentacyjnych i wieczystoksięgowych);

(2) Wszystkimi sprawami o wykroczenia;

(3) Sprawami z oskarżenia prywatnego, takimi jak zniewaga czy zniesławienie.

Sędzia pokoju nie rozpoznaje żadnych przestępstw ściganych przez prokuratora, np. kradzieży czy prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości.

Sąd rejonowy pozostaje sądem rejonowym, tylko z mniejszą liczbą drobnych spraw. Gmina udostępnia salę, państwo płaci pensję, a od wyroku sędziego pokoju przysługuje apelacja do sędziego zawodowego.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

PIERWSZA INSTANCJA PRZECIĄŻONA DROBNYMI SPRAWAMI

Sądy rejonowe rozpoznają liczne drobne sprawy cywilne, sprawy o wykroczenia i sprawy z oskarżenia prywatnego, obok postępowań wymagających rozbudowanego postępowania dowodowego. W drobnych sprawach czas oczekiwania, koszty udziału w postępowaniu i konieczność dojazdu do sądu mogą być nieproporcjonalne do przedmiotu sporu. Uzasadnia to stworzenie dostępnej lokalnie ścieżki ich rozpoznawania, która pozwoli także odciążyć pozostałe składy sądów rejonowych.

Skala problemu:

- W 2024 r. do sądów powszechnych wpłynęło około 14,6 mln spraw, a w 2025 r. – około 15,3 mln. Wąskim gardłem są podstawowe sprawy rozpoznawane w I instancji – cywilne, karne, wykrocze-

niowe, pracownicze, ubezpieczeniowe, rodzinne i gospodarcze. W 2024 r. wpłynęło ich ok. 2,04 mln, a ponad 1,3 mln czekało na rozpoznanie;

- W 2023 r. postępowań w sprawach o wykroczenia było ok. 1,3 mln. W latach 2002–2017 sprawy o wykroczenia stanowiły **43,4%** wszystkich spraw trafiających do wydziałów karnych sądów rejonowych – więcej niż sprawy karne (**35%**);
- Badania akt przeprowadzone przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości (2015) wykazały, że mniej więcej co piąta sprawa cywilna w sądzie rejonowym dotyczyła kwoty poniżej **600 zł**. Sama kwota jest już nieaktualna, ale proporcje pozostały: znaczna część spraw cywilnych to spory, w których koszt postępowania przewyższa wartość sporu.

SĄD DALEKO OD OBYWATELA

Sąd rejonowy obejmuje jedną lub kilka gmin. Mieszkaniec gminy, w której nie ma sądu, musi jechać do miasta powiatowego – w sprawie o **800 zł** czy o wykroczenie tak samo jak w sprawie o zabójstwo.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

KIM JEST SĘDZIA POKOJU

Sędzia pokoju pełni nowy, kadencyjny urząd w sądzie I instancji. Od sędziego i asesora różni się źródłem mandatu (wybory, a nie konkurs przed KRS), zakresem spraw (zamknięty katalog spraw drobnych) i wymiarem pracy (2/5 etatu). Nie jest ławnikiem ani urzędnikiem gminy. Orzeka w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a akt powołania wręcza mu Prezydent RP.

Taka konstrukcja wynika z Konstytucji. Sędziowie są powoływani przez Prezydenta na wniosek KRS na czas nieokreślony (art. 179) i są nieusuwalni (art. 180). Wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie sądy wymienione w art. 175, a udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości określa ustawa (art. 182). Dlatego sędzia pokoju nie jest sędzią w rozumieniu art. 179, a sąd pokoju nie jest nowym rodzajem sądu. Jest miejscem i składem sądu I instancji, które przez dwa dni w tygodniu orzeka na terenie gminy.

Z tego wynika kilka korzyści:

- Kadencyjność nie narusza zasady nieusuwalności sędziów;
- Wybór przez mieszkańców nie musi naśladować konkursu przed KRS;
- Urząd można wykonywać obok zawodu, na 2/5 etatu;
- Właściwość da się zapisać w trzech punktach, bez odsyłania do całej właściwości sądu rejonowego.

Z instytucji asesora przejmujemy gwarancje statusu: niezawisłość, odpowiedzialność dyscyplinarną, orzekanie w imieniu Rzeczypospolitej i akt powołania wydawany przez Prezydenta. Nie przejmujemy pełnego etatu, wynagrodzenia na poziomie **80%** stawki sędziowskiej ani szerokiej właściwości sądu rejonowego.

Od wyroku sędziego pokoju przysługuje apelacja do sędziego zawodowego – dziś do sądu okręgowego, a po spłaszczeniu struktury sądów do sądu II instancji. Zażalenia rozpoznaje się na tych samych zasadach.

JAKIE SPRAWY ROZPOZNAJE SĘDZIA POKOJU

1. Drobne sprawy cywilne

Sędzia pokoju rozpoznaje sprawy cywilne o wartości przedmiotu sporu nieprzekraczającej sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Wyłączone są:

- Sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych;
- Sprawy małżeńskie i rodzinne: rozwód, separacja, unieważnienie małżeństwa, przysposobienie, władza rodzicielska, piecza, kontakty z dzieckiem, pochodzenie dziecka;
- Alimenty, które zostają w wydziałach rodzinnych;
- Księgi wieczyste, rejestry (KRS, zastawy), upadłość i restrukturyzacja;
- Elektroniczne postępowanie upominawcze, które pozostaje u referendarzy;
- Postępowanie nieprocesowe, z wyjątkiem sporów sąsiedzkich wprost włączonych.

Żeby uniknąć sporów o właściwość, ustawa wymieni wprost sprawy włączone, jeżeli mieszczą się w progu: uszkodzenie mienia, reklamacje z codziennych umów konsumenckich, najem i użyczenie lokalu, naruszenie posiadania, immisje i spory sąsiedzkie, roszczenia z umów sprzedaży, zlecenia i o dzieło między osobami fizycznymi oraz odszkodowania za szkody wyrządzone czynem niedozwolonym (z wyłączeniem szkód na osobie poważniejszych niż lekki uszczerbek na zdrowiu).

2. Wszystkie sprawy o wykroczenia

W I instancji orzeka sędzia pokoju gminy, w której popełniono wykroczenie, a jeżeli nie da się tego ustalić – sędzia pokoju gminy, w której mieszka obwiniony. Wymaga to wprowadzenia wyjątku w art. 9 § 1 k.p.s.w. Sprawy żołnierzy pozostają w sądach wojskowych (art. 10 k.p.s.w.).

Mandaty i czynności wyjaśniające nie przechodzą na sędziego pokoju. Zajmuje się on sprawą dopiero wtedy, gdy trafi ona do sądu.

To główny pakiet odciążenia sądów rejonowych: ok. 1,3 mln postępowań rocznie, z których żadne nie wymaga sędziego zawodowego na pełnym etacie.

3. Sprawy z oskarżenia prywatnego

Sędzia pokoju rozpoznaje wyłącznie sprawy, które kodeks karny każe ścigać z oskarżenia prywatnego i które należą do właściwości sądu rejonowego. Są to przede wszystkim:

- Zniesławienie (art. 212 k.k.);
- Zniewaga (art. 216 k.k.);
- Naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.);
- Inne przestępstwa, które ustawa każe ścigać z oskarżenia prywatnego.

Poza zakresem pozostają wszystkie sprawy z oskarżenia publicznego, w tym ścigane na wniosek pokrzywdzonego: kradzież, uszkodzenie mienia jako przestępstwo, prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, groźba karalna, wypadki komunikacyjne i przestępstwa przeciwko rodzinie. Jeżeli w toku sprawy okaże się, że czyn jest ścigany z oskarżenia publicznego, sprawa z mocy ustawy przechodzi do sądu rejonowego.

GDZIE I JAK ORZEKA SĘDZIA POKOJU

Dwa dni w tygodniu w urzędzie gminy. Sędzia pokoju pracuje na 2/5 etatu, czyli prowadzi rozprawy przez dwa dni w tygodniu. W te dni musi być osobiście obecny w sali sądowej w urzędzie gminy, a w Warszawie – w urzędzie dzielnicy. Na tym polega zbliżenie sądu do obywatela; bez obowiązku obecności urząd zamieniłby się w dyżur pełniony z kancelarii.

Stałe dni rozpraw ustala prezes sądu I instancji w porozumieniu z gminą i podaje je do publicznej wiadomości. Można je zmieniać nie częściej niż raz na pół roku.

Sala. Gmina urządza salę w swoim budynku i udostępnia ją na dwa dni w tygodniu. Minimalne wymagania określi rozporządzenie: nagrywanie dźwięku albo protokolant, godło państwowe, wydzielona strefa dla stron oraz połączenie z systemem informatycznym sądu. Na tablicy widnieje nazwa sądu I instancji z dopiskiem „Sąd pokoju w [nazwa gminy]" – bez herbu gminy. Wójt nie ma żadnej roli w prowadzeniu rozpraw.

Sprawy prowadzi sąd, nie gmina. Rejestracja sprawy, akta i system informatyczny pozostają w sądzie I instancji. Gmina zapewnia tylko salę i media, a pensję wypłaca Skarb Państwa. Pisma można składać elektronicznie do sądu albo papierowo w urzędzie gminy w dniach rozpraw.

Wyjątek lokalowy. Posiedzenie, które wymaga konwoju albo wyposażenia, którego sala gminna nie ma, odbywa się w budynku sądu I instancji – nadal przed sędzią pokoju. Ponieważ sędzia pokoju nie orzeka o areszcie ani w sprawach z oskarżenia publicznego, będzie to zdarzać się rzadko.

Właściwość miejscowa i przydział spraw. Sprawa z terenu gminy trafia do sędziego pokoju tej gminy, a w Warszawie – do sędziego pokoju danej dzielnicy. O tym, która gmina jest właściwa, decydują ogólne reguły procedury: miejsce popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, a w sprawach cywilnych miejsce zamieszkania pozwanego albo miejsce zdarzenia.

Jeżeli w gminie jest kilku sędziów pokoju, sprawy przydziela się losowo; jeżeli jeden – trafiają od razu do niego. Regulamin określa limit spraw dopasowany do dwóch dni rozpraw. Gdy spraw jest więcej, wyznacza się dodatkowy dzień rozpraw albo przekazuje nadwyżkę do sądu rejonowego. Sąd rejonowy przejmuje sprawę także wtedy, gdy sędzia pokoju zostanie z niej wyłączony, gdy zmieni się kwalifikacja czynu albo w innych przypadkach wskazanych w ustawie.

Najpierw ugoda. W sprawach cywilnych i w sprawach z oskarżenia prywatnego pierwsze posiedzenie jest z zasady poświęcone próbie mediacji i ugody.

WYBÓR I KADENCJA

Sędziów pokoju wybiera się w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych, przeprowadzanych razem z wyborami samorządowymi. Okręgiem wyborczym jest gmina, a w Warszawie dzielnica. Głosuje się na kandydatów, a nie na listy; wygrywa ten, kto zdobędzie najwięcej głosów.

Kadencja trwa tyle, ile kadencja organów samorządu. Ustawa nie powinna podawać liczby lat – jeżeli zmieni się długość kadencji samorządu, zmieni się automatycznie także kadencja sędziów pokoju.

Powołanie przebiega w pięciu krokach:

1. Mieszkańcy wybierają sędziego pokoju w wyborach samorządowych;

2. Po ogłoszeniu wyników lista osób wybranych na sędziów pokoju trafia do KRS;

3. KRS sprawdza wyłącznie, czy wybrane osoby spełniają ustawowe warunki formalne, i może zgłosić zastrzeżenie tylko z tego powodu. Nie ocenia kandydatów i nie przeprowadza konkursu;

4. KRS przedstawia Prezydentowi wniosek o powołanie wybranych osób;

5. Prezydent powołuje sędziego pokoju.

KRS ma na zgłoszenie zastrzeżeń **21 dni**. Jest to termin zawity: jeżeli KRS nie zgłosi zastrzeżenia w tym terminie, uważa się, że przedstawiła wniosek o powołanie.

Ponowny wybór jest dopuszczalny. Mandat wygasa z końcem kadencji, w razie zrzeczenia się, prawomocnego złożenia z urzędu w postępowaniu dyscyplinarnym, utraty któregoś z warunków (w tym skreślenia z listy adwokatów, radców prawnych lub notariuszy) albo wyboru na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Rada gminy, wójt ani minister nie mogą sędziego pokoju odwołać.

KTO MOŻE KANDYDOWAĆ

Kandydować może wyłącznie osoba wykonująca zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Musi ona ponadto spełniać następujące warunki:

- Wyłącznie obywatelstwo polskie i pełnia praw publicznych;
- Niekaralność za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- Pozytywne orzeczenie z badania psychiatrycznego, wykonanego przed zgłoszeniem kandydatury według standardu stosowanego wobec osób orzekających; orzeczenie dołącza się do zgłoszenia, ale się go nie publikuje;
- Zamieszkanie na obszarze sądu rejonowego, w którym leży gmina (niekoniecznie w samej gminie);
- Ukończone **29 lat**.

Kandydować nie mogą wójt, burmistrz, prezydent miasta, radny ani członek zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Komisja wyborcza sprawdza warunki przed rejestracją kandydata na podstawie zaświadczeń: o wpisie na listę zawodową, o braku przeszkód do wykonywania zawodu i o wyniku badania. Nie ocenia „jakości" kandydatów i nie przyznaje punktów. Po wyborze, a przed pierwszą rozprawą, sędzia pokoju przechodzi obowiązkowe, płatne czterotygodniowe szkolenie z prawa wykroczeń, uproszczonego postępowania cywilnego i postępowania z oskarżenia prywatnego.

WYNAGRODZENIE

Sędzia pokoju otrzymuje **40%** wynagrodzenia zasadniczego sędziego sądu I instancji w pierwszej stawce – dokładnie proporcjonalnie do wymiaru 2/5 etatu. To wynagrodzenie za dwa dni rozpraw w tygodniu i zamknięty katalog drobnych spraw. Urząd nie prowadzi do nominacji sędziowskiej. Dodatek stażowy przysługuje odpowiednio.

Wynagrodzenie jest stałe i nie zależy od liczby zakończonych spraw. Sędzia pokoju nie dostaje premii od wójta, burmistrza ani prezydenta miasta. Pensja jest wypłacana z budżetu państwa (część 37 – Sprawiedliwość).

Przy pierwszej stawce sędziego sądu rejonowego w 2026 r. rzędu **16–17 tys. zł** brutto daje to ok. **6,4–6,8 tys. zł** brutto miesięcznie.

ŁĄCZENIE URZĘDU Z ZAWODEM I ZAKAZ WYSTĘPOWANIA PRZED SĄDEM ODWOŁAWCZYM

Sędzia pokoju podlega przepisom o niezawisłości i odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów, z wyjątkami wynikającymi z pracy na 2/5 etatu i wykonywania zawodu. W szczególności:

- W czasie kadencji nie może należeć do partii politycznej;
- Grożą mu kary dyscyplinarne: upomnienie, nagana, obniżenie wynagrodzenia i złożenie z urzędu;
- Utrata prawa wykonywania zawodu oznacza utratę urzędu.

Łączenie urzędu z zawodem jest regułą – po to urząd ma wymiar 2/5 etatu. Obowiązuje jednak jeden bezwzględny zakaz: sędzia pokoju nie może występować przed sądem, który rozpoznaje apelacje od jego wyroków. Zakaz obejmuje każdą sprawę toczącą się przed tym sądem – cywilną, karną, rodzinną, gospodarczą – a nie tylko te, w których sam orzekał, oraz każdą rolę: pełnomocnika, obrońcy, oskarżyciela posiłkowego czy przedstawiciela strony. Chodzi o to, by nie stawał przed sędziami, którzy oceniają jego wyroki. Notariusz pełniący urząd sędziego pokoju nie sporządza aktów, które mogłyby stać się przedmiotem sprawy na jego wokandzie.

Samorząd adwokacki, radcowski lub notarialny otrzymuje zawiadomienie o wyborze i o sądzie objętym zakazem. Naruszenie zakazu jest deliktem dyscyplinarnym zarówno w zawodzie, jak i w urzędzie.

ILU SĘDZIÓW POKOJU

Liczba stanowisk w gminie zależy od liczby mieszkańców i od tego, ile spraw o wykroczenia, drobnych spraw cywilnych i spraw z oskarżenia prywatnego pochodziło dotąd z jej terenu – a nie od woli wójta. Zasady powinny być określone w ustawie. Roboczo proponujemy:

WIELKOŚĆ GMINY	LICZBA STANOWISK	ORGANIZACJA PRACY
do 20 tys. mieszkańców	1	dwa stałe dni w urzędzie gminy
20–50 tys.	1–2	przy dwóch sędziach dni się nie pokrywają – sala pracuje cztery dni
50–100 tys.	2–3	dwie sale albo jedna sala przez cały tydzień
powyżej 100 tys. (bez Warszawy)	3 + 1 na każde rozpoczęte kolejne 80 tys.	według potrzeb
Warszawa	dzielnica jak gmina o tej samej liczbie mieszkańców	urząd dzielnicy, dwa dni osobistej obecności

W całym kraju daje to ok. 2,5–3,5 tys. stanowisk.

NA CZYM SIĘ WZORUJEMY

WZÓR	CO BIERZEMY	CZEGO NIE BIERZEMY
Włochy (*giudice di pace*)	urząd pomocniczy, niepełny wymiar pracy, drobne sprawy, nacisk na ugodę	wyłaniania w konkursie ministerialnym
Sędziowie pokoju w II RP	wybór przez mieszkańców i akt powołania, kadencyjność, lokalność	braku wymogu wykształcenia prawniczego i finansowania przez gminę
Anglia i Walia (*magistrates*)	gęsta sieć, orzekanie kilka dni w tygodniu lub miesiącu	orzekania przez osoby bez przygotowania prawniczego
Polski asesor sądowy	gwarancje statusu, odpowiedzialność dyscyplinarna, akt powołania przez Prezydenta	pełnego etatu i szerokiej właściwości

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Sędzia pokoju nie zastępuje sądu rejonowego – odciąża go. Przejmuje drobne sprawy życia codziennego: małe spory cywilne, wykroczenia i sprawy z oskarżenia prywatnego. Sąd rejonowy pozostaje sądem rejonowym, tylko ma mniej spraw, które nie wymagają sędziego zawodowego na pełnym etacie.

Koszty. Sędzia pokoju orzeka dwa dni w tygodniu i otrzymuje **40%** pierwszej stawki sędziego sądu I instancji. Przy 2,5–3,5 tys. stanowisk w całym kraju wynagrodzenia wyniosą ok. **190–290 mln zł** rocznie, bez składek pracodawcy. Do tego dochodzą szkolenia przed pierwszą rozprawą i jednorazowe urządzenie sal w urzędach gmin. Nie trzeba budować nowych gmachów sądowych – wykorzystuje się budynki, które gminy już mają.

Korzyści. Co roku do sądów trafia ok. 1,3 mln postępowań w sprawach o wykroczenia, a obok nich duża liczba drobnych spraw cywilnych i spraw z oskarżenia prywatnego. Jeżeli przejmą je sędziowie pokoju, sędziowie zawodowi odzyskają czas na sprawy karne z oskarżenia publicznego, sprawy rodzinne i apelacje. Ta sama sprawa o wykroczenie rozpoznana przez sędziego pokoju kosztuje mniej niż w wydziale karnym sądu rejonowego.

Najważniejszy skutek nie mieści się jednak w tabeli wydatków. Większość ludzi styka się z wymiarem sprawiedliwości nie przy zbrodni, lecz przy sporze o mienie, mandacie czy zniewadze. Jeżeli taka sprawa ciągnie się pół roku i wymaga wyjazdu do miasta powiatowego, ludzie źle oceniają sądy – i żadna reforma kodeksu karnego tego nie zmieni. Sędzia pokoju ma sprawić, że drobna sprawa skończy się szybko i na miejscu, w gminie. Wtedy reszta wymiaru sprawiedliwości będzie oceniana za to, do czego naprawdę została powołana.

Bibliografia Rozdziału 5

1. Raporty i analizy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości

- Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. *Analiza wymiaru sprawiedliwości – średni czas oczekiwania na opinię biegłego w sprawach cywilnych i rodzinnych*. Warszawa 2025.
- Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. *Zawód doradcy restrukturyzacyjnego* (materiały konferencyjne). Warszawa 2025.
- Szymanek, J. *Sędziowie jako mediatorzy (mechanizmy mediacji w rozstrzyganiu sporów prawnych)*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

2. Dokumenty legislacyjne i projekty ustaw

- Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996 (Wielka Brytania), section 108.
- Obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 22 czerwca 2026 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych (M.P. z 2026 r. poz. 642).
- Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 8 grudnia 2025 r. w sprawie aktualnych progów unijnych określonych w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE, 2014/25/UE i 2009/81/WE na lata 2026–2027, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów (M.P. z 2025 r. poz. 1247).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 465, 591–595).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 1793).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (projekt deregulacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości, maj 2025).
- Projekt ustawy o mediatorach sądowych, akredytowanych ośrodkach mediacyjnych i Krajowym Rejestrze Mediatorów (Ministerstwo Sprawiedliwości, lipiec 2025).

3. Raporty i rekomendacje organizacji

- Cabinet Office. „PPN 004: Open Book Contract Management". 2025.
- INSO – Sekcja Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego Instytutu Allerhanda. *Rekomendacja reformy sądownictwa upadłościowo-restrukturyzacyjnego*. Kraków 2024 (aktualizacja 2025).

4. Opracowania naukowe i artykuły

- Bara, D. „Krajowy Rejestr Mediatorów i samorząd zawodowy mediatorów. Droga do profesjonalizacji zawodu mediatora". *ADR. Arbitraż i Mediacja* 2025.
- Waszkiewicz, P.; Klimczak, J. *Zróżnicowanie wskaźnika załatwienia spraw cywilnych w drodze mediacji w poszczególnych sądach powszechnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

5. Publikacje prasowe i eksperckie (2025–2026)

- „Nowe zasady ujawniania dziedziczenia w księgach wieczystych". *Legalis*, 25 grudnia 2025.
- „Duże zmiany w księgach wieczystych. Kupno i sprzedaż mieszkania będą teraz prostsze". *BezPrawnik.pl*, 29 stycznia 2026.
- „Rewolucja w spadkach i nieruchomościach. Koniec epoki biegania z teczką dokumentów". *Regiodom.pl*, 29 stycznia 2026.
- „Rewolucja w mediacji. Również dla samorządów". *Gazeta Prawna*, luty 2026.
- „Sądy pokoju. Pierwsza kadencja ma rozpocząć się w 2025 r.". *Infor.pl*, 29 marca 2023.

Procedury sądowe

Rozdział 6. Procedury sądowe – ograniczenie formalizmów, rzetelność dowodów i aktywne zarządzanie postępowaniem

WSTĘP

Uprościmy procedury sądowe, by zapewnić szybkość i rzetelność postępowań – tak, aby dochodzenie sprawiedliwości nie oznaczało lat oczekiwania, zbędnych formalności i wyroku, którego nie można wyegzekwować.

#RZETELNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #REORGANIZACJA #CYFRYZACJA

Przez dekady polskie procedury cywilne i karne rozwijały się w sposób fragmentaryczny i nadmiernie sformalizowany. Efektem jest system, w którym zbyt wiele czasu i zasobów pochłaniają czynności techniczne, biurokratyczne bariery i powtarzanie tych samych działań. Nawet prosta sprawa może ciągnąć się miesiącami, a uzyskanie korzystnego wyroku nie gwarantuje odzyskania należności.

Do najważniejszych problemów należą:

- Przestarzały system biegłych sądowych – brak jednolitych standardów, wielomiesięczne oczekiwanie na opinie, nierówna jakość ekspertyz i konieczność ich wielokrotnego uzupełniania;
- Niedostateczna wiarygodność zeznań – fałszywe zeznania utrudniają ustalenie prawdy, a odpowiedzialność za nie zbyt często pozostaje tylko na papierze;
- Nadmierny formalizm procedur – zbędne wymogi dotyczące pism, podwójne koszty dla przedsiębiorców, doręczenia komornicze i odrębne postępowanie gospodarcze;
- Niedostateczne planowanie postępowań i specjalizacja sędziów w złożonych sprawach – posiedzenia przygotowawcze pozostają rzadkością, a potencjał wiedzy i doświadczenia sędziów nie jest w pełni wykorzystywany;
- Zbyt długie dochodzenie prostych należności i nieskuteczna egzekucja – około 3,1 mln osób otrzymuje wynagrodzenie minimalne, w całości chronione przed egzekucją należności innych niż alimentacyjne. Wierzyciel nie odzyska z tej pensji nawet części długu;
- Brak prostej ścieżki restrukturyzacji dla mikroprzedsiębiorców i osób zadłużonych po zakończeniu działalności;
- Brak jasnych zasad wskazania zaufanej osoby, która podejmie decyzje zdrowotne, gdy pacjent utraci możliwość samodzielnego decydowania.

Konsekwencje są dotkliwe dla wszystkich. Obywatele tracą miesiące, a często lata na oczekiwanie na opinię biegłego, doręczenie pisma czy rozstrzygnięcie drobnej sprawy. Przedsiębiorcy i wierzyciele ponoszą straty z powodu przewlekłości i nieskutecznej egzekucji. Sądy poświęcają czas na formalności, które nie przybliżają zakończenia sporu, a zaufanie do wymiaru sprawiedliwości słabnie.

Naszym celem jest sprawniejsze dochodzenie praw: rzetelne dowody, postępowanie zaplanowane od początku i rozstrzygnięcie, które można wykonać. Proste sprawy powinny otrzymać prostą ścieżkę, a sprawy złożone – czas i uwagę potrzebne do ich właściwego rozpoznania.

Realizacja tego celu wymaga osiągnięcia trzech priorytetów:

1. Rzetelne dowody – profesjonalny system biegłych i wiarygodne zeznania;
2. Sprawne prowadzenie postępowania – aktywne zarządzanie sprawą i ograniczenie formalizmu;
3. Skuteczne dochodzenie praw – szybkie ścieżki dla spraw typowych i realna wykonalność orzeczeń.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Rzetelne opinie i wiarygodne zeznania

Tworzymy Centralny Rejestr Biegłych Sądowych z certyfikacją, recertyfikacją co pięć lat i jednolitymi standardami opiniowania. Wprowadzamy losowy przydział biegłych, elektroniczny obieg dokumentów oraz odpowiedzialność za opóźnienia i błędy. Wzmacniamy kadry i wynagrodzenia w OZSS. Przywracamy obowiązkową przysięgę świadka w formie religijnej lub świeckiej, dopuszczamy wariograf na wniosek stron i wzmacniamy odpowiedzialność za fałszywe zeznania.

FILAR 2

Aktywne prowadzenie spraw i mniej formalizmu

Posiedzenie przygotowawcze stanie się rzeczywistym narzędziem planowania postępowania i poszukiwania ugody. Usuwamy zbędne wymogi dotyczące pism i uzasadnień, odrębne postępowanie gospodarcze oraz doręczenia komornicze. Upraszczamy postępowania grupowe i wprowadzamy mechanizmy przeciwdziałające uporczywemu nadużywaniu prawa do sądu. Ograniczamy przewlekłość postępowania karnego i zapewniamy zatrzymanemu niezwłoczny dostęp do obrońcy z urzędu na jego żądanie.

FILAR 3

Szybkie ścieżki i skuteczna egzekucja

Postępowanie upominawcze będzie domyślnie elektroniczne, z centralną obsługą, nakazem zapłaty w siedem dni roboczych i klauzulą wykonalności nadawaną z urzędu. Umożliwiamy częściową egzekucję z najniższych wynagrodzeń, z ochroną minimum socjalnego dłużnika. Otwieramy restrukturyzację dla osób zadłużonych po zakończeniu działalności i uproszczoną sanację dla mikroprzedsiębiorców. Pełnomocnik do spraw zdrowotnych pozwoli ograniczyć potrzebę angażowania sądu w decyzje dotyczące leczenia.

Dla obywateli zmiany oznaczają krótsze oczekiwanie na rzetelną opinię biegłego, mniej formalnych pułapek i bardziej przewidywalny przebieg sprawy. Wierzyciele szybciej uzyskają nakaz zapłaty i większą szansę odzyskania należności. Mikroprzedsiębiorcy zyskają prostszą drogę ratowania działalności, a pacjenci – możliwość wcześniejszego wskazania osoby, której powierzają decyzje dotyczące swojego zdrowia.

Dla sądów korzyścią będzie mniej zbędnych czynności i opinii uzupełniających oraz lepsze wykorzystanie czasu sędziów i pracowników. Planowanie postępowań, specjalizacja i centralna obsługa spraw typowych pozwolą sprawniej wykorzystywać dostępne kadry. Skuteczniejsza egzekucja wzmocni znaczenie wyroku, a dostępniejsza restrukturyzacja pomoże chronić działające firmy i miejsca pracy.

Kluczowe liczby i fakty rozdziału

- **12 miesięcy, a w Warszawie nawet 24 miesiące** – wskazywany w rozdziale czas oczekiwania na opinię OZSS w sprawach rodzinnych;
- **46% spraw** – z opóźnieniem w sporządzeniu opinii biegłego;
- **Około 15 tys. biegłych** – do objęcia certyfikacją;
- **7 dni roboczych** – proponowany termin wydania nakazu zapłaty w domyślnym elektronicznym postępowaniu upominawczym;
- **Około 3,1 mln osób** – otrzymuje wynagrodzenie minimalne, chronione w całości przed egzekucją należności innych niż alimentacyjne;
- **Z 31,08% do 17,64%** – spadł udział egzekucji z wynagrodzeń w wyegzekwowanych kwotach w latach 2019–2023;
- **80% minimalnego wynagrodzenia** – proponowana kwota wolna od potrąceń, z dodatkową gwarancją ochrony minimum socjalnego;
- **Do 12 miesięcy** – proponowany maksymalny czas uproszczonej sanacji mikroprzedsiębiorcy;
- **Około 4,5 mld zł** – zadłużenie w mieszkaniach komunalnych.

Wdrożenie nowych zasad działania biegłych szacujemy na **40–50 mln zł**, a koszty stałe, obejmujące także wzmocnienie OZSS – na **17–26 mln zł** rocznie. Rejestr pełnomocników do spraw zdrowotnych wymaga szacunkowo **8–12 mln zł** nakładów jednorazowych i **4–6 mln zł** rocznie. Dodatkowe potrzeby obejmują wsparcie kadrowe sądów, obsługę elektronicznego postępowania upominawczego oraz wyposażenie i szkolenia związane z badaniami wariograficznymi. Korzyści przyniosą krótsze postępowania, mniej powtarzanych czynności i skuteczniejsze odzyskiwanie należności.

W kolejnych podrozdziałach przedstawiamy:

- Diagnozę problemów w prowadzeniu postępowań, opiniowaniu i egzekwowaniu należności;
- Rozwiązania dotyczące posiedzeń przygotowawczych, biegłych, zeznań świadków i ograniczenia formalizmu;
- Propozycje pełnomocnictwa do spraw zdrowotnych oraz zmian w postępowaniu upominawczym, restrukturyzacyjnym i grupowym;
- Mechanizmy przeciwdziałania nadużywaniu prawa do sądu oraz zmiany w egzekucji z wynagrodzenia;
- Przewidywane skutki organizacyjne, finansowe i społeczne proponowanych zmian.

Posiedzenie przygotowawcze i plan rozprawy – sędzia jako menedżer procesu

ABSTRAKT

Sprawa zaplanowana od początku – mniej odroczeń, krótsze oczekiwanie na wyrok!

Posiedzenie przygotowawcze ma służyć ustaleniu, o co strony rzeczywiście się spierają, jakie dowody trzeba przeprowadzić i czy możliwe jest zawarcie ugody. W praktyce zbyt często się z niego rezygnuje, a postępowanie toczy się od jednej rozprawy do kolejnej bez jasnego planu. Braki kadrowe i lokalowe dodatkowo utrudniają sprawne prowadzenie spraw.

Posiedzenie przygotowawcze stanie się rzeczywistą zasadą. Odstąpienie od niego będzie możliwe tylko wyjątkowo – nigdy w sprawie wymagającej więcej niż jednego terminu rozprawy. Sędzia będzie musiał każdorazowo uzasadnić rezygnację z posiedzenia. Rozwiniemy posiedzenia zdalne, poprawimy wykorzystanie sal oraz wprowadzimy automatyczne protokołowanie posiedzeń z wykorzystaniem narzędzi AI.

Sędzia będzie planował postępowanie od początku: ustalał kolejność dowodów i harmonogram rozpraw, a także pomagał stronom znaleźć możliwość ugody. Dzięki temu uczestnicy wcześniej poznają przebieg swojej sprawy, a sąd ograniczy zbędne odroczenia i lepiej wykorzysta czas wszystkich zaangażowanych osób.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

POSIEDZENIA PRZYGOTOWAWCZE NIEWYKORZYSTYWANE PRZEZ SĘDZIÓW (ART. 205^4–205^{12} K.P.C.)

- Obowiązujące przepisy przewidują posiedzenie przygotowawcze jako zasadę (art. 205^4–205^{12} k.p.c.), jednak w praktyce instrument ten jest rzadko wykorzystywany z uwagi na szeroką możliwość odstąpienia od jego przeprowadzenia oraz bariery organizacyjne;
- Posiedzenie przygotowawcze jest w postępowaniu cywilnym obecnie zasadą. Służy rozwiązaniu sporu bez potrzeby prowadzenia dalszych posiedzeń, zwłaszcza rozprawy. W przypadkach, gdy rozwiązanie sporu na posiedzeniu przygotowawczym nie jest możliwe, jego celem jest efektywne zarządzanie postępowaniem i jego sprawne przeprowadzenie dzięki takim narzędziom jak plan rozprawy (art. 205^5 § 1 k.p.c.) czy prekluzja dowodowa (art. 205^{4a} § 1 pkt 2 oraz 205^{12} k.p.c.);
- Art. 205^4 § 3 k.p.c. umożliwia odstąpienie od zasady wyznaczenia posiedzenia przygotowawczego „jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że przeprowadzenie posiedzenia przygotowawczego nie przyczyni się do sprawniejszego rozpoznania sprawy, przewodniczący może jej nadać inny właściwy bieg, w szczególności skierować ją do rozpoznania, także na rozprawie”.;
- W praktyce możliwość ta jest wykorzystywana nagminnie, a w efekcie posiedzenia przygotowawcze w większości sądów są rzadkością;
- Jako przyczyny nieprzeprowadzania posiedzeń przygotowawczych wskazuje się przede wszystkim problemy techniczno-organizacyjne: brak dostępności sal sądowych, co wymusza „oszczędne” plano-

wanie posiedzeń, czy braki kadrowe (niedostateczna liczba i dostępność protokolantów i asystentów sędziów).

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

POSIEDZENIA PRZYGOTOWAWCZE JAKO ZASADA

- Posiedzenia przygotowawcze stanowią dobre narzędzie efektywnego zarządzania postępowaniem sądowym, konieczne jest jednak wyeliminowanie przeszkód, które sprawiają, że w praktyce posiedzenia te odbywają się rzadko;
- Problem braku dostępności sal sądowych, który obecnie wymusza „oszczędne" planowanie posiedzeń, może zostać częściowo rozwiązany poprzez upowszechnienie posiedzeń zdalnych i działania techniczno-organizacyjne w sądach, które pozwolą na bardziej efektywne zarządzanie dostępną przestrzenią;
- Problem braków kadrowych zostanie ograniczony przez automatyczne protokołowanie posiedzeń z wykorzystaniem narzędzi AI (transkrypcja), co odciąży pracowników sądów i pozwoli lepiej wykorzystać ich czas;
- Jednocześnie wskazane jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, które znacznie ograniczą możliwość odstępowania od przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego, w taki sposób, że w art. 205^4 § 3 k.p.c. dodane zostanie kryterium wyjątkowości, a sąd badać będzie nie tylko okoliczności sprawy, ale i jej charakter (typ);
- W przypadkach, gdy z okoliczności i charakteru sprawy wynikać będzie, że jej rozpoznanie wymagało będzie więcej niż jednego terminu rozprawy, możliwość odstąpienia od posiedzenia przygotowawczego będzie wyłączona;
- W przypadkach, gdy sąd na podstawie art. 205^4 § 3 k.p.c. zadecyduje o odstąpieniu od przeprowadzenia posiedzenia przygotowawczego, będzie zobowiązany każdorazowo uzasadnić tę decyzję. Narzędzie to będzie miało na celu skłonienie sędziów do głębszego rozważenia zasadności wyznaczenia lub niewyznaczenia posiedzenia przygotowawczego.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia reformy

Proponowane zmiany mają co do zasady charakter stricte legislacyjny i nie wiążą się z żadnym obciążeniem finansowym budżetu państwa ani jednostek samorządowych.

Koszty stałe

Proponowane rozwiązania nie determinują zwiększenia ani zmniejszenia kosztów stałych budżetu państwa ani jednostek samorządowych.

Oszczędności

Efektywniejsze prowadzenie postępowań sądowych przekładać się będzie na możliwość procedowania większej liczby spraw w tym samym czasie, co również przekłada się na oszczędności w perspektywie liczby godzin poświęcanych przez pracowników sądów na czynności związane z konkretnymi postępowaniami.

Reforma systemu biegłych sądowych

ABSTRAKT

Koniec z 2-letnim czekaniem na opinię biegłego, która i tak jest do podważenia jednym zdaniem!

W polskim systemie biegłych sądowych panuje chaos. Opinie są często niskiej jakości, pozbawione jasnych standardów metodologicznych, sporządzane z wielomiesięcznymi, a w sprawach rodzinnych (OZSS) nawet dwuletnimi opóźnieniami. Brak rzetelnej certyfikacji, recertyfikacji i realnych sankcji sprawia, że wiele opinii jest bezwartościowych, a sądy tracą czas na ich uzupełnianie. W efekcie zwykli ludzie czekają latami na rozstrzygnięcie spraw alimentacyjnych, rozwodowych, cywilnych czy karnych.

Proponowane rozwiązanie to kompleksowa, systemowa reforma:

- *Wprowadzenie Centralnego Rejestru Biegłych Sądowych z obowiązkową certyfikacją i recertyfikacją co **5 lat**;*
- *Ujednolicone standardy metodologiczne (wzór niemiecki Gutachtenstil);*
- *Obowiązkowe szkolenia wstępne i cykliczne dla wszystkich biegłych;*
- *Pełna cyfryzacja obiegu dokumentów między sądem a biegłymi;*
- *Realne sankcje za uchybienia (obniżenie wynagrodzenia, zawieszenie, usunięcie z rejestru);*
- *Możliwość konfrontacji biegłych (hot-tubbing), anonimizacja opinii oraz szersze korzystanie z biegłych zagranicznych i opinii prywatnych;*
- *Losowy przydział biegłych z centralnego rejestru;*
- *Podwyżki wynagrodzeń specjalistów w OZSS.*

*W rezultacie opinie będą sporządzane szybciej, rzetelniej i będą znacznie wyższej jakości, co realnie skróci czas trwania postępowań sądowych. Koszt wdrożenia reformy szacowany jest na **40–50 mln zł**, a oszczędności dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości mogą wynieść nawet 3 miliardy złotych rocznie dzięki ograniczeniu liczby opinii uzupełniających i przyspieszeniu procesów.*

#REORGANIZACJA **#RZETELNOŚĆ** **#EFEKTYWNOŚĆ** **#BEZSTRONNOŚĆ**

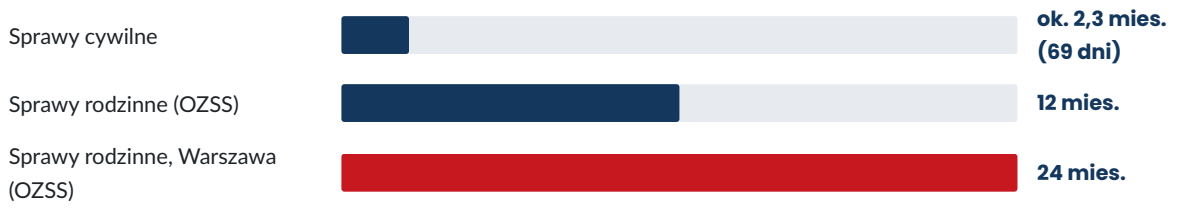
INFOGRAFIKA 1 — OPÓŹNIENIA W SPORZĄDZANIU OPINII

46%

spraw z opóźnieniem w sporządzeniu opinii biegłego

Źródło: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

INFOGRAFIKA 2 — ŚREDNI CZAS OCZEKIWANIA NA OPINIĘ BIEGŁEGO



Źródło: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

INFOGRAFIKA 3 — WNIOSKI O PRZEDŁUŻENIE TERMINU OPINII

79%

spraw bez wniosku biegłego o przedłużenie terminu

Źródło: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

PROBLEMY

Wadliwy system opiniowania przez biegłych sądowych powoduje przewlekłość postępowań sądowych i utratę zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Najważniejsze problemy występujące w praktyce:

WADLIWOŚĆ MERYTORYCZNA OPINII

- Brakuje jednolitych i jasnych standardów metodologicznych pracy biegłych (normą są jednozdaniowe odpowiedzi na złożone badania lub brak wskazania jakichkolwiek źródeł wiedzy biegłego);
- Nie ma jasno uregulowanego trybu powoływania biegłych oraz oceny ich kompetencji w poszczególnych dziedzinach (skrajnym przykładem jest anglistka opiniująca jako psycholog w sprawach rodzinnych);
- W konsekwencji opinie biegłych prezentują bardzo zróżnicowany standard merytoryczny, a wiele z nich jest łatwo podważyć.

KONFLIKTY INTERESÓW

- Nie istnieje jednolity wymóg prawny dotyczący pisemnych oświadczeń o bezstronności i braku konfliktu interesów, które powinni składać biegli;
- Biegli często nie rozumieją kategorii „konfliktu interesów", a sporządzone już opinie są podważane z uwagi na oczywiste przesłanki wyłączające biegłego (np. zatrudnienie w tym samym podmiocie co osoba opiniowana);
- Opinie niejednokrotnie naznaczone są stronniczością nawet przy braku wąsko rozumianego konfliktu interesów: biegli sporządzają je pod imieniem i nazwiskiem, znają dane osobowe podmiotów opiniowanych, obawiają się stygmatyzacji w środowisku.

TRUDNOŚĆ ZNALEZIENIA BIEGŁEGO

- W dziedzinach deficytowych próby ustalenia biegłego przez sąd trwają niejednokrotnie kilka miesięcy lub nawet kilka lat i mają charakter chaotyczny (np. w pojedynczej sprawie sądowej Prezes Sądu zwraca się o pomoc we wskazaniu biegłego z dziedziny medycyny do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia, wojewody, konsultanta wojewódzkiego w danej dziedzinie medycyny, izby lekarskiej – i w każdym przypadku otrzymuje odpowiedź, że wyznaczanie biegłych nie jest kompetencją danego organu);
- **Deficyty pogłębiają:**
  - **(a)** Obawa o możliwość napiętnowania biegłego w jego środowisku zawodowym;
  - **(b)** W części dziedzin także bardzo niskie wynagrodzenia (dotyczy to w szczególności Opiniodawczych Zespołów Specjalistów Sądowych, które odgrywają kluczową rolę w sprawach rodzinnych i są głównym czynnikiem powodującym ich przewlekłość: dla przykładu, w Warszawie na opinię OZSS oczekuje się średnio ok. 2 lata, a blisko połowa stanowisk biegłych psychologów w zespołach nie jest obsadzona).

PRZEWLEKŁOŚĆ SPORZĄDZANIA OPINII PRZEZ BIEGŁYCH

- Brak przepisów określających choćby ramowo termin sporządzania opinii przez biegłych – odległe terminy zakreślane przez sądy są notorycznie przekraczane, co zwykle nie powoduje jakichkolwiek sankcji dla biegłego, a tylko wyjątkowo prowadzi do zmiany osoby opiniującej w danej sprawie.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Rozwiązując problemy polskiego systemu biegłych, trzeba pamiętać, że jest on bardzo zróżnicowany i nie może zadziałać w nim zasada *one size fits all*. W części dziedzin występuje wysoka podaż biegłych (jak w przypadku biegłych z zakresu budownictwa lub rzeczoznawców majątkowych). W innych obszarach trudnością jest pozyskanie biegłego (medycyna, opinie OZSS). Są także dziedziny, w których opinie są stosunkowo często poddawane krytyce z uwagi na zarzut subiektywizmu (psychologia, psychiatria). Reformy powinny opierać się na modelach pracy biegłych ocenianych jako najbardziej efektywne, w tym przyjętych w Holandii, w Austrii i w Niemczech. Z uwagi na systemowe różnice względem systemu prawa common law za mniej adekwatne należy uznać rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych, gdzie biegli powoływani są co do zasady przez strony, a następnie konfrontowani.

SYSTEMOWA CERTYFIKACJA BIEGŁYCH PRZY ZACHOWANIU MOŻLIWOŚCI POWOŁYWANIA BIEGŁYCH AD HOC

- Stworzenie Centralnego Rejestru Biegłych Sądowych, który umożliwia prosty dostęp online do informacji na temat biegłych opiniujących w poszczególnych dziedzinach (ze wskazaniem specjalizacji, okresu obowiązywania uprawnień);
- **Ujednolicona certyfikacja rozproszona:** model oparty na arbitralnych decyzjach prezesów sądów okręgowych należy zastąpić wyspecjalizowanymi komisjami działającymi przy sądach II instancji albo przekazaniem kompetencji w zakresie wstępnej certyfikacji wyznaczonym samorządom zawodowym lub organizacjom branżowym;
- Warunkiem wpisu na listę biegłych powinno być nie tylko przedstawienie CV, ale także potwierdzenie umiejętności biegłego, np. poprzez sporządzenie przykładowej opinii lub złożenie egzaminu obejmują-

cego wiedzę z zakresu metodologii pracy biegłego (wymogi mogą się różnić w zależności od dziedziny);

- **Wzorcowe rozwiązania:** publiczne rejestry biegłych działające w Holandii (NRGD) i w Austrii (SV-Liste), gdzie rejestr ma charakter ogólnokrajowy, ale prowadzony jest przez sądy apelacyjne, przy których działają komisje kwalifikacyjne;
- W związku z deficytem biegłych w części istotnych dziedzin praktyki sądowej zachować należy możliwość powołania przez sąd biegłego ad hoc, przy czym w postępowaniach sądowych należy przyjąć podobne standardy jak w trybie podstawowym zamówień publicznych – a w szczególności zasadę pozyskania minimum 3 ofert od biegłych lub instytucji opiniodawczych (pozwoli to uniknąć notorycznie występujących sytuacji, gdy sąd sekwencyjnie kontaktuje się z kilkoma potencjalnymi kandydatami na biegłych ad hoc, którzy po zapoznaniu się z aktami odmawiają sporządzenia opinii);
- Rejestr ma być prowadzony przez Krajową Administrację Sądów Powszechnych.

TRANSPARENTNY MECHANIZM PRZYDZIAŁU BIEGŁYCH

- Przydział biegłego z Centralnego Rejestru powinien co do zasady następować w drodze informatycznego, transparentnego losowania spośród certyfikowanych specjalistów w danej dziedzinie;
- System powinien uwzględniać specjalizację, brak konfliktu interesów, aktualne obciążenie oraz dostępność czasową;
- Odstępstwo od mechanizmu losowania możliwe jest wyłącznie w przypadkach szczególnie uzasadnionych, z obowiązkiem pisemnego uzasadnienia w aktach sprawy;
- Rozwiązanie to eliminuje uznaniowość przy doborze biegłych, przy zachowaniu elastyczności w dziedzinach deficytowych.

RECERTYFIKACJA BIEGŁYCH I KONTROLA JAKOŚCI OPINII

- Oceny powinny dokonywać wyspecjalizowane komisje działające przy sądach II instancji (w ich skład obok prawników powinni wchodzić eksperci z danej dziedziny);
- Ewaluacja powinna obejmować zarówno czas sporządzania opinii, jak i liczbę opinii sporządzonych oraz liczbę opinii, które zostały skutecznie zakwestionowane w toku postępowania sądowego;
- Najczęściej przyjmowany w Europie okres, po którym następuje recertyfikacja biegłych, to **5 lat**.

USTALENIE STANDARDÓW METODOLOGICZNYCH PRACY BIEGŁYCH

- Ogólne standardy metodologiczne dotyczące konstrukcji opinii biegłych powinny zostać ustalone przez Ministerstwo Sprawiedliwości w akcie prawnym o randze ustawy lub rozporządzenia (będą one stanowić podstawę do merytorycznej oceny pracy biegłego);
- Należy wskazać pożądany format opinii biegłego oraz uniwersalne zasady dotyczące klarownego i precyzyjnego wskazywania źródeł przytaczanych tez;
- Szczegółowe standardy dotyczące tworzenia opinii w danej dziedzinie powinny być tworzone przez umocowane do tego samorządy zawodowe lub organizacje branżowe;
- Wzorem mogą być wytyczne dotyczące *Gutachtenstil* obowiązujące w Niemczech (hipoteza – rekonstrukcja standardu postępowania – subsumpcja – rozstrzygnięcie) lub Forensic Report Guideline obowiązujące w Holandii od 2021 r. (struktura opinii, obowiązek precyzyjnego wskazania źródeł

stawianych tez, obowiązek uzasadnienia opinii o charakterze subiektywnym, standard oceny, a nie tylko przytoczenia materiału dowodowego).

OBOWIĄZKOWE SZKOLENIA BIEGŁYCH

- Biegli wpisani na listę biegłych sądowych powinni podlegać szkoleniom z zakresu metodologii zarówno przy rozpoczęciu pracy, jak i cyklicznie w toku jej wykonywania.

PEŁNA CYFRYZACJA OBIEGU DOKUMENTÓW POMIĘDZY SĄDEM A BIEGŁYMI

- Nadal standardem pozostaje obieg papierowy akt sprawy, które są wysyłane do biegłego, a następnie odsyłane po sporządzeniu opinii do sądu;
- Obieg dokumentów w zwykłej formie pisemnej jest nie tylko czasochłonnym procesem, ale prowadzi do kuriozalnych sytuacji, gdy biegły nie może zapoznać się ponownie z aktami sprawy przed ustnym wyjaśnieniem opinii, bo te znajdują się już fizycznie w sądzie.

UDZIAŁ SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH I ORGANIZACJI BRANŻOWYCH W SYSTEMIE POWOŁYWANIA BIEGŁYCH

- Ma szczególne znaczenie w przypadku dziedzin deficytowych (np. medycyna), gdzie występują systemowe trudności w zakresie wskazywania biegłych sądowych;
- Organy samorządu zawodowego powinny zostać ustawowo zobowiązane do wsparcia w zakresie wyznaczenia biegłych ad hoc (w praktyce nie ma zwykle trudności, gdy chodzi o pozyskanie biegłych w postępowaniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej prowadzonych przez organy samorządu zawodowego).

OBLIGATORYJNOŚĆ OPINIOWANIA W ROLI BIEGŁEGO PRZEZ OSOBY ZATRUDNIONE NA STANOWISKU NAUKOWYM I NAUKOWO-DYDAKTYCZNYM NA PAŃSTWOWYCH UCZELNIACH WYŻSZYCH

- Stanowiska naukowe i naukowo-dydaktyczne na państwowych uczelniach wyższych wiążą się z istotnym prestiżem zawodowym, a liczba osób chętnych do pełnienia tych funkcji pozostaje bardzo wysoka względem liczby takich stanowisk;
- Nie ma wątpliwości, że osoby zatrudnione na stanowisku profesora lub adiunkta posiadają wiedzę specjalną w danej dziedzinie;
- Poszerzenie zakresu obowiązków związanych ze stanowiskiem pracy w państwowym podmiocie nie jest ingerencją w zasadę swobody umów ani „przymusem pracy”;
- Zobowiązanie osób zajmujących stanowiska naukowe na uczelniach do sporządzenia opinii w postępowaniach sądowych (w roli biegłego certyfikowanego lub biegłego ad hoc) nie powinno w istotny sposób wpłynąć na ich zakres pracy zawodowej, jeśli liczba opinii będzie ograniczona do 2 lub 3 w ciągu roku.

OBLIGATORYJNOŚĆ SKŁADANIA PRZEZ BIEGŁYCH OŚWIADCZEŃ O BRAKU KONFLIKTU INTERESÓW PRZED PRZYSTĄPIENIEM DO SPORZĄDZENIA OPINII

- Wymóg bezstronności wynika z ustawy, ale nie idzie za tym powszechna świadomość biegłych co do znaczenia tego pojęcia;
- Ten prosty wymóg będzie miał znaczenie nie tylko prawne, ale także informacyjne – wielu biegłych nie rozumie pojęć prawnych „konfliktu interesów" oraz „bezstronności", a opinie często bywają kwestionowane z uwagi na przesłanki podmiotowe już po ich sporządzeniu;
- Już teraz ten wymóg jest szeroko stosowany, ale nie ma charakteru normy powszechnie obowiązującej.

ANONIMIZACJA OPINII BIEGŁYCH I DANYCH PODMIOTÓW OPINIOWANYCH

- Chociaż nie we wszystkich kategoriach postępowań będzie to możliwe, anonimizacja akt sprawy z wykorzystaniem mechanizmów AI nie będzie tak czasochłonnym procesem jak w przeszłości.

SZERSZE UMOŻLIWIENIE WYKORZYSTANIA WIEDZY BIEGŁYCH Z ZAGRANICY

- Ustawowe umocowanie możliwości sporządzania opinii przez biegłych spoza Polski może być przesłanką, by częściej korzystać z ich wsparcia, w szczególności w dziedzinach deficytowych i w dziedzinach, w których liczba specjalistów jest niewielka.

UREGULOWANIE PRAWNE USTNEJ KONFRONTACJI BIEGŁYCH (HOT-TUBBING)

- Chociaż bezpośrednia konfrontacja biegłych jest instytucją specyficzną dla systemu prawa anglosaskiego (normą jest tam dyskusja pomiędzy biegłymi prywatnymi), znajduje zastosowanie także w Europie (jest szeroko stosowana np. w Holandii);
- Może odegrać istotną rolę w sprawach, gdzie wydane zostały dwie sprzeczne opinie pisemne.

FORMALNE UMOŻLIWIENIE WYKORZYSTANIA OPINII PRYWATNYCH I OPINII POWSTAŁYCH W INNYCH POSTĘPOWANIACH PRZED ORGANAMI WŁADZY PUBLICZNEJ JAKO DOWODU Z OPINII BIEGŁEGO W TOKU POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO

- Jeżeli rzetelności opinii nie można merytorycznie zakwestionować, znacznie skróci to czas trwania postępowania dowodowego;
- Postulat ma szczególne znaczenie w przypadku opinii powstałych na zlecenie strony postępowania, które nie są dla niej korzystne (np. opinii sporządzonej na zlecenie ubezpieczyciela, na podstawie której wypłacił on świadczenie – ale kwota świadczenia była zaniżona).

UREALNIENIE WYNAGRODZEŃ BIEGŁYCH

- Konieczność kwotowej podwyżki wynagrodzeń dotyczy w szczególności biegłych zatrudnionych w Opiniodawczych Zespołach Specjalistów Sądowych, gdzie występują znaczące wakaty;
- Warto rozważyć stworzenie na poziomie ogólnopolskim niewiążących wytycznych dotyczących stawek godzinowych pracy biegłych w poszczególnych dziedzinach, w oparciu o standardy rynkowe (jak w systemie austriackim, z możliwością modyfikacji w realiach danej sprawy).

REALNE SANKCJE WOBEC BIEGŁYCH, KTÓRZY NIE ZACHOWUJĄ NORM METODOLOGICZNYCH I TERMINÓW

- Dzisiaj w praktyce postępowań sądowych można usłyszeć szumne zapowiedzi, że biegły „zostanie zgłoszony do prokuratury", ale w praktyce przepisy o odpowiedzialności karnej biegłych za „fałszywe opinie" pozostają martwe;
- Zamiast grozić biegłym odpowiedzialnością za „fałszywe opinie", należy wprowadzić jasne mechanizmy odpowiedzialności wzorowane na rozwiązaniach przyjętych w Holandii i w Austrii:
  - Odpowiedzialność kontraktową – obniżenie wynagrodzenia biegłego w przypadku opóźnienia w sporządzeniu opinii, kary umowne w przypadku rażących błędów metodologicznych;
  - Realne sankcje zawodowe odnoszące się do statusu biegłego: upomnienie, zawieszenie w wykonywaniu funkcji biegłego, wykreślenie z rejestru biegłych (odnotowywane w ogólnodostępnym Centralnym Rejestrze Biegłych).
- Należy ustawowo uregulować możliwość złożenia przez stronę wniosku o zmianę biegłego w przypadku przekroczenia terminu sporządzenia opinii.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszt wdrożenia reformy

Całkowity koszt wdrożenia reformy będzie wynosił ok. **40–50 mln zł**. Koszty wdrożenia reformy obejmują:

- Centralny Rejestr Biegłych Sądowych – opracowanie i uruchomienie ogólnokrajowej, dostępnej online bazy certyfikowanych biegłych. Obejmuje to koszty analizy, budowy lub modyfikacji systemu informatycznego oraz migracji danych z list prowadzonych dotąd przy sądach okręgowych. Szacowany koszt stworzenia rejestru: ok. **8–12 mln zł**;
- Certyfikację początkową biegłych sądowych – powołanie Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych oraz zespołów oceniających kandydatów. W pierwszym etapie konieczna będzie weryfikacja wszystkich dotychczasowych biegłych zgodnie z nowymi wymogami (egzamin lub ocena przykładowej opinii). Przy ok. 15 tys. biegłych koszty obejmują wynagrodzenia członków komisji i ekspertów w zespołach oceniających. Szacowany koszt początkowej certyfikacji: **25–30 mln zł**;
- Szkolenia wstępne biegłych – opracowanie i przeprowadzenie obowiązkowych szkoleń z metodologii pracy biegłego. Należy przeszkolić wszystkich obecnych biegłych (ok. 15 tys. osób) w zakresie standardów sporządzania opinii, etyki, zasad komunikacji z sądem itp. Koszt jednostkowy szkolenia można oszacować na ok. **500 zł** na osobę (materiały, trenerzy, organizacja). Łączny koszt szkoleń wstępnych: **7–8 mln zł**.

Koszty stałe

- Łącznie stałe koszty zmian systemu szacuje się na **17–26 mln zł** rocznie w okresie stabilnego funkcjonowania. Koszty stałe obejmują:
  - Utrzymanie Centralnego Rejestru Biegłych Sądowych – koszty hostingu, bieżącej obsługi systemu informatycznego, wsparcia technicznego, okresowych aktualizacji oprogramowania. Szacowany koszt utrzymania i rozwoju rejestru to ok. **1–2 mln zł** rocznie.

- **Certyfikację i recertyfikację biegłych:** wynagrodzenia komisji i ekspertów oceniających, organizacja egzaminów itp. Koszt roczny możemy oszacować na ok. **5–8 mln zł** (zakładając ok. **2 tys. zł** przeciętnego kosztu procedury oceny na osobę);
- Szkolenia wstępne, uzupełniające i doskonalące. Szacowany koszt: ok. **1–1,5 mln zł** rocznie na szkolenia ciągłe (przy koszcie ok. **300–500 zł** na osobę);
- Podwyżki i zwiększenie zatrudnienia w OZSS: szacowany koszt **10–15 mln zł**.

Oszczędności

- Projektowane zmiany będą skutkowały oszczędnościami w następujących obszarach:
  - Redukcja liczby opinii uzupełniających i kolejnych;
  - Skrócenie czasu trwania postępowań;
  - Zmniejszenie kosztów operacyjnych sądów.

Wiarygodność zeznań – realna odpowiedzialność za krzywoprzysięstwo i przywrócenie powagi przyrzeczenia

ABSTRAKT

Koniec z bezkarnością kłamstwa w sądzie!

W polskim wymiarze sprawiedliwości składanie fałszywych zeznań stało się niemal normą. Świadek może kłamać, a sąd często nie ma skutecznych narzędzi, żeby to zweryfikować i ukarać. Brak obowiązkowej przysięgi, rzadkie ściganie krzywoprzysięstwa i symboliczne konsekwencje sprawiają, że wiele spraw opiera się na zeznaniach, którym nikt nie ufa. W efekcie postępowania się przedłużają, wyroki tracą wiarygodność, a zwykli ludzie tracą zaufanie do sądów.

Proponowane rozwiązanie przywraca powagę i prawdę w sądzie:

- *Wprowadzenie **obowiązkowej przysięgi** dla każdego świadka (z możliwością wyboru formy religijnej lub świeckiej);*
- *Znacznie szersze i łatwiejsze wykorzystanie **wariografu** (poligrafu) w postępowaniach karnych i cywilnych;*
- *Zaostrzenie odpowiedzialności karnej za krzywoprzysięstwo – wyższe kary, w tym bezwzględne pozbawienie wolności w najpoważniejszych przypadkach;*
- *Obowiązek prokuratury regularnego raportowania, ile spraw o fałszywe zeznania wpływa i jak są rozpatrywane.*

W rezultacie zeznania w sądzie staną się znacznie bardziej wiarygodne, a kłamstwo będzie realnie ryzykowne. Sąd będzie mógł szybciej i rzetelniej wydawać sprawiedliwe wyroki, a obywatele odzyskają wiarę, że prawda w sądzie ma znaczenie. Reforma jest niskokosztowa – wymaga zmian legislacyjnych, wyposażenia sądów w wariografy i szkoleń.

#RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

PROBLEMY

Kłamstwa w postępowaniach sądowych pozostają bardzo szeroko występującym problemem, a w wielu postępowaniach wręcz normą. Powoduje to, że w praktyce część czasu pracy sędziów i pozostałego personelu sądów jest zupełnie pozbawiona sensu. Zeznania w dużej części postępowań cywilnych i karnych nie są bowiem traktowane jako poważny dowód w sprawie. Brak realnej odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań powoduje, że w wielu sprawach niemożliwe jest wydanie rzetelnego i sprawiedliwego wyroku. Rzadkością pozostaje egzekwowanie odpowiedzialności za składanie w sądzie fałszywych zeznań.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Kluczowym celem proponowanych zmian jest odbudowa powagi zeznań składanych w sądzie oraz stworzenie powszechnego psychologicznego przekonania, że kłamstwo w sądzie jest nie tylko moralnie naganne i haniebne, ale też stanowi przestępstwo, które niesie poważne konsekwencje prawne.

OBOWIĄZEK ZŁOŻENIA PRZEZ ŚWIADKA PRZYSIĘGI ORAZ MOŻLIWOŚĆ WYBORU POMIĘDZY FORMĄ RELIGIJNĄ A ŚWIECKĄ

- Aktualne sformułowanie art. 188 k.p.k. i art. 268 k.p.c. przewiduje możliwość złożenia przez świadka „przyrzeczenia" w formie świeckiej. Jeśli jednak żadna ze stron nie sprzeciwia się, sąd odstępuje od przyjmowania przyrzeczenia;
- Trudno zrozumieć to rozwiązanie – obowiązek złożenia przysięgi nie tylko dodaje powagi czynności złożenia zeznań, ale w świetle szerokich badań behawioralnych statystycznie zwiększa prawdomówność świadków. Co więcej, badania potwierdzają, że duże znaczenie ma sposób sformułowania przysięgi – im bardziej jest on wyrazisty i klarowny, tym statystyczny wpływ na prawdomówność staje się bardziej czytelny;
- Nie budzi w związku z tym wątpliwości, że dla osób wierzących odwołanie w rocie przysięgi do Boga dodatkowo przypomina o wadze składanych zeznań oraz wskazuje na moralne znaczenie prawdomówności. Dlatego proponuje się przywrócenie obowiązku złożenia przysięgi przez świadka lub stronę postępowania, z możliwością wyboru pomiędzy formą religijną a świecką. W zakresie formy religijnej zasadny jest powrót do sformułowania z art. 111 § 1 Kodeksu postępowania karnego z 1928 r.: *Przysięgam Panu Bogu Wszechmogącemu i Wszechwiedzącemu, że będę mówił szczerą prawdę, niczego nie ukrywając z tego, co jest mi wiadome. Tak mi, Panie Boże, dopomóż.* Proponowana formuła językowa ma charakter uniwersalny i znajduje zastosowanie względem wyznawców wszystkich wyznań chrześcijańskich, islamu i judaizmu. Alternatywna formuła świecka powinna zostać pozostawiona bez zmian względem obowiązującego stanu prawnego (art. 188 Kodeksu postępowania karnego z 1997 r.): *Świadomy znaczenia moich słów i odpowiedzialności przed prawem przyrzekam uroczyście, że będę mówił szczerą prawdę, niczego nie ukrywając z tego, co mi jest wiadome.* Przypomnieć należy, że obligatoryjna przysięga z możliwością zachowania formy religijnej jest przyjętą praktyką nie tylko w Stanach Zjednoczonych i Anglii.

SZERSZE WYKORZYSTANIE WARIOGRAFU W POSTĘPOWANIACH KARNYCH I CYWILNYCH

- W aktualnym stanie prawnym wykorzystanie wariografu w postępowaniach karnych jest wykluczone. Niedopuszczalne jest bowiem w świetle art. 171 k.p.k. „stosowanie środków technicznych mających na celu kontrolę nieświadomych reakcji (...) organizmu w związku z przesłuchaniem". Przepis ten powinien zostać wyeliminowany z obiegu prawnego. Każdy sąd powinien zostać wyposażony w aparaturę oraz biegłych zdolnych do obsługi wariografu. Wykorzystanie wariografu zarazem nie powinno być obowiązkowe z uwagi na znaczące koszty oraz możliwość wystąpienia niezgodnego ze stanem rzeczywistym wyniku badania. Zasady jego wykorzystania w toku postępowania dowodowego powinny zostać ujęte w k.p.k. oraz k.p.c. (co do zasady na wniosek stron, przy braku sprzeciwu którejkolwiek z nich). Niezbędne jest szerokie przeszkolenie sędziów oraz stworzenie protokołów przeprowadzania badań – np. poprzez określenie standardowych zakresów pytań, by uniknąć manipulacji (literatura zaleca ograniczanie pytań do kwestii typu „czy dotykałeś broni?", a nie wprost „czy zabiłeś ofiarę?", by wynik był bardziej miarodajny).

UREALNIENIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAŃ PRZEZ ŚWIADKA

- Mechanizmy odpowiedzialności prawnej za składanie fałszywych zeznań powinny zostać znacząco wzmocnione względem stanu obowiązującego. Oznacza to:
  - Szersze zastosowanie kary bezwzględnego pozbawienia wolności;
  - Zaostrzenie kar za krzywoprzysięstwo (w USA to zbrodnia);

- Wprowadzenie klarownych narzędzi sprawozdawczych dotyczących sposobu procedowania przez Prokuraturę zawiadomień o składaniu fałszywych zeznań dokonywanych przez sądy oraz strony postępowań. Możliwym rozwiązaniem jest także podwyższenie kary za przestępstwo zasadnicze, jeżeli oskarżony dopuszcza się krzywoprzysięstwa. O ile całkowicie niemożliwe jest konsekwentne karanie wszystkich przypadków krzywoprzysięstwa, to wymierzenie dotkliwych kar w ograniczonym zakresie stanów faktycznych może znacząco zmniejszyć problem krzywoprzysięstwa w sądach.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Łączny potencjał oszczędności po pełnym wdrożeniu reformy można oszacować na ok. **30–50 mln zł** rocznie.

Formalizm procesowy – ograniczenie zbędnych wymogów i pierwszeństwo rozstrzygnięcia merytorycznego przed błędem proceduralnym

ABSTRAKT

Koniec z tym, że jeden błąd pisarski lub niewłaściwe sformułowanie wniosku powoduje przegraną sprawy, którą miałeś wygraną!

Polskie procedury cywilne i karne są pełne zbędnych, nadmiernie rygorystycznych formalizmów. Pełnomocnik musi „wyraźnie wyodrębnić" wnioski dowodowe w piśmie (art. 128^1 k.p.c.), inaczej sąd je pomija. We wniosku o uzasadnienie wyroku trzeba precyzyjnie wskazać, której części dotyczy (art. 328 § 3 k.p.c.). Istnieje odrębne, bardziej sformalizowane postępowanie gospodarcze, a poręczenie majątkowe nie może pochodzić z pieniędzy zebranych specjalnie na ten cel. W efekcie sprawy są odrzucane, przedłużane lub umarzane z powodów czysto biurokratycznych, a nie merytorycznych.

Proponowane rozwiązanie to radykalne uproszczenie procedur:

- *Likwidacja odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych (lub uczynienie go fakultatywnym na wniosek stron);*
- *Uchylenie art. 128^1 k.p.c. (koniec z pomijaniem wniosków dowodowych z powodu „złego miejsca" w piśmie);*
- *Uchylenie wymogu precyzyjnego określania zakresu uzasadnienia wyroku;*
- *Zniesienie zakazu poręczenia majątkowego z przysporzenia na ten cel.*

Dzięki temu postępowania będą przebiegać szybciej, taniej i bardziej sprawiedliwie – błędy czysto formalne przestaną decydować o wyniku sprawy. Reforma ma charakter wyłącznie legislacyjny, więc jest praktycznie bezpłatna, a przyniesie ogromne oszczędności czasu zarówno sądów, jak i obywateli. Wreszcie sąd będzie oceniał sprawę, a nie to, czy pełnomocnik idealnie wypełnił wszystkie rubryki.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

OBCIĄŻENIE PRZEDSIĘBIORCY KOSZTAMI PROCESU (ART. 458^{16} K.P.C.)

- **Aktualne brzmienie:** *Art. 458^{16}. Jeżeli strona będąca przedsiębiorcą przed wytoczeniem powództwa zaniechała próby dobrowolnego rozwiązania sporu, uchyliła się od udziału w niej lub uczestniczyła w niej w złej wierze i przez to przyczyniła się do zbędnego wytoczenia powództwa lub wadliwego określenia przedmiotu sprawy, niezależnie od wyniku sprawy sąd może obciążyć tę stronę kosztami procesu w całości lub części, a w uzasadnionych przypadkach nawet podwyższyć je, jednak nie więcej niż dwukrotnie;*
- Art. 458^{16} k.p.c., wedle projektodawców, „ma na celu bardziej stanowcze skłonienie przedsiębiorców do udziału w próbie dobrowolnego rozwiązania sporu z konsumentem jeszcze przed wytoczeniem powództwa";
- Celem przepisu było zatem ograniczenie wpływu spraw do sądu poprzez „stanowcze skłonienie" jednej ze stron sporu do jego polubownego rozwiązania;

- Przepis ten daje sądowi możliwość obciążenia strony będącej przedsiębiorcą kosztami procesu w całości lub w części, a nawet podwyższenia ich maksymalnie dwukrotnie, w sytuacji, gdy zaniechała ona próby dobrowolnego rozwiązania sporu, uchyliła się od udziału w niej lub uczestniczyła w niej w złej wierze, co doprowadziło do zbędnego wytoczenia powództwa lub wadliwego określenia przedmiotu sprawy;
- Projektodawcy wskazali także, że celem przepisu jest „promowanie dobrych praktyk w relacjach przedsiębiorca – konsument i wyeliminowanie sytuacji, w której nierzetelni przedsiębiorcy zmuszają konsumenta do występowania na drogę sądową celem realizacji przysługujących im praw";
- Możliwość obciążenia przedsiębiorcy dwukrotnością kosztów procesu budzi wątpliwości co do adekwatności i proporcjonalności w stosunku do celu komentowanego przepisu, jakim jest promocja dobrych praktyk w relacjach przedsiębiorca – konsument;
- Koszty procesu nie pełnią co do zasady funkcji represyjnej ani też nie powinny prowadzić do wzbogacenia się strony postępowania. Wprowadzenie możliwości obciążenia przedsiębiorcy dwukrotnością kosztów procesu przeciwko konsumentowi niezależnie od wyniku sprawy jest rozwiązaniem nieadekwatnym i nadmiernie surowym, zaś promocja dobrych praktyk w relacjach przedsiębiorca – konsument, czy też zwalczanie praktyk niepożądanych, powinna być prowadzona na innej drodze, np. za pomocą rozwiązań przewidzianych w ustawie z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2070);
- Nałożony na przedsiębiorcę obowiązek próby dobrowolnego rozwiązania sporu pod rygorem obciążenia kosztami procesu również należy ocenić jako służący wzmocnieniu pozycji konsumenta;
- Przedsiębiorca zobligowany jest do nawiązania kontaktu z konsumentem i próby ugodowego załatwienia sprawy przed wniesieniem powództwa, co w praktyce realizowane jest przy pomocy załączonego do pozwu pisemnego wezwania do polubownego rozwiązania sporu wraz z dowodem doręczenia stronie przeciwnej;
- Na marginesie warto zauważyć, że wątpliwości budzi także interpretacja okoliczności takich jak „uchylenie się od udziału w próbie dobrowolnego rozwiązania sporu" czy uczestniczenie w niej „w złej wierze" i przez to przyczynienie się do zbędnego wytoczenia powództwa lub wadliwego określenia przedmiotu sprawy. Niejasne pozostaje, kto i w jaki sposób wykazać ma, że przedsiębiorca działał w sposób wskazany w komentowanym przepisie.

FIKCJA DORĘCZEŃ A DORĘCZANIE PISM PROCESOWYCH PRZEZ KOMORNIKA (ART. 139¹–139² K.P.C.)

- Jeżeli pozwany nie odbiera pozwu mimo podwójnego awizowania przesyłki, sąd nie uznaje już automatycznie takiego pisma za doręczone. Zamiast tego zobowiązuje powoda do doręczenia pozwu za pośrednictwem komornika. Powód ma na to dwa miesiące. Musi przedstawić dowód doręczenia albo wykazać, że pozwany rzeczywiście mieszka pod wskazanym adresem. W przeciwnym razie postępowanie może zostać zawieszone. Jeżeli powód udowodni, że adres jest prawidłowy, wcześniejsze doręczenie uznaje się za skuteczne;
- Doręczanie pism procesowych przez komornika zastąpiło wcześniejszą, prostszą zasadę „fikcji doręczenia", która opierała się na przyjęciu, że pismo podwójnie awizowane traktuje się jako skutecznie doręczone;
- Wprowadzenie szczególnej regulacji służącej ochronie praw pozwanego w sytuacji doręczenia pisma wszczynającego postępowanie było skutkiem zawodności mechanizmu doręczenia per aviso;

- Skutkiem wprowadzonej regulacji jest jednak nie tylko objęcie większą ochroną praw pozwanego, ale także znaczące wydłużenie czasu wielu postępowań;
- Mechanizm ten stwarza także warunki do nadużyć ze strony pozwanych, którzy poprzez nieodbieranie przesyłek sądowych mogą skutecznie doprowadzić do przedłużenia, a nawet umorzenia postępowania na skutek bezczynności powoda;
- Jednocześnie regulacja ta nie wpływa na rozwiązanie podstawowego problemu, jakim była zawodność mechanizmu doręczenia per aviso wynikająca z niskiej jakości usług państwowego operatora pocztowego (Poczta Polska) oraz braku odpowiedzialności prawnej osób, którym powierzane jest zadanie doręczania przesyłek sądowych.

ROZPOZNANIE SPRAWY Z POMINIĘCIEM PRZEPISÓW O POSTĘPOWANIU W SPRAWACH GOSPODARCZYCH A SENS ISTNIENIA ODRĘBNEGO POSTĘPOWANIA (ART. 458^6 K.P.C.)

- **Aktualne brzmienie:** *Art. 458^6. § 1. Na wniosek strony, która nie jest przedsiębiorcą lub jest przedsiębiorcą będącym osobą fizyczną, sąd rozpoznaje sprawę z pominięciem przepisów niniejszego działu. § 2. Wniosek, o którym mowa w § 1, strona może złożyć w terminie tygodnia od dnia doręczenia jej na piśmie pouczeń, o których mowa w art. 458^4 § 1, a jeżeli doręczenie pouczeń nie było wymagane – w pozwie albo pierwszym piśmie procesowym pozwanego;*
- Art. 458^6 k.p.c. jest pokłosiem uznania, że przedsiębiorca stanowi podmiot profesjonalny, wobec którego można stawiać wyższe wymogi proceduralne. Założenie to jest w swej istocie błędne. Nie można również odwoływać się do profesjonalizmu uczestników obrotu gospodarczego, gdyż profesjonalizm ten dotyczy zasadniczej działalności danego podmiotu, a nie prowadzenia przez niego sporów sądowych, gdzie istotna jest wiedza prawnicza, której przedsiębiorca z reguły nie posiada;
- Stąd też istnienie odrębnego trybu postępowania w sprawach gospodarczych, który charakteryzuje się znacznie większym formalizmem (np. prekluzja dowodowa), jest całkowicie nieuzasadnione;
- Jednocześnie możliwość wyłączenia się spod rygoru przepisów o postępowaniu w sprawach gospodarczych zawarta w art. 458^6 k.p.c., która w teorii ma stanowić ukłon w stronę podmiotów „nieprofesjonalnych" – strony, która nie jest przedsiębiorcą lub jest przedsiębiorcą będącym osobą fizyczną – również ograniczona jest w czasie i wymaga złożenia wniosku, zatem już na tym etapie wymaga od strony większego niż standardowo profesjonalizmu;
- Funkcjonowanie odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych generuje dodatkowe trudności proceduralne, konieczność prowadzenia dodatkowych rozważań i wywodów związanych z określeniem, co jest sprawą gospodarczą oraz kto jest przedsiębiorcą, podczas gdy w istocie sprawy gospodarcze nie różnią się od zwykłych spraw cywilnych w sposób uzasadniający dalsze istnienie postępowania odrębnego;
- W szczególności nie jest trafny argument odnoszący się do szybkości postępowania, albowiem sprawność postępowania nie jest celem samym w sobie ani też nie powinna ograniczać się do spraw gospodarczych.

ELEMENTY PISMA WNOSZONEGO PRZEZ STRONĘ ZASTĘPOWANĄ PRZEZ PROFESJONALNEGO PEŁNOMOCNIKA (ART. 128^1 K.P.C.)

- **Aktualne brzmienie:** *Art. 128^1. § 1. Do pisma procesowego należy dołączyć jego odpisy i odpisy załączników dla doręczenia ich uczestniczącym w sprawie osobom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych. § 2. Do pisma proceso-*

wego wnoszonego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego dołącza się poświadczone elektronicznie odpisy załączników;

- Cele, jakie przyświecały ustawodawcy w toku wprowadzania ww. przepisu, to m.in. dyscyplinowanie pełnomocników do formułowania pism w sposób zwięzły i przejrzysty oraz obawa, że sąd przeoczy wnioski dowodowe zawarte w uzasadnieniu. Zmiana wedle założeń miała mieć korzystny wpływ na ekonomikę procesu i nie stanowić – w ocenie projektodawcy – nadmiernego formalizmu;
- Wprowadzone w art. 128^1 k.p.c. unormowanie nie jest w stanie zrealizować zamierzeń wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy, jego efekty są wręcz przeciwne do zamierzonych;
- Pisma, w miejsce prognozowanej zwięzłości, stały się bardziej rozbudowane, gdyż wnioski dowodowe powielane są w ramach petitum pisma i jego uzasadnienia. Ewentualna praktyka zamieszczania wniosków dowodowych wyłącznie w petitum pisma bez odnoszenia się do nich w uzasadnieniu utrudniałaby zrozumienie prezentowanego przez stronę stanowiska, co przeczy dążeniu do „przejrzystości i czytelności" wywodów, a w konsekwencji ograniczenia czasu poświęconego na ich lekturę;
- Należy też zauważyć, że nie każde pismo musi posiadać uzasadnienie, nie ma także formalnego wymogu wyraźnego wyodrębnienia w pismach procesowych uzasadnienia. Nie można jednak uznać za całkowicie bezpodstawnych obaw, że niektóre sądy w praktyce mogą poszukiwać w pismach uzasadnień pomimo braku ich wyodrębnienia, a w konsekwencji stosować rygor wskazany w tym przepisie, tj. nieuwzględnienie wniosków dowodowych wskazanych wyłącznie w uzasadnieniu;
- Nieprecyzyjne sformułowanie zdania pierwszego art. 128^1 k.p.c. uniemożliwia zresztą jednoznaczne określenie, na czym ma polegać wymóg „wyraźnego wyodrębnienia" oraz jakie elementy mają być od siebie wyodrębnione. Powoduje to, że pisma procesowe pełnomocników stają się „z ostrożności procesowej" coraz obszerniejsze, a niektóre elementy pisma są w nim powielane (np. oświadczenia – w petitum oraz na końcu uzasadnienia);
- Przyjęte rozwiązanie nakazuje sądowi zamykać oczy na dostrzeżony w uzasadnieniu i złożony w terminie wniosek dowodowy tylko dlatego, że pełnomocnik – zapewne omyłkowo – wyłącznie tam go zamieścił. Zaprzecza to istocie wymierzania sprawiedliwości i wymogom rzetelnego ukształtowania procedury;
- Warto także odnotować, że konstrukcja przepisu uniemożliwia pełnomocnikowi poprawienie błędu mogącego skutkować w istocie pozbawieniem strony prawa do bycia wysłuchaną (czy wskutek prekluzji, czy to wobec braku świadomości zaistnienia omyłki). Przekracza to granicę należytej staranności wymaganej od profesjonalisty, bowiem wymaga jego nieomylności. Również w tym aspekcie przepis przeczy zasadzie rzetelności proceduralnej;
- W efekcie art. 128^1 k.p.c. nie służy budowaniu zaufania do sądów i godzi w autorytet wymiaru sprawiedliwości, sprzyjając sytuacjom, w których jeden, skądinąd drobny, błąd pełnomocnika może przynieść nieodwracalne negatywne konsekwencje dla strony.

WYMOGI FORMALNE WNIOSKU O DORĘCZENIE WYROKU Z UZASADNIENIEM (ART. 328 § 3 K.P.C.)

- **Aktualne brzmienie:** *Art. 328. § 1. Pisemne uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony o doręczenie wyroku z uzasadnieniem zgłoszony w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia wyroku. § 2. W przypadkach gdy wyrok doręcza się z urzędu, termin, o którym mowa w § 1, liczy się od dnia doręczenia wyroku. § 3. We wniosku należy wskazać, czy pisemne uzasadnienie ma dotyczyć całości wyroku czy jego części, w szczególności poszczególnych objętych nim rozstrzygnięć. § 4. Sąd odrzuca wniosek niedopuszczalny, spóźniony, nieopłacony lub dotknięty brakami, których nie usunięto mimo wezwania;*

- Wymóg § 3 stanowi zbędny i nadmierny formalizm, który częstokroć powoduje konieczność dalszej wymiany pism między sądem a stroną, która wzywana jest do usunięcia braku w postaci niewskazania zakresu wniosku o uzasadnienie;
- W efekcie następuje wydłużenie postępowania oraz rosną jego koszty, pomimo tego, że cel wnioskodawcy jest co do zasady klarowny.

PORĘCZENIE MAJĄTKOWE DOKONANE Z PRZYSPORZENIA NA TEN CEL (ART. 266 § 1A K.P.K.)

- Aktualne brzmienie:
- *Art. 266. § 1a. Przedmiot poręczenia majątkowego nie może pochodzić z przysporzenia na rzecz oskarżonego albo innej osoby składającej poręczenie dokonanego na ten cel. Sąd albo prokurator może uzależnić przyjęcie przedmiotu poręczenia majątkowego od wykazania przez osobę składającą poręczenie źródła pochodzenia tego przedmiotu. W postępowaniu przygotowawczym przyjęcia przedmiotu poręczenia majątkowego dokonuje prokurator. Oświadczenie w przedmiocie źródła pochodzenia przedmiotu poręczenia majątkowego osoba składająca poręczenie składa pod rygorem odpowiedzialności karnej, o czym należy ją uprzedzić*;
- Przepis w aktualnym brzmieniu prowadzi do nieuzasadnionego stanu nierówności w zakresie możliwości orzekania środków zapobiegawczych, opartej na stratyfikacji majątkowej oskarżonych – w efekcie osoby biedniejsze pozbawione są możliwości uniknięcia tymczasowego aresztowania, podczas gdy oskarżeni lepiej sytuowani mogą wpłacić stosowne poręczenie majątkowe;
- Z tego powodu przepis ten od momentu uchwalenia był przedmiotem krytyki w doktrynie, która wskazywała na wynikające z niego istotne ograniczenie możliwości stosowania dobrodziejstwa instytucji poręczenia majątkowego wobec oskarżonych, szczególnie w kontekście realiów związanych ze stanem majątkowym większości polskiego społeczeństwa;
- Przepis obciąża także oskarżonego obowiązkiem udowodnienia, skąd pochodzą pieniądze przeznaczone na poręczenie majątkowe i zakazuje m.in. wykorzystywania pieniędzy ze spontanicznych zbiórek organizowanych na cel opłacenia poręczenia majątkowego;
- W istocie przepis ten jest przejawem nieuzasadnionego formalizmu, w dodatku godzącego jedynie w mniej majętną część społeczeństwa.

TERMIN WNIESIENIA AKTU OSKARŻENIA (ART. 331 K.P.K. W ZW. Z ART. 313 § 1 K.P.K. W ZW. Z ART. 325G K.P.K.)

- Obowiązujące przepisy określają termin **14 dni** (**7 dni** przy tymczasowym aresztowaniu) na sporządzenie i wniesienie aktu oskarżenia – liczony jednak **dopiero od momentu formalnego zamknięcia śledztwa lub dochodzenia**. Jednocześnie przepisy nie określają maksymalnego dopuszczalnego odstępu czasu pomiędzy przedstawieniem zarzutów podejrzanemu a formalnym zamknięciem postępowania przygotowawczego i wniesieniem aktu oskarżenia do sądu;
- Obecny stan prawny pozwala *de facto* na **dowolny odstęp czasowy pomiędzy czynnością postawienia zarzutów i wniesieniem przez prokuratora aktu oskarżenia do sądu**;
- W części spraw odstęp czasowy jest uzasadniony, jednakże w niektórych przypadkach jest on wynikiem wyłącznie niewłaściwej organizacji pracy prokuratury, w tym braków kadrowych;
- Kwestie te wymagają naprawy, jednakże niedopuszczalne jest, aby problemy te wpływały negatywnie na strony postępowania przygotowawczego – tak podejrzanych, jak i pokrzywdzonych;

- Zasadne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych, które ograniczą możliwość tak długiego jak obecnie odwlekania w czasie skierowania do sądu aktu oskarżenia, przy jednoczesnym zagwarantowaniu odpowiedniego czasu na prowadzenie śledztwa albo dochodzenia w sprawach skomplikowanych.

PRAWA OSOBY ZATRZYMANEJ: DOSTĘP DO OBROŃCY (ART. 245 K.P.K.)

- **Aktualne brzmienie:** *Art. 245. § 1. Zatrzymanemu na jego żądanie należy niezwłocznie umożliwić nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem lub radcą prawnym, a także bezpośrednią z nimi rozmowę; w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, zatrzymujący może zastrzec, że będzie przy niej obecny. § 2. Przepis art. 517j § 1 oraz przepisy wydane na podstawie art. 517j § 2 stosuje się odpowiednio. § 3. Przepisy art. 261 stosuje się odpowiednio, z tym że zawiadomienie następuje na żądanie zatrzymanego;*
- Czynności z udziałem osoby zatrzymanej, w tym postawienie jej zarzutu i przesłuchanie w charakterze podejrzanego, mogą być realizowane w bardzo krótkim odstępie czasu i mieć dynamiczny charakter – w efekcie osoba podejrzana może zostać faktycznie pozbawiona możliwości skorzystania na tym etapie z pomocy obrońcy;
- Powoduje to nie tylko naruszenie praw osoby zatrzymanej, ale i – na dalszym etapie – wydłużenie postępowania, do którego z opóźnieniem wkracza profesjonalny pełnomocnik.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

OBCIĄŻENIE PRZEDSIĘBIORCY KOSZTAMI PROCESU (ART. 458^{16} K.P.C.)

- Strony, w tym również przedsiębiorca, powinny mieć prawo decydować o zasadności udziału w próbie dobrowolnego rozwiązania sporu – w niektórych przypadkach udział w niej może być zbędny i jedynie wydłużać dochodzenie roszczenia;
- Przepis prowadzi do nieracjonalnych działań wydłużających czas trwania sporu, zmusza bowiem jedną z jego stron do podejmowania aktywności mających za zadanie jedynie uniknąć wskazanej sankcji, lecz nieprzybliżających do realnego rozwiązania;
- Regulacja ta nie wzmacnia zatem ochrony konsumenta, a jedynie kreuje nadmierny formalizm i wydłuża czas trwania sporu i postępowania sądowego;
- Zasadne jest uchylenie art. 458^{16} k.p.c.

FIKCJA DORĘCZEŃ A DORĘCZANIE PISM PROCESOWYCH PRZEZ KOMORNIKA (ART. 139^{1}–139^{2} K.P.C.)

- Właściwym kierunkiem działań jest wprowadzenie zmian, które pozwolą na skuteczne funkcjonowanie mechanizmu doręczeń *per aviso* (przyjmowanie fikcji doręczenia po dwóch nieudanych próbach doręczenia), tj. z zachowaniem należytej ochrony praw adresata przesyłki sądowej;
- Proponuje się uchylenie regulacji dotyczących doręczenia pism procesowych przez komornika i przywrócenie wcześniejszego stanu prawnego, przy jednoczesnej reformie prawa pocztowego w sposób, który gwarantuje doręczanie przesyłek sądowych przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego – a co za tym idzie ponoszące szczególną odpowiedzialność za nałożone na nie obowiązki;
- W obecnym stanie prawnym pracownicy Poczty Polskiej doręczający przesyłki nie są państwowymi urzędnikami, nie wykonują zawodu uznanego za zawód zaufania publicznego, w związku z czym przy zatrudnieniu nie stosuje się m.in. wymogu weryfikowania nieposzlakowanej opinii;

- Nie znajduje zatem uzasadnienia przyjmowanie domniemania, iż listonosz podjął próbę doręczenia przesyłki, awizował ją, podjął próbę ponownego doręczenia;
- Rozwiązaniem tego problemu nie jest jednak wydłużanie procedury sądowej poprzez kolejne, tym razem komornicze, próby doręczenia, lecz zmiany prawne w zakresie odpowiedzialności listonosza i państwowego operatora pocztowego za powierzane mu przesyłki sądowe;
- Proponujemy nowelizację ustawy Prawo pocztowe albo wprowadzenie nowej ustawy o zawodzie listonosza, która kompleksowo będzie regulować zasady wykonywania tego zawodu oraz określać zakres obowiązków i odpowiedzialności listonosza jako osoby wykonującej zawód zaufania publicznego;
- Wraz z wejściem w życie proponowanej ustawy uchyleniu uległyby art. 139^1–139^2 k.p.c.

ROZPOZNANIE SPRAWY Z POMINIĘCIEM PRZEPISÓW O POSTĘPOWANIU W SPRAWACH GOSPODARCZYCH A SENS ISTNIENIA ODRĘBNEGO POSTĘPOWANIA (ART. 458^6 K.P.C.)

- Proponuje się całkowite odejście od odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych;
- Likwidacja postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych przyczyni się do uproszczenia struktury procesu, albowiem to właśnie w tym postępowaniu najczęściej dochodziło do pokrywania się zakresów postępowań odrębnych;
- Pomimo likwidacji odrębnego postępowania gospodarczego zasadne jest utrzymanie wydziałów gospodarczych w sądach powszechnych, bowiem celowe jest wykorzystanie i utrzymanie dotychczasowej specjalizacji sędziów sądów gospodarczych;
- Względnie, proponuje się nowelizację przepisów w taki sposób, aby przepisy postępowania w sprawach gospodarczych stosowane były wyłącznie na zgodny wniosek stron.

ELEMENTY PISMA WNOSZONEGO PRZEZ STRONĘ ZASTĘPOWANĄ PRZEZ PROFESJONALNEGO PEŁNOMOCNIKA (ART. 128^1 K.P.C.)

- Całokształt unormowań zawartych w art. 128^1 k.p.c. zasługuje na jednoznacznie negatywną ocenę. Wprowadzone rozwiązanie jest sprzeczne z wymogami rzetelnego ukształtowania procedury i stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu, a zatem narusza art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP;
- Jednocześnie regulacja wydaje się zbędna – nie wprowadziła do postępowania żadnego nowego elementu formalnego pism, a jedynie skomplikowała ich konstrukcję. Wskazane jest uchylenie ww. przepisu, względnie jego nowelizacja w kierunku uchylenia zdania drugiego (sankcji pominięcia wniosku dowodowego).

WYMOGI FORMALNE WNIOSKU O DORĘCZENIE WYROKU Z UZASADNIENIEM (ART. 328 § 3 K.P.C.)

- Proponuje się uchylenie § 3 („We wniosku należy wskazać, czy pisemne uzasadnienie ma dotyczyć całości wyroku czy jego części, w szczególności poszczególnych objętych nim rozstrzygnięć"), co wprowadzi domniemanie, że wniosek, w którym nie wskazano zakresu uzasadnienia, jest wnioskiem o uzasadnienie całości orzeczenia;
- Względnie, możliwa jest nowelizacja brzmienia § 3 poprzez dodanie zdania drugiego w brzmieniu: „Wniosek, w którym nie wskazano zakresu uzasadnienia, uznaje się za wniosek obejmujący całość wyroku".

PORĘCZENIE MAJĄTKOWE DOKONANE Z PRZYSPORZENIA NA TEN CEL (ART. 266 § 1A K.P.K.)

- Wskazane jest uchylenie art. 266 § 1a k.p.k;
- Przepis ten godzi obecnie jedynie w mniej majętną część społeczeństwa, co jasno wskazuje, że jego rzekoma funkcja zapobiegania nadużyciom poprzez wyłączenie możliwości poręczenia bez realnego obciążenia dla oskarżonego lub poręczyciela nie spełnia swej roli.

TERMIN WNIESIENIA AKTU OSKARŻENIA (ART. 331 K.P.K. W ZW. Z ART. 313 § 1 K.P.K. W ZW. Z ART. 325G K.P.K.)

- Skierowanie aktu oskarżenia do sądu powinno nastąpić w terminie miesiąca od postawienia zarzutów, co determinuje także konieczność zakończenia śledztwa albo dochodzenia w tym terminie;
- W szczególnie uzasadnionych przypadkach obowiązywać będzie dotychczasowy stan prawny, który umożliwia przedłużanie śledztwa albo dochodzenia przez przełożonego prokuratora;
- Nie jest zasadne określanie ww. terminów w odniesieniu do kategorii spraw większej lub mniejszej wagi, jako że charakter gatunkowy sprawy nie jest jednoznaczny z jej stopniem skomplikowania.

PRAWA OSOBY ZATRZYMANEJ: DOSTĘP DO OBROŃCY (ART. 245 K.P.K.)

- Rozwiązaniem ograniczonego dostępu osoby zatrzymanej do obrońcy jest uzupełnienie art. 245 k.p.k. o nowy § 1a, który stanowić będzie, że na żądanie osoby zatrzymanej, która nie ma obrońcy i pozostaje pozbawiona wolności, sąd wyznacza niezwłocznie obrońcę z urzędu do kontaktu przed przesłuchaniem, do udziału w przesłuchaniu oraz do udziału w posiedzeniu w przedmiocie stosowania tymczasowego aresztowania. Zarządzenie w tym przedmiocie może wydać także referendarz sądowy;
- Zmiana ta zagwarantuje minimalne standardy dostępu do obrońcy, których już od lat wymaga także prawo unijne w postaci dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22.10.2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz. Urz. UE L 294 z 2013 r., s. 1);
- Jednocześnie nowelizacja ta pozwoli na efektywne prowadzenie czynności i postępowania, nad którymi czuwać będzie od początku także profesjonalny pełnomocnik dbający o prawa i interes zatrzymanego.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Rozwiązania mają charakter legislacyjny – nie wymagają nakładów inwestycyjnych ani tworzenia nowych instytucji. Potencjalne koszty ograniczą się do aktualizacji wzorów pouczeń, krótkich szkoleń wewnętrznych i dostosowania praktyk organizacyjnych w sądach i prokuraturze (koszty marginalne w skali budżetu).

Oszczędności proponowanych zmian polegają na skróceniu czasu trwania postępowań i ograniczeniu zbędnych czynności procesowych.

Pełnomocnik ds. zdrowotnych – rejestr pełnomocnictw i cyfrowe oświadczenia woli jako alternatywa dla postępowań opiekuńczych

ABSTRAKT

Koniec z sytuacją, w której o życiu i zdrowiu nieprzytomnego pacjenta decyduje „fikcja sądowa" zamiast jego własnej woli!

Obecny system prawny w Polsce zmusza lekarzy do oczekiwania miesiącami na decyzje sądów opiekuńczych w sprawach niepilnych. Rodziny są odcinane od dokumentacji medycznej, a spisane „testamenty życia" są ignorowane jako niewiążące.

Proponowana reforma to radykalne upodmiotowienie pacjenta poprzez:

- *Wprowadzenie pełnomocnika ds. zdrowotnych wyznaczonego przez pacjenta;*
- *Nadanie mocy wiążącej oświadczeniom pro futuro (testament życia);*
- *Cyfryzację woli pacjenta poprzez integrację z systemem e-zdrowie;*
- *Utworzenie Centralnego Rejestru Pełnomocnictw prowadzonego przez Rzecznika Praw Pacjenta.*

#CYFRYZACJA #EFEKTYWNOŚĆ

PROBLEMY

Niedostosowanie obecnego stanu prawnego (luty 2026) do współczesnych standardów medycznych i praw człowieka.

- **Fikcja nadzoru sądowego:** W leczeniu planowym lub przewlekłym osób nieprzytomnych wymagana jest zgoda sądu opiekuńczego, co tworzy wielomiesięczną, sformalizowaną procedurę, w której sądy rzadko powołują biegłych i opierają się jedynie na wnioskach lekarzy;
- **Bariery w dostępie do dokumentacji:** Choć osoby bliskie mają prawo do informacji o stanie zdrowia, brak uprzedniego upoważnienia odcina je od wglądu w dokumentację medyczną, co uniemożliwia konsultacje zewnętrzne lub przeniesienie pacjenta;
- **Brak regulacji „testamentu życia":** Polska nie posiada przepisów dotyczących wiążących oświadczeń woli pacjenta, przez co spisana wola może zostać zignorowana przez lekarzy obawiających się odpowiedzialności karnej, co RPO uznaje za naruszenie art. 47 Konstytucji RP.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Implementacja rozwiązań z Belgii i Anglii (*lasting power of attorney*), dostosowanych do polskiego systemu prawnego.

Zakres zmiany legislacji

- Wprowadzenie nowego rozdziału 1a do ustawy o prawach pacjenta i RPP;
- Ustanowienie definicji prawnej pełnomocnika ds. zdrowotnych (art. 3 ust. 1 pkt 4a);
- Nowelizacja przepisów o systemie informacji w ochronie zdrowia w celu udostępniania danych o pełnomocniku.

1. Nowa rola Rzecznika Praw Pacjenta

- **Centralny Rejestr:** RPP będzie odpowiedzialny za prowadzenie ogólnokrajowego rejestru pełnomocników ds. zdrowotnych;
- **Weryfikacja wniosków:** Obywatele będą składać oświadczenia na urzędowych formularzach, które RPP zweryfikuje w terminie do **30 dni**, wydając stosowne zaświadczenia;
- **Zarządzanie zmianami:** Przyjmowanie oświadczeń o odwołaniu lub zrzeczeniu się pełnomocnictwa i dokonywanie natychmiastowych aktualizacji w rejestrze.

2. Cyfryzacja i integracja z systemem e-zdrowie

Fundamentem reformy jest wyeliminowanie barier związanych z obiegiem dokumentacji papierowej w stanach nagłych.

- **Integracja P1:** Pełna synchronizacja rejestru RPP z systemem informacji e-zdrowie;
- **Błyskawiczna weryfikacja:** Personel medyczny w szpitalach będzie mógł natychmiast sprawdzić umocowanie pełnomocnika w systemie, bez czekania na papierowe dokumenty od rodziny;
- **Elektroniczna forma:** Szczegółowe zasady wpisów i wykreśleń w cyfrowym rejestrze zostaną określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia.

KORZYŚCI Z REJESTRU W SYSTEMIE E-ZDROWIE

- **Szybkość działania:** Wykorzystanie numeru PESEL pozwala lekarzom na natychmiastowe sprawdzenie uprawnień pełnomocnika w sytuacjach nagłych;
- **Aktualność danych:** System cyfrowy gwarantuje bezpieczeństwo prawne – odwołanie pełnomocnictwa w RPP skutkuje natychmiastową zmianą w systemie P1, co jest niemożliwe przy papierowych aktach notarialnych;
- **Ciągłość terapeutyczna:** Pełnomocnik zweryfikowany cyfrowo zyskuje natychmiastowy dostęp do historii choroby, co ułatwia sprawne konsultacje zewnętrzne;
- **Realna sprawczość:** Cyfrowy dostęp do oświadczeń zastępuje długie procedury sądowe, legitymując osobę zaufaną do działania w czasie rzeczywistym zamiast „fikcji prawnej”;
- **Dostępność w całym kraju:** Centralizacja danych w P1 uniezależnia skuteczność pełnomocnictwa od fizycznego posiadania dokumentu przez pacjenta lub rodzinę.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

- **Koszty:** Szacowane koszty stałe to ok. **4–6 mln zł** rocznie dla Biura RPP, a jednorazowe na rozbudowę systemu e-zdrowie to **8–12 mln zł**;
- **Oszczędności:** Skrócenie czasu trwania procedur, odciążenie sądów opiekuńczych od spraw bezspornych oraz wyeliminowanie kosztownych „fikcyjnych" postępowań;
- **Sprawczość:** Zamiast długotrwałej ścieżki sądowej, pacjent zyskuje realną możliwość decydowania o sobie „w czasie rzeczywistym" przez ręce zaufanego pełnomocnika.

Postępowanie upominawcze – domyślność trybu elektronicznego i centralizacja obsługi spraw

ABSTRAKT

Koniec z tym, że za fakturę na 800 zł czekasz pół roku na nakaz zapłaty!

*Obecne postępowanie upominawcze jest wolne, sformalizowane i mało skuteczne. Nawet elektroniczne postępowanie upominawcze (EPU) trwa wiele tygodni, a zwykłe upominawcze w sądach rejonowych jeszcze dłużej. System jest przeciążony, nieelastyczny i nie daje wierzycielom szybkiego tytułu egzekucyjnego, przez co wiele małych firm i osób prywatnych rezygnuje z dochodzenia swoich pieniędzy. Proponowane rozwiązanie to szybka ścieżka domyślnego elektronicznego postępowania upominawczego – wszystkie sprawy upominawcze będą domyślnie elektroniczne, z centralnym sekretariatem, automatyczną weryfikacją pozwu i nakazem w ciągu **7 dni** roboczych. Klauzula wykonalności nadawana z urzędu. W rezultacie wierzyciel będzie mógł uzyskać tytuł egzekucyjny w ciągu 1–2 tygodni zamiast kilku miesięcy. System stanie się prosty, tani i przewidywalny, a sądy zostaną odciążone od setek tysięcy prostych spraw. Reforma jest niskokosztowa i szybko się zwróci dzięki ogromnemu przyspieszeniu egzekucji należności.*

#CYFRYZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#REORGANIZACJA** **#UCZCIWOŚĆ**

PROBLEMY

- Postępowanie upominawcze nie spełnia swojego podstawowego celu – szybkiego, taniego i pewnego dochodzenia oczywistych należności pieniężnych. System jest przeciążony, nieelastyczny i nie w pełni zautomatyzowany, przez co nie odciąża realnie sądów ani nie chroni interesów wierzycieli;
- Jedyny model uproszczonego postępowania upominawczego – elektroniczne postępowanie upominawcze – trwa kilka tygodni, a jego formalizm dodatkowo wydłuża drogę do uzyskania tytułu egzekucyjnego najmniejszym przedsiębiorcom i konsumentom, w skrajnych przypadkach opóźnienie w egzekwowaniu wierzytelności zagraża ich bytowi.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

DOMYŚLNE ELEKTRONICZNE POSTĘPOWANIE UPOMINAWCZE

- Sądowe postępowania upominawcze są co do zasady prowadzone drogą elektroniczną;
- Powstaje centralny sekretariat postępowań upominawczych, który obsługuje rejestrację i przydział spraw; wydziały cywilne mogą rozpatrywać sprawy spoza właściwości miejscowej sądu;
- Pozew składa się drogą elektroniczną (API/elektroniczny formularz) – przedsiębiorcy i strony korzystający z profesjonalnego pełnomocnika robią to obowiązkowo; pozostali mogą złożyć papierowy pozew, wtedy digitalizuje go sekretariat sądu; kompletność pozwu jest sprawdzana automatycznie w momencie złożenia; w przypadku pozwu złożonego pocztą lub osobiście, za zgodą strony możliwe jest odformalizowane wezwanie do uzupełnienia braków (mail lub inna korespondencja elektroniczna/informacja telefoniczna). Sąd może uzyskać brakujące dane stron z rejestrów publicznych, jedynie zawiadamiając o tym stronę, bez wstrzymywania postępowania;

- W zautomatyzowanej procedurze centralny sekretariat przydziela sprawy referendarzom, dbając o równomierne obciążenie sprawami;
- Jeśli wniosek jest kompletny i opłacony, nakaz zostaje wydany w ciągu siedmiu dni roboczych; wprowadza się ustawowy obowiązek zapewnienia odpowiedniej liczby referendarzy, gwarantujący dotrzymanie tego terminu;
- Klauzulę wykonalności nadaje się z urzędu, elektronicznie.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Proponowane rozwiązanie wpisuje się w ideę odmiejscowienia spraw oraz ich szybszego rozpoznawania zgodnie z algorytmem przydziału (tam, gdzie mniejsze obciążenie, tam kierowany jest pozew). Dzięki temu nowy system nie powinien generować wysokich kosztów – opiera się przede wszystkim na przerobieniu już istniejących narzędzi.

Zmiany nie mają charakteru bezpośredniej redukcji wydatków budżetowych. Projekt zakłada przede wszystkim racjonalniejsze wykorzystanie kadr oraz pełniejsze wdrożenie cyfryzacji, co w efekcie prowadzi do zwiększenia szybkości i efektywności postępowań.

Postępowanie restrukturyzacyjne – zwiększenie dostępności dla osób fizycznych i uproszczone postępowanie dla mikroprzedsiębiorców

ABSTRAKT

Koniec z tym, że drobny przedsiębiorca ma do wyboru tylko dwie opcje: skomplikowaną, kosztowną restrukturyzację albo upadłość likwidacyjną!

Obecny system restrukturyzacyjny w Polsce jest niedostosowany do realiów najmniejszych uczestników obrotu gospodarczego. Procedury zostały zaprojektowane przede wszystkim z myślą o większych przedsiębiorstwach, przez co dla mikroprzedsiębiorców są często zbyt sformalizowane, czasochłonne i kosztowne. Jednocześnie osoby fizyczne, które zakończyły działalność gospodarczą, lecz nadal spłacają zobowiązania z nią związane, nie mają dostępu do instrumentów restrukturyzacyjnych – nawet wtedy, gdy ich sytuacja ekonomiczna mogłaby zostać ustabilizowana bez konieczności ogłaszania upadłości konsumenckiej.

Proponowane rozwiązanie obejmuje:

- *Rozszerzenie możliwości prowadzenia postępowań restrukturyzacyjnych na **osoby fizyczne** nieprowadzące działalności gospodarczej, jeżeli ich zadłużenie powstało w związku z wcześniejszą działalnością lub z poręczeniem zobowiązań przedsiębiorcy;*
- *Wprowadzenie uproszczonego postępowania sanacyjnego dla **mikroprzedsiębiorców**, prowadzonego przez sądy I instancji, o maksymalnym czasie trwania **12 miesięcy** i ograniczonym formalizmie proceduralnym.*

*Nowa procedura dla mikroprzedsiębiorców zapewni szybkie uzyskanie ochrony przed egzekucją, nadzór nadzorcy sądowego zamiast pełnego zarządu oraz uproszczone zasady przygotowania i zatwierdzania układu. W rezultacie najmniejsze podmioty gospodarcze oraz osoby obciążone długami związanymi z działalnością gospodarczą uzyskają realną szansę na uporządkowanie swoich zobowiązań i kontynuowanie aktywności ekonomicznej. **System restrukturyzacyjny stanie się bardziej dostępny, proporcjonalny i skuteczny, ograniczając liczbę likwidacyjnych upadłości oraz wzmacniając stabilność drobnej przedsiębiorczości w Polsce**.*

#EFEKTYWNOŚĆ **#RZETELNOŚĆ**

PROBLEMY

BRAK RESTRUKTURYZACJI DLA OSÓB FIZYCZNYCH NIEPROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI

- Brak możliwości przeprowadzenia procesu restrukturyzacji przez osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej nawet w sytuacji, kiedy zadłużenie powstało w wyniku prowadzonej działalności (w przeszłości).

BRAK UPROSZCZONEJ SANACJI DLA MIKROPRZEDSIĘBIORCÓW

- W obecnym stanie prawnym brak jest odrębnego, uproszczonego postępowania sanacyjnego dedykowanego mikroprzedsiębiorcom lub innym podmiotom o niewielkiej skali działalności. Obowiązujące regulacje przewidują jednolity model postępowania sanacyjnego, który stosowany jest zarówno wobec dużych przedsiębiorstw, jak i najmniejszych uczestników obrotu gospodarczego, niezależnie od stopnia skomplikowania ich sytuacji ekonomicznej oraz organizacyjnej. Taki brak zróżnicowania procedur powoduje, że postępowanie sanacyjne bywa nadmiernie sformalizowane, czasochłonne

i kosztowne w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców, dla których pełna procedura sanacyjna często stanowi barierę trudną do przezwyciężenia. W konsekwencji ogranicza to dostępność tego instrumentu restrukturyzacyjnego dla najmniejszych podmiotów oraz zmniejsza jego praktyczną efektywność jako narzędzia szybkiej poprawy sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

POSTĘPOWANIE RESTRUKTURYZACYJNE DLA OSÓB FIZYCZNYCH NIEPROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

- Zasadne jest również powierzenie sądom I instancji właściwości do rozpoznawania spraw restrukturyzacyjnych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. W praktyce znaczna część dłużników to osoby, które w przeszłości prowadziły działalność gospodarczą, lecz z przyczyn losowych, rynkowych lub zdrowotnych zostały zmuszone do jej zakończenia. Pomimo likwidacji działalności, zobowiązania związane z jej prowadzeniem często nadal obciążają te osoby, nierzadko w wysokości przekraczającej ich realne możliwości płatnicze. Skoro ustawodawca przewidział możliwość ogłoszenia upadłości konsumenckiej przez takie osoby, zasadne jest także zapewnienie im dostępu do instrumentów restrukturyzacyjnych jako osobom fizycznym. Odmowa takiej możliwości prowadziłaby do nierównego traktowania dłużników oraz utrzymywania zbędnej luki systemowej pomiędzy upadłością konsumencką a restrukturyzacją przedsiębiorców. Powierzenie tych spraw wyspecjalizowanym wydziałom sądów I instancji gwarantuje ich właściwą obsługę;
- Dodatkowego uzasadnienia wymaga również rozszerzenie możliwości przeprowadzania postępowań restrukturyzacyjnych przez osoby fizyczne, które nie prowadzą już działalności gospodarczej, lecz pozostają obciążone zobowiązaniami powstałymi w związku z jej wykonywaniem, w szczególności jako poręczyciele. W praktyce często zdarza się, że przedsiębiorca prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą korzystał z poręczenia osoby trzeciej (np. członka rodziny lub wspólnika inwestującego środki w przedsięwzięcie). Obecnie otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego wobec dłużnika głównego nie zapewnia poręczycielowi żadnej ochrony przed egzekucją, co prowadzi do sytuacji, w której ciężar ekonomiczny długu przenosi się na osobę nieposiadającą możliwości podjęcia działań ochronnych. Jest to szczególnie nieuzasadnione chociażby wobec faktu, że wspólnicy spółki cywilnej, odpowiadający solidarnie za zobowiązania, mogą korzystać z równoległych postępowań restrukturyzacyjnych. Skoro więc ustawodawca dopuszcza prowadzenie równoległych procedur w przypadku dłużników solidarnych, tym bardziej zasadne jest umożliwienie podjęcia działań restrukturyzacyjnych przez poręczyciela, którego odpowiedzialność powstała wyłącznie w celu zabezpieczenia zobowiązania przedsiębiorcy. Rozwiązanie takie wzmacnia spójność systemu prawa, zapobiega arbitralnemu różnicowaniu sytuacji prawnej dłużników i chroni osoby trzecie przed natychmiastową egzekucją w sytuacji, gdy podstawowy dług podlega restrukturyzacji.

UPROSZCZONE POSTĘPOWANIE SANACYJNE DLA MIKROPRZEDSIĘBIORCÓW

- W ramach proponowanego podziału kompetencji celowe jest wprowadzenie możliwości prowadzenia przez sądy I instancji uproszczonego postępowania sanacyjnego przeznaczonego wyłącznie dla mikroprzedsiębiorców. Postępowanie to byłoby dedykowane najmniejszym podmiotom, często jednoosobowym działalnościom gospodarczym, które wymagają szybkiej interwencji ochronnej, ale nie posiadają skali, struktury ani złożoności operacyjnej typowej dla większych przedsiębiorstw. Kluczowym założeniem byłoby ograniczenie czasu trwania takiej sanacji do maksymalnie **12 miesięcy**, co gwarantowałoby realną efektywność i zdolność kontynuowania działalności;

- Uproszczona sanacja w sądzie I instancji mogłaby obejmować:
  - Szybkie przyznanie ochrony przed egzekucją oraz zawieszenie wykonania zobowiązań;
  - Nadzór nadzorcy sądowego zamiast zarządcy, chyba że sytuacja wymaga głębszej ingerencji;
  - Ograniczenie koniecznych czynności do minimum niezbędnego do oceny wykonalności planu;
  - Możliwość kontynuowania działalności przy minimalnym formalizmie i skróconych terminach na składanie dokumentów oraz zatwierdzanie propozycji układowych.
- Takie rozwiązanie zapewniałoby mikroprzedsiębiorcom realną szansę na przetrwanie, zamiast stawiania ich przed wyborem pomiędzy niewydolnym obecnie postępowaniem pełnej sanacji a upadłością likwidacyjną. Jednocześnie sądy I instancji, dzięki specjalizacji w sprawach konsumentów i mikroprzedsiębiorców, byłyby naturalnym i najbardziej efektywnym miejscem prowadzenia tego typu postępowań;
- Wprowadzenie uproszczonej sanacji w sądach I instancji pozwoliłoby na odbudowę drobnej przedsiębiorczości, ograniczenie liczby upadłości oraz zwiększenie szans mikrofirm na utrzymanie miejsc pracy przy jednoczesnym zachowaniu bezpieczeństwa wierzycieli i wysokiej efektywności proceduralnej.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia reformy

Główny koszt wdrożenia będzie polegał na dostosowaniu systemów IT do obsługi nowych kategorii postępowań.

Koszty stałe

Niewielkie zwiększenie liczby postępowań restrukturyzacyjnych prowadzonych w sądach I instancji.

Oszczędności i korzyści systemowe

- Ograniczenie liczby upadłości likwidacyjnych poprzez umożliwienie wcześniejszej restrukturyzacji zadłużenia;
- Zwiększenie szans na utrzymanie działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców i zachowanie miejsc pracy.

Postępowanie grupowe – mniej zbędnych etapów, szybsze rozstrzygnięcie

ABSTRAKT

Wspólny pozew ma skracać drogę do wyroku.

Postępowanie grupowe powinno ułatwiać dochodzenie roszczeń i zmniejszać koszty ponoszone przez uczestników. Tymczasem rozbudowane etapy wstępne i możliwość przewlekania sprawy opóźniają rozstrzygnięcie wspólnego sporu.

Umożliwimy tworzenie grup zamkniętych, których skład będzie można rozszerzyć za zgodą wszystkich członków. Sąd będzie mógł pominąć ogłoszenie o wszczęciu postępowania, jeżeli nie będzie ono potrzebne do ochrony potencjalnych uczestników. O dopuszczalności trybu grupowego rozstrzygnie na posiedzeniu niejawnym przed rozpoznaniem meritum sprawy. Indywidualne ugody nie będą blokować postępowania wobec pozostałych członków grupy.

#EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

Postępowania grupowe mają umożliwiać wspólne rozpoznanie wielu podobnych roszczeń, rozłożenie kosztów między uczestników i odciążenie sądów. Nadmiernie rozbudowane etapy wstępne sprawiają jednak, że dochodzenie praw w tym trybie bywa dłuższe niż w sprawach indywidualnych. Zniechęca to szczególnie osoby, dla których samodzielny proces byłby zbyt kosztowny.

Obowiązek ogłoszenia o wszczęciu postępowania i oczekiwanie na zgłoszenia kolejnych osób wydłużają sprawę również wtedy, gdy uczestnicy chcą dochodzić roszczeń w ustalonym wcześniej składzie.

Indywidualne ugody i zrzeczenia się roszczeń bywają wykorzystywane do przewlekania całego postępowania. Pozwany przedstawia je tuż przed wydaniem wyroku, zmuszając sąd do odroczenia rozprawy i zbadania nowych dokumentów. Powtarzanie tego zabiegu opóźnia rozstrzygnięcie także wobec pozostałych członków grupy, choć ich sprawa jest już gotowa do zakończenia.

Przedłużające się badanie dopuszczalności postępowania grupowego opóźnia przejście do rozpoznania roszczeń. Uczestnicy ponoszą koszty i oczekują na rozstrzygnięcie, nie mając pewności, czy ich sprawa zostanie rozpoznana we wspólnym postępowaniu.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

GRUPA ZAMKNIĘTA I MOŻLIWOŚĆ POMINIĘCIA OGŁOSZEŃ

Członkowie grupy będą mogli zdecydować o jej zamkniętym charakterze, składając odpowiednie oświadczenie wraz z pozwem. Dołączenie nowych osób po wniesieniu pozwu będzie wymagało zgody wszystkich dotychczasowych członków.

W przypadku grupy zamkniętej sąd będzie mógł odstąpić od ogłoszenia o wszczęciu postępowania, jeżeli nie będzie ono konieczne dla ochrony interesów potencjalnych członków grupy. Pozwoli to ograniczyć czas i koszty związane z oczekiwaniem na kolejne zgłoszenia. Osoby pozostające poza grupą zachowają możliwość dochodzenia roszczeń indywidualnie lub w odrębnym postępowaniu grupowym.

WCZESNE ROZSTRZYGNIĘCIE O DOPUSZCZALNOŚCI POSTĘPOWANIA

Sąd rozstrzygnie o dopuszczalności postępowania grupowego na posiedzeniu niejawnym, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy. Rozwiązanie to nie wyłącza wcześniejszych czynności formalnych związanych z obsługą pozwu. Jego celem jest możliwie szybkie ustalenie, czy roszczenia mogą być rozpoznane wspólnie, i przejście do rozstrzygnięcia sporu.

INDYWIDUALNE UGODY BEZ BLOKOWANIA CAŁEJ GRUPY

Zawarcie przez członka grupy indywidualnej ugody z pozwanym albo zrzeczenie się roszczenia poza trybem przewidzianym dla czynności całej grupy nie będzie wpływać na dalszy bieg postępowania grupowego.

Skutki takich czynności zostaną ocenione w postępowaniu indywidualnym lub egzekucyjnym, z uwzględnieniem prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy grupowej. Pozwany zachowa możliwość powołania się na ugodę lub zrzeczenie, ale nie będzie mógł wykorzystywać kolejnych takich czynności do odsuwania wyroku wobec pozostałych uczestników.

ZACHOWANIE MOŻLIWOŚCI DOCHODZENIA INNYCH ROSZCZEŃ

Ujednolicenie roszczeń w postępowaniu grupowym nie wyłączy możliwości osobnego dochodzenia przez członka grupy roszczeń niemajątkowych lub roszczeń opartych na odrębnej podstawie faktycznej, nieuwzględnionej w postępowaniu grupowym. Rozwiązanie to zachowa zasadę ujednolicenia roszczeń, a jednocześnie jasno określi zakres ochrony praw uczestników poza wspólną sprawą.

Odpowiedzialny dostęp do postępowań – przeciwdziałanie nadużyciom i kwerulanctwu

ABSTRAKT

Sprawniejsze postępowania dzięki ograniczeniu nadużyć proceduralnych.

Uporczywe mnożenie bezzasadnych pism i postępowań pochłania czas sądów potrzebny do rozpoznawania innych spraw. Wzmocnimy konsekwencje kosztowe nadużyć oraz wprowadzimy stopniowaną reakcję: od uprzedzenia strony po sankcje finansowe i dodatkowe rygory wobec podmiotów uporczywie nadużywających procedur. Udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych powiążemy z przejrzystością i reprezentatywnością. Sama przegrana lub częste korzystanie z sądu nie będą podstawą ograniczeń.

#UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEMY

OBCIĄŻENIE SĄDÓW POWTARZAJĄCYMI SIĘ NADUŻYCIAMI

Uporczywe składanie pism, powielanie rozpoznanych już zarzutów i mnożenie oczywiście bezzasadnych wniosków angażują sędziów oraz sekretariaty. Konieczność analizowania kolejnych pism i podejmowania czynności zabiera czas potrzebny do rozpoznawania innych spraw. W badaniu IWS „Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych" z 2019 r. jeden z sędziów wskazywał na osoby zasypujące sąd pismami nawet codziennie, niekiedy celowo dla wywołania obstrukcji postępowania.

Koszty takich działań ponosi przede wszystkim państwo, ale także pozostali uczestnicy postępowań, którzy muszą odpowiadać na kolejne pisma i dłużej czekać na rozstrzygnięcie.

TRUDNOŚĆ ODRÓŻNIENIA NADUŻYCIA OD UPRAWNIONEGO DOCHODZENIA PRAW

Nie każdy bezzasadny wniosek wynika ze złej wiary. Przyczyną może być niezrozumienie procedury, brak pomocy prawnej lub trudna sytuacja osobista. Z kolei świadome przewlekanie sprawy może przybierać formę poprawnych formalnie czynności podejmowanych przez profesjonalnych pełnomocników. Mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom muszą zatem odnosić się do konkretnych zachowań i ich skutków, a nie do samej liczby pism, przegranych spraw czy nietypowego charakteru roszczenia.

CYFRYZACJA NIE ZASTĄPI ZASAD ODPOWIEDZIALNEGO KORZYSTANIA Z PROCEDUR

Automatyzacja i AI mogą usprawnić obsługę pism oraz ograniczyć skuteczność niektórych działań obstrukcyjnych. Jednocześnie łatwość i szybkość korzystania z procedur mogą sprzyjać nasileniu nadużyć. W opracowaniu IWS „Wspomaganie sędziów przez sztuczną inteligencję" z 2025 r. wskazano potrzebę rozważenia zachowania odpowiednich barier finansowych przy wdrażaniu nowych technologii. Ułatwienia cyfrowe powinny więc współistnieć z zasadami opłat i kosztów, które chronią dostęp do sądu, ale nie premiują instrumentalnego wszczynania i przedłużania postępowań.

SYSTEM OPŁAT I KOSZTÓW PRZECIWDZIAŁAJĄCY NADUŻYCIOM

Istotnym elementem przeciwdziałania nadużyciom będzie system opłat i kosztów opisany w podrozdziale dotyczącym opłat sądowych. Powinien on zniechęcać do wszczynania spraw w złej wierze, mnożenia zbędnych czynności oraz nieuzasadnionego przedłużania sporów.

Podmiot dopuszczający się nadużycia powinien ponosić koszty wywołane swoim działaniem, w tym uzasadnione koszty poniesione przez drugą stronę. Rozwiązania te muszą zachowywać ochronę osób, których sytuacja materialna utrudnia dochodzenie praw. Samo oddalenie powództwa lub środka zaskarżenia nie będzie podstawą uznania, że doszło do nadużycia.

UPRZEDZENIE STRONY I STOPNIOWANIE KONSEKWENCJI

Sąd powinien wskazać stronie konkretne zachowanie stanowiące nadużycie prawa procesowego i uprzedzić ją o konsekwencjach jego kontynuowania. Uprzedzenie powinno jasno wyjaśniać, jakie działania są kwestionowane i dlaczego utrudniają prawidłowy przebieg postępowania.

Kontynuowanie mimo uprzedzenia świadomych działań w złej wierze lub wyłącznie w celu przewlekania sprawy powinno umożliwiać nałożenie sankcji finansowej. Jej wysokość powinna uwzględniać wagę i powtarzalność nadużycia, jego skutki oraz sytuację strony. Rozstrzygnięcie wymagałoby uzasadnienia i podlegałoby zaskarżeniu.

Punktem odniesienia są rozwiązania przedstawione w opracowaniu IWS „Prawnoporównawcza analiza modeli selekcji spraw przez sądy najwyższe wraz z analizą przydziału spraw" z 2025 r.: austriacka kara za rewizję wniesioną pieniaczo lub wyłącznie dla przewlekania sprawy oraz włoski mechanizm uprzedzenia o proponowanym rozstrzygnięciu kasacji, powiązany z dodatkowymi konsekwencjami finansowymi jej podtrzymania. Są to rozwiązania dotyczące postępowań przed sądami najwyższymi; ich wykorzystanie w szerszym zakresie wymaga dostosowania do rodzaju postępowania.

DODATKOWE RYGORY WOBEC UPORCZYWYCH NADUŻYĆ

Wprowadzimy jawną listę osób i podmiotów, wobec których prawomocnie stwierdzono powtarzające się, uporczywe nadużywanie prawa procesowego. O wpisie będzie decydował sąd po umożliwieniu zainteresowanemu przedstawienia stanowiska. Rozstrzygnięcie będzie wymagało uzasadnienia i podlegało zaskarżeniu.

Wpis umożliwi stosowanie dodatkowych rygorów, takich jak kaucja na zabezpieczenie kosztów lub wstępna kontrola dopuszczalności kolejnych spraw i środków zaskarżenia. Sąd określi zakres oraz czas obowiązywania ograniczeń, odpowiednio do stwierdzonych nadużyć. Nie będą one automatycznie obejmować każdego pisma składanego przez daną osobę.

Wstępna kontrola pozwoli ograniczyć angażowanie sądu w kolejne oczywiste nadużycia, przy zachowaniu uzasadnienia odmowy i możliwości jej zaskarżenia. Podobny kierunek – w odniesieniu do skarg kasacyjnych do NSA – przedstawiono w opracowaniu IWS „Zasada *rule of law* w prawie administracyjnym w aspekcie wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych" z 2024 r.

Wpis będzie podlegał okresowej weryfikacji, z możliwością wcześniejszego wykreślenia po ustaniu przesłanek jego utrzymywania. Sama przegrana, częste korzystanie z sądu, ubóstwo ani stan zdrowia nie będą podstawą wpisu.

PRZEJRZYSTOŚĆ I REPREZENTATYWNOŚĆ ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH

Prawo przystępowania organizacji społecznych do postępowań administracyjnych powiążemy z wymogami przejrzystości i reprezentatywności. Proponowane kryteria obejmują co najmniej 50 zarejestrowanych członków, aktualne sprawozdania finansowe oraz jawne oświadczenia majątkowe władz organizacji.

Celem jest ograniczenie wykorzystywania podmiotów fasadowych do instrumentalnego blokowania inwestycji. Sama krytyka inwestycji lub sprzeciw wobec działań organu nie mogą być traktowane jako nadużycie.

Egzekucja sądowa – granice ochrony wynagrodzenia i przywrócenie realnej wykonalności tytułów egzekucyjnych

ABSTRAKT

Koniec z sytuacją, w której prawomocny wyrok sądu nie prowadzi do odzyskania należności, a dłużnik może latami pozostawać faktycznie poza zasięgiem egzekucji!

Obowiązujące przepisy o ochronie wynagrodzenia za pracę w praktyce doprowadziły do powstania szerokiego immunitetu egzekucyjnego. Ustalenie kwoty wolnej od potrąceń na poziomie minimalnego wynagrodzenia sprawia, że znaczna część dłużników pozostaje poza realnym zasięgiem egzekucji sądowej. W sytuacji, gdy około 3,1 mln osób w Polsce otrzymuje wynagrodzenie minimalne, rozwiązanie to prowadzi do systemowej nieegzekwowalności wielu zobowiązań. Skutkiem jest spadek dyscypliny płatniczej, rozwój szarej strefy oraz narastające zadłużenie wobec gmin, spółdzielni mieszkaniowych i przedsiębiorstw.

*Proponowane rozwiązanie polega na **racjonalizacji poziomu ochrony wynagrodzenia poprzez obniżenie kwoty wolnej od potrąceń do 80% minimalnego wynagrodzenia**. Rozwiązanie to odpowiada standardom funkcjonującym w wielu państwach europejskich, w których dopuszczalna jest częściowa egzekucja również z najniższych wynagrodzeń.*

W rezultacie przywrócona zostanie realna wykonalność tytułów egzekucyjnych, a system egzekucji przestanie premiować nierzetelność kosztem uczciwych uczestników obrotu. Zmiana ta ograniczy także skalę bezskutecznych postępowań egzekucyjnych oraz poprawi stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego i innych wierzycieli publicznych.

#EFEKTYWNOŚĆ

PROBLEMY

EGZEKUCYJNA BEZKARNOŚĆ DŁUŻNIKÓW

- Kodeks pracy (art. 87 i 87^1 k.p.) statuuje ograniczenie egzekucji z wynagrodzenia za pracę – ustanawiając zakaz prowadzenia egzekucji z minimalnego wynagrodzenia za pracę. Rzeczone przepisy rozciągają się na każde świadczenie, które jest wypłacane okresowo za pracę (ale również dot. stypendium) i jest jedynym środkiem utrzymania. Dlatego ograniczenia w egzekucji obejmują również np. umowy zlecenia;
  - Wyjątek stanowią świadczenia alimentacyjne – w przypadku tych świadczeń, komornik może dokonać egzekucji do wysokości trzech piątych wynagrodzenia, niezależnie od tego, czy wynagrodzenie dłużnika przekracza kwotę wolną od potrąceń, czy też jej nie przekracza;
  - Renty i emerytury podlegają słabszej ochronie egzekucyjnej niż wynagrodzenia – komornik może zająć do **25%** świadczenia, z zachowaniem kwoty wolnej znacznie niższej niż przy wynagrodzeniu za pracę.
- Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę (oraz liczba ludzi pracujących za minimalne wynagrodzenie) rosła dynamicznie. W 2015 r. wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę wynosiła **1750 zł** brutto, a liczba osób otrzymujących minimalne wynagrodzenie wynosiła 1,357 mln. W 2025 r.

odpowiednio **4666 zł** i ok. 3,1 mln (szacunek rządowy z projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2025 r.). Należy wskazać, że rzeczony wskaźnik jest oderwany od kryteriów rynkowych i stał się elementem gry politycznej;

- Konrad Rydel, *O konieczności wprowadzenia sądowej egzekucji z minimalnego wynagrodzenia*: „[...] **osoby otrzymujące wynagrodzenie w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w rzeczywistości są wyłączone spod egzekucji**, chyba iż uzyskują dochody z innych źródeł lub dobrowolnie spełniają świadczenie do rąk wierzyciela lub do organu egzekucyjnego. Przyjęty przez ustawodawcę sposób ochrony minimalnego wynagrodzenia za pracę powoduje więc, że **jednym z najprostszych sposobów uniknięcia egzekucji innych niż z tytułu należności alimentacyjnych jest zatrudnienie z wynagrodzeniem na poziomie wynagrodzenia minimalnego, które jest wolne od potrąceń, przy jednoczesnym otrzymywaniu jego pozostałej części w sposób nierejestrowany**";
- Jurysprudencja wskazuje na asymetrię normatywną między wierzycielem a dłużnikiem, niezależnie od zachowania tego ostatniego. Obecnie nie istnieje żaden instrument, który pozwalałby sądowi lub komornikowi na zróżnicowanie poziomu ochrony majątku dłużnika w zależności od jego wcześniejszego zachowania – np. celowego ukrywania majątku, ignorowania wezwań, nadużywania mechanizmów przedawnienia czy wykorzystywania ochrony minimalnej pensji jako parasola dla bezczynności. **Dłużnik notorycznie niepłacący i działający w złej wierze jest traktowany identycznie jak ten, który popadł w zadłużenie w wyniku zdarzeń losowych i podejmuje wysiłki, by się z niego wydostać** Z drugiej strony, nie istnieją mechanizmy obniżenia poziomu ochrony dłużnika w przypadku, gdy skutki ponosi wierzyciel- osoba fizyczna (wyjątek: alimenty).

SPOŁECZNE I GOSPODARCZE KONSEKWENCJE BEZKARNOŚCI DŁUŻNIKÓW

- Rozwiązania normatywne przedstawione powyżej doprowadziły do wykształcenia się modelu zachowania dłużników polegającego na niepłaceniu swoich zobowiązań, jednocześnie część z tych dłużników pobiera dodatkowe dochody w sposób nierejestrowany. Skoro dłużnik jest immunizowany na egzekucję i nie ponosi konsekwencji za nieregulowanie swoich zobowiązań, to nie ma motywacji, by terminowo regulować zobowiązania. Brak skutecznych bodźców prawnych sprzyja zarówno bierności płatniczej, jak i funkcjonowaniu w szarej strefie;
- Gminy oraz spółdzielnie mieszkaniowe zwracają uwagę, że jest to problem systemowy;
  a. W przypadku mieszkań komunalnych zadłużenie wynosi ok. **4,5 mld zł**, natomiast wobec spółdzielni **2 mld zł**;
  b. W przypadku zadłużenia z tytułu przejazdów komunikacją miejską bez ważnego biletu dostępne są wyłącznie dane fragmentaryczne, pochodzące z poszczególnych rejestrów długów, które nie obejmują wszystkich dłużników. Według danych BIG InfoMonitor w 2025 r. dłużników z tytułu jazdy bez biletu wpisanych do rejestru było ok. 139 tys. osób na łączną kwotę **211,2 mln zł**. Z kolei z raportu Krajowego Rejestru Długów z 2023 r. wynika, że zadłużenie to obejmowało ok. 379 tys. osób na kwotę **499,5 mln zł**. Różnice te wynikają z odmiennego zakresu rejestrów, co uniemożliwia precyzyjne określenie całkowitej liczby zadłużonych. Dane te wskazują jednak jednoznacznie, że skala zjawiska ma charakter masowy i nie ogranicza się do incydentalnych przypadków;
  c. Powyższy problem jest szerszy i dotyczy również innych usług komunalnych (np. opłat za wywóz śmieci) oraz tzw. opłat za media.

- Według przedstawicieli gmin i spółdzielni mieszkaniowych istotną część problemów windykacyjnych generują nie biedni emeryci i renciści, ale dłużnicy w wieku produkcyjnym, którzy intencjonalnie unikają płacenia zobowiązań. Przedstawiciele gmin i spółdzielni wskazują, że coraz częściej dochodzi do sytuacji, w których dłużnicy regulują zaległości czynszowe w dniu rozprawy sądowej, po czym ponownie zaprzestają terminowego regulowania zobowiązań. W praktyce prowadzi to do odraczania zastosowania sankcji egzekucyjnych i może skutkować traktowaniem braku płatności jako sposobu czasowego finansowania bieżących potrzeb kosztem wierzycieli. Mechanizm ten powoduje przenoszenie kosztów na rzetelnie płacących najemców i spółdzielców oraz sprzyja utrwalaniu bierności płatniczej;
- Udział egzekucji z wynagrodzenia za pracę w 2023 r. stanowił **17,64%** ogółu wyegzekwowanych środków. Dla porównania, w 2019 r. udział ten wynosił **31,08%**, przy zbliżonej liczbie zajęć wynagrodzeń za pracę w obu latach (odpowiednio 1,603 mln w 2019 r. oraz 1,615 mln w 2023 r.). Jednocześnie około ¾ postępowań egzekucyjnych prowadzonych jest przeciwko osobom fizycznym. Spadek udziału egzekucji z wynagrodzenia przy niezmienionej skali zajęć wskazuje na malejącą skuteczność tego instrumentu, co pozostaje w bezpośrednim związku ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia oraz wspomnianymi ograniczeniami egzekucji;
- Skuteczność egzekucji sądowej w ujęciu ogólnokrajowym systematycznie się poprawia (w ciągu ostatnich **8 lat** wzrosła o ok. **65%** i obecnie wynosi ok. **25%**). Jednocześnie w rewirach gospodarczo i ekonomicznie słabszych, czyli w takich, w których dominują postępowania przeciwko osobom fizycznym, następuje wyraźny i zauważalny spadek skuteczności egzekucji. Przykładowo, w rewirze Sądu Rejonowego w Strzyżowie skuteczność egzekucji spadła do **3%**.

KONSEKWENCJE DLA WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

- Długotrwała bezskuteczność egzekucji podważa zaufanie obywateli i przedsiębiorców do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w sytuacjach, w których pomimo uzyskania prawomocnego orzeczenia wierzyciel nie jest w stanie odzyskać należnych środków. W efekcie **postępowanie sądowe bywa postrzegane jako instrument o ograniczonej skuteczności**, co prowadzi do narastającej demotywacji w dochodzeniu roszczeń;
- Brak dyscypliny płatniczej generuje ponadto znaczną liczbę postępowań sądowych, z których istotna część prowadzi następnie do bezskutecznych postępowań egzekucyjnych. Szacuje się, że rocznie są to co najmniej setki tysięcy spraw, które obciążają system wymiaru sprawiedliwości i przyczyniają się do wydłużenia czasu rozpoznawania spraw;
- Przy uwzględnieniu, że około 2 mln spraw rocznie stanowią masowe sprawy o drobne roszczenia, nawet ograniczenie wpływu o 100 tys. spraw rocznie mogłoby przełożyć się na realne odciążenie sądów oraz skrócenie czasu rozpoznawania spraw bardziej złożonych.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

OBNIŻENIE KWOTY WOLNEJ OD POTRĄCEŃ DO 80% MINIMALNEGO WYNAGRODZENIA

- Obniżenie kwoty wolnej od potrąceń do poziomu **80%** minimalnego wynagrodzenia wymaga wyłącznie zmiany przepisów prawa, bez konieczności tworzenia nowych instytucji lub mechanizmów organizacyjnych. Umożliwienie egzekucji w wysokości do **20%** minimalnego wynagrodzenia oznaczałoby możliwość potrącenia kwoty ok. **720 zł** miesięcznie. Przy uwzględnieniu dynamicznego wzrostu płacy minimalnej, dla zdecydowanej większości dłużników kwota pozostająca do dyspozycji po doko-

naniu potrącenia przewyższałaby poziom minimum socjalnego, co pozwala zachować ochronę podstawowych potrzeb egzystencjalnych. Rozwiązanie to wpisuje się w standardy obowiązujące w większości państw Unii Europejskiej, w których dopuszczalna jest co najmniej częściowa egzekucja z wynagrodzenia na poziomie minimalnym (m.in. Francja, Holandia, Austria, Czechy, Włochy);

- Wprowadzenie możliwości częściowej egzekucji z minimalnego wynagrodzenia, zwłaszcza w połączeniu z reformą opłat za czynności egzekucyjne, powinno przyczynić się do poprawy dyscypliny płatniczej poprzez eliminację sytuacji, w której zator płatniczy staje się najtańszą formą finansowania. Zmiana ta byłaby korzystna dla uczciwych uczestników obrotu gospodarczego oraz dla całej gospodarki;
- W krótkim okresie jednostki samorządu terytorialnego mogłyby odnotować wzrost wpływów z tytułu nieuregulowanych należności komunalnych (m.in. czynszów i opłat dodatkowych za przejazdy komunikacją miejską). Nawet przy założeniu, że skuteczną egzekucją objęto by jedynie **5%** nominalnej wartości zadłużenia mieszkań komunalnych, oznaczałoby to dodatkowe wpływy rzędu ok. **0,22 mld zł** rocznie. Skarb Państwa zyskałby pośrednio poprzez wyższe wpływy podatkowe;
- Ograniczenie ochrony minimalnego wynagrodzenia niesie oczywiste ryzyko socjalne. Dlatego w celu ochrony dłużnika należałoby rozważyć wprowadzenie dodatkowej ochrony, zgodnie z którą kwota pozostająca do dyspozycji dłużnika oraz osób pozostających na jego utrzymaniu nie może być niższa niż minimum socjalne określone w rozporządzeniu Rady Ministrów.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia: brak istotnych kosztów budżetowych – proponowana zmiana ma charakter legislacyjny i nie wymaga tworzenia nowych instytucji ani systemów.

Oszczędności i korzyści ekonomiczne

- W dłuższej perspektywie częściowe uchylenie nieegzekwowalności minimalnego wynagrodzenia powinno przyczynić się do poprawy dyscypliny płatniczej oraz ograniczenia zachęt do funkcjonowania w szarej strefie, poprzez przywrócenie podstawowego bodźca do regulowania zobowiązań;
- Na zmianie skorzysta mieszkalnictwo komunalne, w którym wysoki poziom zadłużeń ogranicza zdolność gmin do utrzymania zasobu mieszkaniowego oraz dostępność mieszkań dla osób rzeczywiście potrzebujących;
- Zyskają uczciwi najemcy i spółdzielcy, którzy obecnie pośrednio subsydiują dłużników poprzez wyższe opłaty, pogorszenie standardu usług oraz ograniczone inwestycje remontowe;
- Wyższa ściągalność należności przełoży się na zwiększone wpływy jednostek samorządu terytorialnego oraz – pośrednio – na wyższe dochody Skarbu Państwa, a także na obniżenie kosztów obsługi masowych, bezskutecznych postępowań egzekucyjnych.

Bibliografia Rozdziału 6

1. Raporty i analizy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości oraz NIK

- Gołąb, A. *Prawnoporównawcza analiza modeli selekcji spraw przez sądy najwyższe wraz z analizą przydziału spraw*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.
- Kaucz, B. *Wspomaganie sędziów przez sztuczną inteligencję*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.
- Majchrzak, B. *Zasada rule of law w prawie administracyjnym w aspekcie wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2024.
- *Memorandum w sprawie gwarancji praw pacjenta nieprzytomnego* (projekt legislacyjny i uzasadnienie, luty 2026).
- Najwyższa Izba Kontroli. *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa 2015, nr ewid. 165/2015/I/14/006/KPB.
- Orzecznictwo Sądu Najwyższego (m.in. z 2023 r.) potwierdzające fikcyjny charakter postępowań sądowych w sprawach zgody na leczenie.
- Ostaszewski, Paweł; Klimczak, Joanna; Włodarczyk-Madejska, Justyna; Joński, Kamil. *Biegły w postępowaniu sądowym. Kompleksowy obraz systemu w świetle badań aktowych, ankietowych, statystycznych i ekonomicznych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2016.
- Stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia generalne do Ministra Zdrowia z lat 2017–2021 w sprawie autonomii pacjenta i testamentów życia).
- Włodarczyk-Madejska, J.; Ostaszewski, P.; Klimczak, J. *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.

2. Projekty ustaw i dokumenty rządowe

- Minister Sprawiedliwości. *Projekt ustawy o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących* (numer projektu: UD265). Warszawa, 21 lipca 2025.
- Rządowe Centrum Legislacji. *Projekt ustawy o biegłych sądowych*. Warszawa, 18 listopada 2014.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2650, IX kadencja). Warszawa, 27 września 2022.

3. Opracowania naukowe i komentarze

- Artykuły w czasopiśmie „Prawo i Medycyna" z lat 2011–2015 (m.in. M. Syska – analiza rozwiązań we Francji i Belgii; A. Sporczyk – analiza prawa anglosaskiego).
- Dzierżanowska, Joanna; Studzińska, Joanna. *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym: praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*. 2. wyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Eichstaedt, Krzysztof. „Biegły sądowy dziś i jutro. Rozważania na temat instytucji biegłego sądowego (zagadnienia wybrane)". *Przegląd Sądowy* 2025, nr 1, s. 39–48.
- Gil, Damian; Rogowski, Paweł (red.). *Rola biegłych we współczesnych postępowaniach sądowych*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2019.

- Grabowska-Moroz, Barbara; Pietryka, Artur; Wolny, Marcin. *Biegli sądowi w Polsce*. Warszawa: Polska Rada Biznesu; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2014.
- Grzegorczyk, Paweł. „Doręczenie na podstawie art. 139 § 1 KPC a pierwsze pismo w sprawie". *Monitor Prawniczy* 2011, nr 23, s. 1284–1286.
- Mendrek, Aneta. „Dokąd zmierza art. 128¹ k.p.c. i gdzie nas zaprowadzi?". *Palestra* 2023, nr 8, s. 89–105.
- Pacian, Jolanta. „Oświadczenia pro futuro – dylematy prawne". *Zeszyty Prawnicze UKSW* 2014.
- Pankiewicz, Ryszard. *Medical pro futuro statement in the light of the Constitution of the Republic of Poland of 1997*. 2025.
- Rylski, Piotr. „O nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 4.07.2019 r. w ogólności". *Palestra* 2019, nr 11–12, s. 15–35.
- Semeniuk, Arkadiusz. „Ocena proponowanych zmian w procedurze cywilnej w zakresie utrzymania sądów gospodarczych i likwidacji odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych". W: Markiewicz, Krystian (red.). *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*. Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Syska, Maciej. *Medyczne oświadczenia pro futuro na tle prawnoporównawczym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Zedler, Feliks. „Z problematyki doręczeń w postępowaniu cywilnym". *Polski Proces Cywilny* 2014, R. 5, nr 1, s. 126–135.

4. Publikacje dotyczące fałszywych zeznań i wariografu

- Codaccioni, Vanessa. *Les Détecteurs de mensonge: recherche d'aveux et traque de la vérité*. Paris: Éditions Textuel, 2024.
- Dahle, Klaus-Peter. „Hat der sogenannte »Lügendetektor« nach veränderter Rechtslage in Deutschland eine Zukunft?". *Psychologische Rundschau* 2003, 54(2), s. 103–111.
- Ekman, Paul. *Kłamstwo i jego wykrywanie w biznesie, polityce i małżeństwie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.
- Iacono, William G.; Ben-Shakhar, Gershon. „Current status of forensic lie detection with the comparison question technique". *Law and Human Behavior* 2019, 43(1), s. 86–98.
- Pawełek, Marcin. „Urojone prawo do obrony a odpowiedzialność za fałszywe zeznania". *Prokuratura i Prawo* 2009, nr 4, s. 152–160.
- Raskin, David C.; Honts, Charles R.; Kircher, John C. *Credibility Assessment: Scientific Research and Applications*. Oxford: Academic Press, 2014.
- Rynkun-Werner, Robert. „Przyrzeczenie świadka w polskim procesie karnym jako (nie)zbędna czynność procesowa". *Problemy Prawa Karnego* 2025, t. 9, nr 1.
- Widacki, Jan. „Opinia z badań poligraficznych w procesie karnym". *Palestra* 2017, nr 7–8, s. 5–10.

5. Publikacje dotyczące zarządzania postępowaniem i egzekucji

- INSO – Sekcja Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego Instytutu Allerhanda. *Rekomendacja reformy sądownictwa upadłościowo-restrukturyzacyjnego*. Kraków 2024 (aktualizacja 2025).

Rozdział 7. Prokuratura – prokurator jako menadżer śledztwa, niezależność, profesjonalność, zaplecze śledcze i cyfrowe narzędzia pracy

WSTĘP

Przywrócimy prokuraturę, która służy wyłącznie prawu i obywatelom – nie politykom, nie układom, nie interesom partyjnym.

#ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #REORGANIZACJA

Przez ostatnie lata prokuratura stała się symbolem upolitycznienia polskiego państwa. Połączenie w jednej osobie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów oraz brak realnych mechanizmów ochrony przed naciskami wewnętrznymi i zewnętrznymi doprowadziły do erozji zaufania społecznego do całego organu ścigania.

Do najważniejszych problemów należą:

- Upolitycznienie prokuratury poprzez połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego;
- Brak rzeczywistej merytorycznej niezależności prokuratorów – możliwość wydawania wiążących poleceń w konkretnych sprawach i arbitralne decyzje personalne;
- Dramatyczne przeciążenie prokuratur rejonowych masą drobnych spraw, które rozpraszają uwagę i zasoby;
- Słaba organizacja pracy – brak wystarczającej liczby asystentów, zespołów analitycznych i narzędzi cyfrowych;
- Rozbudowana, czteroszczeblowa struktura prokuratury i obciążenie prokuratorów kierujących jednostkami zadaniami administracyjnymi i finansowymi.

Konsekwencje tego stanu są poważne. Zwykli obywatele tracą zaufanie, że decyzje o ściganiu przestępstw zapadają wyłącznie na podstawie prawa i dowodów, a nie kalkulacji politycznych. Ofiary poważnych przestępstw czekają latami na skuteczne działanie, a drobne sprawy blokują system. Przedsiębiorcy działają w warunkach niepewności prawnej, a państwo ponosi ogromne koszty wizerunkowe i międzynarodowe – w tym utratę wiarygodności w oczach partnerów europejskich.

Nadrzędnym celem reformy jest odpolitycznienie prokuratury i odbudowa zaufania do niej jako instytucji, która działa wyłącznie w interesie państwa i obywateli. Chcemy, by decyzje prokuratorskie zapadały na podstawie dowodów i prawa, a nie telefonów z gabinetów politycznych, a sama instytucja stała się

efektywna w walce z prawdziwą przestępczością – zorganizowaną, gospodarczą i cyberprzestępczością. Docelowo niezależność prokuratury powinna zostać wzmocniona gwarancjami konstytucyjnymi, tak aby jej ustrojowa pozycja nie zależała od zwykłej większości parlamentarnej.

Realizacja tej wizji wymaga osiągnięcia trzech strategicznych priorytetów:

1. Pełne rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego oraz ustanowienie rzeczywistej niezależności prokuratury;

2. Uproszczenie struktury i podziału zadań, aby prokuratorzy mogli skupić się na prowadzeniu złożonych śledztw;

3. Wzmocnienie zaplecza kadrowego i analitycznego oraz pełna cyfryzacja prokuratury.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Niezależny Prokurator Generalny

Rozdzielamy funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Prokuratora Generalnego będzie powoływał Prezydent RP na określoną kadencję, za zgodą Krajowej Rady Sądownictwa albo Senatu. Rząd zachowuje wpływ na ogólną politykę karną, ale nie może ingerować w konkretne postępowania. Ograniczamy możliwość wydawania poleceń dotyczących decyzji procesowych, zapewniamy ich pisemne uzasadnianie i prawo odwołania do niezależnego organu.

FILAR 2

Prostsza struktura, sprawniejszy podział zadań

Dostosowujemy prokuraturę do dwuszczeblowej struktury sądów: prokuratury I i II instancji oraz Prokuratura Krajowa jako organ nadzoru strategicznego, prowadzący sprawy o szczególnej wadze. Proste sprawy karne – o nieskomplikowanym stanie faktycznym, zagrożone karą do **5 lat** pozbawienia wolności – będzie mogła prowadzić i kierować do sądu Policja, z zachowaniem możliwości wstąpienia prokuratora do sprawy. Prokuratorzy skupią się na prowadzeniu złożonych śledztw, w tym dotyczących przestępczości zorganizowanej, gospodarczej i cyberprzestępczości, w wyspecjalizowanych zespołach. Sprawy będą przydzielane w sposób automatyczny i jawny. Zadania administracyjne i finansowe przejmie dyrektor prokuratury, powoływany w konkursie.

FILAR 3

Zaplecze śledcze i cyfryzacja

Docelowo każdy prokurator w jednostce I instancji będzie miał zapewnione wsparcie co najmniej jednego asystenta. Tworzymy centra analiz kryminalistycznych oraz wprowadzamy elektroniczne postępowanie nakazowe i pełną cyfryzację akt prokuratorskich.

Opis problemów, proponowanych rozwiązań, ich zgodności ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli reforma oznacza przede wszystkim **przywrócenie poczucia, że prawo jest równe dla wszystkich**. Decyzje o wszczęciu śledztwa, postawieniu zarzutów czy umorzeniu sprawy będą zapadać wyłącznie na podstawie dowodów i prawa – nie kalkulacji politycznych, nie telefonów z centrali, nie

strachu przed przeniesieniem. Ofiary przestępstw zyskają pewność, że poważne sprawy będą prowadzone profesjonalnie i bez opóźnień, a drobne przewinienia nie będą blokować systemu. Polacy odzyskają wiarę, że prokuratura chroni ich interesy, a nie interesy rządzących.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są strategiczne i długofalowe. Prokuratura stanie się instytucją naprawdę niezależną i apolityczną – zgodną z konstytucyjnymi standardami i zaleceniami Rady Europy (CCPE, Komitet Ministrów). Wzrost profesjonalizmu (więcej asystentów, zespoły śledcze, własne analityki, pełna cyfryzacja) pozwoli skuteczniej zwalczać przestępczość zorganizowaną, gospodarczą i cyberprzestępczość. Skróci się czas prowadzenia skomplikowanych postępowań, spadnie liczba spraw drobnych blokujących wokandy, a integracja z policją i sądami wyeliminuje biurokratyczne wąskie gardła. Gwarancje niezależności i przejrzyste zasady działania prokuratury wzmocnią zaufanie do państwa. Odrębnym celem jest przywrócenie krajowym organom kompetencji śledczych i oskarżycielskich przekazanych Prokuraturze Europejskiej.

Kluczowe liczby rozdziału

- **2016 r.** – ponowne połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego;
- **4 szczeble obecnie** – proponujemy prokuratury I i II instancji oraz Prokuraturę Krajową pełniącą funkcje strategiczne i prowadzącą sprawy o szczególnej wadze;
- **Co najmniej 1 asystent na prokuratora w jednostce I instancji** – docelowy standard wsparcia;
- **5 lat** – proponowana kadencja kierowników jednostek prokuratury;
- **Do 5 lat pozbawienia wolności** – proponowana granica zagrożenia karą w prostych sprawach, które Policja mogłaby samodzielnie prowadzić i kierować do sądu.

Źródło: *raporty Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia", dane Prokuratury Krajowej, opinie CCPE i standardy europejskie*

Główne nakłady będą związane ze zwiększeniem liczby asystentów i specjalistów, utworzeniem Centrum Analiz Kryminalnych, cyfryzacją akt oraz szkoleniami i wsparciem prawnym dla Policji. Wydatki te mają zapewnić sprawniejsze prowadzenie postępowań i skuteczniejsze ściganie przestępstw. Nowe zasady wynagradzania opisane w rozdziale 2 przewidują zwiększenie funduszu wynagrodzeń prokuratorów o około **278 mln zł** rocznie.

W ślad za proponowaną reformą sądów powszechnych (dwuszczeblowa struktura: sądy I instancji + apelacyjne) konieczne jest dostosowanie organizacji prokuratury do tej samej logiki. Dlatego **proponujemy uproszczenie jej struktury do modelu dwuszczeblowego, z Prokuraturą Krajową jako centralnym organem strategicznym**.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Szczegółową analizę obecnego modelu ustrojowego prokuratury i skutków upolitycznienia (z danymi, orzecznictwem i raportami);
- Kompleksowy opis proponowanych rozwiązań (rozdzielenie funkcji, mechanizmy kolegialne, wzmocnienie niezależności wewnętrznej, asystenci, zespoły śledcze, cyfryzacja i analityka);
- Bilans finansowych, organizacyjnych i społecznych skutków zmian.

Niezależność prokuratury – rozdzielenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego

ABSTRAKT

Koniec z tym, że ten sam polityk decyduje jednocześnie o sądach i o tym, kogo prokuratura ściga!

Od 2016 roku Minister Sprawiedliwości jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Jedna osoba łączy funkcję polityczną w rządzie z kierowaniem całym aparatem ścigania. To rodzi realne ryzyko, że decyzje prokuratury mogą być podporządkowane interesom politycznym zamiast prawu i interesowi publicznemu. Wielu obywateli ma wątpliwości, czy w takiej sytuacji każdy jest równy wobec prawa – niezależnie od poglądów czy powiązań.

Proponowane rozwiązanie to pełne rozdzielenie obu funkcji. Prokuratora Generalnego będzie powoływał Prezydent RP na określoną kadencję, za zgodą Krajowej Rady Sądownictwa albo Senatu. Urząd otrzyma gwarancje niezależności od bieżącej polityki. Minister Sprawiedliwości zachowa wpływ na ogólną politykę karną państwa, ale nie będzie mógł ingerować w konkretne postępowania – zakaz ten zostanie zapisany w ustawie.

W rezultacie prokuratura przestanie być postrzegana jako narzędzie w rękach rządzących, a stanie się instytucją naprawdę niezależną i bezstronną. Obywatele zyskają większą pewność, że decyzje o ściganiu przestępstw są podejmowane wyłącznie na podstawie prawa i dowodów, a nie kalkulacji politycznych. Reforma ma charakter ustrojowy, jej koszty są znikome, a korzyści – ogromne: wzrost zaufania do państwa i zgodność z międzynarodowymi standardami praworządności.

#ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

WĄTPLIWOŚCI CO DO KONSTYTUCYJNOŚCI POŁĄCZENIA STANOWISK MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI I PROKURATORA GENERALNEGO

- W obowiązującym modelu polskim Minister Sprawiedliwości (członek Rady Ministrów) pełni równocześnie funkcję Prokuratora Generalnego – naczelnego organu prokuratury (art. 1 § 2 Prawa o prokuraturze). Taka unia personalna została ponownie wprowadzona ustawą z 28 stycznia 2016 r., co odwróciło reformę z lat 2009–2010, gdy funkcje te były rozdzielone;
- Konstytucja nie przesądza wprawdzie wprost modelu prokuratury, ale jednak wymienia osobno Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego (odpowiednio w art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji – członkostwo MS w KRS, oraz art. 191 ust. 1 pkt 1 – kompetencja PG do wniosków do TK). To sugeruje, iż intencją ustrojodawcy było rozdzielenie tych funkcji – brak jest przepisu konstytucyjnego wprost zezwalającego na ich połączenie;
- Część autorów przyjmuje wręcz tezę o „konstytucyjnej niepołączalności" stanowisk MS i PG w jednej osobie, argumentując, że pełnienie przez tę samą osobę roli najwyższego politycznego zwierzchnika wymiaru sprawiedliwości i jednocześnie szefa organów ścigania zagraża niezależności prokuratury. Połączenie jej kierownictwa z funkcją rządową rodzi ryzyko podporządkowania prokuratury celom politycznym, co stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

UPOLITYCZNIENIE PROKURATURY

- Po 2016 r. pojawiło się wiele przykładów potwierdzających obawy o upolitycznienie prokuratury. Prokurator Generalny będący jednocześnie czynnym politykiem uzyskał w ustawie szereg uprawnień nadzwyczajnych, m.in. prawo wydawania wiążących poleceń w konkretnych sprawach, wglądu w tok każdego postępowania, przenoszenia spraw między jednostkami, delegowania prokuratorów itp.;
- Rzecznik Praw Obywatelskich w 2016 r. zaskarżył niektóre z tych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego, wskazując m.in. na zagrożenie dla zasady zaufania obywateli i zasady niezależności prokuratorów, jednak wskutek kryzysu wokół niezależności Trybunału Konstytucyjnego sprawa nie doczekała się merytorycznego rozstrzygnięcia – ostatecznie RPO wycofał wniosek w 2018 r., uzasadniając to brakiem gwarancji bezstronnego rozpoznania sprawy;
- Należy jednocześnie podkreślić, że z dokumentów międzynarodowych, w tym ze standardów prawa europejskiego, nie wynika bezwzględny obowiązek rozdzielenia stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Sam fakt, że szef prokuratury jest powiązany z władzą wykonawczą, a nawet jej podporządkowany, nie musi jeszcze oznaczać naruszenia standardów państwa prawa. Kluczowa granica przebiega gdzie indziej: władza wykonawcza nie powinna mieć możliwości wydawania prokuratorom poleceń dotyczących konkretnych postępowań, w szczególności nakazywania wszczęcia, umorzenia albo określonego sposobu prowadzenia danej sprawy. Dopuszczalne mogą być jedynie ogólne, jawne i abstrakcyjne wytyczne dotyczące polityki ścigania, które nie przesądzają rozstrzygnięcia indywidualnych spraw.

NIEZGODNOŚĆ Z MIĘDZYNARODOWYMI STANDARDAMI NIEZALEŻNOŚCI PROKURATURY

- Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 27 maja 2019 r. (sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU) stwierdził, iż prokuratura podległa władzy wykonawczej nie spełnia wymogu niezależności; TSUE uznał, że niemieccy prokuratorzy podporządkowani Ministrowi Sprawiedliwości nie mogą być uznani za „organ sądowy wydający nakaz" właśnie z uwagi na ryzyko wydawania im poleceń politycznych;
- Rada Europy w swoich rekomendacjach (m.in. Zalecenie Komitetu Ministrów R(2000)19) podkreśla, że niezależnie od strukturalnego podporządkowania, państwa powinny zagwarantować takie warunki pełnienia funkcji prokuratora, aby decyzje w indywidualnych sprawach nie były podejmowane pod naciskiem politycznym;
- Karta Rzymska (CCPE(2014)4 Final, 2014) wskazuje, iż łączenie urzędu Ministra Sprawiedliwości z funkcją Prokuratora Generalnego wymaga szczególnych gwarancji – np. jawności wydawanych poleceń i możliwości odmowy wykonania polecenia sprzecznego z prawem.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

- Zasadna jest reforma rozdzielająca funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Proponowany model koncyliacyjny zakłada:
  - Ustanowienie Prokuratora Generalnego jako odrębnego, apolitycznego organu, powoływanego przez Prezydenta RP na określoną kadencję, np. sześcioletnią. Rozważane są dwa warianty powołania: za zgodą Krajowej Rady Sądownictwa albo za zgodą Senatu. Docelowy model powinien zapewniać niezależność Prokuratora Generalnego od bieżącej polityki;
  - Zapewnienie rządowi wpływu na ogólną politykę karną poprzez uprawnienie do wydawania wytycznych tylko o charakterze ogólnym (polityka ścigania określonych kategorii przestępstw,

ustalanie priorytetów), ale zakaz indywidualnych ingerencji w konkretne postępowania – ten zakaz byłby wprost zapisany w ustawie jako zasada ustrojowa prokuratury;

- Wprowadzenie mechanizmu kontrasygnaty lub opiniowania decyzji PG przez organ kolegialny w kluczowych sprawach (np. przy odwoływaniu szefów jednostek terenowych) celem uniknięcia arbitralności;
- Zagwarantowanie, że Minister Sprawiedliwości nie będzie przełożonym służbowym prokuratorów – jego rola ograniczy się do spraw administracyjnych i ewentualnie reprezentacji rządu w kontaktach międzynarodowych dotyczących współpracy wymiarów sprawiedliwości;
- Zapewnienie prokuraturze odrębnej części budżetu państwa, której dysponentem będzie Prokurator Generalny, z zachowaniem parlamentarnej kontroli wydatków i kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Wprowadzenie powyższych zmian wymagałoby nowelizacji Konstytucji lub przynajmniej jej autorytatywnej wykładni; wymagałoby to jednak konsensusu sił politycznych, stąd określenie reformy jako „koncyliacyjnej" – zakładającej ponadpartyjne porozumienie co do depolityzacji prokuratury. W pracach legislacyjnych można by sięgnąć po doświadczenia roku 2009 (ustawa o rozdzieleniu urzędu PG od MS) i udoskonalić ówczesne rozwiązania. Np. w 2009 r. brakło mechanizmu sprawnej współpracy PG z rządem – nowa ustawa mogłaby przewidywać obowiązek uzgadniania corocznych priorytetów prokuratury z Ministrem Sprawiedliwości lub Radą Ministrów, przy zachowaniu niezależności w konkretnych sprawach. Obawy o osłabienie wpływu rządu na politykę karną państwa można złagodzić ustawowym obowiązkiem współpracy PG z MS w zakresie strategii zwalczania przestępczości – ale decyzje operacyjne pozostaną w gestii niezależnej prokuratury. Reforma wymagałaby także dostosowania wielu przepisów: m.in. ustawy o działach administracji rządowej (usunięcie prokuratury z działu sprawiedliwość), ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa „(usunięcie MS z KRS lub dopuszczenie PG do udziału w KRS, jeśli uznać go za „osobny" organ)", a także przepisów proceduralnych (np. kto z upoważnienia PG wnosi kasacje, skargi nadzwyczajne itp. – te kompetencje musiałyby być przekazane Prokuratorowi Krajowemu lub innemu zastępcy PG).

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Rozdzielenie stanowisk PG i MS powinno przynieść długofalowo wzrost zaufania publicznego do prokuratury i jej decyzji. Koszty wprowadzenia tej zmiany byłyby niewielkie finansowo, a korzyści w postaci wzmocnienia praworządności – znaczne. Ustrojowe oddzielenie prokuratury od bieżącej polityki jest też często wskazywane jako warunek spełnienia standardów unijnych i zalecenia Komisji Europejskiej w ramach oceny praworządności. Można więc spodziewać się poprawy wizerunku Polski na arenie międzynarodowej po przeprowadzeniu takiej reformy.

Dwuszczeblowa prokuratura – odpowiadająca strukturze sądów

ABSTRAKT

Koniec z tym, że prokuratura działa w chaotycznej, czteroszczeblowej strukturze, która nie odpowiada strukturze sądów powszechnych, powodując dublowanie kompetencji, niepotrzebne przekazywanie akt, opóźnienia i brak spójności w ściganiu przestępstw!

Uprościmy strukturę prokuratury, dostosowując ją do proponowanego dwuszczeblowego modelu sądów. W miejsce trzech szczebli terenowych powstaną prokuratury I i II instancji. Prokuratura Krajowa zachowa zadania strategiczne, nadzorcze i koordynacyjne oraz prowadzenie spraw o szczególnej wadze. Mniej szczebli to krótsza droga podejmowania decyzji i czytelniejszy podział odpowiedzialności. Zmiany w organizacji prokuratury wprowadzimy równolegle z przebudową struktury sądów.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ

PROBLEM

Projektowane przejście do dwuszczeblowej struktury sądownictwa (I i II instancja) tworzy ryzyko utrzymania niespójności ustrojowej po stronie prokuratury. Obecny, wieloszczeblowy model prokuratury (rejon – okręg – regionalna – krajowa) jest bardziej rozbudowany niż docelowa architektura sądów, co generuje nadmierną hierarchizację, wydłużone ścieżki decyzyjne i rozproszenie odpowiedzialności. Brak symetrii między strukturą sądów i prokuratury utrudnia racjonalne zarządzanie sprawami, planowanie kadr oraz klarowny podział kompetencji.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Wprowadzenie dwuszczeblowej struktury prokuratury odpowiadającej strukturze sądownictwa powszechnego, tj. prokuratury I instancji i prokuratury II instancji, przy jednoczesnym zachowaniu Prokuratury Krajowej jako centralnego organu odpowiedzialnego za nadzór strategiczny, koordynację polityki karnej państwa oraz prowadzenie spraw o szczególnej wadze. Model ten oznaczałby uproszczenie struktury terenowej przez likwidację jednego szczebla pośredniego, bez osłabienia funkcji koordynacyjnej i systemowej roli Prokuratury Krajowej. Reforma powinna zostać wprowadzona wyłącznie w powiązaniu z analogiczną reformą sądownictwa powszechnego – zasadą organizacyjną powinno być zachowanie zgodności liczby szczebli prokuratury i sądów.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Reforma zwiększyłaby przejrzystość struktury, skróciła ścieżki decyzyjne i wzmocniła odpowiedzialność kierownictwa jednostek, przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów administracyjnych związanych z utrzymywaniem wieloszczeblowej struktury nadzorczej. Zachowanie Prokuratury Krajowej pozwala utrzymać jednolitość polityki ścigania i spójność działań. Całościowo zmiana zapewniałaby większą symetrię ustrojową między sądami a prokuraturą oraz lepszą efektywność operacyjną systemu wymiaru sprawiedliwości.

Niezależność merytoryczna prokuratorów – jawność poleceń i ochrona przed naciskami

ABSTRAKT

Koniec z tym, że prokurator musi bać się własnego przełożonego bardziej niż dowodów w sprawie!

W obecnym systemie prokurator jest silnie podporządkowany hierarchicznie. Przełożony może wydawać wiążące polecenia nawet w konkretnych sprawach, a odmowa grozi konsekwencjami służbowymi – delegacją, postępowaniem dyscyplinarnym czy blokadą awansu. W efekcie wielu prokuratorów działa w poczuciu presji, a decyzje procesowe bywają uzależnione nie tylko od prawa i dowodów, lecz także od „linii" przełożonych.

Proponowane rozwiązanie wprowadza realne gwarancje niezależności:

- *Ustawową klauzulę chroniącą merytoryczną niezależność prokuratora (zakaz wydawania poleceń co do treści decyzji procesowej) przy zachowaniu jednolitego i hierarchicznego charakteru prokuratury;*
- *Obowiązek dokumentowania i jawności wszystkich poleceń służbowych (dołączanie ich do akt sprawy);*
- *Zakaz wymuszania podpisywania cudzych decyzji – przełożony może wyjątkowo przejąć sprawę i osobiście skorygować rażąco błędną decyzję, ponosząc za nią odpowiedzialność.*

W rezultacie prokurator będzie mógł działać zgodnie z prawem i własnym sumieniem, bez strachu przed represjami. Prokuratura stanie się bardziej obiektywna i wiarygodna, a obywatele zyskają pewność, że decyzje o ściganiu przestępstw nie zależą od aktualnej konfiguracji politycznej.

#ODPOLITYCZNIENIE **#BEZSTRONNOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ** **#UCZCIWOŚĆ**

PROBLEMY

PRAWNY MODEL HIERARCHICZNEJ ZALEŻNOŚCI PROKURATORÓW

- Obecna ustawa Prawo o prokuraturze (2016) mocno akcentuje zasadę hierarchicznego podporządkowania. Prokuratorzy podlegają służbowo swoim przełożonym i obowiązani są wykonywać ich polecenia (art. 8 § 1 p.o.p.). Wprowadzono model ograniczonej niezależności prokuratorów, którzy poddani są nie tylko poleceniom służbowym, ale i kontroli przełożonych (art. 7 § 2–6 p.o.p.). Według części doktryny, w nowej ustawie z 2016 r. nie można już mówić o niezależności prokuratora jako zasadzie ustrojowej, gdyż nadrzędną stała się zasada jednolitości i hierarchii prokuratury. To budzi pytania o zgodność z Konstytucją i standardami państwa prawnego, ponieważ niezależność merytoryczna prokuratora – choć nie tak szeroka jak niezawisłość sędziego – jest istotna dla zachowania obiektywizmu postępowania karnego;
- Obecne przepisy wprost dopuszczają wydawanie poleceń co do treści decyzji – przełożony może każdą decyzję zmienić lub nakazać podwładnemu określone rozstrzygnięcie (art. 7 § 2–3 p.o.p. uprawnia do wydawania poleceń na piśmie co do czynności procesowych);
- Choć prokurator ma prawo żądać takiego polecenia na piśmie oraz wnieść o jego zmianę lub o wyłączenie od jego wykonania, ostatecznie kwestię tę rozstrzyga bezpośrednio przełożony nad prokurato-

rem, który wydał polecenie (art. 8 § 2–3 p.o.p.), ale uprawnienie to jest iluzoryczne – sprzeciw nie wstrzymuje wykonania polecenia, a prokurator bezpośrednio przełożony nad prokuratorem wydającym polecenie – na ogół podtrzymuje decyzje przełożonych. W efekcie nie istnieje realny mechanizm obrony niezależności merytorycznej szeregowego prokuratora. Stan ten bywa określany mianem „drewnianej klatki" – prokurator jest formalnie niezależny w sensie odpowiedzialności za sprawę, ale faktycznie uwięziony w ramach sztywnej hierarchii nakazów.

NADUŻYWANIE POZYCJI SŁUŻBOWEJ: NACISKI I SZYKANY

- W ciągu ostatnich dwóch dekad ujawniono wiele przypadków. Stosowano je zarówno w czasach rządów Zjednoczonej Prawicy, jak i pod rządami Koalicji Obywatelskiej;
- Istotnym narzędziem systemu nacisków i represji są m.in.: częste delegacje „karne" – przenoszenie prokuratorów niewygodnych dla kierownictwa do innych jednostek bez ich zgody (nieraz z dnia na dzień, na maksymalny dopuszczalny okres). Ponadto metodą często spotykaną wobec prokuratorów ujawniających odmienne poglądy od przełożonych lub w inny sposób zasługujących – zdaniem przełożonych – na poniesienie kary *sui generis* – jest wszczynanie wątpliwych postępowań dyscyplinarnych, niekiedy nawet w błahych sprawach. Stanowi to jednocześnie formę szykany. Pomija się również w awansach osoby niepodporządkowujące się „właściwej linii" oraz przydziela się takim prokuratorom nadmierną liczbę trudnych spraw – co ma prowadzić do tzw. efektu mrożącego. Te sytuacje potwierdzają, że wewnętrzny nacisk hierarchiczny bywa nadużywany, prowadząc do patologii: karania prokuratorów za czyny, które zgodnie z prawem nie stanowią deliktów;
- Publiczne wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich również wskazywały na ten problem. W informacji RPO dla Senatu z 2019 r. wskazano, że brak merytorycznej niezależności prokuratorów skutkuje spadkiem jakości postępowań – prokuratorzy zamiast dociekać prawdy, mogą ulegać sugestiom „z góry", np. aby chronić osoby powiązane z władzą albo przeciwnie – zaostrzać kurs wobec oponentów politycznych. Takie selektywne „dyscyplinowanie" prokuratorów prowadzi do sytuacji nierównego traktowania obywateli wobec prawa, co jest zaprzeczeniem zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

PODATNOŚĆ PROKURATURY NA WPŁYWY POLITYCZNE

- Niezależność merytoryczna to nie tylko kwestia relacji służbowej. Prokuratorzy mogą podlegać naciskom zewnętrznym – ze strony polityków, mediów, grup interesu czy przełożonych spoza prokuratury (np. lokalnych układów władzy);
- Model hierarchicznej zależności prokuratorów pozwala stronniczym prokuratorom przenosić tego rodzaju naciski w dół służbowej piramidy, na wszystkich podwładnych;
- Obecnie Prokuratorem Generalnym jest czynny polityk, co samo w sobie tworzy główny kanał nacisku politycznego.

NARUSZENIE STANDARDÓW KONSTYTUCYJNYCH I MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW NIEZALEŻNOŚCI PROKURATURY

- Standardy międzynarodowe wymagają, by prokuratorzy mieli zagwarantowaną swobodę w podejmowaniu decyzji merytorycznych, zwłaszcza w konkretnych sprawach karnych. W Opinii nr 13 (2018) Konsultacyjnej Rady Prokuratorów Europejskich (CCPE) podkreślono, że hierarchiczne podporządkowanie jest dopuszczalne, ale każde polecenie w sprawie indywidualnej powinno mieć formę pisemną i być uzasadnione merytorycznie, a prokurator powinien mieć prawo odmowy wykonania polecenia

niezgodnego z prawem lub własną oceną dowodów – bez negatywnych konsekwencji służbowych. Podobne zalecenia wynikają z Wytycznych ONZ dotyczących roli prokuratorów (Hawana 1990), gdzie stwierdzono, że państwa powinny zapewnić prokuratorom możliwość działania wolnego od nieuzasadnionej ingerencji. W orzecznictwie ETPCz pojawia się wątek niezależności prokuratur np. w kontekście prawa do rzetelnego procesu z art. 6 EKPC: ETPCz wskazywał, że jeśli prokuratura jest stosowana instrumentalnie, może to naruszać zasadę „równości broni" między oskarżeniem a obroną. Co prawda ETPCz nie uznaje samego prokuratora za „bezstronny organ" (bo z definicji reprezentuje stronę oskarżającą), jednak w sprawie Guja przeciwko Mołdawii (2008), dotyczącej sygnalisty – pracownika prokuratury, ETPCz podkreślił znaczenie ochrony prokuratorów przed represjami za wypełnianie obowiązków zgodnie z sumieniem i prawem.;

- Trybunał Konstytucyjny RP w wyroku z 24 marca 2004 r. (K 4/03) – jeszcze na gruncie dawnej ustawy – zaznaczył, że podporządkowanie służbowe prokuratorów jest dopuszczalne, ale nie może prowadzić do pozbawienia ich atrybutu bezstronności. TK wskazał, że w państwie prawnym prokurator, choć jest częścią władzy wykonawczej, musi zachowywać pewien stopień samodzielności w ocenie dowodów i kwalifikacji prawnej zdarzeń, w przeciwnym razie jego rola jako „rzecznika interesu publicznego i praworządności" zostałaby wypaczona. Niestety, obecna praktyka odbiega od tych standardów.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

GWARANCJE WEWNĘTRZNEJ NIEZALEŻNOŚCI PROKURATORÓW

- **Wprowadzenie do ustawy generalnej klauzuli niezależności:** analogicznie jak istnieje zasada niezawisłości sędziowskiej, należałoby dodać przepis brzmiący np.: „Prokurator przy wykonywaniu czynności określonych ustawą kieruje się przepisami prawa oraz własnym przekonaniem opartym na ocenie zgromadzonych dowodów. Przełożony nie może nakazać prokuratorowi wydania rozstrzygnięcia sprzecznego z prawem lub nieznajdującego oparcia w materiale dowodowym sprawy". Taka deklaracja ustawowa miałaby znaczenie aksjologiczne i interpretacyjne. Reforma nie powinna prowadzić do zrównania statusu prokuratora z niezawisłością sędziego ani do przekształcenia prokuratury w luźną korporację niezależnych od siebie jednostek. Prokuratura powinna zachować jednolity hierarchiczny charakter, ponieważ jej zadaniem jest zapewnienie spójnej polityki ścigania oraz jednolitego stosowania prawa. Jednocześnie hierarchiczność nie może oznaczać możliwości nieformalnego sterowania konkretnymi sprawami oraz wykorzystywania poleceń jako narzędzi nacisku;
- **Ograniczenie zakresu poleceń służbowych:** przepisy powinny wyraźnie rozróżnić polecenia dotyczące czynności techniczno-organizacyjnych (np. polecenie przyspieszenia postępowania, wykonania dodatkowych czynności) – które byłyby dopuszczalne – od poleceń dotyczących treści decyzji merytorycznej (np. polecenie umorzenia, zmiany kwalifikacji prawnej) – które powinny być co do zasady zakazane;
- **Zakaz zmuszania do podpisywania cudzej decyzji:** jeżeli przełożony wyjątkowo uzna, że decyzja podwładnego jest rażąco błędna, mógłby ją zmienić we własnym zakresie (przejąć sprawę i wydać decyzję osobiście), ale nie zmuszać podwładnego do podpisywania się pod decyzją wbrew jego woli. Taka konstrukcja – zbliżona do modelu austriackiego – pozwala zachować jednolitość instytucji (przełożony może korygować oczywiste błędy), ale chroni sumienie prokuratora;
- **Jawność i ewidencja poleceń:** wprowadzenie obowiązku pisemnego formułowania każdego polecenia (wraz z uzasadnieniem) dotyczącego prowadzenia sprawy oraz dołączania go do akt. Strony postępo-

wania miałyby prawo zapoznać się z ewentualnymi pisemnymi poleceniami w aktach (np. po zakończeniu śledztwa). To zapewni transparentność – jeżeli decyzja była wynikiem instrukcji przełożonego, stanie się to widoczne. Taki mechanizm zniechęci przełożonych do wydawania pochopnych poleceń, a w razie czego strona będzie mogła podnieść zarzut, „że decyzja np. o umorzeniu nie była obiektywna, lecz „narzucona"" – strona będzie miała możliwość oceny, czy ingerencja przełożonego była zgodna z prawem, dowodami i interesem publicznym;

- **Prawo odwołania od polecenia przełożonego:** prokurator powinien mieć możliwość zaskarżenia polecenia dotyczącego konkretnej sprawy do niezależnego organu, np. Krajowej Rady Prokuratorów albo sądu. Odwołanie powinno przysługiwać zwłaszcza wtedy, gdy prokurator uznaje polecenie za sprzeczne z prawem, oczywiście niezasadne, nieznajdujące oparcia w materiale dowodowym albo motywowane względami pozaprocesowymi. Do czasu rozpoznania odwołania polecenie dotyczące rozstrzygnięcia merytorycznego nie powinno być wykonywane, chyba że zachodzi ustawowo określony przypadek niecierpiący zwłoki. Mechanizm ten przeciwdziała obecnej praktyce „testowania odporności" prokuratorów, polegającej na ponawianiu tego samego polecenia wobec kolejnych osób aż do znalezienia prokuratora gotowego je wykonać.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Wprowadzenie klauzuli niezależności merytorycznej, jawności poleceń oraz kadencyjności stanowisk funkcyjnych wymaga wyłącznie zmian legislacyjnych – koszty wdrożenia poniżej **5 mln zł** (szkolenia i rejestr poleceń).

Korzyści finansowe: redukcja delegacji karnych i szykan oraz odciążenie prokuratorów od biurokracji – oszczędności ok. **30–50 mln zł** rocznie.

Dla zwykłych obywateli oznacza to prokuraturę, w której decyzje zapadają wyłącznie na podstawie dowodów, a nie nacisków przełożonych.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to realna niezależność prokuratorów, wzrost zaufania społecznego i zgodność z unijnymi standardami.

Reforma jest budżetowo neutralna i przynosi natychmiastowe korzyści w postaci wyższej obiektywności i wiarygodności instytucji.

Właściwość prokuratora – ciężkie sprawy do prokuratora, proste do Policji

ABSTRAKT

Koniec z tym, że prokuratura tonie w masie powtarzalnych i oczywistych spraw, zamiast skutecznie walczyć z wielką korupcją, mafią i najpoważniejszymi zagrożeniami dla państwa i obywateli!

Obecnie prokuratura jest dramatycznie przeciążona tysiącami prostych, drobnych spraw. Prokurator rejonowy prowadzi często ponad 200 postępowań rocznie – w tym masę błahych kradzieży, znieważenia funkcjonariusza czy drobnych przestępstw gospodarczych. W efekcie nie ma czasu na prawdziwie poważne śledztwa wymagające wiedzy, doświadczenia i koordynacji. Najlepsi prokuratorzy są marnowani na papierkową rutynę, a poważne sprawy ciągną się latami.

Proponowane rozwiązanie to wyraźny podział ról:

- *Policja będzie mogła samodzielnie prowadzić sprawy o przestępstwa zagrożone karą do **5 lat** pozbawienia wolności, jeżeli ich stan faktyczny jest nieskomplikowany, i kierować akty oskarżenia do sądu. Prokurator zachowa możliwość wstąpienia do sprawy;*
- *Prokuratura skoncentruje się na najpoważniejszych sprawach: korupcja, przestępczość zorganizowana, gospodarcza, finansowa, cyberprzestępczość i sprawy o szczególnym znaczeniu publicznym;*
- *Wprowadzony zostanie jasny, transparentny system przydziału spraw oraz specjalizacja prokuratorów w konkretnych dziedzinach.*

W rezultacie prokuratura stanie się bardziej profesjonalna, skuteczna i skupiona na tym, co naprawdę ważne dla bezpieczeństwa państwa i obywateli. Sprawy drobne będą załatwiane szybciej przez Policję, a najpoważniejsze śledztwa – znacznie sprawniej i lepiej. Reforma odciąży prokuraturę, poprawi jakość pracy i zwiększy zaufanie społeczeństwa do instytucji ścigania.

#REORGANIZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ** **#BEZSTRONNOŚĆ**

PROBLEMY

OBCIĄŻENIE PROKURATUR REJONOWYCH DROBNYMI SPRAWAMI

- W Polsce dotychczas obowiązuje zasada legalizmu (art. 10 k.p.k.), która nakazuje ścigać każdy czyn ścigany z urzędu;
- W praktyce oznacza to, że każda sprawa o przestępstwo, niezależnie od wagi, trafia pod nadzór prokuratora. Nawet drobne dochodzenie prowadzone przez policję (np. w sprawie drobnej kradzieży sklepowej czy znieważenia funkcjonariusza) wymaga objęcia nadzorem prokuratorskim, a akt oskarżenia w takiej sprawie wnosi prokurator (który sporządza albo zatwierdza i wnosi akt oskarżenia sporządzony przez Policję w dochodzeniu);
- Obciążenie prokuratur sprawami drobnymi jest znaczne – statystyki wskazują, że gros postępowań dotyczy przestępstw o niewielkiej społecznej szkodliwości (jak drobne kradzieże, posiadanie małych ilości narkotyków, występki komunikacyjne). Według danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości,

w 2015 r. do prokuratur rejonowych wpłynęło ok. 800 tysięcy spraw, z czego znaczącą część stanowiły sprawy stosunkowo nieskomplikowane pod względem dowodowym. Na jednego prokuratora rejonowego przypadało wtedy średnio aż ok. 200 spraw rocznie. Taki stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w której prokuratorzy muszą dzielić uwagę między sprawy błahe i te bardzo poważne, co utrudnia koncentrację na najistotniejszych przestępstwach.

WPŁYW OBCIĄŻENIA NA DŁUGOŚĆ I JAKOŚĆ ŚLEDZTW

- Zaangażowanie prokuratorów w procesową drobnicę powoduje, że brakuje im czasu i energii na prowadzenie skomplikowanych śledztw wymagających dużego nakładu pracy analitycznej i koordynacji. Najpoważniejsze sprawy nierzadko prowadzone są przez prokuratorów obciążonych także dziesiątkami mniejszych dochodzeń, co może wpływać na ich jakość i szybkość;
- Jak zauważono w analizie Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia", reforma struktury organizacyjnej po 2016 r. nie odciążyła prokuratur rejonowych od drobnych spraw. Przeciwnie, utworzenie nowych wydziałów w Prokuraturze Krajowej, w tym wydziału spraw wewnętrznych zajmującego się przestępstwami sędziów i prokuratorów, sprzyjało przesuwaniu najbardziej doświadczonych kadr „w górę", pozostawiając jednostki rejonowe z masą spraw powtarzalnych i mniejszym wsparciem kadrowym.

MOŻLIWOŚCI MANIPULACJI PRZYDZIAŁEM SPRAW

Duża dyskrecjonalność w przydziale spraw (kierownictwo może dowolnie przekazywać sprawy różnym osobom czy jednostkom) stwarza pole do manipulacji (np. zabranie sprawy prokuratorowi, który chciał postawić zarzuty osobie z układami, i danie jej komuś bardziej „uległemu").

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

WŁAŚCIWOŚĆ POLICJI JAKO ORGANU ŚCIGANIA W DROBNYCH SPRAWACH KARNYCH

- **Policja jako oskarżyciel publiczny w drobnych sprawach karnych:** Reforma mogłaby wprowadzić nową kategorię spraw – tzw. sprawy uproszczone karne – o przestępstwa zagrożone karą do **5 lat** pozbawienia wolności, o nieskomplikowanym stanie faktycznym – które byłyby prowadzone w całości przez Policję (lub inne uprawnione służby, np. Straż Graniczną, organy skarbowe) i kończone skierowaniem aktu oskarżenia przez te organy bezpośrednio do sądu. Rola prokuratury ograniczałaby się tam do minimalnego nadzoru formalnego, a prokuratura mogłaby nawet w ogóle nie uczestniczyć w postępowaniu. Należałoby ustalić kryteria takich spraw – np. przestępstwa zagrożone karą nieprzekraczającą **5 lat** pozbawienia wolności, o nieskomplikowanym stanie faktycznym, wykryte na gorącym uczynku lub gdy sprawca przyznaje się i dowody są oczywiste. Do tej kategorii mogłyby wejść np. typowe bójki, drobne kradzieże, prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości (bez wypadku), drobne oszustwa, zniszczenie mienia o niewielkiej wartości itp. Policja przygotowałaby w takich sprawach materiał dowodowy i sporządzałaby uproszczony akt oskarżenia (np. w formie protokołu z zaznaczeniem dowodów);
- **Zmiany w Kodeksie postępowania karnego:** Można stworzyć odrębny rozdział regulujący postępowanie uproszczone w sprawach o występki mniejszej wagi, gdzie oskarżycielem publicznym może być funkcjonariusz Policji (działający z mocy prawa, a nie każdorazowego upoważnienia prokuratora). Takie rozwiązanie częściowo funkcjonuje już w art. 325d k.p.k. (uprawnienie policjanta do podpisania aktu oskarżenia za zgodą prokuratora). Należałoby rozszerzyć to uprawnienie – policjant podpisywałby

akt oskarżenia z własnej inicjatywy, a prokurator *ex post* mógłby ewentualnie wstąpić do sprawy, jeśli uzna to za konieczne (np. z uwagi na jej szczególny charakter);

- **Ograniczenie nadzoru prokuratury w tych sprawach:** Prawo o prokuraturze mogłoby enumeratywnie wyłączyć pewne kategorie postępowań spod stałego nadzoru. W takich sprawach Policja sama decydowałaby np. o umorzeniu z powodu braku znamion czynu (obecnie każda decyzja kończąca wymaga zatwierdzenia przez prokuratora). Można wprowadzić np. instytucję „policyjnego umorzenia" – jeżeli w sprawie uproszczonej policjant dochodzeniowy stwierdzi brak podstaw oskarżenia, wydaje postanowienie o umorzeniu, które zatwierdza jego przełożony (oficer policji). Osoba pokrzywdzona miałaby prawo złożyć zażalenie do prokuratury wyższego stopnia – i dopiero wtedy prokurator oceniałby taką decyzję. Taki mechanizm odciąży prokuraturę od rutynowej kontroli oczywistych umorzeń;
- **Wzmocnienie kompetencji Policji i szkolenia:** wprowadzenie powyższego wymaga upewnienia się, że Policja poradzi sobie z zadaniami formalnymi prokuratury (jak sporządzanie aktu oskarżenia, analiza prawna). Konieczne byłyby szkolenia dla funkcjonariuszy, być może utworzenie w ramach komend policji sekcji prawnych wspierających policjantów w przygotowaniu dokumentów procesowych. Alternatywnie, w jednostkach policji mogliby być zatrudniani radcowie prawni lub asesorzy prokuratorscy delegowani do pomocy. Istnieje ryzyko, że jakość takich opracowań mogłaby początkowo być niższa niż przygotowywanych przez prokuratora – stąd konieczny system szkoleń i monitoringu jakości. Prokuratura mogłaby prowadzić losowe lub wyrywkowe kontrole spraw wniesionych przez policję (np. prokurator z jednostki II instancji mógłby rocznie badać procent tych spraw).

SPECJALIZACJA PROKURATURY

- Uzupełnieniem przekazania drobnych spraw Policji jest wewnętrzna reorganizacja prokuratury, by skuteczniej zajmowała się sprawami dużej wagi;
- **Rozwój specjalizacji jako element reorganizacji prokuratury:** wewnętrzna reorganizacja prokuratury powinna służyć nie tylko lepszemu prowadzeniu spraw największej wagi, ale także sprawniejszej obsłudze spraw powtarzalnych i masowych. Specjalizacja pozwala zwiększyć jakość decyzji procesowych, skrócić czas postępowań oraz lepiej wykorzystywać doświadczenie prokuratorów;
- **Utworzenie wyspecjalizowanych wydziałów i zespołów śledczych do walki z określonymi kategoriami przestępstw:** obecnie istnieją specjalizacje (np. wydziały ds. przestępczości gospodarczej, zorganizowanej itp.), ale warto je rozwinąć. Przykładowo, w każdym regionie powinien działać zespół prokuratorów ds. przestępczości finansowej na dużą skalę, z dostępem do doradców (biegłych z dziedziny finansów). Podobnie powinny działać wyspecjalizowane jednostki ds. cyberprzestępczości, przestępczości ekologicznej i korupcji urzędniczej wysokiego szczebla. Specjalizacja pozwala lepiej prowadzić sprawy skomplikowane, wielowątkowe i wymagające wiedzy pozaprawnej;
- **Specjalizacja także w sprawach podstawowych i powtarzalnych:** specjalizacja prokuratorów nie powinna dotyczyć wyłącznie spraw największej wagi. Również w jednostkach podstawowego szczebla należy tworzyć wyspecjalizowane działy albo stanowiska do określonych kategorii spraw, np. przestępstw przeciwko mieniu, życiu i zdrowiu, przestępczości internetowej, komunikacyjnej czy gospodarczej mniejszej skali. System specjalizacji powinien jednocześnie przewidywać rotację kadr, aby zapobiegać wypaleniu zawodowemu, rutynie oraz powstawaniu „monokultury" procesowej;
- **Odejście od zasady pełnej obsługi sprawy przez jednego prokuratora na każdym etapie:** należy rozważyć ograniczenie przyjętego po 2016 r. modelu, w którym ten sam prokurator prowadzi sprawę na wszystkich etapach postępowania, niezależnie od szczebla i charakteru czynności. Model ten może

naruszać zasadę specjalizacji, zwłaszcza gdy prokurator prowadzący sprawę w postępowaniu przygotowawczym ma następnie obsługiwać ją także przed sądami wyższych instancji, a w skrajnych przypadkach nawet przed Sądem Najwyższym. Bardziej racjonalne byłoby powiązanie obsługi sprawy z kompetencjami i specjalizacją prokuratora właściwą dla danego etapu postępowania;

- **Priorytetyzacja spraw przez Prokuraturę Krajową:** zamiast – jak bywało ostatnio – odgórnego koncentrowania się na wybranych politycznie głośnych sprawach, należałoby systemowo określić priorytety ścigania według kryteriów obiektywnych (skala szkody społecznej, poczucie zagrożenia obywateli). W praktyce Prokurator Generalny mógłby co roku przedstawiać parlamentowi i społeczeństwu raport z listą kategorii przestępstw priorytetowych i podjętych działań. Taka jawność zapobiega arbitralności i pozwala ocenić skuteczność.

TRANSPARENTNY I OGRANICZONY PRZESŁANKAMI PRZYDZIAŁ ORAZ PRZENOSZENIE SPRAW

- **Zasada „prokurator do sprawy, nie sprawa do prokuratora”:** należy wdrożyć zasadę automatycznego i transparentnego przydziału spraw – np. poprzez losowy lub alfabetyczny system przydziału w ramach danej jednostki (z pewnymi wyjątkami dla specjalizacji). A przesunięcie sprawy do innej jednostki powinno następować tylko z ważnych powodów, za zgodą np. kolegium prokuratury.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

W krótkim terminie przekazanie prostszych dochodzeń Policji może wymagać dodatkowych zasobów na szkolenia i ewentualne etaty wspomagające (np. prawnicy w Policji). Jednak oszczędności wynikające z mniejszego obciążenia prokuratorów powinny to zrekompensować – być może część etatów prokuratorskich mogłaby nawet zostać przeniesiona do Policji (np. prokuratorzy rejonowi z najmniej skomplikowanym zakresem pracy mogliby zostać prokuratorami policji). Proponowana reforma może liczyć na społeczną aprobatę pod warunkiem, że nie zostanie odebrana jako „odpuszczanie drobnej przestępczości”. Trzeba więc równolegle zadbać o mechanizmy szybkiego karania drobnych czynów – i tu ważną rolę mogą odegrać opisane wcześniej sądy pokoju, które stanowiłyby naturalne forum dla spraw o wykroczenia kierowanych przez Policję.

Sędzia śledczy – wzmocnienie bezstronności i kontroli sądowej w najpoważniejszych sprawach

ABSTRAKT

Koniec z tym, że prokurator sam wszczyna śledztwo, sam je prowadzi i sam decyduje o zarzutach – bez żadnej niezależnej kontroli!

Od 1950 roku w Polsce prokuratura ma pełną, niepodzielną władzę nad postępowaniem przygotowawczym. To rodzi poważne ryzyko stronniczości, nadużyć i nacisków – zwłaszcza w sprawach politycznych, korupcyjnych czy dotyczących wpływowych osób. Pokrzywdzeni i podejrzani często czują, że nie mają realnej ochrony procesowej już na etapie śledztwa.

*Proponowane rozwiązanie to wprowadzenie instytucji **sędziego ds. postępowania przygotowawczego** (sędziego śledczego). Sędzia ten nie będzie prowadził wszystkich śledztw, lecz:*

- *Będzie sprawował rzeczywistą kontrolę nad kluczowymi czynnościami w najpoważniejszych sprawach (np. korupcja, przestępczość zorganizowana, sprawy o szczególnym znaczeniu publicznym);*
- *Rozpatrywał zażalenia na postanowienia prokuratora (o odmowie wszczęcia, umorzeniu, odmowie czynności);*
- *W wyjątkowych przypadkach mógłby przejąć prowadzenie śledztwa (np. gdy dotyczy ono samej prokuratury lub wysokich urzędników państwowych).*

W rezultacie postępowanie przygotowawcze stanie się bardziej bezstronne i rzetelne już od samego początku. Obywatele zyskają realną gwarancję, że ich sprawa nie jest prowadzona pod polityczne dyktando, a jakość i wiarygodność śledztw znacząco wzrośnie. Reforma ma charakter ustrojowy i nie generuje dużych kosztów – wymaga głównie zmian legislacyjnych i przeszkolenia ograniczonej grupy sędziów.

#BEZSTRONNOŚĆ **#RZETELNOŚĆ** **#ODPOLITYCZNIENIE** **#EFEKTYWNOŚĆ**

PROBLEMY

RYZYKO BRAKU BEZSTRONNOŚCI W POSTĘPOWANIU PRZYGOTOWAWCZYM W MODELU PROKURATORSKIM

- Reforma komunistyczna z lat 1949–1950 zniosła sędziego śledczego, przekazując całość władzy w postępowaniu przygotowawczym prokuratorowi (zgodnie z ideą jednolitości władzy państwowej). W efekcie od ponad **70 lat** polskie śledztwo jest w całości prokuratorskie;
- Powrót do koncepcji sędziego śledczego bywa cyklicznie dyskutowany, zwłaszcza w kontekście zwiększenia bezstronności postępowania przygotowawczego i zagwarantowania praw podejrzanych i pokrzywdzonych. Sędzia śledczy (inaczej: sędzia do spraw postępowania przygotowawczego, *juge d'instruction* w tradycji francuskiej) to instytucja charakterystyczna dla kontynentalnego modelu inkwizycyjnego procesu karnego, w której niezależny sędzia prowadzi lub nadzoruje śledztwo w najpoważniejszych sprawach.

RYZYKA ZWIĄZANE Z PROSTĄ RECEPCJĄ INSTYTUCJI SĘDZIEGO ŚLEDCZEGO

- Możliwe modele recepcji instytucji sędziego śledczego w Polsce obejmują:
  - **Model pełny (francuski):** utworzenie instytucji sędziego śledczego z kompetencją do prowadzenia śledztw w określonych sprawach. W polskich realiach mogłoby to dotyczyć np. zbrodni (czyli najcięższych przestępstw) oraz spraw szczególnych, jak korupcja wysokich urzędników, zorganizowane grupy przestępcze, sprawy międzynarodowe wymagające koordynacji. Sędzia śledczy prowadziłby całokształt postępowania przygotowawczego w tych sprawach, a prokurator pełniłby rolę strony (mógłby wnioskować o czynności, ale to sędzia decydowałby o ich przeprowadzeniu). Po zakończeniu sędzia albo stawia kogoś w stan oskarżenia (kieruje sprawę do sądu orzekającego), albo umarza – prokurator ma prawo odwołać się od decyzji umorzenia do wyższej instancji. Ten model wymaga dużych zmian w procedurze (rozdział postępowań na zwykłe i te pod sędzią śledczym) oraz sporych nakładów (konieczność obsadzenia stanowisk sędziów śledczych);
  - **Model mieszany (niemiecko-włoski):** nie powoływać sędziego, który sam prowadzi śledztwo, lecz wzmocnić rolę sądu w kontroli. Na przykład: wprowadzić „sędziego do spraw przygotowawczych", który nie prowadzi śledztwa, ale od momentu postawienia zarzutów ma nadzór nad gwarancjami procesowymi. Prokurator nadal by zbierał dowody, ale np. podejrzany lub pokrzywdzony mógłby zwrócić się do takiego sędziego o określone czynności (np. przesłuchanie świadka, powołanie biegłego, jeśli prokurator odmawia, a sędzia uzna to za konieczne dla wyjaśnienia sprawy). Taki sędzia mógłby też oceniać – na wzór amerykańskiego *grand jury* – czy zebrany materiał uprawdopodabnia popełnienie czynu na tyle, by skierować sprawę do sądu. Czyli przed sporządzeniem aktu oskarżenia prokurator musiałby uzyskać od sędziego potwierdzenie, że dowody są wystarczające (co zapobiegłoby kierowaniu spraw słabych dowodowo). Ten model nie znosi roli prokuratora, ale dokłada instancję kontroli merytorycznej wcześniej niż obecnie (bo obecnie kontrola dowodów jest dopiero na rozprawie);
  - **Model *ad hoc* (incydentalny sędzia śledczy):** można przewidzieć instytucję powoływania sędziego śledczego tylko w szczególnych sytuacjach. Np. na wniosek prokuratora generalnego lub ministra sprawiedliwości, w sprawie o szczególnym znaczeniu, mógłby zostać delegowany sędzia (lub powołana komisja sędziowska) do przeprowadzenia śledztwa. Coś w rodzaju *special prosecutor*, tylko że niezależny sędzia. Przykład: mamy sprawę podejrzeń wobec bardzo wysoko postawionych urzędników państwowych – aby zapewnić bezstronność, powołuje się sędziego śledczego, który ma uprawnienia prokuratora i sędziego jednocześnie w tym konkretnym śledztwie. Jego ustalenia potem trafiają do sądu właściwego. To oczywiście wymagałoby bardzo precyzyjnych przepisów, by nie naruszyć prawa do obrony etc., ale możliwe do wyobrażenia.
- Krytycy wskazują, że instytucja sędziego śledczego bywa nieskuteczna i powolna. Francuskie śledztwa sędziowskie trwają nieraz latami, co jest przedmiotem żartów (np. sprawa katastrofy statku *Rainbow Warrior* ciągnęła się bardzo długo);
- Sędzia jako pojedyncza osoba często nie ma dość wsparcia logistycznego – polega na policji, a jednocześnie musi poświęcać czas na sporządzanie szczegółowych uzasadnień decyzji, wysłuchiwanie stron itp. W efekcie bywa „wąskim gardłem";
- Nie mamy obecnie kadry sędziów wyszkolonych do prowadzenia śledztw – trzeba by utworzyć taką grupę i dać jej odpowiednie narzędzia procesowe;

- Całkowity powrót do instytucji sędziego śledczego w jej oryginalnym kształcie mógłby się okazać zbyt rewolucyjny i mało efektywny w naszych realiach. Natomiast zupełne pominięcie roli czynnika sądowego w śledztwie utrzymuje obecne problemy.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

- **Instytucja sędziego ds. postępowania przygotowawczego:** konieczne jest wzmocnienie kontroli sądowej nad postępowaniem przygotowawczym, w ramach którego wyspecjalizowanym sędziom sądów powszechnych powierzy się rozpoznawanie zażaleń na postanowienia prokuratora (o odmowie wszczęcia postępowania, o umorzeniu postępowania) oraz np. wstępną ocenę aktu oskarżenia;
- **Pilotażowe wdrożenie instytucji sędziego ds. postępowania przygotowawczego:** można w jednym okręgu wprowadzić model, gdzie w wybranych sprawach (np. o zabójstwo) prokurator po zebraniu dowodów kieruje sprawę do sędziego, który dokonuje oceny i ewentualnie zleca dodatkowe dowody czy potwierdza akt oskarżenia. Następnie ocenić, czy to usprawnia postępowanie i zwiększa jego rzetelność;
- **Wzmocnienie współpracy prokuratury z sądem:** nawet jeśli nie będzie sędziego śledczego w klasycznym sensie, warto przewidzieć, że w najbardziej skomplikowanych śledztwach prokurator może zwrócić się do sądu o pomoc – np. o przejęcie roli głównego prowadzącego dochodzenie (gdy sprawa dotyczy np. samej prokuratury lub polityków, by prokurator nie musiał ścigać „swoich"). Taki mechanizm „zlecania" sędziemu sprawy jest nadzwyczajny, ale może się przydać dla wiarygodności.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Przedstawione warianty instytucji sędziego do spraw postępowania przygotowawczego mają przede wszystkim charakter kierunkowy i służą rozpoczęciu dyskusji nad docelowym modelem kontroli sądowej na etapie śledztwa. Na tym etapie nie należy przesądzać, czy Polska powinna przyjąć klasyczny model sędziego śledczego prowadzącego najpoważniejsze postępowania, model mieszany polegający na wzmocnionej kontroli sądowej, czy rozwiązanie incydentalne stosowane wyłącznie w sprawach szczególnie wrażliwych.

Skutki finansowe i organizacyjne reformy zależą od wyboru konkretnego wariantu. Model ograniczony, oparty głównie na wzmocnieniu sądowej kontroli nad decyzjami prokuratora, byłby znacznie mniej kosztowny i łatwiejszy do wdrożenia. Model klasyczny, w którym sędzia śledczy prowadziłby określone kategorie postępowań, wymagałby istotnych zmian kadrowych, organizacyjnych i proceduralnych.

Organizacja pracy prokuratora – stworzenie zespołów analitycznych, zwiększenie liczby asystentów i wzmocnienie zaplecza kadrowego

ABSTRAKT

Koniec z tym, że prokurator, zamiast walczyć z mafią i korupcją, spędza godziny na kserowaniu akt i pisaniu protokołów!

Obecnie polski prokurator jest przeciążony biurokracją. Na jednego prokuratora rejonowego przypada średnio zaledwie jeden pracownik administracyjny, a asystentów jest dramatycznie mało. Brakuje również wyspecjalizowanego wsparcia – analityków finansowych, informatyków śledczych czy profilerów. W efekcie najlepsi prawnicy tracą czas na rutynowe czynności, zamiast koncentrować się na naprawdę poważnych sprawach. Praca odbywa się w pojedynkę, a system jest tylko częściowo scyfryzowany.

Proponowane rozwiązanie to kompleksowa reorganizacja pracy prokuratury:

- *Znaczne zwiększenie liczby asystentów prokuratora (docelowo co najmniej jeden asystent na każdego prokuratora w jednostce I instancji);*
- *Utworzenie stałych zespołów analitycznych i specjalistycznych (analitycy finansowi, informatycy śledczy, psychologowie) przy prokuraturach II instancji i Prokuraturze Krajowej;*
- *Wprowadzenie kultury pracy zespołowej w najpoważniejszych sprawach;*
- *Pełna cyfryzacja prokuratury – elektroniczne akta, integracja systemów z Policją i sądami oraz elektroniczne postępowanie nakazowe w prostych sprawach.*

W rezultacie prokuratorzy będą mogli skupić się na tym, co najważniejsze – rzetelnym i skutecznym prowadzeniu śledztw w sprawach o największym znaczeniu społecznym. Praca stanie się bardziej efektywna, profesjonalna i mniej obciążająca. Reforma przyniesie realne oszczędności czasu i pieniędzy, a przede wszystkim wyższą jakość postępowań przygotowawczych.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #CYFRYZACJA #RZETELNOŚĆ

PROBLEMY

NIEDOSTATECZNE WSPARCIE ASYSTENCKIE I ADMINISTRACYJNE

- Państwo finansuje kosztowną i specjalistyczną kadrę, ale nie zapewnia jej odpowiedniego zaplecza. Jak wynika z danych, na jednego prokuratora rejonowego przypada średnio tylko jeden pracownik administracyjny. Asystenci prokuratora wciąż stanowią stosunkowo nieliczną grupę. Wielu prokuratorów rejonowych nie ma żadnego asystenta, a jeśli już, to dzielonego z innymi. To oznacza, że prokuratorzy mnóstwo czasu spędzają na czynnościach czysto kancelaryjnych i technicznych (przygotowanie dokumentów, przepisywanie zeznań z protokołów audio itp.), zamiast na pracy merytorycznej;
- Przeciążenie prokuratorów powoduje częste korzystanie z możliwości niestawiennictwa przed sądem w sprawach, w których postępowanie przygotowawcze zakończyło się dochodzeniem. Nie oznacza to automatycznie naruszenia prawa do rzetelnego procesu, ale osłabia kontradyktoryjny charakter rozprawy i może prowadzić do sytuacji, w której sąd faktycznie przejmuje część funkcji oskarżycielskich (zgodnie z orzecznictwem ETPCz – sprawy *Karelin przeciwko Rosji* i *Korneyeva prze-*

ciwko Rosji: brak oskarżyciela publicznego na rozprawie może naruszać standard bezstronności, jeżeli sąd samodzielnie podtrzymuje zarzut i prowadzi postępowanie w sposób właściwy dla strony oskarżającej). Powyższe potwierdził Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu w 2018 r., zauważając, że *„nieobecność prokuratora w przypadku rozbudowanego materiału dowodowego oraz wysokiego stopnia złożoności danej sprawy stwarza realne zagrożenie dla prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i niezależny sąd”*;

- Problemem jest zarówno niedostateczna liczba personelu pomocniczego, jak i wąski zakres kompetencji asystentów. Obecnie asystent prokuratora, działając w zastępstwie i na podstawie pisemnego upoważnienia prokuratora, może wykonywać jedynie wybrane czynności w postępowaniu przygotowawczym, w szczególności bieżący nadzór nad dochodzeniem, przesłuchanie świadka, zatrzymanie rzeczy, przeszukanie, oględziny i eksperyment. Aktualne kompetencje są niewystarczające i nie obejmują żadnych uprawnień na etapie postępowania sądowego;
- Dla porównania – sędziowie sądów powszechnych mają coraz większą pomoc asystentów (w sądach rejonowych często 1 asystent na 2 sędziów, w okręgowych bywa 1:1), a i tak postulują zwiększenie ich liczby.

BRAK WYSPECJALIZOWANYCH ANALITYKÓW I EKSPERTÓW

Współczesna przestępczość, zwłaszcza gospodarcza, finansowa, cybernetyczna, wymaga analiz, których prokurator nie zawsze jest w stanie zrobić sam. Korzysta się z biegłych, ale procedura powoływania biegłego jest długa i formalna. Przydałyby się zespoły analityczne w strukturach prokuratur złożone z etatowych specjalistów (np. ekonomistów, informatyków śledczych, analityków finansowych), którzy na wniosek prokuratora mogliby szybko prześwietlić dane, zrobić wizualizację powiązań, odszyfrować dowody elektroniczne, przygotować zestawienia z kont bankowych itp. Korpusy ekspertów na wzór *Financial Intelligence Units* (jednostki analizy finansowej działające w strukturach organów ścigania w krajach anglosaskich i Japonii) mogłyby funkcjonować przy prokuraturach II instancji lub Prokuraturze Krajowej. Obecnie takich zasobów brak albo są szczątkowe (bywają policjanci delegowani do pomocy, ale nie jest to regularne rozwiązanie systemowe).

BRAK KULTURY PRACY ZESPOŁOWEJ

Prokuratorzy często pracują indywidualnie nad sprawami, brakuje kultury pracy zespołowej. W trudnych sprawach gospodarczych czy zorganizowanych przydałoby się, by pracował zespół kilku prokuratorów, dzieląc się zadaniami (analogicznie jak bywa w dużych śledztwach w innych krajach). Tymczasem obecny model preferuje wyznaczenie jednego prokuratora wiodącego, ewentualnie z delegowaniem do pomocy kogoś z niższego szczebla. Zespoły analityczne czy grupy zadaniowe są tworzone doraźnie (np. specjalne grupy śledcze powoływane przez PK), ale brak tego na poziomie ustawowym i codziennej praktyki w rejonach czy okręgach.

SZCZĄTKOWA CYFRYZACJA PROKURATURY

- Wymiar sprawiedliwości w Polsce od lat zmaga się z problemem nadmiernej „papierologii”. Mimo że praktycznie wszystkie dokumenty powstają na komputerach, system w dużej mierze wciąż opiera się na wydrukach i tradycyjnych aktach papierowych. W prokuraturze sytuacja zaczęła się stopniowo poprawiać: uruchomiono m.in. Portal Prokuratury umożliwiający stronom dostęp online do zeskanowanych akt sprawy. Niektóre jednostki (np. Prokuratura Okręgowa w Suwałkach) pilotażowo wprowadziły cyfrowe akta postępowania przygotowawczego – skanowanie akt i udostępnianie stronom

cyfrowej kopii. Od grudnia 2021 r. działa portal, gdzie adwokaci i pełnomocnicy mogą przeglądać akta online (po uzyskaniu loginu z prokuratury). To duży krok naprzód – zwłaszcza doceniany w okresie pandemii COVID-19, kiedy dostęp fizyczny do akt bywał utrudniony;

- Niemniej, jak obrazowo opisała jedna z publikacji prasowych, nadal w wielu miejscach panuje „papieroza" – dokument powstaje cyfrowo, ale potem jest drukowany, podpisywany ręcznie i znów skanowany, a systemy prokuratury i sądów nie są kompatybilne, więc i tak do sądu wiezie się papierowe dokumenty. Skutek: dublowanie pracy i marnowanie zasobów;
- Polityka informatyzacji resortu sprawiedliwości w ostatnich latach próbowała to zmienić (projekty e-protokół, e-doręczenia, Portal Informacyjny Sądów). Jednak integracja prokuratury z tymi systemami jest ograniczona. Np. prokurator nie może elektronicznie wysłać aktu oskarżenia do sądu. Akta prokuratury mogą być utrwalone w postaci cyfrowej, ale sąd i tak tworzy własne papierowe akta;
- Brakuje jednolitego systemu obiegu dokumentów pomiędzy Policją, prokuraturą a sądem. Policjant, prowadząc dochodzenie, generuje notatki w systemie SWD Policji, drukuje je do akt – prokurator dostaje papier lub plik, wprowadza do swojego systemu Libra (prokuratorskiego), potem prokurator sporządza akt oskarżenia na komputerze, drukuje i podpisuje – sąd otrzymuje i rejestruje w elektronicznym repertorium (systemy Currenda i Sędzia-2);
- Cyfryzacja rodzi wyzwania bezpieczeństwa. Trzeba zadbać o szyfrowanie danych, archiwizację (backupy), ochronę przed cyberatakami – bo wyobraźmy sobie paraliż, gdyby nagle cały system padł lub dane wyciekły;
- Trzeba również przekonać użytkowników – część prawników wciąż ma obawy przed pełną elektronizacją. Badania wskazują, że spory odsetek sędziów i pracowników jest sceptycznie nastawiony do pełnej elektronizacji akt.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ZWIĘKSZENIE LICZBY ASYSTENTÓW PROKURATORA

- Należy znacząco zwiększyć liczbę asystentów prokuratora. Wzorem mogłyby być sądy, gdzie od lat systematycznie zwiększa się etaty asystenckie. Proponuje się docelowo model: co najmniej jeden asystent na każdego prokuratora w jednostce I instancji (w najbardziej obciążonych nawet dwóch), a w jednostkach wyższego szczebla – np. jeden asystent na dwóch prokuratorów;
- Badania statystyczne i doświadczenia sądów pokazują, że praca asystentów sędziego istotnie zwiększa liczbę załatwień spraw przez sędziów. Analogicznego efektu można oczekiwać w prokuraturze. Gdy prokurator będzie miał asystenta, który przygotuje mu projekt decyzji lub zajmie się organizacją czynności, ten prokurator może w tym czasie opracować kolejną sprawę;
- Trzeba również zadbać, by zawód asystenta prokuratora był zawodem atrakcyjnym dla młodych prawników – obecnie wynagrodzenia asystentów są znacznie niższe niż początkujących prokuratorów, co sprawia, że trudno pozyskać dobrych kandydatów.

ROZSZERZENIE KOMPETENCJI ASYSTENTÓW PROKURATORA

- **Zwiększenie znaczenia kompetencji asystentów prokuratora –** asystenci powinni realnie przejmować od prokuratorów część powtarzalnych czynności w sprawach prostych i oczywistych dowodowo. Asystenci powinni móc w szerszym zakresie wykonywać wybrane czynności przygotowawcze oraz wspierać prokuratora w obsłudze spraw mniejszej wagi;

- Odpowiednio wykwalifikowani asystenci prokuratora powinni mieć prawo do występowania przed sądem w drobniejszych sprawach, zwłaszcza zakończonych dochodzeniem, oraz do zastępowania prokuratora na wybranych posiedzeniach w postępowaniu karnym wykonawczym. Rozwiązanie to ograniczyłoby sytuacje, w których na sali rozpraw nie ma oskarżyciela, a jednocześnie pozwoliłoby prokuratorom koncentrować się na sprawach poważnych, nietypowych i wymagających samodzielnej decyzji prawniczej.

ZESPOŁY ANALITYCZNE I WSPARCIE SPECJALISTYCZNE

- Postuluje się utworzenie w ramach struktur prokuratur (np. w Prokuraturze Krajowej lub w ramach nowego Biura przy PG) Centrum Analiz Kryminalnych z wyspecjalizowanymi sekcjami: finansowo-księgową, informatyczną, językową (tłumaczenia i transkrypcje), psychologiczną (profilerzy, psychologowie śledczy). Prokuratorzy prowadzący sprawy mogliby zlecać takim zespołom analizy bez konieczności powoływania biegłego do każdej wąskiej kwestii. To przyspieszy postępowania i poprawi ich jakość, bo np. analityk finansowy zatrudniony w prokuraturze, znający metodologię prania brudnych pieniędzy, może szybciej wykryć podejrzane transakcje niż biegły powołany *ad hoc*. W wielu krajach (np. w USA w biurach prokuratorów stanowych czy federalnych) istnieją tzw. *investigative analysts*, *forensic accountants* itp.;
- Model, w którym polega się wyłącznie na zewnętrznych biegłych, ma istotne wady: biegły zewnętrzny ma terminy, wymaga wynagrodzenia za każdą czynność, nie ma oglądu całości sprawy;
- Analogicznie warto zwiększyć wsparcie techniczne: np. laboratoria kryminalistyczne dostępne dla prokuratur (obecnie prokuratorzy korzystają z laboratoriów policyjnych albo Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie). Rozsądne byłoby utworzenie przy większych prokuraturach II instancji minilaboratoriów (choćby do podstawowej analizy urządzeń elektronicznych – kopiowanie pamięci telefonu, zabezpieczenie e-maili itp.), by nie czekać na Policję, która ma swoje kolejki zadań.

LEPSZE ZARZĄDZANIE KADRAMI: OGRANICZENIE DELEGACJI, KONKURSY, KADENCYJNOŚĆ, SZKOLENIA

- Reforma powinna cofnąć negatywne skutki upolitycznienia awansów. Należy wprowadzić przejrzyste kryteria awansu i przenoszenia prokuratorów. W szczególności: ograniczyć arbitralną delegację (czyli obecny „straszak" – delegacja na **6 miesięcy** w dowolne miejsce w kraju). Można zapisać, że delegacja możliwa jest tylko za zgodą prokuratora, a w razie braku zgody – jedynie w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia bezpieczeństwa (i za zgodą Krajowej Rady Prokuratorów lub innego organu samorządowego). To zabezpieczy prokuratorów przed szykanami w rodzaju karnej delegacji i konieczności przeniesienia się na drugi koniec Polski bez powodu. Prokuratorzy będą bardziej zmotywowani i niezależni, jeśli nie będą żyć w obawie, że za decyzję nie po myśli przełożonych zostaną „zesłani". Stowarzyszenie Prokuratorów *Lex Super Omnia* w raporcie *Metoda kija* (2021) wskazywało, że delegacje stały się narzędziem nękania niezależnych prokuratorów;
- Należałoby przywrócić konkursy na stanowiska funkcyjne i do wyższych jednostek, z udziałem czynników zewnętrznych (np. przedstawiciel KRP lub RPO w komisji). Uniknie się sytuacji awansowania „swoich" bez kompetencji. Wprowadzenie kadencyjności funkcji (np. kierowników jednostek prokuratury na **5 lat**, bez możliwości odwołania bez zgody np. KRP) zapewni nominatom właściwy poziom niezależności: będą mogli skupić się na właściwej organizacji pracy w swoich jednostkach, nie na spełnianiu oczekiwań przełożonych kosztem podwładnych;

- Należy również inwestować w szkolenia, zwłaszcza z zakresu metod wykrywania przestępstw w nowych dziedzinach przestępczości (cyberprzestępstwa, kryptowaluty, międzynarodowa pomoc prawna). Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury powinna zwiększyć ofertę dla czynnych prokuratorów, możliwie również we współpracy z partnerami międzynarodowymi (EUROJUST);
- Racjonalna polityka kadrowa i zwiększenie motywacji zatrzymają w zawodzie najlepszych. Stowarzyszenie Lex Super Omnia sygnalizowało, że młodzi zdolni prawnicy coraz rzadziej wybierają zawód prokuratora, widząc upolitycznienie prokuratury i nie najlepsze warunki pracy. Trzeba to odwrócić – prokuratura powinna znów stać się atrakcyjna dla ambitnych prawników, oferując możliwość rozwoju, stabilności i pracy zespołowej nad ciekawymi sprawami, a nie „papierologię" i stres wynikający z gierek kadrowych.

PEŁNA CYFRYZACJA PROKURATURY

- Konieczne jest całkowite przejście na akta elektroniczne we wszystkich postępowaniach karnych. Oznacza to, że począwszy od zawiadomienia o przestępstwie, poprzez protokoły czynności, decyzje, aż po akt oskarżenia i wyrok – wszelkie akta tworzy się i gromadzi w formie cyfrowej, dostępnej w bezpiecznym systemie dla uprawnionych uczestników. Papier może być jedynie wtórnym nośnikiem (wydruk do wglądu dla osoby bez dostępu do systemu elektronicznego). Taka digitalizacja wymaga:
  - **Zmian prawnych:** trzeba też uregulować kwestię dostępu stron do e-akt (prawa do przeglądania, sporządzania wydruków itp.). Należałoby również zmienić przepisy dot. doręczeń – wprowadzić e-doręczenia jako domyślny tryb komunikacji z profesjonalnymi uczestnikami (adwokaci, radcy, instytucje państwowe) oraz opcjonalnie z obywatelami (za ich zgodą). Obecnie już działa ustawa o doręczeniach elektronicznych, ale w procedurze karnej to nowość – wymaga ostrożności ze względu na prawa oskarżonego (nie każdy oskarżony ma e-mail czy profil zaufany). Być może w pierwszej kolejności e-doręczenia stosować do pokrzywdzonych, pełnomocników, a oskarżonym oferować portal do odbierania pism (ale tradycyjna forma musi być w gotowości);
  - **Stworzenia infrastruktury IT:** trzeba zbudować zintegrowany system informatyczny (lub dokończyć jego budowę) łączący Policję, prokuraturę i sądy (i docelowo również Służbę Więzienną, by np. wideokonferencje z aresztami działały). W idealnym scenariuszu wszystkie te organy działałyby w ramach jednej platformy – np. „System Sprawiedliwość dla Ludzi", gdzie każda sprawa ma unikatowy ID i uprawnione organy dodają do niej swoje dokumenty, mogą przeglądać dodane dokumenty w zakresie odpowiednim do ich uprawnień procesowych. To ambitne zadanie – dotychczas resort szedł raczej w integrację poprzez wymianę danych między odrębnymi systemami (SAWA, ESD itp.). W perspektywie realistycznej można rozwijać integrację modułową: np. zapewnić pełną komunikację między systemem prokuratury (Libra) a systemem sądów (Currenda/SALSA/Sędzia-2) – by akta w postaci e-teczki mogły swobodnie podróżować między zintegrowanymi systemami;
  - **Digitalizacji świeżych akt papierowych:** zanim wszystko stanie się cyfrowe u źródła, trzeba radzić sobie z dokumentami napływającymi w papierze. Tutaj kluczowa jest rola sekretariatów – już teraz w prokuraturach zaczęto skanować napływające pisma i wprowadzać do systemu. To trzeba kontynuować i wspierać lepszym sprzętem (przemysłowe skanery i software przeznaczony do masowej digitalizacji) i być może outsourcingiem.
- Należy zapewnić możliwość zdalnego prowadzenia posiedzeń – np. zażalenia na postanowienia prokuratora mogłyby być rozpatrywane na posiedzeniu niejawnym w systemie telekonferencyjnym, gdzie strony mogą ewentualnie logować się i przedstawiać stanowiska. Pandemia COVID-19 już wymusiła

pewne rozwiązania, takie jak rozprawy online w aresztach (zdalne łącza) czy e-rozprawy cywilne. Należy to rozszerzyć np. na przesłuchania świadków na odległość (by prokurator nie musiał jechać 300 km na przesłuchanie świadka, tylko zrobić to przez wideokonferencję na komendzie lokalnej – to wymaga doposażenia komend i sądów w sprzęt do wideokonferencji i odpowiednie protokoły uznawania takich zeznań).

ELEKTRONICZNE POSTĘPOWANIE NAKAZOWE

- Warto wprowadzić nowe formy procedowania online dla spraw prostych. Np. elektroniczne postępowanie nakazowe w sprawach karnych (podobne do e-sądu w sprawach cywilnych o zapłatę), które mogłoby wyglądać tak: Policja lub prokurator w sprawie np. o prowadzenie pojazdu mechanicznego bez uprawnień składa elektronicznie wniosek o ukaranie do sądu pokoju lub właściwego sądu I instancji. System automatycznie wyznacza sędziego, który przegląda akta (dostępne elektronicznie), a następnie może wydać wyrok nakazowy *online* i przesłać go stronom elektronicznie. W braku sprzeciwu orzeczenie się uprawomocnia i kara jest egzekwowana. Niezbędna jest gwarancja, że oskarżony dowie się o wyroku – stąd doręczenie elektroniczne musi być pewne.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Zwiększenie liczby asystentów i specjalistów oznacza wydatki, ale można szacować, że długofalowo system zaoszczędzi. Jeśli sprawy będą załatwiane szybciej i lepiej, zmniejszą się koszty tymczasowych aresztów (krótsze stosowanie), odszkodowań za przewlekłość itp. Poza tym budżet państwa i tak płaci za to, że prokuratorzy wykonują pracę poniżej kwalifikacji (np. prokurator tracący czas na kserowanie akt to nieefektywność – lepiej zatrudnić pracownika niż płacić za godziny wysoko kwalifikowanego prawnika). W raporcie NIK *Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości* (2024) wskazano, że nie nastąpiła poprawa efektywności pomimo „doinwestowania" wymiaru sprawiedliwości – co potwierdza, iż problem tkwi w organizacji, nie tylko w pieniądzach. Skierowanie środków na kadry pomocnicze i narzędzia organizacyjne może przynieść lepszy efekt niż samo zwiększenie płac czy liczby prokuratorów.

Administracyjna organizacja prokuratury – stworzenie stanowiska dyrektora i pionu zarządzania finansowo-administracyjnego

ABSTRAKT

Koniec z tym, że prokurator rejonowy, zamiast prowadzić śledztwa, spędza pół życia na podpisywaniu faktur i rozliczaniu delegacji!

Prokuratorzy kierujący jednostkami (rejonowymi, okręgowymi, regionalnymi) są dziś obciążeni ogromną masą obowiązków czysto administracyjnych i finansowych – od planowania i wykonywania budżetu, przez zarządzanie mieniem, zaopatrzenie, sprawy pracownicze, ochronę danych osobowych, aż po reprezentację jednostki w sprawach gospodarczych. To zadania wymagające wiedzy z finansów publicznych i zarządzania, a nie prokuratorskiego doświadczenia. W praktyce ciężar spada na dyrektorów wydziałów budżetowo-administracyjnych, ale formalna odpowiedzialność i tak spoczywa na prokuratorze – co marnuje jego czas i energię.

*Proponowane rozwiązanie to wprowadzenie w jednostkach prokuratury stanowiska **dyrektora** – na wzór dyrektora sądu. Prokurator zachowuje wyłącznie kompetencje merytoryczne: nadzór nad postępowaniami przygotowawczymi oraz sprawy personalne prokuratorów i asesorów.*

Kluczowe elementy:

- *Dyrektor powoływany w konkursie (doświadczenie w finansach publicznych i zarządzaniu instytucjami);*
- *Zwierzchnikiem służbowym dyrektora jest dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Krajowej;*
- *Prokurator kierujący jednostką odpowiada tylko za współpracę w zakresie merytorycznym – nie ponosi już odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych za decyzje administracyjne.*

Efekt: prokuratorzy odzyskują czas na śledztwa i decyzje procesowe, zarządzanie jednostką staje się profesjonalne i zgodne ze standardami finansów publicznych, a system przestaje marnować wysoko wykwalifikowane kadry na papierologię.

Wreszcie prokuratura przestanie być biurem finansowo-administracyjnym z prokuratorskimi obowiązkami – a stanie się efektywnym organem ścigania.

#ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEM

- Prokuratorzy kierujący jednostkami prokuratury łączą obowiązki nadzoru merytorycznego nad postępowaniami przygotowawczymi z obowiązkami o charakterze administracyjnym. Regulamin wewnętrzny prokuratury zawiera rozbudowany katalog takich obowiązków, obejmujący m.in. obowiązki związane z wykonaniem budżetu jednostki, bieżącym gospodarowaniem mieniem prokuratury, sprawami pracowniczymi, zapewnieniem bezpieczeństwa danych osobowych i innymi sprawami;
- Jakkolwiek w praktyce główny ciężar tych obowiązków spada na dyrektora wydziału budżetowo-administracyjnego i podległych mu pracowników prokuratury, kierownik jednostki, jako osobiście odpowiedzialny za ich wykonanie, nadal poświęca im wiele czasu (weryfikacja pracy dyrektora wydziału i bieżący nadzór nad komórkami administracyjnymi);

- W odróżnieniu od czynności bezpośrednio związanych z prowadzeniem postępowania przygotowawczego czy czynności merytorycznego nadzoru nad tymi postępowaniami, zadania z zakresu działalności administracyjnej nie wymagają kwalifikacji ani doświadczenia prokuratora. Zadania te mogłyby być powierzone – z korzyścią i dla merytorycznej pracy prokuratury, i dla zapewnienia dla niej odpowiednich warunków finansowych i organizacyjnych – urzędnikom niebędącym prokuratorami, ale doświadczonym w zarządzaniu jednostkami sektora finansów publicznych.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

- Proponowane rozwiązanie obejmuje dodanie w Prawie o prokuraturze przepisów, w myśl których w jednostkach prokuratury tworzy się – a w prokuraturach I instancji można utworzyć – stanowisko dyrektora, na wzór przewidzianej w Prawie o ustroju sądów powszechnych instytucji dyrektora sądu;
- Dyrektorowi powierza się zadania związane z prowadzeniem działalności administracyjnej jednostki. W szczególności dyrektor jednostki prokuratury:
  - Opracowuje we współpracy z jej kierownikiem plan finansowy jednostki;
  - Kieruje wykonaniem budżetu i planu finansowego jednostki;
  - Wykonuje zarząd i nadzoruje gospodarowanie mieniem jednostki – w tym w szczególności zapewnia i nadzoruje: prawidłowe zaopatrzenie jednostki w niezbędne urządzenia techniczne i materiały eksploatacyjne; ochronę, użytkowanie i prawidłowy stan techniczny budynków i innych obiektów infrastruktury technicznej; użytkowanie i prawidłowy stan techniczny pojazdów;
  - Wykonuje pozostałe zadania kierownika jednostki sektora finansów publicznych w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem oraz audytu wewnętrznego w tych dziedzinach;
  - Jest zwierzchnikiem służbowym pracowników jednostki prokuratury niebędących prokuratorami i asesorami prokuratorskimi; wykonuje wobec nich czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje jednostkę prokuratury w tym zakresie;
  - Zapewnia przestrzeganie zasad ochrony oraz bezpieczeństwa budynków i innych obiektów prokuratury;
  - Zapewnia organizacyjne i techniczne warunki ochrony danych osobowych;
  - Reprezentuje jednostkę na zewnątrz w sprawach z zakresu swoich kompetencji.

- przejmując w tym zakresie obowiązki kierowników jednostek. W tym zakresie dyrektor działa samodzielnie i ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie tych zadań, w tym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

- W prokuraturze I instancji stanowisko dyrektora tworzy się na wniosek kierownika tej prokuratury w drodze zarządzenia Prokuratora Krajowego;
- Zwierzchnikiem służbowym dyrektora prokuratury jest dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego Prokuratury Krajowej; jednocześnie kierownik jednostki prokuratury wykonuje w stosunku do dyrektora jednostki prokuratury czynności z zakresu prawa pracy. Ewentualne spory kompetencyjne w tym zakresie rozstrzyga kierownik jednostki prokuratury;
- Dyrektora prokuratury powołuje się w procedurze konkursowej; wymagania kwalifikacyjne dla kandydatów na to stanowisko obejmują wyższe wykształcenie oraz udokumentowane doświadczenie, wiedzę w zakresie zarządzania instytucjami publicznymi, finansów publicznych, prowadzenia inwestycji

i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz wymogi przewidziane ustawą o pracownikach sądów i prokuratury.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia zmian

Proponowane zmiany mają charakter techniczno-organizacyjny. Nie przewiduje się istotniejszych kosztów ich wdrożenia.

Koszty stałe

Stałe koszty przyjęcia proponowanych rozwiązań pozostaną na dotychczasowym poziomie (wynagrodzenie dyrektorów prokuratury będzie ustalane na tych samych zasadach i w tych samych granicach, w jakich aktualnie ustala się wynagrodzenie dyrektorów wydziałów budżetowo-administracyjnych jednostek prokuratury).

Oszczędności

Proponowane rozwiązania mogą przynieść oszczędności organizacyjne związane z oszczędnością czasu prokuratorów kierujących jednostkami prokuratury.

Prokuratura Europejska – odstąpienie od współpracy

ABSTRAKT

Koniec z tym, że polska prokuratura ma wykonywać polecenia instytucji spoza kontroli polskiego Sejmu, rządu i społeczeństwa!

W 2024 roku Polska przystąpiła do Prokuratury Europejskiej (EPPO). Oznacza to, że europejscy prokuratorzy delegowani (EPD) prowadzą śledztwa w sprawach dotyczących interesów finansowych UE całkowicie niezależnie od polskiego Prokuratora Generalnego. Nie podlegają mu służbowo, a Polska nie ma realnego wpływu na ich działania. Udział w EPPO to wzmocniona współpraca, z której formalnie nie ma prostego wyjścia – raz przystąpiłeś, zostajesz. Proponowane rozwiązanie to zdecydowane odstąpienie od współpracy w ramach EPPO. Najbardziej praktyczną drogą jest ***obstrukcja*** *– niedelegowanie polskiego europejskiego prokuratora oraz złożenie wniosku do Komisji Europejskiej o zmianę decyzji włączającej Polskę do systemu. W dłuższej perspektywie możliwe jest wystąpienie z wnioskiem o formalne odstąpienie poprzez zmianę decyzji Rady lub Komisji. W rezultacie Polska odzyska pełną suwerenność w obszarze ścigania przestępstw finansowych UE, a prokuratura krajowa będzie odpowiadała wyłącznie przed polskimi organami i polskim społeczeństwem. Nie będziemy już ponosić ryzyka utraty kontroli nad strategicznymi śledztwami. Reforma nie generuje żadnych dodatkowych kosztów budżetowych – wręcz przeciwnie, pozwala uniknąć przyszłych zobowiązań finansowych i organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem EPPO.*

#RZETELNOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ #ODPOLITYCZNIENIE

PROBLEM

Prokuratura Europejska (EPPO – *European Public Prosecutor's Office*) jest niezależnym organem Unii Europejskiej, ustanowionym na podstawie Rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z 12 października 2017 r., wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (art. 86 TFUE). EPPO rozpoczęła działalność operacyjną 1 czerwca 2021 r. Jej głównym zadaniem jest prowadzenie dochodzeń, ściganie i wnoszenie aktów oskarżenia w sprawach przestępstw naruszających interesy finansowe UE (tzw. przestępstwa PIF – *Protection of the EU's Financial Interests*), w tym: oszustwa subsydyjne, transgraniczne oszustwa VAT powyżej 10 mln €, nadużycia funduszy UE, pranie pieniędzy z tych źródeł oraz powiązana korupcja. Struktura EPPO jest dwupoziomowa:

- **Poziom centralny (Luksemburg):** Europejski Prokurator Generalny, Kolegium (z Europejskimi Prokuratorami z każdego państwa uczestniczącego) i Stałe Izby nadzorujące sprawy;
- **Poziom zdecentralizowany:** europejscy prokuratorzy delegowani (EPD) w państwach członkowskich, prowadzący codzienne dochodzenia i oskarżenia przed sądami krajowymi, z uprawnieniami równymi prokuratorom krajowym, ale z pełną niezależnością od krajowych hierarchii.

Zobowiązania państw będących częścią wzmocnionej współpracy:

- Wyznaczenie Europejskiego Prokuratora (do Kolegium w Luksemburgu) oraz co najmniej dwóch EPD na poziomie krajowym;

- Zapewnienie EPD niezależności (nie podlegają instrukcjom krajowych przełożonych w sprawach EPPO; priorytet dla spraw EPPO);
- Dostosowanie prawa krajowego do wymogów rozporządzenia (współpraca organów ścigania, policji, sądów z EPPO; stosowanie krajowych procedur karnych);
- Finansowanie części kosztów operacyjnych (choć EPPO refunduje wiele wydatków); zapewnienie zasobów dla EPD;
- Priorytet kompetencji EPPO w sprawach PIF (krajowe organy muszą przekazywać sprawy EPPO);
- Brak możliwości jednostronnego wyjścia z systemu Europejskiej Prokuratury Publicznej – uczestnictwo jest trwałe (brak przepisów o wycofaniu w TFUE ani rozporządzeniu 2017/1939). Polska regulacja w tym zakresie: Polska przystąpiła do EPPO decyzją Komisji Europejskiej z 29 lutego 2024 r., a pełne wdrożenie nastąpiło w 2025 r. Kluczowym aktem jest ustawa z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do wzmocnionej współpracy w zakresie Prokuratury Europejskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 304, wejście w życie w 2025 r.). Ustawa nowelizuje m.in. Prawo o prokuraturze, Kodeks postępowania karnego oraz inne akty, wprowadzając:
- Status EPD (niezależność od Prokuratora Generalnego w sprawach EPPO; możliwość łączenia funkcji z prokuratorem krajowym);
- Procedury współpracy polskich organów (policja, CBA, sądy) z EPPO;
- Zasady wyznaczania EPD (transparentne konkursy) i Europejskiego Prokuratora z Polski;
- Refundację kosztów przez EPPO oraz porozumienia finansowe. Tym samym Polska stała się jednym z 24 państw uczestniczących (stan na grudzień 2025; poza EPPO: Dania, Irlandia, Węgry).

Polska przystąpiła do wzmocnionej współpracy w zakresie funkcjonowania Europejskiej Prokuratury (EPPO). Na wniosek rządu polskiego Komisja Europejska podjęła decyzję o włączeniu Polski do EPPO. Oznacza to, że Polska przystąpiła do nieobligatoryjnej, wzmocnionej współpracy, która po raz kolejny wzmacnia zakres ingerencji unijnych instytucji w wewnętrzne sprawy polskie. Jest to również kolejny wyłom w suwerenności krajowej, jako że Europejscy Prokuratorzy Delegowani (EPD) nie podlegają hierarchicznie krajowym przełożonym. W obecnym stanie prawnym najtrudniejszym wyzwaniem jest rozstrzygnięcie możliwości opuszczenia EPPO – co byłoby precedensem w UE, gdyż żadne państwo nie opuściło jeszcze żadnego obszaru wzmocnionej współpracy. Nie istnieje też prosta ścieżka wyrażona przepisami prawa europejskiego, która mogłaby być wykorzystana do opuszczenia EPPO. Wydaje się jednak, że choć *prima facie* jest to droga w jedną stronę, to skoro włączenie do wzmocnionej współpracy odbywa się na podstawie decyzji Komisji Europejskiej, której kolejne nowelizacje włączają kolejne kraje, to zmiana tejże decyzji mogłaby być podstawą do wyjścia Polski z EPPO.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Prima facie, na podstawie aktualnych przepisów UE (stan na grudzień 2025), nie istnieje formalna ścieżka wyjścia z Europejskiej Prokuratury (EPPO) dla państwa członkowskiego, które już do niej przystąpiło. Uczestnictwo w EPPO opiera się na mechanizmie wzmocnionej współpracy (art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE oraz art. 326–334 TFUE), który jest zaprojektowany jako otwarty na dołączenie, ale nie przewiduje mechanizmów wycofania się.

ASPEKTY OBECNOŚCI W EPPO			
ASPEKT	**PODSTAWA PRAWNA**	**SZCZEGÓŁY**	**KONSEKWENCJE W PRAKTYCE**
Brak przepisów o wyjściu	Art. 326–334 TFUE (wzmocniona współpraca)	Te artykuły regulują ustanawianie i dołączenie do wzmocnionej współpracy (np. art. 328 o otwartości, art. 331 o przystąpieniu w trakcie), ale nie wspominają o wyjściu, wycofaniu czy zakończeniu udziału. Brak takich regulacji oznacza, że uczestnictwo jest trwałe.	Wyjście nie jest możliwe bez zmiany całego systemu prawnego UE.
Rozporządzenie EPPO	Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939	Brak jakichkolwiek artykułów o wyjściu (np. art. 120–122 dotyczą tylko dołączenia). Definicja „państwa członkowskiego" (art. 2) obejmuje tylko uczestników wzmocnionej współpracy, bez opcji rezygnacji.	Rozporządzenie jest wiążące tylko dla uczestników, ale przystąpienie jest nieodwracalne.
Możliwe scenariusze hipotetyczne	Brak bezpośredniej podstawy; ewentualnie art. 50 TUE (wyjście z UE)	- Formalna tj. określona w traktatach ścieżka to wyjście z całej Unii Europejskiej (art. 50 TUE), co automatycznie kończy udział w EPPO. – Hipotetycznie: Zmiana traktatów UE (wymaga jednomyślności 27 państw) lub nowe rozporządzenie Rady (zmieniające EPPO) lub Komisji (zmieniające skład krajów realizujących EPPO)	W praktyce szansa na wyjście bez kryzysu UE (np. dla Polski czy Szwecji, które dołączyły w 2024/2025) jest niewielka

Źródło: opracowanie własne

Hipotetyczny wariant 1 (via Komisja Europejska)

Mimo że nie istnieje jasna ścieżka wyjścia ze wzmocnionej współpracy, to wydaje się jednak, że skoro podstawą wejścia do niej jest wniosek państwa członkowskiego zgłaszającego gotowość i zdolność do realizacji postanowień aktu powołującego obszar wzmocnionej współpracy, możliwe jest złożenie wniosku przeciwnego. W takim wypadku, działając zgodnie z rzymską koncepcją *actus contrarius*, tj. możliwości wydania aktu odwołującego wcześniejszą decyzję, Polska mogłaby złożyć wniosek do Komisji Europejskiej, w którym wskazałaby na chęć opuszczenia EPPO oraz wskazała, że nie jest dłużej w stanie realizować jej postanowień. Komisja, rozpatrując taki wniosek (tzw. notyfikację), musiałaby przegłosować go większością głosów pozytywnie i wydać decyzję o odstąpieniu Polski od EPPO.

Największym zagrożeniem czy problemem tego rozwiązania jest brak jasnej delegacji dla Komisji dla podjęcia decyzji. Niemniej, stojąc na gruncie teorii prawa, przyjmując, że wzmocniona współpraca to obszar współpracy fakultatywnej, a nie obligatoryjnej, oraz że jej podstawą nie jest wprost traktat, a decyzja Rady, wydaje się, że opuszczenie EPPO jest teoretycznie możliwe, a próba opuszczenia może być dokonana przez złożenie wniosku o wydanie decyzji przez Komisję Europejską.

Hipotetyczny wariant 2 (via Rada)

Rada jest tą instytucją, która przyjmuje dokument programowy i statutowy dla tworzenia wzmocnionej współpracy, tj. decyzję. Decyzja o ustanowieniu (a więc i o zmianie) wzmocnionej współpracy podejmowana jest kwalifikowaną większością, tj. co najmniej **55%** państw (15 z 27) reprezentujących co najmniej **65%** ludności UE. Zmiana podstawy funkcjonowania EPPO poprzez m.in. wprowadzenie regulacji dotyczącej wyjścia z EPPO na podstawie znowelizowanej decyzji Rady wymaga więc zbudowania nowej większości kwalifikowanej.

Przy tym szansą w budowie takiej większości jest to, że nie wszystkie kraje uczestniczą w EPPO i mogą być potencjalnie zainteresowane stworzeniem wyłomu w systemie UE umożliwiającego odwracanie procesów integracji. Wyzwaniem jest to, że takie działanie byłoby precedensowe.

Praktyczny wariant Działaniem praktycznym ograniczającym ingerencję w suwerenność, w zakresie w jakim budowane jest przeświadczenie o istnieniu prokuratury europejskiej i na wzór stanu sędziowskiego tworzenie przez fakty dokonane doktryny wyłączenia kolejnego komponentu realizującego imperium państwa poza jego nawias może być obstrukcja udziału w EPPO. Podstawowym działaniem w tym zakresie będzie niedelegowanie polskiego prokuratora europejskiego.

Niebezpieczeństwem jest tu jednak narażenie się na działanie Komisji Europejskiej – strażniczki traktatów, która może zarzucać Polsce łamanie prawa europejskiego. Konsekwencje niewywiązywania się ze wzmocnionej współpracy nie są znane. Instytucja jest nowa – w obecnym kształcie wprowadzono ją Traktatem z Lizbony, nikt też nigdy nie był pozwany za brak realizacji postanowień fakultatywnej integracji, do której państwo przystępuje na własny wniosek.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Udział w EPPO nie generuje dla Polski bezpośrednich, znaczących składek budżetowych do centrali EPPO. Działalność EPPO finansowana jest głównie z budżetu Unii Europejskiej. Wyjście z EPPO nie ma więc bezpośredniego wpływu na budżet Polski.

Bibliografia Rozdziału 7

1. Orzecznictwo międzynarodowe

- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok z dnia 27 maja 2019 r. w sprawach połączonych C-508/18 i C-82/19 PPU (OG i PI).
- Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie Guja przeciwko Mołdawii, skarga nr 14277/04.

2. Dokumenty i opinie Rady Europy

- Konsultacyjna Rada Prokuratorów Europejskich (CCPE). *Opinia nr 13 (2018) dotycząca niezależności prokuratury*.
- Komitet Ministrów Rady Europy. *Zalecenie Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratury w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*. Strasburg, 2000.
- CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE). *CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality* [online]. Strasbourg: Council of Europe, 2024-10-29. CCPE(2024)7. [dostęp: 2026-02-12]. Dostępny w: https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe/1680b25297

3. Dokumenty krajowe i raporty instytucji

- Rzecznik Praw Obywatelskich. *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2019 r.* (część dotycząca prokuratury). Warszawa, 2020.
- Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia". *Raport „Metoda kija" – analiza praktyki stosowania delegacji prokuratorów*. Warszawa, 2021.
- Rzecznik Praw Obywatelskich. „Brak oskarżyciela publicznego w niektórych procesach może godzić w konstytucyjne prawo obywatela do sądu" [online], 2018. Dostępny w: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brak-oskarzyciela-publicznego-w-niektorych-procesach-moze-godzic-w-konstytucyjne-prawo-obywatela-do-sadu

4. Opracowania naukowe i komentarze

- Bil, Michał; Gardocki, Lech (red.). *Niezależność prokuratury w Polsce i Europie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Dębska, Katarzyna. „Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – analiza konstytucyjna". *Państwo i Prawo* 2022, nr 8.
- Kulesza, Cezary. „Niezależność prokuratora a hierarchiczna podległość służbowa". *Prokuratura i Prawo* 2023, nr 4.
- Świecki, Dariusz (red.). *Reforma prokuratury – kierunki zmian*. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Wiliński, Paweł. „Sędzia śledczy – powrót do przeszłości czy przyszłość polskiego procesu karnego?". *Palestra* 2025, nr 3.
- „Polska rezygnuje z EPPO? Rząd rozważa wyjście z Prokuratury Europejskiej". *Polska Agencja Prasowa*, 5 lutego 2026.

- GABRIEL-WĘGLOWSKI, Michał i MALINOWSKA-WÓJCICKA, Magdalena. *Na straży prawa: nowy model prokuratury*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023.
- Szeroczyńska, Małgorzata. *Zarządzać firmą trzeba umieć!* [online]. 15 listopada 2017 r. [dostęp: 12 lutego 2026 r.]. Dostępny w: https://lexso.org.pl/2017/11/zarzadzac-firma-trzeba-umiec/
- Zespół Ekspertów Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia". *Ustawa – Prawo o ustroju prokuratury z uzasadnieniem*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

5. Inne

- Karta Rzymska Prokuratorów Europejskich (Rzymska Karta), przyjęta przez CCPE w 2014 r.

Polityka karna

Rozdział 8. Polityka karna i penitencjarna – skuteczne kary i sprawiedliwość naprawcza

WSTĘP

Zapewnimy skuteczne wykonywanie prawa i przywrócimy naprawczą funkcję kary – tak, by sprawca realnie naprawiał szkodę, a społeczeństwo zyskiwało bezpieczeństwo zamiast tylko rachunków za więzienia.

#DEKRYMINALIZACJA #REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

Polski system karny od lat cierpi na głęboką dysproporcję między deklarowanymi celami a rzeczywistymi efektami. Mimo że Kodeks karny wyraźnie stawia na prymat kar wolnościowych, w praktyce dominuje kara pozbawienia wolności – często krótkoterminowa i nieskuteczna resocjalizacyjnie.

Do najważniejszych problemów należą:

- Nadmierne i nieproporcjonalne stosowanie kary izolacyjnej (wskaźnik osadzenia 203 na 100 tys. mieszkańców – najwyższy w UE w 2023 r.);
- Martwota zasady prymatu kar wolnościowych oraz słabe egzekwowanie kar ograniczenia wolności i grzywien;
- Marginalne wykorzystanie środków sprawiedliwości naprawczej i niewystarczający system kompensacji dla ofiar przestępstw;
- Dysfunkcje Służby Więziennej – wysokie koszty utrzymania, ograniczone programy readaptacyjne i niska skuteczność resocjalizacji (recydywa na poziomie **40–45%**);
- Masowe oszustwa internetowe, trudności w odzyskiwaniu wyłudzonych pieniędzy i niewystarczająca odpowiedzialność platform rozpowszechniających reklamy oszustw.

Konsekwencje tego stanu są wielowymiarowe. Zwykli obywatele – zwłaszcza ofiary przestępstw – często nie otrzymują realnego zadośćuczynienia i czują, że państwo ich zawiodło. Społeczeństwo ponosi gigantyczne koszty utrzymania systemu penitencjarnego (kilka miliardów złotych rocznie), które mogłyby być przeznaczone na prewencję i wsparcie ofiar. Dla sprawców krótkoterminowa izolacja zamiast resocjalizacji często oznacza powrót do przestępczości, a dla państwa – ciągłe obciążenie budżetu i erozję zaufania do całego wymiaru sprawiedliwości.

Nadrzędnym celem reformy jest głęboka racjonalizacja systemu karnego – przejście od modelu dominacji krótkoterminowej izolacji do systemu, w którym kara pozbawienia wolności staje się ostatecznością, a priorytetem jest realna ochrona ofiar, skuteczna resocjalizacja i minimalizacja recydywy. Chcemy, by kary były proporcjonalne, naprawcze i egzekwowalne, a więzienia przeznaczone wyłącznie dla najgroźniejszych sprawców.

Realizacja tej wizji wymaga osiągnięcia trzech strategicznych priorytetów:

1. Realne wdrożenie zasady prymatu kar wolnościowych i depenalizacja czynów o niskiej szkodliwości;
2. Rozwój infrastruktury kar nieizolacyjnych i sprawiedliwości naprawczej;
3. Modernizacja systemu penitencjarnego i wzmocnienie resocjalizacji.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Racjonalne i skuteczne kary

Depenalizujemy czyny o niskiej szkodliwości, przepoławiamy zagrożenia karą i realnie wdrażamy prymat kar wolnościowych. Zastępcze kary pozbawienia wolności co do zasady wykonujemy w systemie dozoru elektronicznego.

FILAR 2

Sprawiedliwość naprawcza i ochrona ofiar

Tworzymy Centra Sprawiedliwości Naprawczej – mediacja, plan naprawczy i koordynacja wykonywania kar wolnościowych – oraz wzmacniamy system kompensacji dla ofiar przestępstw. Ułatwiamy odzyskiwanie pieniędzy wyłudzonych w internecie i dochodzenie odpowiedzialności platform. Zabiegamy o unijną zasadę **150%** – karę odpowiadającą **150%** przychodu platformy z reklamowania oszustwa.

FILAR 3

Nowoczesna Służba Więzienna

Modernizujemy infrastrukturę i politykę kadrową, wydzielamy obsługę techniczną zakładów karnych, by funkcjonariusze skupili się na bezpieczeństwie i resocjalizacji, oraz porządkujemy system emerytalny.

Opis problemów, proponowanych rozwiązań oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla zwykłych obywateli – zwłaszcza ofiar przestępstw – reforma oznacza przede wszystkim **realne poczucie sprawiedliwości**. Ofiary zyskają egzekwowalne, długoterminowe świadczenia naprawcze, które nie znikną po kilku miesiącach. Drobne przestępstwa i niezapłacone grzywny nie będą co do zasady kończyć się krótkim pobytem w więzieniu, po którym sprawca wraca „gorszy, niż wszedł" – zamiast tego otrzyma karę wolnościową z realną kontrolą i programem naprawczym. Większość osób odbywających kary będzie pozostawać w społeczeństwie – pod dozorem, z obowiązkiem pracy czy naprawiania szkody – co pozwoli im zachować więzi rodzinne, pracę i szansę na normalne życie. Społeczeństwo zyska większe bezpieczeństwo dzięki niższej recydywie i skuteczniejszej prewencji.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa korzyści są głębokie i wymierne. Ograniczymy osadzanie w więzieniach sprawców drobnych przestępstw – zakładamy ograniczenie populacji osadzonych o **20–30%** w perspektywie **5–7 lat**, co przełoży się na oszczędności **300–450 mln zł** rocznie w pierwszych latach i do ok. **1 mld zł** rocznie docelowo. Rozwój kar wolnościowych, dozoru elektronicznego i sprawiedliwości naprawczej zmniejszy obciążenie Służby Więziennej i kuratorów, jednocześnie zwiększając skuteczność resocjalizacji (cel: recydywa poniżej **35%**). Modernizacja SW – wyższe płace, lepsze warunki, programy readaptacyjne – poprawi morale funkcjonariuszy i bezpieczeństwo jednostek.

Państwo zyska nie tylko finansowo, ale przede wszystkim wizerunkowo – Polska przestanie być krajem z najwyższym wskaźnikiem osadzenia w UE, a stanie się przykładem nowoczesnej, humanitarnej i efektywnej polityki karnej.

Kluczowe liczby rozdziału

- **203 osadzonych na 100 tys. mieszkańców** – najwyższy wskaźnik w UE w 2023 r., przy średniej unijnej wynoszącej 111;
- **40–45%** – poziom recydywy w Polsce (znacznie powyżej średniej europejskiej);
- **73,6 tys.** – aktualna populacja osadzonych (2025);
- **32%** – recydywa wśród osób objętych dozorem elektronicznym (SDE) vs. **40–45%** w izolacji;
- **Ok. 74 tys.** – liczba osadzonych na koniec 2023 r., najwyższa od 2019 r. (69,1 tys. na koniec 2024 r.);
- **Ok. 1,8 tys.** – liczba wakatów kadrowych w Służbie Więziennej (2025).

Źródło: *Eurostat, dane za 2023 r., publikacja z 2025 r.; sprawozdania MS/SW, raporty NIK, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Helsińska Fundacja Praw Człowieka*

Zmiany w systemie kar i więziennictwie wymagają początkowych inwestycji w rozbudowę dozoru elektronicznego, Centrów Sprawiedliwości Naprawczej, zwiększenie liczby kuratorów oraz modernizację jednostek penitencjarnych – szacunkowo **300–500 mln zł** w perspektywie pierwszych **3–4 lat**. Jednocześnie przyniesie wyraźne oszczędności: spadek populacji osadzonych o 10–14 tys. osób to **300–450 mln zł** mniej rocznie na utrzymanie więzień w pierwszych latach i do ok. **1 mld zł** rocznie docelowo. Niższa recydywa zmniejsza koszty społeczne i gospodarcze przestępczości powrotnej. W perspektywie średnioterminowej (**5–10 lat**) reforma jest wyraźnie zyskowna – zarówno budżetowo, jak i w kategoriach bezpieczeństwa publicznego i zaufania do państwa.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Analizę problemów polityki karnej, więziennictwa i ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwami;
- Opis proponowanych rozwiązań dotyczących systemu kar, tymczasowego aresztowania, sprawiedliwości naprawczej, zwalczania oszustw internetowych i organizacji więziennictwa;
- Bilans planowanych zmian.

Racjonalizacja systemu kar – depenalizacja, dekryminalizacja, przepołowienie kar

ABSTRAKT

Koniec z tym, że za drobną kradzież lub pierwsze wykroczenie człowiek trafia do więzienia na kilka miesięcy i wychodzi stamtąd gorszy, niż wszedł!

Polska ma najwyższy wskaźnik więźniów w Unii Europejskiej (203 osoby na 100 tys. mieszkańców w 2023 r. przy średniej unijnej 111). Sądy zbyt często orzekają krótkoterminowe kary pozbawienia wolności, które nie resocjalizują, tylko demoralizują, niszczą więzi rodzinne i szanse na pracę. Zasada prymatu kar wolnościowych (art. 58 k.k.) pozostaje w praktyce martwa – sędziowie zaczynają rozważania od „dolnego progu" więzienia, a ofiary przestępstw rzadko otrzymują realną, długoterminową rekompensatę.

Proponowane rozwiązanie to głęboka racjonalizacja systemu kar:

- *Dekryminalizacja lub przepołowienie (przeniesienie do wykroczeń) czynów o niskiej szkodliwości społecznej;*
- *Realne wdrożenie prymatu kar wolnościowych poprzez domniemanie ich wystarczalności oraz obowiązek szczegółowego uzasadnienia wyboru kary izolacyjnej;*
- *Rozwój infrastruktury kar nieizolacyjnych – więcej kuratorów, Centrów Sprawiedliwości Naprawczej, skuteczny dozór elektroniczny i programy naprawcze;*
- *Wzmocnienie systemu kompensacyjnego dla ofiar – długoterminowe, egzekwowalne świadczenia powiązane z karami wolnościowymi.*

*W rezultacie więzienia będą przeznaczone wyłącznie dla najpoważniejszych sprawców, a większość osób będzie odbywać kary w społeczeństwie – z realną kontrolą i obowiązkiem naprawienia szkody. Reforma przyniesie oszczędności **300–450 mln zł** rocznie w pierwszych latach i do ok. **1 mld zł** rocznie docelowo oraz znacząco obniży recydywę.*

INFOGRAFIKA — POPULACJA WIĘZIENNA: POLSKA NA TLE ŚREDNIEJ UNIJNEJ

203
osadzonych na 100 tys. mieszkańców w Polsce, dane za 2023 r.

111
średnia unijna na 100 tys. mieszkańców, dane za 2023 r.

#REORGANIZACJA **#EFEKTYWNOŚĆ** **#UCZCIWOŚĆ** **#RZETELNOŚĆ**

Infografika 1. Definicje dekryminalizacji i przepołowienia przestępstwa: Dekryminalizacja – dany czyn przestaje być przestępstwem. Przepołowienie przestępstwa – zmiana kwalifikacji prawnej czynu. Czyn nadal jest sankcjonowany, ale jako wykroczenie lub delikt administracyjny. Odpowiedzialność karna zostaje zachowana dla cięższych przypadków, np. recydywa, wysoka szkoda, stały/zawodowy charakter naruszeń.

POLSKA NA TLE DANYCH WORLD PRISON BRIEF

36 753 736
ludność Polski

197
wskaźnik osadzenia na 100 tys. mieszkańców, stan na 30 kwietnia 2024 r.

73 670
liczba osadzonych, stan na 30 kwietnia 2024 r.

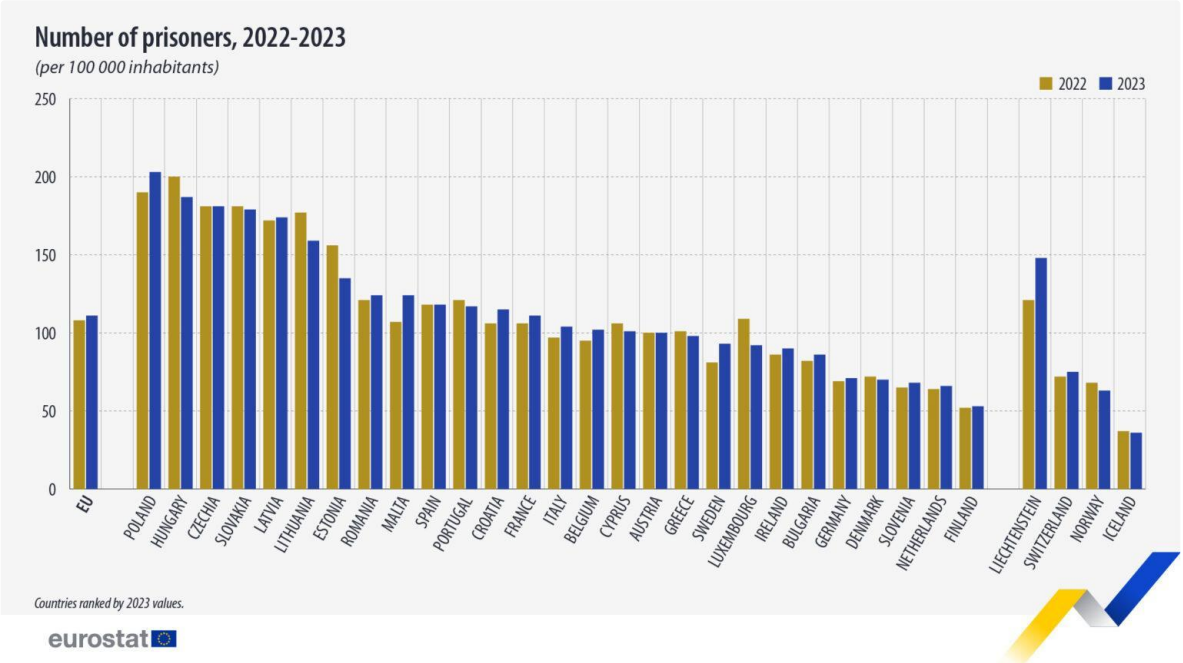
0,876 (34/191)
wskaźnik rozwoju społecznego (HDI)

5,5 mies.
średnia długość kary pozbawienia wolności

87,2%
zagęszczenie zakładów karnych (prison density)

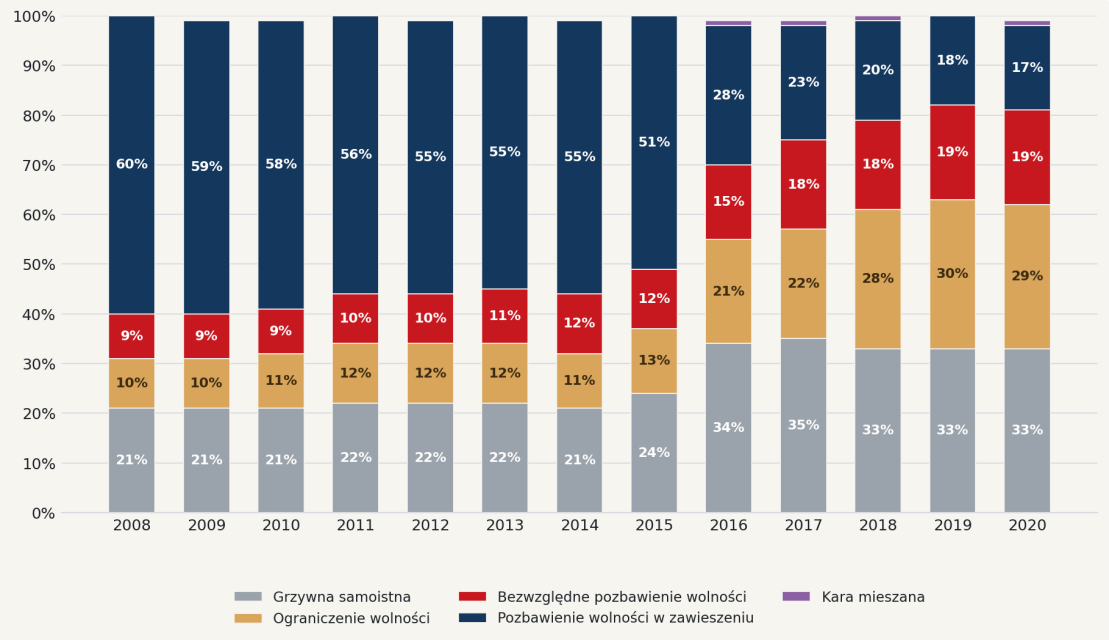
Źródło: World Prison Brief, Institute for Crime & Justice Policy Research

LICZBA WIĘŹNIÓW NA 100 TYS. MIESZKAŃCÓW W KRAJACH UE I EOG, 2022–2023



Źródło: Eurostat

WYKRES 1 — STRUKTURA KAR ORZEKANYCH PRZEZ SĄDY POWSZECHNE W POLSCE ZA PRZESTĘPSTWA Z OSKARŻENIA PUBLICZNEGO W LATACH 2008–2020



Źródło: dane resortowe / Ministerstwo Sprawiedliwości, jak w raporcie źródłowym

PROBLEMY

DOMINACJA KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI

- Wstępna analiza porównawcza systemów karnych państw Unii Europejskiej wskazuje, że w Polsce relatywnie rzadziej orzeka się kary grzywny, natomiast częściej sięga się po karę pozbawienia wolności. Jednocześnie system dozoru elektronicznego jest w Polsce rozwinięty i stosowany na porównywalną lub wyższą skalę niż w wielu innych państwach UE. Polska ma najwyższy poziom inkarceracji w Unii Europejskiej. Z danych Eurostatu wynika, że w 2023 r. wskaźnik osadzenia w Polsce wyniósł 203 osoby na 100 tys. mieszkańców, przy średniej dla UE na poziomie 111 osób na 100 tys. mieszkańców. Jednocześnie, mimo obserwowanego od 2022 r. spadku liczby osadzonych, populacja więzienna utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie, w przedziale ok. 70–75 tys. osób, co wskazuje na trwały, strukturalny charakter tego zjawiska, zwłaszcza że w 2023 r. sądy wydały 306,5 tys. wyroków skazujących i zasądzających karę. Istotną cechą polskiego systemu penitencjarnego jest również krótkoterminowy charakter znacznej części kar izolacyjnych. Średnia długość pozbawienia wolności wynosi ok. 5,5 miesiąca, przy czym ok. **20%** skazanych otrzymało karę pozbawienia wolności od **6 miesięcy** do roku, a łącznie ok. **30%** skazanych odbywa karę nieprzekraczającą jednego roku. Wskazać należy, że mniej więcej co dziesiąta osoba w zakładzie karnym znajduje się tam w ramach wykonania kary zastępczej. W 2013 r. odsetek ten stanowił **3%** ogółu osadzonych. Z danych z 2020 r. wynika, że większość kar zastępczych (**56%**) stanowiła kara pozbawienia wolności. Powyższe może być symptomem dysfunkcji orzekania kar wolnościowych i elementem systemowego problemu.

NIERACJONALNOŚĆ KRÓTKOTERMINOWEGO POZBAWIENIA WOLNOŚCI

- Krótki, incydentalny charakter znacznej części kar pozbawienia wolności istotnie ogranicza możliwość prowadzenia jakichkolwiek realnych oddziaływań resocjalizacyjnych. Przy niskim średnim czasie izolacji w zakładzie karnym oraz złych warunkach, jakie panują w zakładach karnych oraz skali recydywy, należy stwierdzić, że kara więzienia pełni funkcję represyjną i nie pełni funkcji odstraszającej. Krótkoterminowe osadzenie generuje istotne negatywne skutki uboczne, które wykraczają poza samego sprawcę. W szczególności może prowadzić do utraty zatrudnienia i destabilizacji więzi rodzinnych. Nawet krótkotrwała izolacja zwiększa ryzyko marginalizacji społecznej, radykalizacji, rozpadu rodziny oraz pogorszenia relacji opiekuńczych, co w dłuższej perspektywie może sprzyjać ponownej wiktymizacji i recydywie. W przypadku sprawców przestępstw o charakterze incydentalnym, impulsywnym lub niskiej społecznej szkodliwości, krótkoterminowe pozbawienie wolności wiąże się ponadto z ryzykiem demoralizacji, wynikającej z kontaktu z bardziej doświadczonym środowiskiem przestępczym oraz z internalizacji ról właściwych dla subkultury więziennej. Efekty te są szczególnie problematyczne w sytuacji, gdy kara izolacyjna zastępuje niewykonane wcześniej sankcje wolnościowe, co oznacza, że osadzenie nie jest rezultatem wysokiego stopnia zawinienia, lecz dysfunkcji systemu wykonawczego kar. W rezultacie dominacja krótkoterminowych kar pozbawienia wolności może prowadzić do kumulacji negatywnych konsekwencji społecznych i ekonomicznych, które osłabiają skuteczność polityki karnej oraz podważają racjonalność stosowania izolacji penitencjarnej jako podstawowej reakcji państwa;
- Zastępcza kara pozbawienia wolności, wykonywana w przypadku niewykonania grzywny lub kary ograniczenia wolności, stała się w praktyce jednym z istotnych czynników generujących krótkoterminową inkarcerację. Znaczna część tych kar ma charakter skrajnie krótkotrwały (**1–6 miesięcy**), a ich wykonywanie w zakładach karnych prowadzi do nieproporcjonalnych kosztów fiskalnych oraz negatywnych skutków społecznych. Izolacja penitencjarna w takich przypadkach nie jest efektem wysokiego stopnia społecznej szkodliwości czynu ani zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, lecz rezultatem niewydolności mechanizmów wykonawczych w zakresie egzekucji grzywien i kar wolnościowych. System stosuje najdroższy i najbardziej dolegliwy środek reakcji karnej wobec sprawców, którzy nie wymagają izolacji, a jedynie skuteczniejszego nadzoru i egzekucji obowiązków.

ZASADA PRYMATU KAR WOLNOŚCIOWYCH NIE JEST FAKTYCZNIE REALIZOWANA

- Artykuł 58 k.k. stanowi zasadę prymatu kar wolnościowych. Diagnoza przedstawiona powyżej dobitnie wskazuje, że kara pozbawienia wolności nie ma charakteru środka subsydiarnego i wyjątkowego, stosowanego wyłącznie wówczas, gdy inne środki reakcji karnej nie są wystarczające do realizacji celów kary;
- W praktyce orzeczniczej prymat kar wolnościowych ma w dużej mierze charakter deklaratywny. Z rozmów studyjnych z ekspertami-praktykami wynika, że stan ten ma następujące przyczyny:
  - Kara pozbawienia wolności postrzegana jest jako rozwiązanie „bezpieczniejsze i prostsze” – zarówno z perspektywy obrony rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji na etapie kontroli instancyjnej, jak i z punktu widzenia późniejszego wykonania orzeczenia przez system penitencjarny. Negatywne skutki niewłaściwego zastosowania kary wolnościowej są bardziej widoczne i łatwiej przypisywane decyzji orzeczniczej niż długofalowe koszty społeczne i ekonomiczne nadmiernego stosowania kary pozbawienia wolności;
  - Uwarunkowania polityczne i społeczne, w których – zwłaszcza po prawej stronie sceny politycznej – utrwaliło się przekonanie, że ograniczanie stosowania kar pozbawienia wolności jest równo-

znaczne z pobłażliwością wobec sprawców przestępstw, co sprzyja zachowawczości decyzyjnej po stronie sądów;

- Brak przepisów proceduralnych i wykonawczych, które w sposób realny wymuszałyby stosowanie art. 58 k.k., w szczególności poprzez obowiązek pogłębionego uzasadnienia niemożności zastosowania kary wolnościowej oraz skuteczną kontrolę instancyjną w tym zakresie;
- Utrwalona kultura instytucjonalna, w której przez wiele lat dominującą praktyką było masowe orzekanie kar pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem ich wykonania, co formalnie pozwalało na realizację dyrektywy z art. 58 k.k., lecz jednocześnie prowadziło do zaniechania rozwoju infrastruktury i zaplecza wykonawczego dla realnych kar wolnościowych.

DYSFUNKCYJNA KULTURA INSTYTUCJONALNA – „DOLNY PRÓG" KARY POZBAWIENIA WOLNOŚCI JAKO BEZPIECZNY PUNKT ODNIESIENIA

- Jednym z elementów dysfunkcyjnej kultury instytucjonalnej wymiaru sprawiedliwości zidentyfikowanej podczas rozmów studyjnych jest utrwalony sposób ustalania wymiaru kary pozbawienia wolności, w którym punktem wyjścia dla sędziego nie jest środek ustawowego zagrożenia karą, lecz jej najniższy dopuszczalny wymiar. Po uznaniu, że kara pozbawienia wolności mieści się w katalogu adekwatnych reakcji na dany czyn, dalsze rozważania koncentrują się na tym, czy zachodzą okoliczności uzasadniające jej podwyższenie, a nie na ponownej weryfikacji zasadności samego wyboru kary izolacyjnej. W praktyce oznacza to, że brak okoliczności łagodzących nie prowadzi do refleksji nad nadmierną dolegliwością izolacji, lecz jedynie do utrzymania kary na poziomie jej dolnej granicy. Gdyby analogiczny proces decyzyjny rozpoczynał się od poziomu „środkowych widełek" ustawowego zagrożenia, w wielu sprawach sąd doszedłby do wniosku, że kara pozbawienia wolności jest nadmierna i nieproporcjonalna, a cele kary mogłyby zostać skuteczniej osiągnięte przy zastosowaniu sankcji wolnościowej. Tymczasem utrwalony schemat myślenia typu „rok nie wyrok" powoduje, że dolny wymiar kary pozbawienia wolności funkcjonuje jako bezpieczna, społecznie akceptowalna sankcja, która nie wywołuje ryzyka zarzutu zarówno nadmiernej surowości, jak i łagodności. W konsekwencji decyzja o wyborze kary izolacyjnej zapada na wczesnym etapie rozumowania, a dalsza indywidualizacja dotyczy wyłącznie jej długości, nie zaś rodzaju kary. Efektem tego mechanizmu jest orzekanie kar więzienia w sprawach, które przy innym punkcie odniesienia mogłyby zostać rozstrzygnięte przy zastosowaniu kar wolnościowych, w szczególności w przypadku przestępstw incydentalnych, impulsywnych lub o niskiej społecznej szkodliwości. W dłuższej perspektywie rzeczone *modus operandi* utrwala wysoki poziom inkarceracji, sprzyja orzekaniu krótkoterminowych kar pozbawienia wolności oraz osłabia normatywne znaczenie zasady prymatu kar wolnościowych.

NIEWYSTARCZAJĄCY SYSTEM KOMPENSACYJNY DLA OFIAR PRZESTĘPSTW

- Poziom ochrony interesów majątkowych i bytowych ofiar przestępstw jest niewystarczający, w szczególności w zakresie realnego naprawienia szkody oraz długoterminowej kompensacji doznanych szkód. W praktyce system reakcji karnej koncentruje się przede wszystkim na represji wobec sprawcy, podczas gdy interesy pokrzywdzonego pozostają wtórne wobec rozstrzygnięcia o rodzaju i wymiarze kary. Obowiązujące przepisy przewidują instrumenty kompensacyjne (m.in. obowiązek naprawienia szkody, zadośćuczynienie, nawiązkę), ich znaczenie pozostaje ograniczone, a skuteczność wykonawcza – niska. W wielu sprawach orzeczenie krótkoterminowej kary pozbawienia wolności pełni funkcję „symbolicznego zamknięcia" sprawy z perspektywy państwa, podczas gdy realna sytuacja ofiary po zakończeniu postępowania ulega jedynie nieznacznej poprawie lub nie poprawia się wcale. W szczególności w sprawach, w których przestępstwo skutkuje trwałym uszczerbkiem na zdrowiu,

utratą zdolności do pracy lub koniecznością długotrwałej opieki, obecny model kompensacji okazuje się dalece niewystarczający. Jednorazowe świadczenia o charakterze nawiązki lub częściowego naprawienia szkody nie odpowiadają rzeczywistym, długofalowym potrzebom ofiar, które ponoszą koszty leczenia, rehabilitacji, opieki oraz utraconych dochodów. System karny nie zapewnia w takich przypadkach mechanizmów umożliwiających regularne, proporcjonalne i egzekwowalne świadczenia kompensacyjne, porównywalne z rentą. Jednocześnie dominacja krótkoterminowych kar pozbawienia wolności nie sprzyja skutecznej kompensacji szkody, ponieważ izolacja penitencjarna ogranicza możliwości zarobkowe sprawcy, a tym samym jego zdolność do realizowania obowiązków finansowych wobec pokrzywdzonego. W efekcie kara więzienia – zwłaszcza wykonywana przez kilka miesięcy – nie tylko nie poprawia sytuacji ofiary, lecz często ją pośrednio pogarsza, odsuwając w czasie lub całkowicie uniemożliwiając realne naprawienie szkody.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

DEKRYMINALIZACJA I PRZEPOŁAWIANIE PRZESTĘPSTW

Należy dokonać przeglądu przestępstw pod kątem ich dekryminalizacji lub przepołowienia, w szczególności w odniesieniu do czynów:

- O niskiej społecznej szkodliwości;
- O charakterze masowym lub formalnym;
- Które mogą być skutecznie sankcjonowane poza Kodeksem karnym.

Dekryminalizacja pozwala wyłączyć prawo karne z obszarów, w których jego stosowanie jest nieproporcjonalne i nieskuteczne. Przepołowienie przestępstw umożliwia zachowanie odpowiedzialności karnej dla najpoważniejszych przypadków (np. recydywa, wysoka szkoda, zawodowy charakter naruszeń), przy jednoczesnym przeniesieniu lżejszych przypadków do reżimu wykroczeniowego lub administracyjnego. Rozwiązania te sprzyjają koncentracji represji karnej na najpoważniejszych czynach, redukcji inkarceracji oraz zwiększeniu szybkości i skuteczności reakcji państwa. Likwidacja jednego tylko przestępstwa przeciwko rachunkowości, polegającego na niezłożeniu sprawozdania finansowego do KRS, skutkowałaby istotnym odciążeniem organów ścigania i sądów. Szacunkowo oznaczałoby to eliminację ok. 7 tys. postępowań karnych rocznie oraz ok. 8 tys. spraw kończących się na etapie czynności sprawdzających, które obecnie angażują prokuraturę i sądy mimo niskiej społecznej szkodliwości czynu.

REALNE WDROŻENIE ZASADY PRYMATU KAR WOLNOŚCIOWYCH

- Wprowadzenie zasady domniemania wystarczalności kary wolnościowej w określonych sprawach, np. niska szkodliwość społeczna, brak przemocy, brak recydywy;
- Obowiązek konkretnego uzasadnienia, dlaczego kara wolnościowa nie wystarczy do osiągnięcia celów kary w danej sprawie, jeżeli sąd wybiera bezwzględną karę pozbawienia wolności mimo możliwości zastosowania kary wolnościowej;
- Ograniczenie stosowania kar zastępczych pozbawienia wolności poprzez wzmocnienie wykonalności grzywien i kar ograniczenia wolności;
- Opracowanie jednolitych standardów wykonania kar wolnościowych;
- Powiązanie kary wolnościowej z obowiązkami, tj. pracą, kompensacją szkody, terapią.

ELIMINACJA ZASTĘPCZYCH KAR POZBAWIENIA WOLNOŚCI W WARUNKACH IZOLACJI

- Wszystkie zastępcze kary pozbawienia wolności powinny być co do zasady wykonywane w systemie dozoru elektronicznego (SDE), z wyłączeniem jedynie wyjątkowych sytuacji. Model ten oznacza:
  - Automatyczne kierowanie zastępczej kary pozbawienia wolności do systemu SDE;
  - Brak konieczności odrębnego wniosku skazanego;
  - Szybkie uruchomienie procedury technicznej instalacji urządzeń monitorujących;
  - Powiązanie dozoru z obowiązkiem pracy, terapii lub systematycznej spłaty należności.

W razie naruszenia warunków dozoru możliwe byłoby przekształcenie kary w klasyczne wykonanie izolacyjne, co zachowuje element represyjny jako środek ostateczny.

ROZWÓJ ZAPLECZA ORGANIZACYJNEGO DO ODBYWANIA KAR WOLNOŚCIOWYCH

- Kary nieizolacyjne powinny być wykonywane realnie i szybko;
- Zwiększenie liczby właściwych pracowników (np. kuratorów sądowych);
- Powołanie do życia Centrów Sprawiedliwości Naprawczej w całej Polsce.

ZMIANA KULTURY INSTYTUCJONALNEJ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

- Wypracowanie mechanizmów informacji zwrotnej, tak by sędzia otrzymywał informację dot. skuteczności orzekanych przez siebie kar. Powyższe wiąże się z reformą Służby Więziennej i nowymi planowanymi formami kontroli osób, które odbyły kary;
- Szkolenia i wytyczne dla sędziów podkreślające długofalowe korzyści stosowania kar nieizolacyjnych oraz przypominające o obowiązku rozważenia alternatyw przy wymiarze kary;
- Zreformowany Instytut Wymiaru Sprawiedliwości powinien prowadzić systematyczne badania empiryczne dotyczące skuteczności poszczególnych rodzajów kar oraz upowszechniać ich wyniki w środowisku sędziowskim i wśród innych uczestników wymiaru sprawiedliwości.

WZMOCNIENIE SYSTEMU KOMPENSACYJNEGO DLA OFIAR PRZESTĘPSTW

- Rozwinięcie instrumentów umożliwiających długoterminową kompensację szkód, zwłaszcza w przypadku trwałego uszczerbku na zdrowiu, utraty zdolności do pracy;
- Powiązanie kar wolnościowych z priorytetem realizacji obowiązków finansowych wobec pokrzywdzonego;
- Ukształtowanie mechanizmów, które zapewnią, że kara i nowy system kompensacji dotykają sprawcę, a nie jego rodzinę.

Obowiązki finansowe wobec pokrzywdzonego powinny być egzekwowane w taki sposób, by nie demotywowały sprawcy i nie przekładały się zanadto negatywnie na jego więzi rodzinne. W tym celu zasadne jest wprowadzenie mechanizmu podwyższonej kwoty wolnej od egzekucji na potrzeby realizacji obowiązków kompensacyjnych, który pozostawiałby sprawcy realną część dochodu niezbędną do utrzymania i motywował do podejmowania oraz zwiększania aktywności zawodowej, przy jednoczesnym kierowaniu pozostałych środków na systematyczne naprawienie szkody wyrządzonej ofierze. Kwota wolna od egzekucji mogłaby być ustalana procentowo od faktycznego wynagrodzenia sprawcy.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

W 2024 r. budżet jednostek organizacyjnych więziennictwa wyniósł **8,5 mld zł** (znaczna część tej kwoty jest konsumowana na realizowanie kary więzienia). Ewentualne obniżenie poziomu inkarceracji w Polsce do średniego poziomu Unii Europejskiej (ok. 111 osadzonych na 100 tys. mieszkańców) oznaczałoby zmniejszenie populacji osadzonych o blisko połowę.

Powyższe pozwoliłoby na osiągnięcie znacznych oszczędności: wykonywanie kar wolnościowych jest zdecydowanie mniej kosztochłonne niż wykonywanie kary pozbawienia wolności w warunkach izolacji penitencjarnej; obniżenie skali izolacji penitencjarnej umożliwiłoby likwidację lub konsolidację części jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Precyzyjne oszacowanie oszczędności jest trudne: część kosztów systemu penitencjarnego ma charakter stały, do tego równolegle konieczne byłoby poniesienie wydatków na wykonywanie kar wolnościowych. Reforma mogłaby przynieść trwałe oszczędności do ok. **1 mld zł** rocznie: koszt utrzymania jednego osadzonego wyniósł w 2024 r. **77,6 tys. zł** rocznie (dane Ministerstwa Sprawiedliwości, odpowiedź na interpelację nr 12150), a populacja osadzonych zmniejszyłaby się o 10–14 tys. osób. W pierwszych latach, gdy maleje tylko część kosztów, oszczędności wyniosłyby **300–450 mln zł** rocznie. Jednorazowe nakłady inwestycyjne związane z rozbudową infrastruktury niezbędnej do wykonywania kar wolnościowych (w szczególności systemu dozoru elektronicznego oraz zaplecza organizacyjnego) mają charakter przejściowy i ulegną zwrotowi. Korzyści społeczne reformy mają charakter długoterminowy i częściowo niemierzalny. Niemniej doświadczenia wskazują, że ograniczenie stosowania krótkoterminowej izolacji więziennej sprzyja utrzymaniu aktywności zawodowej skazanych, ogranicza proces ich marginalizacji i radykalizacji oraz zmniejsza ryzyko powrotu do przestępczości, co w konsekwencji prowadzi do redukcji kosztów społecznych i fiskalnych związanych z recydywą.

Uchylenie sankcji karnych za niezłożenie sprawozdania finansowego do KRS

ABSTRAKT

Brak sprawozdania w KRS – skuteczna reakcja rejestru zamiast angażowania prokuratury i sądu karnego!

Niewykonanie obowiązków związanych ze sprawozdaniem finansowym rodzi odpowiedzialność karną: za jego niezłożenie do KRS grozi grzywna albo ograniczenie wolności, a za niesporządzenie – nawet 2 lata pozbawienia wolności. Samo niezłożenie dokumentu do rejestru prowadzi do tysięcy postępowań karnych, choć wykonanie tego obowiązku można egzekwować mechanizmami rejestrowymi.

- *Tymczasem:*
- *Sprawozdania te w większości przypadków nie są weryfikowane merytorycznie;*
- *Brak złożenia jest już widoczny w samym KRS i stanowi silny sygnał ostrzegawczy dla kontrahentów;*
- *Większość przedsiębiorców weryfikuje kontrahentów przez inne źródła (Biała Lista VAT, BIG, rejestry dłużników, due diligence). Efektem jest marnowanie ogromnych zasobów prokuratury, sądów i policji na ściganie formalnego uchybienia, które nie powoduje realnej szkody dla obrotu gospodarczego. Proponowane rozwiązanie to depenalizacja niezłożenia sprawozdania finansowego w terminie. Zamiast sankcji karnych wprowadza się:*
- *Automatyczne ujawnienie w KRS informacji o niezłożeniu sprawozdania (już po 12 miesiącach od terminu);*
- *Wszczęcie z urzędu postępowania o rozwiązanie podmiotu bez likwidacji po roku zwłoki;*
- *Obciążenie rzeczywistymi kosztami postępowania podmiotu, a gdy jest nieaktywny i zostaje wykreślony – solidarnie członków jego organów i właścicieli. W rezultacie KRS stanie się jeszcze bardziej wiarygodnym i ostrzegawczym rejestrem publicznym, a państwo przestanie tracić miliony złotych i tysiące godzin pracy na bezsensowne postępowania karne. Przedsiębiorcy zyskają prostsze prawo, a państwo będzie egzekwować obowiązki sprawozdawcze bez uruchamiania postępowań karnych. Reforma jest budżetowo korzystna – eliminuje tysiące niepotrzebnych spraw rocznie.*

#DEKRYMINALIZACJA #DEREGULACJA #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEM

W 2019 r. wszczęto 105 574 postępowania przymuszające dot. sprawozdań finansowych. Załatwiono 96 483 z tych spraw (podmiot zobowiązany wykonał swój obowiązek lub sprawa została umorzona z powodu braku perspektyw na zakończenie sprawy sukcesem). Na okres następny pozostało 50 710 spraw. Jednocześnie w tym samym roku wszczęto 7 054 postępowania karne za niewypełnianie obowiązku złożenia sprawozdania do KRS. Zakończono 7 269 postępowań. Umorzono 3 871 tego typu postępowań (**53%** wszystkich zakończonych postępowań – w przeważającej mierze przez spełnienie przez podmiot obowiązków sprawozdawczych) z uwagi na brak znamion czynu zabronionego – w znakomitej większości wszczęcie postępowania odniosło skutek dyscyplinujący. W latach 2013–2016 skazania za niedopełnienie obowiązku złożenia sprawozdania finansowego stanowiły **73,5%** ogółu prawomocnych skazań za przestępstwa przeciwko zasadom prowadzenia rachunkowości (2092 na 2845). Z powyższego

wynika, że penalizacji podlega zachowanie masowe i formalne, niewiążące się co do zasady z poważnym skutkiem, generujące znaczące koszty instytucjonalne przy ograniczonym efekcie. Obowiązek składania sprawozdań finansowych jest skuteczniej egzekwowany metodami administracyjnymi niż karnymi. Biorąc pod uwagę wysoką liczbę umorzeń, samo wszczęcie postępowania karnego jest w większości przypadków wystarczającym czynnikiem motywującym do złożenia sprawozdania. Zatem postępowania te nie służą realnemu ściganiu przestępstw, lecz pełnią w praktyce funkcję wtórnego instrumentu mobilizującego do wykonania obowiązku administracyjno-rejestrowego. Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje, że informacje o popełnieniu czynu zabronionego w postaci niezłożenia dokumentów finansowych ujawniane są organom ścigania z opóźnieniem. Jednocześnie brak jest przesłanek pozwalających stwierdzić, że opóźniona reakcja państwa na niezłożenie dokumentów finansowych wywiera istotny, negatywny wpływ na bieżący obrót gospodarczy. Ponadto, wobec planowanej nowelizacji przyśpieszającej wykreślenie podmiotu z KRS, powstaje ryzyko niespójności systemowej polegającej na równoległym prowadzeniu długotrwałych postępowań karnych wobec podmiotów, które na gruncie rejestrowym zostaną jeszcze w trakcie postępowania karnego wyeliminowane z obrotu prawnego. Kolejną zidentyfikowaną nieprawidłowością konstrukcyjną systemu jest fakt, że przyczyną aktywności organów ścigania jest naruszająca prawo bierność uczestników obrotu, natomiast biorąc pod uwagę, że ponad połowa rzeczonych postępowań jest umarzana, ciężar ekonomiczny procedury ponoszony jest przez Skarb Państwa – podatników. Na marginesie, autorzy niniejszego opracowania nie dysponują aktualnymi danymi. Liczba rzeczonych postępowań systematycznie i stale rosła – należy założyć, że ten trend stale się utrzymuje. Należy również wskazać, że brak publikowania danych statystycznych (lub utrudnianie dostępu do nich) jest aktualnym systemowym problemem i był przedmiotem rozważań NIK: „ograniczenia transparentności wymiaru sprawiedliwości były również wynikające z zaniechań MS braki w publikacji wyników statystycznych funkcjonowania sądownictwa i ich analiz (w latach 2016–2023)".

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

DEKRYMINALIZACJA NIEZŁOŻENIA SPRAWOZDANIA FINANSOWEGO DO KRS W TERMINIE

- Aktualnie procedowany projekt dot. zmiany modelu postępowania przymuszającego przesuwa punkt ciężkości z represji finansowej na mechanizmy transparentności i stygmatyzacji. Niewykonanie obowiązków sprawozdawczych ma być w sposób czytelny ujawniany w Krajowym Rejestrze Sądowym, co umożliwi uczestnikom obrotu samodzielną ocenę rzetelności podmiotu i w praktyce stanowi silniejszy bodziec dyscyplinujący niż sankcje karne lub grzywny przymuszające. Kolejnym rozwiązaniem przewidzianym w nowych przepisach jest wszczęcie postępowania o wykreślenie „z urzędu" podmiotu z KRS już po roku od niezłożenia sprawozdania finansowego. Dla podmiotu „martwego" postępowanie przymuszające i karne jest bezcelowe. Natomiast dla podmiotów, które funkcjonują, ale z jakiegoś powodu nie spełniają swoich obowiązków sprawozdawczych, postępowanie o rozwiązanie podmiotu bez likwidacji będzie bardziej doniosłe i brzemienne w skutkach niż sankcja karna;
- Proponowana zmiana pozostaje również spójna z wolnościową koncepcją regulacji obrotu gospodarczego, w której rola państwa polega na umożliwieniu dostępu do rzetelnej i aktualnej informacji. Ujawnianie w KRS informacji o niewykonaniu obowiązków sprawozdawczych umożliwia kontrahentom, inwestorom i instytucjom finansowym samodzielne podejmowanie decyzji gospodarczych w oparciu o transparentne dane, bez konieczności sięgania po represję karną. Mechanizm ten jest szczególnie adekwatny w odniesieniu do naruszenia o charakterze formalnym, które co do zasady nie wiąże się z istnieniem indywidualnie określonego pokrzywdzonego ani bezpośrednią szkodą (*no victim, no crime*);

- Należy również zwrócić uwagę, że sprawozdania publikowane w KRS w praktyce mają coraz bardziej ograniczone znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Sam fakt braku złożenia sprawozdania finansowego często stanowi dla kontrahenta silniejszy sygnał ostrzegawczy i jest wartościową informacją samą w sobie. Sytuacja finansowa kontrahentów biznesowych rzadko jest weryfikowana poprzez akta finansowe publikowane w KRS. Ponadto, nie jest to podstawowy ani decydujący instrument weryfikacji kontrahenta – zainteresowane podmioty korzystają z szeregu innych źródeł informacji (np. rejestr dłużników, dane z Białej Listy VAT). W przypadkach transakcji o istotnej wartości standardem rynkowym jest przeprowadzenie pogłębionego badania *due diligence*, obejmującego sytuację finansową, prawną i podatkową podmiotu.

Zatem brak terminowego złożenia sprawozdania finansowego do KRS nie powoduje co do zasady bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

UJAWNIANIE W KRS INFORMACJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA W PRZEDMIOCIE ROZWIĄZANIA PODMIOTU BEZ PRZEPROWADZENIA POSTĘPOWANIA LIKWIDACYJNEGO

Depenalizacja niezłożenia w terminie sprawozdania finansowego do KRS nie oznacza rezygnacji z obowiązku sprawozdawczego ani osłabienia ochrony obrotu gospodarczego. Dlatego uzupełnieniem projektowanego modelu egzekwowania obowiązków sprawozdawczych powinno być ujawnianie w KRS informacji o wszczęciu postępowania w przedmiocie rozwiązania podmiotu wpisanego do rejestru bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego, analogicznie do informacji o niezłożeniu sprawozdania finansowego w terminie. Rozwiązanie to stanowi spójne uzupełnienie mechanizmu ujawniania informacji o niezłożeniu sprawozdania finansowego, wzmacnia funkcję informacyjną KRS oraz realizuje założenie, zgodnie z którym reakcja państwa na niewykonywanie obowiązków sprawozdawczych powinna opierać się przede wszystkim na jawności i stygmatyzacji, a nie na stosowaniu sankcji karnych lub kar administracyjnych.

PRZENIESIENIE CIĘŻARU KOSZTÓW POSTĘPOWANIA W PRZEDMIOCIE ROZWIĄZANIA PODMIOTU BEZ PRZEPROWADZENIA POSTĘPOWANIA LIKWIDACYJNEGO NA OSOBY ODPOWIEDZIALNE ZA JEGO FUNKCJONOWANIE

- Uzupełnieniem projektowanego modelu eliminacji z obrotu podmiotów nieskładających sprawozdań finansowych przez okres ponad roku (w domyśle trwale niewykonujących obowiązków rejestrowych) są nowe zasady ponoszenia kosztów rzeczonego postępowania. W aktualnym stanie prawnym koszty te obciążają Skarb Państwa, co prowadzi do przerzucenia ekonomicznych konsekwencji naruszeń prawa na ogół podatników;
- W przypadku podmiotów aktywnych, wobec których postępowanie o rozwiązanie nie zakończy się wykreśleniem z rejestru, koszt postępowania powinien obciążać bezpośrednio ten podmiot. W takim modelu koszt ten pełni funkcję nie tylko kompensacyjną, lecz również prewencyjno-dyscyplinującą, zbliżoną w swoim oddziaływaniu do sankcji administracyjnej;
- W przypadku podmiotów faktycznie nieaktywnych, które podlegają rozwiązaniu i wykreśleniu z rejestru, koszty postępowania o rozwiązanie podmiotu bez likwidacji powinny obciążać solidarnie osoby pełniące funkcje w organach podmiotu oraz właścicieli;
- Opłata związana z prowadzeniem postępowania o rozwiązanie podmiotu bez likwidacji nie może mieć charakteru symbolicznego. Powinna być ustalona na poziomie odzwierciedlającym rzeczywiste koszty oraz mieć wyraźny efekt odstraszający.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia zmian: brak. Oszczędności i korzyści ekonomiczne: eliminacja kilku tysięcy postępowań karnych rocznie przełoży się na oszczędność czasu pracy i uwolnienie zasobów osobowych – prokuratorów, policji, sędziów. Projektowane zmiany prowadzą do trwałej redukcji kosztów systemowych przy jednoczesnym wzmocnieniu skuteczności realizacji celu publicznego, jakim jest eliminacja nieaktywnych podmiotów z KRS. W sensie ekonomicznym jest to przykład zastąpienia kosztownej represji karnej tańszym i skuteczniejszym mechanizmem administracyjnym.

Instytucja tymczasowego aresztowania – przywrócenie wyjątkowego charakteru środka izolacyjnego

ABSTRAKT

Tymczasowe aresztowanie jako ostateczność, a nie rutynowy sposób prowadzenia postępowania.

Obecna praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w Polsce daleko odbiega od standardów europejskich i konstytucyjnych. Zamiast być środkiem o charakterze wyjątkowym – stosowanym wyłącznie wówczas, gdy inne środki zapobiegawcze są niewystarczające – areszt tymczasowy stał się narzędziem rutynowym. Sądy bardzo często stosują go „na wszelki wypadek", bez realnej analizy alternatyw, bez należytego uzasadnienia konieczności izolacji i bez regularnej, rzeczywistej weryfikacji dalszej potrzeby jego stosowania. Skutkiem jest masowe naruszanie prawa do wolności osobistej, niepotrzebne obciążenie aresztów śledczych, niszczenie więzi rodzinnych i zawodowych oskarżonych oraz ogromne koszty dla budżetu państwa.

Proponowane rozwiązanie obejmuje:

- *Pierwszeństwo środków nieizolacyjnych i obowiązek wykazania konkretnej konieczności aresztowania;*
- *Skrócenie pierwszego okresu aresztu do miesiąca i odmowę przedłużenia, gdy śledztwo prowadzone jest opieszale;*
- *Wzmocnienie prawa do obrony i rzeczywistą kontrolę sądową nad stosowaniem aresztu;*
- *Wyraźny zakaz aresztu wydobywczego oraz konsekwencje dowodowe i odszkodowawcze jego stosowania;*
- *Areszt domowy i dozór elektroniczny jako alternatywy dla osadzenia w areszcie śledczym.*

*Nowa regulacja przywróci tymczasowemu aresztowaniu jego konstytucyjny i konwencyjny charakter środka wyjątkowego. Sąd będzie musiał w każdym przypadku realnie rozważyć mniej dolegliwe środki, a oskarżony otrzyma realną szansę na pozostanie na wolności bez narażania celów postępowania. Celem jest ograniczenie liczby osób tymczasowo aresztowanych o **35–45%**, odciążenie aresztów śledczych i wyeliminowanie nadużyć izolacji przed wyrokiem, za które Polska jest krytykowana przez ETPCz i Komitet Praw Człowieka ONZ.*

#RZETELNOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

PROBLEMY

- Tymczasowe aresztowanie w praktyce bywa stosowane w sposób nadmierny i przedłużany w oparciu o ogólnikowe przesłanki („uzasadniona obawa"), bez wykazania realnego, konkretnego zagrożenia dla toku postępowania;
- Przedłużenia aresztu często mają charakter automatyczny – brak jest twardych wymogów wykazania rzeczywistego postępu w sprawie i szczegółowego harmonogramu dalszych czynności dowodowych;
- Posiedzenia w przedmiocie aresztu nie zawsze zapewniają pełną kontradyktoryjność: ograniczony dostęp do akt i brak realnego czasu na przygotowanie obrony;
- W systemie brakuje skutecznych i jednoznacznych mechanizmów przeciwdziałających tzw. aresztom wydobywczym, czyli stosowaniu izolacji procesowej w celu wywarcia nacisku na złożenie wyjaśnień;

- Katalog środków zapobiegawczych jest niedostatecznie zróżnicowany – brak realnych alternatyw pośrednich między dozorem Policji a pełną izolacją penitencjarną.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

- Zasada minimalnej ingerencji – pierwszeństwo najmniej dolegliwego środka zapobiegawczego wystarczającego do zabezpieczenia postępowania. Stosując tymczasowe aresztowanie, sąd musi wyjaśnić, dlaczego inne środki, w szczególności dozór elektroniczny lub areszt domowy, nie będą wystarczające;
- **Podwyższenie progu stosowania środków zapobiegawczych** – zastąpienie przesłanki „uzasadnionej obawy" wymogiem „realnego zagrożenia" ucieczki lub bezprawnego utrudniania postępowania. Zmiana ogranicza uznaniowość i wymusza przedstawienie konkretnych, weryfikowalnych faktów;
- **Skrócenie pierwszego okresu aresztu do 1 miesiąca** oraz wprowadzenie twardych, mierzalnych wymogów przedłużenia – obowiązek wskazania harmonogramu czynności i wyjaśnienia przyczyn ich dotychczasowego niewykonania; obligatoryjna odmowa przedłużenia w razie opieszałości;
- **Pełna kontradyktoryjność posiedzeń aresztowych**:
  - Obowiązkowa obecność prokuratora (niestawiennictwo skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpoznania);
  - Jawność posiedzeń z możliwością wyłączenia ze względu na dobro postępowania;
  - Obligatoryjne udostępnienie obronie akt w części stanowiącej podstawę wniosku;
  - Prawo oskarżonego do bycia doprowadzonym na posiedzenie w przedmiocie przedłużenia aresztu;
  - Trzyosobowy skład sądu przy rozpoznawaniu zażalenia.
- **Wyraźny zakaz „aresztu wydobywczego"** – wprowadzenie *expressis verbis* zakazu stosowania aresztu w celu wywarcia nacisku na złożenie wyjaśnień, wraz z mechanizmem:
  - Szybkiego rozpoznania wniosku o stwierdzenie nadużycia;
  - Wyłączenia dowodowego wyjaśnień uzyskanych w wyniku nadużycia;
  - Możliwości podwyższonego odszkodowania.
- **Wprowadzenie alternatyw izolacyjnych**:
  - Areszt domowy jako środek pośredni;
  - Dozór elektroniczny (stacjonarny, mobilny, zbliżeniowy), co umożliwia stopniowanie ingerencji w wolność osobistą i ograniczenie liczby osób przebywających w aresztach śledczych.
- **Wzmocnienie standardów humanitarnych wykonywania aresztu** – m.in. oddzielenie osób dotychczas niekaranych za przestępstwa z użyciem przemocy od sprawców przemocy oraz zapewnienie skutecznych środków zaskarżenia w sprawach kontaktu z obrońcą.

Centra Sprawiedliwości Naprawczej – mediacja, plan naprawczy i koordynacja wykonywania kar wolnościowych

ABSTRAKT

Sprawca ma naprawić szkodę, a kara wolnościowa ma być rzeczywiście wykonana.

Mediacja i naprawienie szkody pozostają na marginesie postępowań karnych. Kuratorzy są przeciążeni, brakuje miejsc wykonywania prac społecznych, a sprawcy często pozostają bez pomocy w rozwiązaniu problemów, które utrudniają wykonanie kary i sprzyjają powrotowi do przestępstwa. Pokrzywdzony zbyt często zostaje z wyrokiem, za którym nie idzie rzeczywista rekompensata.

Tworzymy ramy prawne dla Centrów Sprawiedliwości Naprawczej – wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych działających lokalnie, współpracujących z sądami, prokuraturą, Policją, kuratorami i samorządami. Centra będą:

- *Prowadzić mediacje i pomagać uzgodnić sposób naprawienia szkody;*
- *Diagnozować sytuację sprawcy i przygotowywać indywidualny plan naprawczy;*
- *Organizować wykonywanie prac społecznych i wspierać kuratorów w kontroli realizacji obowiązków;*
- *Pomagać sprawcom w podjęciu pracy, leczenia i powrocie do samodzielnego życia.*

W sprawach o wykroczenia i przestępstwa o niskiej szkodliwości społecznej wykonanie uzgodnionego planu naprawczego, za zgodą pokrzywdzonego i przy spełnieniu ustawowych warunków, pozwoli zakończyć sprawę bez kierowania jej do sądu. Centra będą działać na podstawie wpisu do rejestru Ministra Sprawiedliwości, z wymaganiami dotyczącymi kwalifikacji personelu, poufności i ochrony danych.

Dzięki temu pokrzywdzony zyska większy wpływ na sposób naprawienia krzywdy, a sprawca otrzyma konkretne obowiązki oraz wsparcie w ich wykonaniu. Kary wolnościowe staną się skuteczniejszą alternatywą dla więzienia.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

SYSTEMOWY OPÓR PRZED STOSOWANIEM ŚRODKÓW SPRAWIEDLIWOŚCI NAPRAWCZEJ

- Presja na szybkość postępowań, wysoki wpływ spraw i niedobory kadrowe organów ścigania i instytucji wymiaru sprawiedliwości przekładają się na rzadkie i nieskuteczne stosowanie przewidzianych prawem środków sprawiedliwości naprawczej, które postrzega się jako źródło dodatkowych obowiązków i opóźnień w postępowaniach;
- Raport IWS dotyczący mediacji w sprawach karnych wskazuje na bardzo niski odsetek spraw kierowanych do mediacji (rzędu ok. **1–1,5%** w badanych latach), przy jednoczesnej stabilizacji na tym niskim poziomie, wskazuje też na brak narzędzi do oceny wykonania ugód, w szczególności w zakresie postanowień niemajątkowych, i postuluje wprowadzenie rozwiązań rejestracyjnych/informacyjnych pozwalających śledzić wykonanie porozumień;

- Mediacja jako instrument oceny kryminologicznej podejrzanego w kontekście instytucji skazania bez rozprawy jest stosowana sporadycznie albo wcale; prokuratorzy wolą stosować w tym celu wywiad środowiskowy jako rozwiązanie szybsze i pewniejsze;
- Sądy karne często preferują orzekanie kar pozbawienia wolności w zawieszeniu i z minimalnymi wymaganiami probacyjnymi, uznając to za rozwiązanie zapewniające z jednej strony wysoką realizację celu prewencji indywidualnej, z drugiej – minimalizujące obowiązki organów państwa na etapie wykonawczym, ignorując problem braku resocjalizacyjnej i wychowawczej funkcji takich skazań;
- Jeśli nie wnosił o to pokrzywdzony, sądy wyjątkowo orzekają obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia na rzecz pokrzywdzonego, niechętnie podejmując się potencjalnie pracochłonnego i wydłużającego postępowanie obowiązku miarkowania świadczeń kompensujących, tym bardziej że dominuje przekonanie o małej skuteczności tychże – jest ono uzasadnione, problem uchylania się od wykonania obowiązków kompensacyjnych jest na tyle istotny, że ostatecznie został spenalizowany (art. 244c k.k.).

BRAK NARZĘDZI DO PROFILOWANIA SPRAWCÓW NA POTRZEBY REAKCJI KARNEJ

- Orzekanie i wykonywanie kary w zbyt małym stopniu opiera się na rozpoznaniu warunków psychospołecznych, środowiskowych i funkcjonalnych sprawcy, a w większym – na formalnej kwalifikacji czynu oraz rutynowej praktyce procesowej;
- W wielu przypadkach istotnym czynnikiem przestępczych zachowań są osobiste problemy sprawców: niestabilność pracy i dochodów, zadłużenie, trudności mieszkaniowe, słabe kompetencje społeczne, nieporadność w życiowych sprawach; reakcja karna nieuwzględniająca tych problemów nie jest w stanie spełnić założonej funkcji resocjalizacyjnej;
- Decyzje o probacji oraz o stosowaniu kar łagodniejszych niż pozbawienie wolności powinny wynikać z adekwatnej diagnozy, przy czym równocześnie podkreśla się, iż „brakuje w Polsce odpowiednich instrumentów" do jej prowadzenia. W konsekwencji rozstrzygnięcia podejmowane są przy ograniczonym rozpoznaniu czynników ryzyka i potrzeb, co może prowadzić do błędnych kwalifikacji (np. do grup „wysokiego ryzyka"), a następnie – paradoksalnie – do zwiększenia prawdopodobieństwa recydywy;
- Orzeczenia kar w zawieszeniu często kończą się zarządzeniem wykonania kary, ponieważ sprawca nie jest w stanie rozwiązać samodzielnie problemów, które były źródłem przestępstwa, nie zawsze rozumie sens probacji i lekceważy konsekwencje łamania jej reguł.

NIESKUTECZNOŚĆ EGZEKWOWANIA KAR WOLNOŚCIOWYCH

- Ponad **30%** orzeczonych kar ograniczenia wolności nie zostaje poprawnie wykonanych, co skutkuje zarządzeniem odbycia zastępczej kary izolacyjnej; ten sam problem dotyczy wykonania kary grzywny zamienionej na pracę społecznie użyteczną;
- Możliwość pełnego odbycia orzeczonych kar ograniczenia wolności polegających na nieodpłatnej pracy jest ograniczona z powodu ograniczonej liczby dostępnych miejsc pracy; winna tej sytuacji jest po części bierność samorządów odpowiedzialnych za pozyskiwanie i ewidencjonowanie placówek, w których możliwe jest odbycie kary ograniczenia wolności, po części – opór lokalnych instytucji i organizacji pozarządowych, które choć mogłyby zapewnić miejsce odbycia kary, boją się, że trafią do nich skazani sprawiający problemy i zagrażający innym pracownikom (przy czym – wobec braku

sprawnych narzędzi profilowania sprawców – ryzyko takie jest realne i potwierdzone doświadczeniami placówek przyjmujących skazanych);

- Przeciążenie i niedostatki organizacyjne kuratorskiej służby sądowej ograniczają zdolność do efektywnej organizacji nieodpłatnej pracy na cele społeczne lub prac społecznie użytecznych, kontroli ich wykonywania i reakcji na uchylanie się od nich;
- Wśród głównych przyczyn nieskuteczności wykonywania kar ograniczenia wolności kuratorzy wskazują niewystarczającą diagnozę sytuacji oskarżonego (zdrowie, warunki osobiste, dotychczasowa karalność, prognoza kryminologiczna), przez co kary ograniczenia wolności często orzeka się wobec osób, co do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo ich niewykonania.

BRAK RZECZYWISTEJ DOLEGLIWOŚCI KAR POZBAWIENIA WOLNOŚCI Z ZAWIESZONYM WYKONANIEM

- Jeśli orzeczeniu kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania nie towarzyszą dodatkowe obowiązki probacyjne, kara ta nie stanowi żadnej bezpośredniej dolegliwości dla skazanego i nie spełnia oczekiwanych funkcji reakcji karnej poza prewencją indywidualną opartą na strachu przed zarządzeniem wykonania kary;
- W praktyce sądy ograniczają się do zupełnego minimum obowiązków probacyjnych, o ile w ogóle je orzekają; w badaniu aktowym IWS dotyczącym stosowania probacji w sprawach pospolitych przestępstw (kradzież, prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, przemoc domowa) ustalono, że na **31%** skazanych za te przestępstwa nie nałożono żadnych obowiązków probacyjnych; w przypadkach, w których zostały one nałożone, sąd najczęściej ograniczył się do jednego obowiązku i preferował środki o niskim oddziaływaniu resocjalizacyjnym: najczęściej orzekano obowiązek informowania sądu/kuratora o przebiegu próby (**37%**) oraz powstrzymania się od nadużywania alkoholu lub używania środków odurzających (**30%**), podczas gdy obowiązek poddania się terapii uzależnień występował w ok. **6%** badanych przypadków, a psychoterapia/psychoedukacja w ok. **1%**; środki ochronno-korekcyjne (zakaz kontaktu/zbliżania, opuszczenie lokalu mieszkalnego) miały charakter marginalny (po ok. **2%**).

NIEDOSTATECZNE WSPARCIE POSTPENITENCJARNE

- Brakuje stabilnych rozwiązań, które po wyroku lub po wyjściu z więzienia realnie pomagają wrócić do pracy, leczenia i normalnego funkcjonowania; samorządy nie zawsze mają bodźce i zasoby do rozwijania własnej infrastruktury takiego wsparcia.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Reforma wymiaru sprawiedliwości w obszarze drobnej przestępczości i wykonywania kar wolnościowych wymaga stworzenia lepszych ram prawnych dla działalności centrów sprawiedliwości naprawczej.

PRAWNE UREGULOWANIE STATUSU CENTRÓW SPRAWIEDLIWOŚCI NAPRAWCZEJ

- Wprowadza się legalną definicję centrum sprawiedliwości naprawczej (CSN) jako organizacji pozarządowej w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, której statutowym celem jest wsparcie stosowania środków sprawiedliwości naprawczej w postępowaniach karnych; CSN jest wyspecjalizowanym, lokalnie zakorzenionym podmiotem współpracującym z sądami, proku-

raturą, Policją, kuratorami oraz instytucjami samorządu i pomocy społecznej, którego zadania obejmują w szczególności:

- Organizowanie i prowadzenie procedur sprawiedliwości naprawczej, zwłaszcza mediacji – od etapu przygotowania procesu mediacyjnego po zapewnienie standardów bezstronności i poufności;
- Udzielanie stronom sprawy informacji o dostępnych formach konsensualnego zakończenia sprawy oraz środkach naprawczych;
- Opracowanie wywiadów diagnostycznych dostarczających informacji o profilu kryminologicznym sprawcy;
- Formułowanie – na podstawie diagnozy i rozmów ze stronami – planu naprawczego;
- Wspieranie wykonywania kar i środków wolnościowych, w tym kary ograniczenia wolności i prac społecznie użytecznych, poprzez rejestrację skazanych, dobór miejsca wykonywania pracy, bieżącą koordynację i rozwiązywanie trudności w toku wykonywania obowiązków, a także pozyskiwanie nowych podmiotów gotowych do przyjmowania skazanych oraz przygotowywanie ich do współpracy;
- Odciążenie służby kuratorskiej w czynnościach rutynowych niemających charakteru władczego;
- Wykonywanie – o ile zostanie to powierzone w konkretnej sprawie – czynności dozoru w ramach probacji, w szczególności poprzez kontrolę realizacji planu naprawczego i innych warunków próby oraz prowadzenie wymaganej dokumentacji;
- Kierowanie sprawców do programów pomocowych oraz oferowanie własnych form wsparcia (np. konsultacji psychologicznych, treningów umiejętności społecznych, doradztwa zawodowego), a także współdziałanie z podmiotami leczniczymi i terapeutycznymi w zakresie niezbędnym do realizacji celów naprawczych i readaptacyjnych;
- Wsparcie postpenitencjarne obejmujące m.in. pomoc w odtwarzaniu dokumentów, rejestracji w urzędzie pracy, uzyskaniu ubezpieczenia zdrowotnego lub dostępie do świadczeń i instytucji pomocy społecznej.

- Tworzy się rejestr CSN prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości; wpis do rejestru jest warunkiem wykonywania zadań zlecanych przez sądy, prokuraturę, Policję i kuratorów oraz przetwarzania danych karnych; warunkami wpisu są m.in.: odpowiedni statut, spełnienie minimalnych standardów kadrowych (mediatorzy, koordynatorzy programów naprawczych), stosowanie procedur ochrony danych osobowych, w tym danych wrażliwych; personel CSN obejmuje się ustawową tajemnicą zawodową pod rygorem odpowiedzialności karnej;
- CSN jest uprawnione do przetwarzania wrażliwych danych osobowych z mocy samego prawa – określa się właściwe kategorie danych (w tym dane o wyrokach, zdrowiu, sytuacji rodzinnej), cele przetwarzania (realizacja zadań publicznych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości) oraz okres przechowywania danych;
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje możliwość tworzenia lokalnych funduszy sprawiedliwości (np. zasilanych wpływami z niektórych kar porządkowych i opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu) przeznaczonych m.in. na współfinansowanie CSN;
- W k.p.k. wprowadza się instytucję wywiadu diagnostycznego sporządzanego przez CSN – raportu zawierającego opis sytuacji sprawcy, kontekstu czynu, zasobów i deficytów sprawcy, możliwości realnego naprawienia szkody, możliwości i potrzeby poddania sprawcy obowiązkom udziału w terapii

lub w programie edukacyjno-korekcyjnym; w k.p.k. i k.k.w. wprowadza się przepisy, zgodnie z którymi CSN przysługuje prawo wglądu do akt w zakresie niezbędnym do sporządzenia wywiadu diagnostycznego, na podstawie wniosku podejrzanego bądź zarządzenia sądu, prokuratora lub kuratora;

- W k.p.k. wprowadza się instytucję planu naprawczego sporządzanego przez CSN – propozycji konkretnych działań kompensacyjnych i probacyjnych (w tym sposobu zadośćuczynienia, prac na rzecz społeczności, obowiązków w okresie próby oraz elementów programu pomocowego) maksymalizujących naprawczy efekt rozstrzygnięcia.

RAMY PRAWNE DLA ZAANGAŻOWANIA CSN NA ETAPIE POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO I SĄDOWEGO

- W k.p.k. wprowadza się przepisy wyraźnie dopuszczające kierowanie przez Policję i prokuratora spraw do CSN w celu przeprowadzenia mediacji, konferencji naprawczej lub sporządzenia diagnozy i planu naprawczego przed podjęciem decyzji o skierowaniu aktu oskarżenia;
- W art. 90 k.p.k. doprecyzowuje się, że CSN wpisane do rejestru prowadzonego przez Ministra Sprawiedliwości może być organizacją społeczną uprawnioną do udziału w postępowaniu w celu przedstawienia sądowi planu naprawczego lub opinii o postępach w jego wykonaniu;
- W art. 271 k.p.k. dodaje się CSN do listy organizacji mających zdolność do udzielenia poręczenia społecznego.

WSPÓŁDZIAŁANIE CSN W WYKONYWANIU KAR I ŚRODKÓW POLITYKI KARNEJ

- W art. 38 k.k.w. dopisuje się CSN do katalogu instytucji współdziałających przy wykonywaniu kar i środków karnych, kompensacyjnych, zabezpieczających i zapobiegawczych, z jednoznacznym wyliczeniem zadań: organizacja programów naprawczych, koordynacja pracy społecznie użytecznej, wsparcie kuratorów oraz prowadzenie mediacji i konferencji naprawczych w fazie wykonawczej;
- W k.k. (art. 37a, 60, 66, 69–72) wprowadza się przepisy wyraźnie wskazujące, że pozytywne ukończenie programu naprawczego prowadzonego przez CSN stanowi szczególnie istotną przesłankę zastosowania łagodniejszej reakcji karnej (warunkowe umorzenie postępowania karnego, zawieszenie wykonania kary);
- W k.k. i k.k.w. przewiduje się powierzenie CSN zadania opracowania indywidualnego planu wykonywania kary ograniczenia wolności (dobór miejsca pracy społecznej, harmonogram, elementy naprawienia szkody), który podlega zatwierdzeniu przez sąd;
- W art. 72 k.k. wprowadza się pojęcie programu naprawczego jako nazwanego obowiązku probacyjnego, który sąd może nałożyć na sprawcę i powierzyć jego realizację CSN działającemu we współdziałaniu ze służbą kuratorską.

POSTĘPOWANIE NAPRAWCZE

- Wprowadza się możliwość załatwienia spraw dotyczących czynów o małej wadze przez nadzorowane przez CSN wykonanie indywidualnego planu naprawczego w modelu wzorowanym na przyjętych w anglosaskich systemach prawa instytucjach *police diversion* i *diversion from prosecution*;
- W sprawach o wykroczenia, a także w sprawach karnych o niskiej szkodliwości społecznej, jeżeli oskarżony przyznaje się do winy, a w świetle jego wyjaśnień okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, dopuszcza się za zgodą pokrzywdzonego podjęcie postępowania

naprawczego ze współudziałem CSN, na czas którego organ prowadzący postępowanie przygotowawcze odstępuje od skierowania sprawy do sądu;

- Terminowe wykonanie przyjętego w tym postępowaniu planu naprawczego stanowi ustawową podstawę umorzenia postępowania lub odstąpienia od wniosku o ukaranie.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Utworzenie sieci Centrów Sprawiedliwości Naprawczej oraz powierzenie im zadań mediacji, planów naprawczych i wsparcia kuratorów wymaga inwestycji w infrastrukturę i kadry – szacunkowo **150–200 mln zł** w ciągu **3 lat**.

Korzyści finansowe: redukcja populacji osadzonych o **15–20%** i niższa recydywa – oszczędności **300–450 mln zł** rocznie na utrzymaniu więzień.

Dla zwykłych obywateli – zwłaszcza ofiar – oznacza to realną rekompensatę szkody i możliwość odbywania kary w społeczeństwie z obowiązkiem naprawienia krzywdy.

Dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości i państwa zysk to powrót do prawdziwej zasady prymatu kar wolnościowych, odciążenie Służby Więziennej i kuratorów oraz wzrost bezpieczeństwa publicznego.

Reforma jest inwestycją zwrotną – początkowe nakłady zwrócą się w ciągu **4 lat**, a w dłuższej perspektywie przyniosą oszczędności do ok. **1 mld zł** rocznie przy jednoczesnym wzroście zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

Służba Więzienna – modernizacja infrastruktury, polityka kadrowa i kontrola systemu emerytalnego

ABSTRAKT

Koniec z tym, że państwo wydaje miliardy na przetrzymywanie ludzi w więzieniach, które zamiast resocjalizować – demoralizują i produkują recydywistów!

Polski system penitencjarny nadal jest zbyt duży i kosztowny. Mimo spadku liczby osadzonych (z ok. 74 tys. na koniec 2023 r. do ok. 69–70 tys. w 2025 r.) wskaźnik inkarceracji pozostaje jednym z najwyższych w UE. Krótkoterminowe kary pozbawienia wolności nie działają resocjalizująco, a system dozoru elektronicznego, choć skuteczny, jest wciąż niewystarczająco wykorzystywany. Kadra Służby Więziennej jest niedofinansowana w porównaniu z Policją, ma problemy z wakatami i wypaleniem, a emerytury mundurowe generują patologie.

Proponowane rozwiązanie to kompleksowa modernizacja:

- *Dalsze szerokie rozszerzenie dozoru elektronicznego i wprowadzenie aresztu elektronicznego jako realnej alternatywy dla tymczasowego aresztowania;*
- *Znaczące podwyżki wynagrodzeń funkcjonariuszy SW (wyrównanie do poziomu Policji), nowe benefity i intensywna rekrutacja;*
- *Modernizacja infrastruktury – budowa mniejszych cel, poprawa warunków bytowych i bezpieczeństwa personelu;*
- *Wzmocnienie programów readaptacyjnych, zatrudnienia osadzonych i współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz kuratorami.*

*W rezultacie więzienia będą przeznaczone wyłącznie dla najniebezpieczniejszych sprawców, a reszta osób będzie odbywać kary w społeczeństwie – pod kontrolą, z realną szansą na powrót do normalnego życia. Reforma przynosi oszczędności **300–450 mln zł** rocznie w pierwszych latach i do ok. **1 mld zł** rocznie docelowo dzięki mniejszej liczbie osadzonych i efektywniejszemu systemowi.*

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

System penitencjarny w Polsce na grudzień 2025 r. charakteryzuje się stabilizacją i wyraźnym spadkiem liczby osadzonych w porównaniu ze szczytem z 2023 r. (ok. 74 tys. na koniec roku), jednak nadal zmaga się z wyzwaniami strukturalnymi, kadrowymi, finansowymi oraz resocjalizacyjnymi. Według najnowszych danych Służby Więziennej (SW), zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych wynosi poniżej **85%** pojemności (ok. 84 tys. miejsc), z liczbą osadzonych na poziomie ok. 69–70 tys. osób (w tym ponad 2,5 tys. cudzoziemców z niemal 80 krajów). Proporcja tymczasowo aresztowanych pozostaje stabilna na poziomie **11–12%**, choć eksperci (m.in. Fundacja Helsińska, prof. P. Moczydłowski) krytykują nadużywanie aresztu śledczego jako środka zapobiegawczego, co przyczynia się do niepotrzebnego obciążenia systemu. Spadek liczby osadzonych od 2023 r. wynika głównie z rozszerzenia systemu dozoru elektronicznego (SDE – ponad 200 tys. osób objętych od 2009 r., ze skutecznością **90–93%** i niską recydywą ok. **32%** w porównaniu z **40–45%** w izolacji więziennej) oraz częstszego stosowania warunkowych zwol-

nień, co potwierdzają raporty MS, NIK i analizy eksperckie. Brak przeludnienia (zaludnienie ok. **82–85%**) to pozytywny trend, ale w niektórych jednostkach cele wieloosobowe (nawet do 17 osób) nadal wpływają negatywnie na higienę, bezpieczeństwo i proces resocjalizacji.

LICZBA OSADZONYCH, STAN NA 31 GRUDNIA, 2019–2024

ROK	OGÓŁEM OSADZONYCH	TYMCZASOWO ARESZTOWANI	SKAZANI I UKARANI	ZMIANA OGÓŁEM (R/R)
2019	74 130	8 520	65 610	–
2020	67 894	8 692	59 202	−8,4%
2021	71 874	8 495	63 379	+5,9%
2022	71 228	8 149	63 079	−0,9%
2023	73 822	8 430	65 392	+3,6%
2024	69 137	7 585	61 552	−6,3%

Źródło: GUS, stan na 31 grudnia. W listopadzie 2025 r. w jednostkach penitencjarnych przebywało 69 552 osadzonych (dane Służby Więziennej).

Kadra SW liczy ok. 27–28 tys. funkcjonariuszy (przy całkowitym personelu ok. 30 tys., trzecia co do wielkości służba mundurowa w Polsce), z lekkim wzrostem dzięki rekrutacjom (ok. 1,5–3,4 tys. nowych rocznie), jednak wakaty (ok. 1,8 tys.) i praktyka dyrektorów jednostek utrzymywania marginesu wakatów jako „poduszki finansowej" (na pokrycie nieprzewidzianych wydatków) obniżają efektywność operacyjną. Podobne zjawisko występuje w Akademii Wymiaru Sprawiedliwości. Raporty NIK wskazują na problemy z bezpieczeństwem funkcjonariuszy (ataki osadzonych, braki w wyposażeniu ochronnym) oraz delegowanie personelu do innych zadań (np. ochrona obiektów MS).

DYNAMIKA ZMIANY LICZBY FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ W LATACH 2020–2025

ROK	LICZBA FUNKCJONARIUSZY (ETATY/OSOBY)	ZMIANA R/R (OSOBY)	UWAGI
2020	26 861	–	Stabilizacja po rekrutacjach
2021	26 892	+31	+0,1%
2022	26 971	+79	+0,3%
2023	26 936	−35	−0,1% (odejścia zrównoważone)
2024	27 158	+222	+0,8% (nowe nabory)
2025	27 479 (wrzesień)	+321	+1,2% (podwyżki motywują)

Źródło: opracowanie własne

Wynagrodzenia w SW pozostają niższe niż w Policji (różnica **10–20%**), mimo waloryzacji **5%** w 2025 r. (kwota bazowa **2193,21 zł**) i wzrostu dodatku za stopień o **120 zł**. Mediana ok. **7500 zł** brutto, z dodatkami (wysługa do **20%**, funkcyjny do **800–1000 zł**), ale benefity słabsze niż w Policji (np. brak szerokich dodatków stołecznych czy prewencyjnych). Eksperci podkreślają, że SW jest najmniej atrakcyjną finansowo służbą mundurową, co wpływa na motywację i odejścia.

ZESTAWIENIE WYNAGRODZEŃ W POLICJI I SŁUŻBIE WIĘZIENNEJ			
POZIOM STANOWISKA	**SW (BRUTTO / NETTO SZAC.)**	**POLICJA (BRUTTO / NETTO SZAC.)**	**RÓŻNICA (POLICJA VS SW)**
Na start	5 272–6 000 zł / 4 000–4 500 zł	6 500–7 000 zł / 5 300–5 650 zł	+15–20% (+1 000–1 500 zł)
Po szkoleniu	6 500–7 500 zł / 4 800–5 500 zł	7 300–8 200 zł / 5 600–6 200 zł	+12–15% (+800–1 000 zł)
Średnie (5–10 lat)	7 500 zł / 5 500 zł	8 200 zł / 6 000 zł	+9–10% (+700 zł)
Doświadczeni (po 15 latach)	8 500–10 000 zł / 6 200–7 200 zł	9 500–11 000+ zł / 6 900–8 000 zł	+10–15% (+1 000 zł)

Uwagi: Dodatki SW (stały do **500 zł**, wysługa do **20%**, funkcyjny do **800 zł**); Policja (służbowy **300–1 040 zł**, stołeczny ~**400 zł**). SW stabilniejsze dla niższych szczebli.

System emerytur mundurowych (identyczny dla SW i Policji) umożliwia wcześniejsze przejścia (po 25 latach służby i 55. roku życia dla przyjętych po 2013 r.), z wyborem wariantu od 2025 r. (**60%** + **3%** za rok ponad **25 lat** lub **40%** + **2,6%** za rok ponad **15 lat**, maks. **75%**). Praktyka maksymalizacji uposażeń przed emeryturą (awansy, dodatki, wybór terminu na luty dla ekwiwalentu urlopowego i waloryzacji) prowadzi do patologii, obciążając budżet państwa – krytykują to eksperci penitencjarni, NIK i związki zawodowe. Średnia emerytura ok. **5000–6000 zł** brutto (wyższa niż w ZUS o **1000–2000 zł**), ale system sprzyja nadużyciom.

SYSTEM EMERYTALNY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ					
WARIANT	**DLA KOGO**	**WYSOKOŚĆ BAZOWA**	**DODATEK ZA ROK**	**MAKSIMUM**	**PRZYKŁAD (PODSTAWA 7 000 ZŁ)**
60% + 3%	Po 1.01.2013	60% za 25 lat	+3% ponad 25	75%	25 lat: 4 200 zł; 30 lat: 5 250 zł
40% + 2,6%	Przed 1.01.2013 (lub wybór)	40% za 15 lat	+2,6% ponad 15	75%	15 lat: 2 800 zł; 25 lat: 5 200 zł

Źródło: opracowanie własne

Dodatkowe wyzwania to ograniczone programy resocjalizacyjne (niska zatrudnialność osadzonych – ok. 20–25 tys. pracuje, głównie porządkowo), zdrowie psychiczne osadzonych (wysoka śmiertelność, autoagresja) oraz koszty utrzymania (SDE znacznie tańszy niż izolacja).

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Rozwiązania skupiają się na dalszej humanizacji, efektywności i modernizacji systemu, z uwzględnieniem rekomendacji eksperckich (MS, NIK, Fundacja Helsińska, prof. Moczydłowski, VII Kongres Penitencjarny pod hasłem „Więzienie o ludzkim obliczu"). W zakresie liczby osadzonych proponuje się dalsze rozszerzenie SDE w 2025 r. (dla kar do **3 lat**, z pozostałą do odbycia częścią kary do 1 roku i **6 miesięcy**, pojemność do 10–20 tys. miejsc) oraz wprowadzenie aresztu elektronicznego jako alternatywy dla tymczasowego aresztowania (ok. **28%** osadzonych w aresztach). To pozwoli na redukcję o kolejne tysiące osób w zakładach, obniżając recydywę (**32%** vs **40–45%**), zwiększając resocjalizację i odciążając budżet.

Eksperci zalecają częstsze warunkowe zwolnienia, odmrożenie wniosków dyrektorów jednostek, budowę nowych zasobów mieszkaniowych poza izolacją oraz reformę służby zdrowia więziennej (powołanie pełnomocnika MS ds. reformy w 2024 r.). Dla kadry SW: intensyfikacja rekrutacji (cel: uzupełnienie wakatów do zera), dalsze podwyżki (powyżej **5%**, w tym nowe dodatki mieszkaniowe do **1800 zł** netto od lipca 2025 r., wzrost dodatku za stopień o **120 zł**), przywrócenie szkoły zawodowej dla funkcjonariuszy, zwiększenie opieki socjalnej, edukacyjnej i szkoleń (strzeleckie, fizyczne, zespoły interwencyjne). Proponuje się kontynuację modernizacji (program 2022–2025, budżet ponad **670 mln zł** w 2024 r., łącznie ponad **1,865 mld zł**) obejmującej sprzęt ochronny, strzelnice, monitoring cel oraz poprawę warunków socjalno-bytowych personelu, co poprawi motywację, zmniejszy odejścia i wzmocni bezpieczeństwo. Wynagrodzenia: wyrównanie do poziomu Policji poprzez szersze dodatki (np. penitencjarny **50%**, funkcyjne, zwrot dojazdów, kwatery), nagrody roczne i jubileuszowe oraz stabilne waloryzacje powyżej inflacji. Eksperci postulują reformę struktury uposażeń, by uczynić SW bardziej atrakcyjną finansowo. Emerytury: ścisła kontrola awansów i dodatków przedemerytalnych (niezależna weryfikacja podstawy wymiaru), ograniczenie maksymalizacji (np. zakaz awansów w ostatnim roku służby), z zachowaniem wyboru wariantu od 2025 r. i podniesieniem progu stażu dla „starego" systemu. Proponuje się promowanie dłuższej służby (dodatki za ponadnormatywny staż) oraz waloryzację powyżej inflacji (prognoza **4–5%** w 2025 r.), przy jednoczesnym monitoringu obciążeń budżetowych. Dodatkowe propozycje: wzmocnienie programów readaptacyjnych (zatrudnienie pozawięzienne, nauczanie – cel 4–5 tys. osadzonych w edukacji), budowa małych cel (do 4–6 osób), zamykanie przestarzałych jednostek, współpraca z NGO i kuratorami sądowymi oraz badania wyspecjalizowanych jednostek badawczych dla ewaluacji efektywności. VII Kongres Penitencjarny podkreśla humanizację (ochrona przed autoagresją, terapia) i edukację obywatelską osadzonych. Ogólnie, propozycje podkreślają potrzebę równowagi między bezpieczeństwem publicznym a resocjalizacją, modernizację infrastruktury, redukcję kosztów poprzez nieizolacyjne kary oraz eliminację patologii, co w ocenie NIK i MS zmniejszy recydywę, poprawi warunki i przywróci zaufanie społeczne do systemu, choć realizacja wymaga zmian legislacyjnych (nowelizacja k.k.w. w 2025 r.) i budżetowych w najbliższych latach.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Zakładamy, że oszczędności wynikające z ograniczenia liczby osadzonych i zmian organizacyjnych pozwolą sfinansować poprawę wynagrodzeń i warunków służby oraz modernizację więziennictwa. Celem jest zbilansowanie dodatkowych wydatków w ramach oszczędności uzyskanych dzięki realizacji programu. Zmiany dotyczące systemu odbywania kary i modelu resocjalizacji nie są w istocie głębokie – jest to jedynie wariant modelu już wdrażanego w Polsce.

Racjonalizacja kosztów – wydzielenie obsługi technicznej zakładów karnych

ABSTRAKT

Koniec z tym, że funkcjonariusze Służby Więziennej – zamiast skupiać się na bezpieczeństwie i resocjalizacji – muszą zajmować się sprzątaniem, gotowaniem, praniem, konserwacją budynków i ogrodnictwem w zakładach karnych!

*Obecny model jest skrajnie nieefektywny i kosztowny. Ponad **30%** etatów w Służbie Więziennej jest zaangażowanych w zadania czysto techniczne i pomocnicze, które nie wymagają munduru ani uprawnień penitencjarnych. To generuje ogromne koszty osobowe (wynagrodzenia, dodatki mundurowe, emerytury) przy jednoczesnym niedoborze personelu na kluczowych stanowiskach strażniczych i wychowawczych.*

Proponowane rozwiązanie obejmuje:

- *Wydzielenie całej obsługi technicznej (gospodarczej, żywieniowej, porządkowej i konserwacyjnej) do zewnętrznych podmiotów komercyjnych na zasadzie outsourcingu;*
- *Wprowadzenie centralnych przetargów wieloletnich z gwarancją jakości i cen;*
- *Przeniesienie zwolnionych etatów funkcjonariuszy na stanowiska bezpośrednio związane z bezpieczeństwem i readaptacją społeczną osadzonych.*

Dzięki temu Służba Więzienna skupi się na swojej podstawowej misji, a państwo zaoszczędzi setki milionów złotych rocznie. System penitencjarny stanie się bardziej profesjonalny, elastyczny i ekonomicznie racjonalny.

#EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #REORGANIZACJA

PROBLEM

System penitencjarny wykonuje obecnie nie tylko zadania związane z bezpieczeństwem i resocjalizacją, lecz także szeroki zakres czynności technicznych i gospodarczych: sprzątanie, utrzymanie infrastruktury, drobne remonty, prace konserwacyjne, obsługę kuchni, pralni, magazynów czy gospodarki odpadami.

Część tych zadań realizowana jest przez funkcjonariuszy lub pracowników cywilnych Służby Więziennej, co powoduje:

- Wyższe koszty;
- Brak możliwości elastycznego dostosowania liczby personelu i zakresu usług do bieżących potrzeb;
- Trudności w szybkim reagowaniu na potrzeby remontowe i techniczne.

Państwo utrzymuje w ten sposób struktury, które w innych sektorach publicznych (szpitale, szkoły, urzędy) są z powodzeniem realizowane przez podmioty zewnętrzne.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Wyodrębnienie i przekazanie w drodze przetargów publicznych obsługi technicznej zakładów karnych i aresztów śledczych wyspecjalizowanym firmom prywatnym, przy zachowaniu pełnej kontroli państwa nad funkcjami bezpieczeństwa i wykonywaniem kary.

Zakres outsourcingu obejmowałby wyłącznie:

- Sprzątanie i utrzymanie czystości;
- Konserwację infrastruktury i bieżące naprawy techniczne;
- Obsługę pralni i gospodarki magazynowej;
- Utrzymanie terenów zewnętrznych;
- Część usług żywieniowych (z zachowaniem norm sanitarnych i kontroli jakości).

Wyłączone z outsourcingu pozostają:

- Ochrona jednostek;
- Bezpośredni nadzór nad osadzonymi;
- Decyzje penitencjarne i resocjalizacyjne;
- Stosowanie środków przymusu.

Model zakłada jasne standardy kontraktowe, kontrolę jakości usług oraz możliwość rozwiązania umowy w przypadku naruszeń.

Oddzielenie funkcji bezpieczeństwa od funkcji technicznych pozwala:

- Skoncentrować kadrę SW na zadaniach merytorycznych;
- Ograniczyć koszty stałe związane z utrzymywaniem etatów mundurowych do zadań technicznych;
- Zwiększyć efektywność operacyjną jednostek penitencjarnych;
- Wprowadzić konkurencyjność cenową i przejrzystość kosztów.

W wielu państwach europejskich stosuje się model częściowego outsourcingu usług pomocniczych bez prywatyzacji więzień jako takich. Kluczowe jest zachowanie zasady, że wykonywanie kary pozbawienia wolności pozostaje wyłączną kompetencją państwa, natomiast zaplecze techniczne może być realizowane w formule rynkowej.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia są ograniczone do organizacji przetargów i nadzoru kontraktowego.

Potencjalne korzyści obejmują:

- Redukcję kosztów operacyjnych w długim okresie;
- Większą elastyczność budżetową;
- Odciążenie funkcjonariuszy od zadań niemających związku z bezpieczeństwem;
- Możliwość przesunięcia środków na programy resocjalizacyjne i poprawę warunków bytowych.

Reforma nie oznacza prywatyzacji więzień, lecz racjonalne wydzielenie funkcji pomocniczych przy zachowaniu pełnej kontroli państwa nad wykonywaniem kary.

Cyberprzestępczość – oszustwa w sieci, odpowiedzialność platform i odzyskiwanie pieniędzy

ABSTRAKT

Nowe narzędzia walki z cyberprzestępczością

Oszuści kupują reklamy w największych serwisach, podszywają się pod banki, instytucje i znane osoby, a wyłudzone pieniądze szybko przekazują dalej. Pokrzywdzony zostaje bez pieniędzy, z perspektywą długiego postępowania i bez pewności, że odzyska straty.

*Będziemy zabiegać o wprowadzenie w prawie UE obowiązkowej weryfikacji reklamodawców oraz zasady **150%** – kary odpowiadającej **150%** przychodu platformy z reklamowania oszustwa. Ułatwimy dochodzenie odszkodowań od platform naruszających swoje obowiązki. Środki z kar za reklamy oszustw przeznaczymy w pierwszej kolejności na naprawienie szkód pokrzywdzonych.*

Zapewnimy szybkie zabezpieczanie i zwrot wyłudzonych środków oraz blokowanie oszukańczych treści pod kontrolą sądu. Połączone dane i narzędzia AI pomogą rozpoznawać wspólny proceder w setkach rozproszonych zgłoszeń. Skuteczność ścigania będziemy oceniać także na podstawie pieniędzy odzyskanych dla pokrzywdzonych i dotarcia do organizatorów oszustw.

Chcemy, by cyfryzacja i wykorzystanie AI służyły szerszej zmianie sposobu działania administracji i wymiaru sprawiedliwości: dobremu zarządzaniu (good governance) i kształtowaniu polityki publicznej na podstawie dowodów (evidence-based policy).

#UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

INFOGRAFIKA 1 — OSZUSTW JEST CORAZ WIĘCEJ

158 877
oszustw stwierdzonych przez policję w 2025 r.

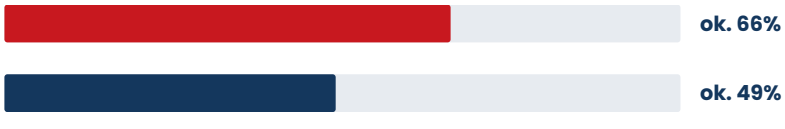
+40%
względem 2015 r.

2×
więcej niż w 2010 r.

Od 2017 r. oszustwo jest najczęściej stwierdzanym przestępstwem przeciwko mieniu.

Źródło: Policja

INFOGRAFIKA 2 — OSZUŚCI DZIAŁAJĄ NA ODLEGŁOŚĆ



Wartości nie sumują się – fałszywe oferty w internecie są częścią oszustw popełnianych przez internet lub telefon. Badanie IWS: 307 spraw zakończonych prawomocnie w 2024 r. Wyniki dotyczą zbadanych spraw.

Źródło: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości

INFOGRAFIKA 3 — OSZUSTWA TO 97% INCYDENTÓW OBSŁUGIWANYCH PRZEZ CERT POLSKA

97%
incydentów obsłużonych przez CERT Polska w 2025 r. to oszustwa komputerowe

253 238
incydentów zakwalifikowanych jako oszustwa komputerowe

78 391
przypadków phishingu – prób wyłudzenia poufnych danych, np. loginów i haseł

Źródło: CERT Polska

PROBLEMY

OSZUSTWA W SIECI STAŁY SIĘ ZJAWISKIEM MASOWYM

W 2025 r. policja stwierdziła 158 877 oszustw z art. 286 k.k. – najwięcej w zestawieniu obejmującym lata 1999–2025. Było ich o **40%** więcej niż w 2015 r. i dwukrotnie więcej niż w 2010 r. Od 2017 r. oszustwo jest najczęściej stwierdzanym przestępstwem przeciwko mieniu. Badanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości obejmujące 307 spraw zakończonych prawomocnie w sądach rejonowych w 2024 r. pokazuje znaczenie internetu w działaniu sprawców: blisko połowa zbadanych spraw dotyczyła fałszywej oferty sprzedaży lub usługi w sieci, a łącznie około dwóch trzecich – oszustw wykorzystujących internet lub telefon.

Skalę zagrożenia pokazują również dane CERT Polska. W 2025 r. zespół zarejestrował 253 238 incydentów zakwalifikowanych jako oszustwa komputerowe – **97%** wszystkich obsłużonych incydentów. Wśród nich odnotowano 78 391 przypadków phishingu, czyli prób wyłudzenia poufnych danych, takich jak loginy i hasła do bankowości, poczty elektronicznej lub innych usług. Są to dane o incydentach bezpieczeństwa, a nie liczbie pokrzywdzonych czy przestępstw stwierdzonych przez policję.

PŁATNE REKLAMY ZWIĘKSZAJĄ ZASIĘG, WIARYGODNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ OSZUSTW

Oszuści kupują dostęp do odbiorców w systemach reklamowych największych platform. Płatna reklama pozwala rozpowszechniać fałszywą ofertę na masową skalę. Obecność w znanym serwisie, wykorzystanie nazwy instytucji publicznej lub marki oraz wizerunku rozpoznawalnej osoby mogą nadawać jej pozory wiarygodności. Spreparowane przez sztuczną inteligencję nagrania pozwalają dodatkowo przypisać tej osobie wypowiedzi, których nigdy nie wygłosiła.

Skalę zagrożenia pokazuje raport inicjatywy „**150%**" pt. „SCAM. 12 rodzajów oszustw. Propozycje zmian prawa.". Do 20 września 2026 r. narzędzie ScamWatch przeanalizowało **1 760 358 reklam emitowanych w Polsce**, pobranych z Biblioteki Reklam Meta. **290 829 reklam (16,5%) zakwalifikowało jako podejrzane**, a **28 215 (1,6%) – jako reklamy bardzo wysokiego ryzyka**.

Oszuści korzystają z tych samych zaawansowanych narzędzi reklamowych, które służą zwiększaniu sprzedaży legalnych produktów. Systemy platform analizują aktywność użytkowników, przewidują ich reakcje i automatycznie dobierają odbiorców oraz sposób prezentacji reklam. Pozwala to oszustom skuteczniej docierać z fałszywymi obietnicami do osób w trudnej sytuacji życiowej: chorych szukających terapii, bezrobotnych poszukujących pracy, zadłużonych potrzebujących pożyczki czy emerytów liczących na podwyżkę świadczeń.

PLATFORMA ZARABIA NA SCAMIE, KOSZTY PONOSZĄ INNI

Reklama oszustwa jest dla platformy zarobkiem, pieniądze traci pokrzywdzony, a koszty ścigania ponosi państwo. Usunięcie reklamy ogranicza jej dalsze rozpowszechnianie, ale samo w sobie nie oznacza ani zwrotu pobranej opłaty, ani naprawienia szkody. Powstaje konflikt interesów: ochrona użytkowników wymaga eliminowania reklam, na których platforma zarabia.

Według wewnętrznych dokumentów Mety ujawnionych przez agencję Reuters w listopadzie 2025 r. firma przewidywała, że reklamy oszustw i zakazanych towarów przyniosą jej w 2024 r. około **16 mld dolarów – 10% wszystkich przychodów**. Według szacunku Fundacji Instrat przywołanego przez inicjatywę „**150%**" przychody z oszukańczych reklam emitowanych na platformach Mety w Polsce od 14 lipca 2025 r. do 13 lipca 2026 r. wyniosły około **760 mln zł**.

WIĘKSZOŚĆ SPRAW O OSZUSTWO KOŃCZY SIĘ BEZ AKTU OSKARŻENIA

W 2024 r. prokuratury zakończyły 152 394 postępowania o czyny z art. 286 § 1–3 k.k. Akt oskarżenia skierowano w **13% spraw**, **60% umorzono**, a w co piątej odmówiono wszczęcia.

Niepokojące wyniki dotyczą również przestępstw z wykorzystaniem kryptowalut. Z odpowiedzi Ministerstwa Sprawiedliwości na interpelację posła Przemysława Wiplera nr 14029 wynika, że w zestawieniu za 2025 r. spośród **3257 zakończonych spraw aż 2353 umorzono – 72,2%**. Tylko **181 spraw – 5,6% – zakończono aktem oskarżenia lub wnioskiem o wyrok skazujący**. W tym samym zestawieniu wykazano **9750 pokrzywdzonych i ponad 902 mln zł szkód**. Dane obejmują również inne przestępstwa związane z kryptowalutami, jednak w załączonym wykazie kwalifikacji prawnych najliczniejsze są oszustwa.

Ocenę skuteczności ścigania utrudniają także ograniczenia ewidencji. W tej samej odpowiedzi ministerstwo poinformowało, że system PROK-SYS nie pozwala wygenerować liczby wszczętych postępowań w zakresie objętym interpelacją. Brak tej informacji utrudnia ocenę, czy liczba podejmowanych spraw odpowiada skali zagrożenia.

SKAZANIE SPRAWCY NIE OZNACZA ODZYSKANIA PIENIĘDZY

Dla osoby oszukanej podstawowe znaczenie ma odzyskanie pieniędzy. Tymczasem nawet ustalenie sprawcy i doprowadzenie do jego skazania nie gwarantuje zwrotu utraconych środków. W badaniu IWS obowiązek naprawienia szkody orzeczono w **83% wyroków skazujących**. Badanie nie pokazuje jednak, w ilu przypadkach został wykonany.

W oszustwach internetowych pieniądze mogą być szybko przekazywane między rachunkami, wypłacane lub transferowane za granicę. Przewidziana w art. 106a ust. 3 Prawa bankowego blokada środków jest uprawnieniem banku, a nie jego obowiązkiem. Obejmuje podejrzane środki pozostające na rachunku i trwa najwyżej 72 godziny; dalsza blokada wymaga działania prokuratora. Mechanizm ten nie zapewnia automatycznego zatrzymania pieniędzy przekazanych na kolejne rachunki. Szybkość wykrycia oszustwa i współpracy banków z organami ścigania ma więc zasadnicze znaczenie dla odzyskania środków.

Ukaranie sprawcy nie oznacza jeszcze przywrócenia sprawiedliwości pokrzywdzonemu. Ocena działania państwa skoncentrowana na liczbie postępowań, aktów oskarżenia i skazań pomija podstawowe pytanie: **ilu osobom udało się odzyskać pieniądze i jaką część szkód rzeczywiście naprawiono?** Bez tego sukces postępowania może pozostać wyłącznie formalny, a ekonomiczne skutki przestępstwa nadal obciążają ofiarę.

SAMO USUNIĘCIE STRONY NIE ROZWIĄZUJE PROBLEMU

Po usunięciu reklamy, konta lub strony sprawcy mogą kontynuować działalność pod innym adresem lub z nowego konta. Blokowanie pojedynczych treści nie wystarcza, jeżeli oszuści mogą łatwo je odtworzyć i nadal docierać do kolejnych ofiar.

Na problem odtwarzania zablokowanych stron zwraca uwagę Stowarzyszenie Czytam i Słucham Legalnie. Postuluje szybkie rozszerzanie blokad na kopie serwisów i strony odtwarzane pod nowymi adresami. Opinia Stowarzyszenia dotyczyła praw autorskich, ale proponowany mechanizm może służyć również zwalczaniu innych nielegalnych treści, w tym oszustw. Zmiana adresu www nie powinna wymuszać rozpoczynania całej procedury od początku.

Dostępne narzędzia nie zapewniają też jednakowo szybkiej reakcji na różne przestępstwa. Art. 218a k.p.k. pozwala sądowi lub prokuratorowi nakazać usunięcie treści lub uniemożliwienie dostępu do nich w określonych kategoriach spraw, ale katalog ten nie obejmuje oszustwa ani oszustwa komputerowego. Uchwalona w październiku 2026 r. nowelizacja ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną przewiduje dla tych przestępstw odrębną drogę: uzyskanie nakazu od Prezesa UKE albo Przewodniczącego KRRiT (w zakresie jego właściwości). Oszustw nie objęto jednak katalogiem nakazów podlegających natychmiastowemu wykonaniu.

Nowa procedura przewiduje sprzeciw do sądu powszechnego, ale nie wyznacza terminu jego rozpoznania. Szybkość kontroli sądowej ma znaczenie zarówno dla skutecznego powstrzymywania oszustw, jak i ochrony legalnej działalności oraz wypowiedzi przed błędną blokadą. Zwalczanie przestępczości nie może odbywać się kosztem realnego prawa do sądu.

Skuteczność ochrony ograniczają także trudności w egzekwowaniu odpowiedzialności podmiotów zagranicznych. Polska Izba Rzeczników Patentowych w opinii do przepisów wdrażających DSA wskazała bariery w ustalaniu odpowiedzialności, doręczaniu pism, wykonywaniu orzeczeń i ustalaniu obrotu

będącego podstawą kar. W rezultacie podmioty zagraniczne mogą unikać odpowiedzialności, nadal świadcząc usługi. Obowiązki i sankcje pozostają nieskuteczne, jeśli nie można ich wyegzekwować, a podmiot naruszający prawo nadal ma możliwość świadczenia usług polskim użytkownikom.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

WERYFIKACJA REKLAMODAWCY PRZED EMISJĄ

- Platforma weryfikuje tożsamość każdego reklamodawcy i płatnika przed dopuszczeniem do emisji reklam. Brak możliwości wiarygodnego potwierdzenia tych danych oznacza odmowę emisji. Weryfikację ponawia się po istotnej zmianie danych lub przy podejrzeniu przejęcia konta. Rozwiązanie realizuje postulat inicjatywy „**150%**";
- W kategoriach podwyższonego ryzyka – obejmujących finanse i inwestycje, kryptoaktywa, pożyczki, hazard oraz produkty i usługi zdrowotne – platforma ustala również beneficjenta rzeczywistego reklamodawcy. Jeżeli reklamowana działalność wymaga zezwolenia lub wpisu do rejestru, sprawdza uprawnienia we właściwym rejestrze publicznym;
- Reklamodawca wykorzystujący cudzy wizerunek albo nazwę lub symbol instytucji publicznej musi wykazać podstawę uprawniającą go do takiego wykorzystania. Weryfikacja obejmuje również reklamy zawierające obraz lub głos wygenerowany albo zmodyfikowany przez sztuczną inteligencję;
- Repozytoria reklam muszą pozwalać odtworzyć każdą emitowaną wersję reklamy, okres jej emisji oraz wskazanego reklamodawcę i płatnika. Podmiana treści nie może usuwać śladu wcześniejszej wersji. Dane z weryfikacji są zabezpieczane i udostępniane uprawnionym organom w prawnie określonym trybie.

ZASADA 150% – REKLAMA OSZUSTWA MA PRZYNOSIĆ PLATFORMIE STRATĘ

- Platforma, która uzyskała przychód z emisji reklamy oszustwa, płaci karę w wysokości **150%** tego przychodu. Podstawą obliczenia jest przychód ze wszystkich reklam służących temu samemu oszustwu. Sam wspólny reklamodawca lub adres strony nie wystarcza do objęcia karą innych, legalnych reklam;
- Usunięcie reklamy po zgłoszeniu ani przeprowadzenie weryfikacji reklamodawcy nie zwalnia z kary. Platforma nie może zachować korzyści z rozpowszechniania oszustwa tylko dlatego, że później zakończyła emisję. Rozwiązanie realizuje zasadę zaproponowaną przez inicjatywę „**150%**";
- Karę nakłada właściwy organ nadzoru w postępowaniu zapewniającym platformie prawo do obrony i zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu. Konieczne jest wykazanie oszukańczego charakteru reklamy oraz przychodu z jej emisji. Sama kwalifikacja reklamy jako podejrzanej przez automatyczny system nie wystarcza;
- Kara nie zastępuje odszkodowania ani nie ogranicza roszczeń pokrzywdzonych. Straty osób oszukanych mogą wielokrotnie przewyższać przychód platformy z reklamy;
- Polska wystąpi z inicjatywą wprowadzenia zasady **150%** do prawa UE, tak aby obejmowała platformy oferujące reklamy polskim użytkownikom niezależnie od miejsca ich siedziby. Równolegle wprowadzimy krajowe rozwiązania ułatwiające dochodzenie odszkodowań, zabezpieczanie pieniędzy i przerywanie oszustw.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PLATFORM I ŁATWIEJSZE DOCHODZENIE ODSZKODOWAŃ

- Ułatwimy egzekwowanie odpowiedzialności odszkodowawczej platform, których naruszenia obowiązków przyczyniły się do szkody. Dotyczy to w szczególności dalszego rozpowszechniania reklamy oszustwa mimo otrzymania dostatecznie precyzyjnego zgłoszenia;
- Wprowadzimy procedurę wyjawienia dowodów znajdujących się w posiadaniu platformy. Na wniosek pokrzywdzonego sąd będzie mógł nakazać udostępnienie danych o reklamie, reklamodawcy i płatniku, przeprowadzonej weryfikacji, otrzymanych zgłoszeniach oraz czasie i sposobie reakcji. Zakres ujawnienia będzie ograniczony do informacji potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy, z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa i danych innych użytkowników. Nieuzasadnione niewykonanie nakazu będzie mogło stanowić podstawę ustaleń dowodowych niekorzystnych dla platformy. Pokrzywdzony nie może przegrywać sprawy dlatego, że dowody zaniedbania kontroluje pozwana platforma;
- Ułatwimy wspólne dochodzenie roszczeń osobom poszkodowanym tym samym naruszeniem obowiązków platformy, także gdy trafiły na różne reklamy służące temu samemu oszustwu. Istniejące w sprawach konsumenckich wyłączenie wymogu ujednolicania wysokości roszczeń rozszerzymy na wszystkich pokrzywdzonych dochodzących roszczeń w takich sprawach;
- Ograniczymy możliwość zawieszania postępowań o odszkodowanie od platformy w oczekiwaniu na wynik sprawy karnej. Zawieszenie będzie wymagało wykazania, że ustalenie konkretnej okoliczności w postępowaniu karnym jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy cywilnej i nie może zostać dokonane samodzielnie przez sąd cywilny. Samo prowadzenie śledztwa lub niewykrycie oszusta nie wystarczy.

ŚRODKI Z SANKCJI NA NAPRAWIENIE SZKÓD

- Środki z kar za reklamy oszustw przeznaczymy w pierwszej kolejności na naprawienie szkód osób pokrzywdzonych oszustwami, których dotyczyła kara;
- Wypłaty będą trafiać bezpośrednio do pokrzywdzonych, według ustawowych zasad, bez konkursów grantowych i uznaniowego przyznawania pomocy. Nie będą finansować organizacji, kampanii ani innych przedsięwzięć;
- Prawo do wypłaty ustali podmiot wypłacający w uproszczonym postępowaniu, ze skargą do sądu. Pokrzywdzony nie będzie musiał najpierw uzyskać wyroku przeciwko oszustowi. Jeśli orzeczenie albo zatwierdzona przez sąd ugoda już istnieją, mogą stanowić podstawę ustalenia szkody. Ustalenie prawa do wypłaty z puli nie przesądzi odpowiedzialności sprawcy;
- O możliwości zgłaszania roszczeń poinformuje publiczne ogłoszenie, a znani pokrzywdzeni otrzymają indywidualne zawiadomienie. Ustawa określi terminy zgłoszeń oraz zasady uwzględniania roszczeń zgłoszonych później. Jeżeli wpływy z kary nie wystarczą na pokrycie wszystkich ustalonych szkód, zostaną podzielone proporcjonalnie do niezaspokojonych roszczeń;
- Wypłata nie przekroczy wysokości ustalonej szkody pomniejszonej o środki odzyskane wcześniej od sprawcy, banku, platformy lub innego podmiotu. Środki odzyskane po wypłacie zostaną uwzględnione w rozliczeniu, a ewentualna nadpłata zwrócona do puli. Ustawowe zasady rozliczeń będą zapobiegać wielokrotnemu zwrotowi tej samej straty;
- Wypłaty nie będą uzależnione od wcześniejszego bezskutecznego przeprowadzenia egzekucji przeciwko sprawcy. W zakresie wypłaconej kwoty roszczenie przejdzie na podmiot dokonujący wypłaty.

W pozostałej części pokrzywdzony zachowa pierwszeństwo zaspokojenia z majątku sprawcy przed tym podmiotem;

- Kwoty odzyskane przez podmiot wypłacający z tytułu przejętych roszczeń wrócą do puli, w pierwszej kolejności na uzupełnienie wypłat dla pokrzywdzonych oszustwami, których dotyczyła dana kara;
- Nadwyżka pozostała po zabezpieczeniu wypłat związanych z daną karą zostanie przeznaczona na wypłaty dla osób pokrzywdzonych innymi oszustwami reklamowymi, na tych samych zasadach, w kolejnych okresach rozliczeniowych;
- Zasady wykorzystania kar nakładanych przez instytucje unijne uwzględnimy w polskiej inicjatywie wprowadzenia zasady **150%** do prawa UE. Wypłaty będą finansowane z wyegzekwowanych sankcji, należności odzyskanych z tytułu przejętych roszczeń oraz zwróconych nadpłat, bez gwarancji pokrywania niedoborów ze środków podatników.

SZYBKIE ZABEZPIECZANIE I ZWROT WYŁUDZONYCH PIENIĘDZY

- Wprowadzimy obowiązek niezwłocznego, czasowego blokowania środków, gdy bank odbiorcy po otrzymaniu udokumentowanego zgłoszenia od banku pokrzywdzonego stwierdzi uzasadnione podejrzenie oszustwa. Zgłoszenie będzie oceniane niezwłocznie, na podstawie dostępnych danych, a blokada obejmie kwotę powiązaną z podejrzaną transakcją. Jej uruchomienie nie będzie wymagało wcześniejszego postanowienia prokuratora ani osobistego złożenia zawiadomienia na Policji przez pokrzywdzonego. Bank odbiorcy niezwłocznie zawiadomi prokuratora. Analogiczne obowiązki obejmą innych dostawców usług płatniczych oraz dostawców usług w zakresie kryptoaktywów, w odniesieniu do środków i aktywów, nad którymi sprawują kontrolę;
- Zapewnimy całodobową, elektroniczną wymianę zgłoszeń między tymi instytucjami oraz organami ścigania. Jeżeli środki zostały przekazane dalej, zgłoszenie będzie niezwłocznie kierowane do kolejnych instytucji, aby umożliwić prześledzenie przepływu i zabezpieczenie środków przed wypłatą lub dalszym transferem;
- Doraźna blokada będzie obowiązywać przez krótki, ustawowo określony czas. Jej przedłużenie będzie wymagało postanowienia prokuratora, na które będzie przysługiwać zażalenie do sądu. Wprowadzimy pilny tryb rozpoznawania takich zażaleń oraz obowiązek niezwłocznego zwolnienia środków w zakresie, w którym brak podstaw do dalszego blokowania;
- Wprowadzimy uproszczony tryb zwrotu zabezpieczonych środków jeszcze przed zakończeniem postępowania karnego. Jeżeli dokumentacja transakcji i zgromadzone dowody jednoznacznie wskazują pokrzywdzonego uprawnionego do ich otrzymania, zwrot nie będzie zależał od ustalenia sprawcy ani od jego prawomocnego skazania. O zwrocie rozstrzygnie prokurator, z możliwością zaskarżenia decyzji do sądu przez osoby, których praw dotyczy, przed jej wykonaniem. Spór o część środków nie wstrzyma zwrotu części bezspornej.

ŁĄCZENIE POWIĄZANYCH SPRAW I ROZLICZANIE EFEKTÓW ŚCIGANIA

- Ściganie oszustw oprzemy na połączonych danych, narzędziach AI i rozliczaniu rzeczywistych efektów: odzyskanych pieniędzy i dotarcia do organizatorów. To element szerszej reformy administracji i wymiaru sprawiedliwości – dobrego zarządzania (*good governance*) i podejmowania decyzji na podstawie dowodów (*evidence-based policy*);
- Zapewnimy Policji i prokuraturze wspólne narzędzia do rozpoznawania powiązań między zawiadomieniami, m.in. na podstawie rachunków, numerów telefonów, domen, kont reklamowych i adresów port-

feli kryptoaktywów. Dzięki temu setki pozornie drobnych oszustw będzie można rozpoznać jako jeden proceder. Narzędzia analityczne i AI będą wspierać prowadzących postępowania, którzy zweryfikują wykryte powiązania. Ich sprawdzenie będzie obowiązkowe przed umorzeniem sprawy z powodu niewykrycia sprawcy, a ujawnienie nowych powiązań uruchomi ponowną ocenę podstaw do jej podjęcia;

- Za rozpoznanie i ściganie całego procederu będzie odpowiadać wyznaczona jednostka prowadząca. Powiązane sprawy będą łączone lub prowadzone odrębnie pod wspólną koordynacją – zależnie od tego, co pozwoli sprawniej ustalić sprawców i skierować sprawę do sądu. Najbardziej złożone postępowania powierzymy wyspecjalizowanym jednostkom prokuratury współpracującym z Centralnym Biurem Zwalczania Cyberprzestępczości. Przekazywanie spraw między jednostkami nie będzie wstrzymywać pilnych czynności;
- Wprowadzimy całodobową obsługę pilnych zgłoszeń wymagających zabezpieczenia dowodów elektronicznych. Uprawnione organy będą niezwłocznie kierować do banków, platform i innych dostawców elektroniczne żądania zabezpieczenia wskazanych danych przed usunięciem, a następnie występować o ich wydanie. W sprawach transgranicznych będą korzystać także z europejskich nakazów zabezpieczenia i wydania dowodów elektronicznych;
- W ramach wspólnego standardu ewidencji spraw zapewnimy dane pozwalające oceniać skuteczność ścigania oszustw: przebieg i czas postępowań, wysokość szkód, kwoty zabezpieczone i rzeczywiście zwrócone pokrzywdzonym oraz wyniki ścigania organizatorów procederu. Prokuratura będzie corocznie publikować zbiorcze wyniki. Ocenie będą podlegać efekty dla pokrzywdzonych i rozbijanie struktur przestępczych, a nie sama liczba wykonanych czynności.

SKUTECZNE BLOKOWANIE OSZUSTW POD KONTROLĄ SĄDU

- Zapewnimy możliwość natychmiastowego wykonania nakazu blokady przy jednoznacznych dowodach oszustwa i ryzyku dalszych szkód. Wprowadzimy krótki ustawowy termin na rozpoznanie sprzeciwu przez sąd oraz obowiązek niezwłocznego przywrócenia błędnie zablokowanej treści. Blokada obejmie wyłącznie zakres niezbędny do zatrzymania oszustwa: konkretną treść, konto lub stronę. Zablokowanie całej domeny będzie dopuszczalne tylko wtedy, gdy węższa blokada nie zapewni skutecznej ochrony;
- Wprowadzimy uproszczony tryb obejmowania nakazem kolejnych publikacji tego samego oszustwa, bez prowadzenia całej procedury od początku. Zmiana adresu, konta, grafiki czy sformułowań nie pozwoli obejść blokady. Rozszerzenie nakazu będzie wymagało potwierdzenia przez organ, że nowa publikacja stanowi kontynuację oszustwa objętego wcześniejszym rozstrzygnięciem, i będzie podlegało kontroli sądu;
- Zapewnimy wymianę informacji o nakazach wydawanych w postępowaniu karnym i administracyjnym, ich wykonaniu, zmianie i uchyleniu. Pozwoli to ograniczyć powielanie nakazów i zapobiegać utrzymywaniu blokad, których podstawa została uchylona;
- Ustalenia CERT Polska wykorzystamy do szybkiego zgłaszania platformom reklam kierujących na strony oszustów, wraz z materiałem uzasadniającym interwencję. Zgłoszenia będą przekazywać podmioty mające status zaufanego podmiotu sygnalizującego, których zgłoszenia platformy mają obowiązek rozpatrywać priorytetowo i bez zbędnej zwłoki. CERT Polska powinien o taki status wystąpić, jeśli jeszcze go nie ma.

GRANICA PAŃSTWA W INTERNECIE

- Obowiązki i sankcje pozostają martwe, jeżeli podmiot zagraniczny może je ignorować i nadal obsługiwać polskich użytkowników. Możliwą odpowiedzią jest „granica państwa w internecie": uzależnienie dostępu do polskiego rynku od wykonywania wiążących rozstrzygnięć właściwych organów i sądów. Dostawca uporczywie uchylający się od ich wykonania musiałby liczyć się z ograniczeniem możliwości oferowania usług w Polsce. W ostateczności mogłoby to oznaczać czasowe zablokowanie dostępu do jego usługi przez dostawców internetu, na podstawie orzeczenia sądu i po wyczerpaniu mniej dolegliwych środków. Ograniczenie podlegałoby okresowej kontroli sądu i zostałoby uchylone po wykonaniu rozstrzygnięcia;
- Takie rozwiązania mogą budzić poważne pytania o wolność słowa, prawa użytkowników i ryzyko nadużywania uprawnień przez państwo. Nie przesądzamy, że należy je wprowadzić. Raport ma charakter otwarty i stanowi punkt wyjścia do dyskusji – także nad tym, czy korzyści z takiego narzędzia uzasadniałyby związane z nim zagrożenia.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Platformy poniosą koszty weryfikacji reklamodawców i reagowania na oszustwa, a banki oraz dostawcy usług płatniczych i usług w zakresie kryptoaktywów – szybkiej obsługi zgłoszeń i zabezpieczania środków. Państwo sfinansuje integrację systemów, narzędzia analityczne oraz obsługę pilnych spraw przez prokuraturę i sądy. Nakłady te będą służyć również ściganiu innych przestępstw; ich wysokość wymaga oszacowania.

Wypłaty dla pokrzywdzonych będą finansowane z wyegzekwowanych sankcji, odzyskanych należności i zwróconych nadpłat, bez gwarancji pokrywania niedoborów przez podatników. Wpływy z kar nie będą stabilne – skuteczna reforma powinna ograniczać reklamowanie oszustw.

Oczekiwane korzyści to mniejsze straty obywateli, większe szanse na odzyskanie pieniędzy i niższe koszty dochodzenia roszczeń. Wykrywanie powiązań i koordynacja spraw powinny ograniczyć powielanie czynności oraz ułatwić dotarcie do organizatorów oszustw.

Bibliografia Rozdziału 8

1. Raporty i dane statystyczne instytucji międzynarodowych i krajowych

- Eurostat. *Number of prisoners increased by 3.2% in 2023*. Luxembourg, 5 maja 2025.
- Główny Urząd Statystyczny. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*. Warszawa 2015.
- Główny Urząd Statystyczny. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022*. Warszawa 2022.
- Główny Urząd Statystyczny. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2023*. Warszawa 2023.
- Kopeć, Maria. *Praktyka orzekania kar zastępczych w miejsce niewykonanej kary grzywny na podstawie analizy akt spraw sądowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

2. Raporty i analizy Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Służby Więziennej

- Interpelacja nr 12150 w sprawie liczby obcokrajowców przebywających w polskich jednostkach penitencjarnych oraz kosztów ich utrzymania z podziałem na narodowości, posłowie Dariusz Matecki, Edward Siarka i Piotr Uruski, 8 września 2025 r.; odpowiedź podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marii Ejchart z 28 października 2025 r.
- Ministerstwo Sprawiedliwości / Służba Więzienna. *Sprawozdanie statystyczne z wykonywania kary pozbawienia wolności za rok 2024 i 2025*. Warszawa 2025.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Funkcjonowanie dozoru elektronicznego jako alternatywy dla kary pozbawienia wolności*. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa 2024.

3. Opracowania naukowe i eksperckie

- Moczydłowski, Paweł (red.). *Więzienie o ludzkim obliczu – VII Kongres Penitencjarny*. Warszawa 2025.
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka. *Raport o stanie polskiego systemu penitencjarnego 2024–2025*. Warszawa 2025.
- Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. *Analizy dotyczące stosowania kar wolnościowych i dozoru elektronicznego*. Warszawa 2025.

Rozdział 9. Ochrona rodziny – dobro dziecka, mniej konfliktów i jasne zasady

WSTĘP

Rozstanie rodziców nie powinno oznaczać utraty więzi dziecka z jednym z nich ani wieloletniego sporu o opiekę, pieniądze i mieszkanie. Rodzina potrzebuje jasnych zasad i sądu, który potrafi szybko je zastosować.

#BEZSTRONNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

Sprawy rodzinne dotyczą codziennego życia: tego, gdzie dziecko mieszka, kto się nim opiekuje, z czego jest utrzymywane i jak rodzice dzielą odpowiedzialność po rozstaniu. Czas postępowania ma tutaj szczególne znaczenie. Miesiące oczekiwania mogą osłabić więź dziecka z rodzicem, utrwalić tymczasowy podział opieki i pogłębić konflikt. Niepewność dotycząca mieszkania i finansów dodatkowo utrudnia porozumienie.

Obecne rozwiązania nie zapewniają dostatecznej przewidywalności. Brakuje jasnych zasad stosowania pieczy współdzielonej i wspólnej metody obliczania alimentów. Spór o winę za rozpad małżeństwa rozbudowuje postępowanie dowodowe, a rozliczenia majątkowe mogą trwać długo po rozwodzie. Wydanie orzeczenia nie gwarantuje też jego wykonania – szczególnie gdy jeden z rodziców udaremnia kontakty dziecka z drugim.

Trudności pogłębia organizacja sądownictwa. Powiązane sprawy rodziny trafiają do różnych sędziów, wywiady bywają powtarzane, a na opinie specjalistów czeka się miesiącami. Specjalizacja rodzinna nie jest zapewniona na każdym etapie postępowania. Zmiana zasad pieczy, alimentów czy rozwodu wymaga więc również przygotowania sądów do ich sprawnego stosowania.

Celem reformy jest ochrona dziecka, ograniczenie konfliktów oraz przewidywalne uregulowanie praw i obowiązków członków rodziny. Pierwszeństwo powinno mieć porozumienie rodziców zgodne z dobrem dziecka. Gdy porozumienia nie ma, sąd musi sprawnie ustalić sytuację rodziny i wydać rozstrzygnięcie możliwe do wykonania. Ochronie więzi z obojgiem rodziców musi towarzyszyć szybka reakcja na przemoc i inne zagrożenia.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Piecza współdzielona i skuteczne wykonywanie kontaktów

Wprowadzimy pieczę współdzieloną jako zasadę, gdy oboje rodzice zachowują wykonywanie władzy rodzicielskiej – również na czas procesu. Odstąpienie będzie wymagało konkretnych powodów związanych z dobrem dziecka. Przyspieszymy postępowania dotyczące niewykonywania kontaktów i wprowadzimy sankcje za ich zawinione udaremnianie. Skuteczność interwencji będziemy oceniać także na podstawie tego, czy kontakty rzeczywiście zostały przywrócone.

FILAR 2

Przewidywalne alimenty i szybkie rozstrzygnięcie

Jawne tabele alimentacyjne uwzględnią dochody rodziców, potrzeby dziecka i rzeczywisty podział pieczy. W typowych sprawach referendarz wyda bez rozprawy natychmiast wykonalny nakaz, z możliwością zakwestionowania kwoty przed sądem. Określimy granicę szczególnego obowiązku alimentacyjnego rodziców, zachowując ochronę dzieci niesamodzielnych z powodu niepełnosprawności oraz możliwość dochodzenia alimentów przez dorosłe dziecko znajdujące się w niedostatku.

FILAR 3

Rozwód bez sporu o winę i odrębnych procesów o skutki rozstania

Zniesiemy orzekanie o winie i połączymy rozstrzygnięcia dotyczące majątku, pieczy, kontaktów, alimentów oraz rozwodu w jednym postępowaniu. Sprawy wymagające pilnej ochrony będą rozpoznawane od razu. Długotrwałe rozliczenia majątkowe nie będą musiały opóźniać samego rozwodu.

FILAR 4

Samodzielność majątkowa i uczciwe rozliczenie przy rozstaniu

Rozdzielność majątkowa stanie się ustrojem domyślnym dla nowych małżeństw, z możliwością wyboru wspólności. Alimenty między byłymi małżonkami zastąpimy jednorazowym rozliczeniem majątku służącego rodzinie i oszczędności. Uwzględnimy w nim również prowadzenie domu i opiekę nad dziećmi. Szczególną ochroną obejmiemy mieszkanie rodziny.

FILAR 5

Wyspecjalizowany sąd znający sytuację rodziny

Zapewnimy specjalizację rodzinną w obu instancjach i przygotowanie sędziów do orzekania w tych sprawach. Skoordynujemy postępowania dotyczące tej samej rodziny, ograniczymy powtarzane wywiady i dokumentację oraz usprawnimy współpracę z zespołami specjalistów. Doprecyzujemy zasady wykonywania orzeczeń i wprowadzimy okresową ocenę potrzeby dalszego udziału kuratora w kontaktach. Rozwiązania te obejmą także sprawy prowadzone przed rozwodem, po nim i dotyczące rodziców, którzy nie pozostawali w małżeństwie.

Kluczowe liczby rozdziału

- **244 dni i 295 dni** – średni czas postępowań o zagrożenie nakazaniem zapłaty i o nakazanie zapłaty za niewykonywanie kontaktów z dzieckiem w sprawach objętych badaniem IWS opublikowanym w 2025 r;
- **57,5 tys. rozwodów** – tyle orzeczono w 2024 r.; w ponad 9 tys. spraw rozstrzygano o winie jednego lub obojga małżonków;
- **Blisko połowa spraw o podział majątku trwała ponad rok** – a około jednej czwartej od dwóch do pięciu lat w pierwszej instancji, według badania IWS;
- **Ponad 210 dni oczekiwania na opinię OZSS** – w większości spraw opiekuńczych, rozwodowych, o separację i innych spraw rodzinnych, według danych Ministerstwa Sprawiedliwości za pierwsze półrocze 2024 r;
- **Niemal co piąty etat w OZSS nieobsadzony** – stan na koniec czerwca 2024 r.

Źródła: *dane Ministerstwa Sprawiedliwości i Głównego Urzędu Statystycznego, opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości oraz założenia reformy OZSS przygotowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Rodzinnego.*

Dla rodzin zmiany mają oznaczać większą przewidywalność, szybszą ochronę i mniej powodów do kolejnych sporów. Dla sądów – ograniczenie rozbudowanych postępowań o winę, uproszczenie typowych spraw alimentacyjnych oraz lepsze wykorzystanie już zebranych informacji.

Reforma wymaga przede wszystkim zmian przepisów i organizacji pracy. Koszty obejmą przygotowanie tabel alimentacyjnych, dostosowanie systemów informatycznych, szkolenia oraz zapewnienie odpowiedniej obsady sądów i współpracujących z nimi służb. Skala oszczędności wymaga oszacowania. Najważniejszym efektem ma być jednak ograniczenie czasu, przez który dziecko i jego rodzina pozostają w niepewności, oraz skuteczniejsze wykonywanie rozstrzygnięć chroniących ich prawa.

09

Piecza współdzielona – dziecko nie traci żadnego z rodziców

ABSTRAKT

Rozstanie rodziców nie powinno oznaczać utraty codziennej więzi dziecka z jednym z nich!

Niejasne zasady podziału pieczy po rozstaniu rodziców, przewlekłość postępowań i nieskuteczne egzekwowanie kontaktów sprawiają, że ograniczenie udziału jednego z rodziców w życiu dziecka może się utrwalić, zanim sąd ostatecznie rozstrzygnie sprawę.

Wprowadzimy pieczę współdzieloną jako zasadę, gdy oboje rodzice zachowują wykonywanie władzy rodzicielskiej – również na czas procesu. Odstąpienie od niej będzie wymagało wskazania konkretnych powodów związanych z dobrem dziecka; sam konflikt lub sprzeciw jednego z rodziców nie wystarczy. Przyspieszymy wykonywanie orzeczeń o kontaktach i wprowadzimy sankcje za ich zawinione udaremnianie. Zarzuty przemocy będą badane w pierwszej kolejności, z zapewnieniem niezbędnej ochrony. Skuteczność zmian będziemy oceniać także na podstawie tego, czy po interwencji sądu kontakty rzeczywiście zostały przywrócone.

#BEZSTRONNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

PROBLEMY

PIECZA WSPÓŁDZIELONA JEST ORZEKANA, ALE BRAKUJE JASNYCH ZASAD JEJ STOSOWANIA

Badanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z 2015 r. objęło 23 sprawy z 10 sądów okręgowych, w których prawomocne wyroki rozwodowe z 2014 r. przewidywały pieczę naprzemienną.. Wyodrębniono je spośród 146 przesłanych akt. Jest to dowód stosowania pieczy naprzemiennej, choć nie pomiar jej obecnej częstotliwości.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie definiuje pieczy współdzielonej ani nie określa odrębnie kryteriów jej orzekania. Jednocześnie Kodeks postępowania cywilnego przewiduje orzeczenia, zgodnie z którymi dziecko mieszka z każdym z rodziców w powtarzających się okresach. Luka dotyczy zatem wyraźnego uregulowania tego modelu w prawie rodzinnym, a nie samej możliwości jego stosowania. Pozostawienie obojgu rodzicom władzy rodzicielskiej nie oznacza automatycznie podziału codziennej pieczy nad dzieckiem.

Problem potwierdza uzasadnienie rządowego projektu UD349. Projektodawca wskazuje, że brak definicji i kryteriów prowadzi do różnego rozstrzygania podobnych spraw zależnie od podejścia sędziego, podważając przewidywalność prawa. Stwierdza również, że porozumienie rodziców stanowi w praktyce „w zasadzie warunek konieczny" orzeczenia pieczy współdzielonej, choć zdarzają się rozstrzygnięcia ustanawiające ją mimo sprzeciwu jednego z rodziców. Możliwość orzeczenia pieczy współdzielonej zależy więc także od rozbieżnych interpretacji warunków jej stosowania.

ORZECZENIA O KONTAKTACH SĄ SŁABO EGZEKWOWANE

Gdy rodzic nie umożliwia ustalonych kontaktów z dzieckiem, drugi może zwrócić się do sądu o ich wyegzekwowanie. Sąd najpierw grozi nakazaniem zapłaty określonej sumy za każde naruszenie, a gdy naruszenia trwają – nakazuje zapłatę na rzecz drugiego rodzica. Takie ostrzeżenie może zawrzeć już w orzeczeniu ustalającym kontakty, również na czas trwania sprawy.

W 2023 r. do sądów wpłynęło 3728 spraw o wykonanie kontaktów. Sądy wydały 388 postanowień grożących zapłatą rodzicowi sprawującemu pieczę i 143 nakazujące zapłatę. Z powyższego wynika, że sądy stosunkowo rzadko sięgają po zagrożenie nakazaniem zapłaty lub nakazują zapłatę w porównaniu z liczbą spraw o wykonywanie kontaktów z dzieckiem. Nawet gdy sąd nakaże zapłatę, ściągnięcie pieniędzy przez komornika jest już sprawą rodzica pozbawionego kontaktu. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi o tym, czy zasądzone kwoty zostały zapłacone ani czy po tych orzeczeniach dziecko wróciło do kontaktów z drugim rodzicem. Państwo liczy wydane sankcje, a nie odbudowane relacje. Badanie IWS pokazuje tę lukę również na poziomie konkretnych spraw: w analizowanych aktach nie było informacji o egzekucji zasądzonych kwot. Były za to deklaracje rodziców, że są gotowi płacić, ale kontaktów nadal nie umożliwią.

Kolejnym problemem jest długotrwałość procedury. Badanie IWS z 2025 r., obejmujące 152 sprawy zakwalifikowane do analizy, wykazało, że postępowanie o samo zagrożenie zapłatą trwało średnio **244 dni**. W sprawach o nakazanie zapłaty średnia wynosiła **295 dni**. Połowa odpowiedzi w ankiecie sędziowskiej wskazywała, że przepisy nie spełniają swojej funkcji i nie są skuteczne, a około **31%** – że zasadniczo spełniają swoją funkcję, ale wymagają zmian.

INSTRUMENTALNE ZARZUTY PRZEMOCY BYWAJĄ NARZĘDZIEM SPORU I WYDŁUŻAJĄ POSTĘPOWANIE

Zarzuty przemocy bywają wykorzystywane do uzyskania przewagi w sporze o dziecko. Zgodnie z badaniem IWS niemal połowa zarzutów poddanych klasyfikacji (23 z 49) została zakwalifikowana jako instrumentalne, czyli nieznajdujące potwierdzenia w dowodach, a ze względu na sposób ich podnoszenia służące przede wszystkim walce procesowej.

Jednocześnie sprawy, w których pojawiły się zarzuty przemocy, trwały przed sądem pierwszej instancji średnio 13,1 miesiąca, wobec 7,6 miesiąca w sprawach bez takich zarzutów. Długie oczekiwanie na wyjaśnienie zarzutów i rozstrzygnięcie o pieczy lub kontaktach może utrwalać rozłąkę dziecka z rodzicem i osłabiać ich więź. Jeżeli przemoc rzeczywiście występuje, zwłoka może natomiast opóźniać skuteczną ochronę.

TYMCZASOWE ROZSTRZYGNIĘCIE O DZIECKU CZĘSTO PRZESĄDZA O WYROKU

Na początku sprawy, zanim sąd zbierze materiał dowodowy, zapada postanowienie o zabezpieczeniu: ustala, z kim dziecko mieszka i jak wyglądają jego kontakty z drugim rodzicem. Obowiązuje aż do prawomocnego zakończenia sprawy, a więc przez długie miesiące – dla dziecka to nie jest stan przejściowy, tylko codzienność na cały czas procesu. Ustawa nie określa przy tym, jaki model pieczy sąd ma na ten czas przyjąć. Nie ma żadnego rozwiązania domyślnego – sąd orzeka tak, jak stosownie do okoliczności uzna za odpowiednie.

Tymczasowe rozstrzygnięcie funkcjonuje miesiącami. W konsekwencji sąd orzekający o pieczy zastaje dziecko przyzwyczajone do jednego domu, a jego więź z drugim rodzicem już osłabioną. Rodzic, który na starcie sprawy doprowadzi do ograniczenia kontaktów, może w ten sposób przesądzić jej wynik, zanim

sąd ją zbada. Pisze o tym wprost uzasadnienie rządowego projektu UD349: jedno z rodziców „swoimi działaniami zrywającymi więź między dzieckiem a drugim rodzicem uniemożliwi sądowi ustalenie pieczy współdzielonej w orzeczeniu kończącym postępowanie sądowe".

PAŃSTWO NIE MA PEŁNEGO OBRAZU SKALI I SKUTKÓW PROBLEMU

Państwo nie gromadzi pełnych danych o faktycznym podziale pieczy nad dziećmi, skuteczności egzekwowania kontaktów ani wykorzystywaniu procedur ochronnych w sporach rodzicielskich. W odpowiedzi W odpowiedzi na interpelację nr 16326 posła Przemysława Wiplera Pełnomocnik Rządu do Spraw Równości potwierdziła otrzymywanie sygnałów o wykorzystywaniu „Niebieskich Kart" w konfliktach okołorozwodowych, ale nie przedstawiła danych pozwalających ocenić skalę tego zjawiska. Zauważyła jednak problem i zapowiedziała utworzenie rejestru, który ma umożliwić gromadzenie bardziej szczegółowych informacji.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

PIECZA WSPÓŁDZIELONA JAKO ZASADA

Wprowadzimy do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego zasadę, że dobro dziecka co do zasady realizuje się przez wychowanie przez oboje rodziców i utrzymywanie z nimi więzi. Rozstanie rodziców nie powinno oznaczać odsunięcia jednego z nich od codziennego życia dziecka.

Gdy sąd pozostawia wykonywanie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom, piecza współdzielona będzie rozwiązaniem domyślnym – dziecko będzie mieszkało z każdym z nich w powtarzających się, porównywalnych okresach. Sąd będzie mógł orzec inaczej, jeżeli wymaga tego dobro dziecka, wskazując konkretne powody odstąpienia od tej zasady.

Porównywalne okresy nie oznaczają sztywnego podziału czasu na pół. Harmonogram powinien uwzględniać wiek i zdrowie dziecka, jego naukę, odległość między domami oraz możliwości osobistego sprawowania pieczy przez rodziców. Sąd uwzględni również zdanie dziecka odpowiednio do jego wieku i dojrzałości, bez obarczania go wyborem między matką a ojcem. Rodzeństwo powinno wychowywać się wspólnie, chyba że jego dobro wymaga innego rozwiązania.

Sam konflikt między rodzicami, brak porozumienia ani sprzeciw jednego z nich nie będą wystarczającą podstawą odmowy orzeczenia pieczy współdzielonej. Sąd będzie musiał ustalić, jakie konkretne okoliczności przemawiają przeciwko niej ze względu na dobro dziecka. Jeżeli przeszkoda jest przejściowa, ustali harmonogram wprowadzenia pieczy współdzielonej, dostosowany do sytuacji dziecka.

WSPÓLNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ I POSZANOWANIE POROZUMIEŃ RODZICÓW

Rodzice sprawujący pieczę współdzieloną będą zobowiązani wzajemnie informować się o zdrowiu, edukacji i bieżących sprawach dziecka oraz przekazywać dokumenty potrzebne do sprawowania opieki. Żaden z nich nie może ograniczać udziału drugiego przez zatrzymywanie dokumentów lub ukrywanie istotnych informacji.

Wprowadzimy wyraźną ochronę przed jednostronną przeprowadzką dziecka, która istotnie utrudnia wykonywanie pieczy lub kontaktów. Taka zmiana będzie wymagała zgody drugiego uprawnionego rodzica albo rozstrzygnięcia sądu. Kryterium będzie rzeczywisty wpływ przeprowadzki na życie dziecka i wykonywanie obowiązków rodzicielskich. Zapewnimy przy tym możliwość natychmiastowego schronienia przed przemocą i pilnego uzyskania ochrony sądowej.

Pierwszeństwo będzie miało porozumienie rodziców zgodne z dobrem dziecka, także wypracowane w mediacji. Umożliwimy późniejsze zgodne zmiany ustaleń o pieczy, kontaktach i alimentach w formie aktu notarialnego, bez konieczności każdorazowego wszczynania nowego postępowania. Odpis aktu otrzyma sąd, z zachowaniem możliwości interwencji, gdy zmiana zagraża dobru dziecka.

Przy ustalaniu alimentów uwzględnimy rzeczywisty podział pieczy, ponoszone wydatki oraz sytuację materialną rodziców. Piecza współdzielona nie będzie automatycznie znosiła obowiązku alimentacyjnego. Szczegółowe rozwiązania przedstawiamy w podrozdziale dotyczącym alimentów na dzieci.

TYMCZASOWE ROZSTRZYGNIĘCIE MA CHRONIĆ WIĘŹ Z OBOJGIEM RODZICÓW

Piecza współdzielona będzie rozwiązaniem domyślnym również na czas postępowania. Jeżeli obojgu rodzicom przysługuje władza rodzicielska, sąd zastosuje ją w postanowieniu o zabezpieczeniu, chyba że dobro dziecka wymaga innego rozstrzygnięcia albo rodzic nie chce osobiście sprawować pieczy. Chodzi o odmowę podjęcia opieki nad dzieckiem, a nie o sprzeciw wobec udziału drugiego rodzica w jego wychowaniu.

Odstępując od pieczy współdzielonej, sąd wskaże konkretne przyczyny i określi sposób utrzymywania relacji dziecka z drugim rodzicem, odpowiedni do jego bezpieczeństwa i potrzeb. Wnioski o zmianę zabezpieczenia z powodu utrudniania kontaktów lub zagrożenia dobra dziecka będą rozpoznawane w trybie pilnym.

Stan powstały wskutek bezpodstawnego ograniczania kontaktów nie będzie sam w sobie wystarczającym uzasadnieniem utrwalenia go w wyroku. Sąd uwzględni aktualną sytuację dziecka, ale zbada również przyczyny osłabienia więzi i określi sposób jej odbudowania. Sam upływ czasu nie może przemawiać na korzyść rodzica, który bezpodstawnie doprowadził do rozłąki.

ZARZUTY PRZEMOCY BADANE SZYBKO I RZETELNIE

Zarzuty przemocy wobec dziecka lub drugiego rodzica będą badane w pierwszej kolejności w sprawach o pieczę lub kontakty. Sąd rodzinny samodzielnie oceni zagrożenie i podejmie niezbędne działania ochronne, bez oczekiwania na prawomocne zakończenie sprawy karnej. Zlecając wywiad kuratorowi lub opinię biegłym, wskaże konkretne okoliczności dotyczące przemocy, które wymagają wyjaśnienia.

Samo wszczęcie procedury „Niebieskie Karty" lub złożenie zawiadomienia nie będzie automatycznie wyłączało pieczy współdzielonej. O sposobie zabezpieczenia zdecyduje pilna ocena dostępnych informacji i rzeczywistego zagrożenia. Zależnie od ustaleń sąd będzie mógł określić bezpieczny sposób przekazywania dziecka, zarządzić kontakty nadzorowane, ograniczyć je albo zakazać ich, gdy wymaga tego ochrona dziecka.

Stwierdzona przez sąd przemoc wobec dziecka lub drugiego rodzica będzie podstawą odstąpienia od pieczy współdzielonej. Świadome posługiwanie się fałszywymi oskarżeniami sąd uwzględni przy ocenie sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej. Niepotwierdzenie zarzutu nie będzie samo w sobie dowodem jego świadomego zmyślenia.

Szczegółowe zmiany procedur ochronnych przedstawiamy w podrozdziale „Ochrona przed przemocą domową".

SZYBKIE I SKUTECZNE WYKONYWANIE ORZECZEŃ O KONTAKTACH

Wprowadzimy pilny tryb rozpoznawania spraw o niewykonywanie kontaktów z dzieckiem – zarówno na etapie ostrzeżenia rodzica o obowiązku zapłaty za kolejne naruszenia, jak i nakazania zapłaty. Ustawa określi krótki termin rozpoznania tych spraw. Sąd będzie również zbierał dowody potrzebne do ustalenia, dlaczego kontakty nie są wykonywane.

Ostrzeżenie o nakazaniu zapłaty określonej sumy za każde naruszenie będzie co do zasady zamieszczane już w orzeczeniu ustalającym kontakty, także na czas procesu. Rodzic nie będzie musiał rozpoczynać osobnego postępowania wyłącznie po to, by uzyskać takie ostrzeżenie. Nakazanie zapłaty będzie wymagało zbadania konkretnych naruszeń i ich przyczyn.

Interwencja sądu nie będzie kończyła się na zasądzeniu pieniędzy. Sąd wyznaczy termin skontrolowania, czy kontakty zostały wznowione i są regularnie wykonywane. W razie potrzeby połączy środki finansowe ze wsparciem kuratora, pomocą psychologiczną lub skierowaniem do mediacji, jeżeli pozwala na nią sytuacja rodziny. Dalsze naruszenia będą prowadziły do ponownej oceny zastosowanych środków, a w uzasadnionych przypadkach także sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej i pieczy.

Samo powołanie się na odmowę dziecka nie będzie wystarczało do odstąpienia od nakazania zapłaty. Sąd zbada, z czego wynika odmowa – w szczególności czy jest następstwem doświadczeń dziecka w relacji z drugim rodzicem, czy nakłaniania go do odrzucenia kontaktów lub innych zachowań rodzica sprawującego pieczę. Wysłucha dziecko odpowiednio do jego wieku, dojrzałości i stanu zdrowia, a w razie potrzeby zasięgnie opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów (OZSS). Nie będzie podstaw do nakazania zapłaty, jeżeli niewykonanie kontaktu wynikało z zachowania dziecka niewywołanego przez rodzica sprawującego pieczę (powyższe wynika z wyroku TK SK 3/20 z dnia 22 czerwca 2022 r.). Tryb pilny nie może pomijać tych ustaleń.

REALNE SANKCJE ZA UDAREMNIANIE KONTAKTÓW Z DZIECKIEM

Pojedyncze, zawinione naruszenie obowiązku umożliwienia kontaktu z dzieckiem, w tym wydania dziecka na ustalony kontakt, będzie wykroczeniem, a uporczywe udaremnianie kontaktów – przestępstwem. Ściganie będzie następowało na wniosek osoby pokrzywdzonej.

Rodzic nie będzie karany za odmowę kontaktu przez dziecko, za którą nie ponosi winy. Karze nie będzie również podlegało niewykonanie obowiązku z powodu obiektywnej niemożności jego wykonania albo konieczności ochrony dziecka lub siebie przed przemocą lub bezpośrednim niebezpieczeństwem. Rodzic powołujący się na potrzebę ochrony powinien niezwłocznie wystąpić o interwencję właściwych organów lub zmianę rozstrzygnięcia sądu. Przy ocenie jego zachowania sąd uwzględni rzeczywistą możliwość podjęcia takich działań.

Samo niewykonanie kontaktu nie będzie wystarczało do skazania. Sąd będzie musiał ustalić przyczyny naruszenia i winę osoby oskarżonej.

Celem sankcji będzie doprowadzenie do regularnego wykonywania kontaktów. Za wykroczenie przewidzimy naganę lub grzywnę, a za przestępstwo – przede wszystkim grzywnę lub ograniczenie wolności. Rzeczywiste i trwałe wznowienie kontaktów będzie przemawiało za złagodzeniem kary. Pozbawienie wolności pozostanie środkiem ostatecznym.

GROMADZENIE DANYCH I EWALUACJA SKUTECZNOŚCI ROZWIĄZAŃ

Ministerstwo Sprawiedliwości będzie corocznie publikowało dane o orzekanych modelach pieczy, zabezpieczeniach na czas procesu, czasie rozpoznawania spraw o wykonywanie kontaktów oraz zasądzonych i wyegzekwowanych kwotach.

Sprawozdawczość obejmie również informację, czy po interwencji sądu kontakty zostały wznowione i czy są regularnie wykonywane. Dane o orzeczeniach uzupełnią okresowe badania faktycznego podziału pieczy nad dziećmi.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Ustanowienie pieczy współdzielonej jako zasady, również na czas procesu, wymaga przede wszystkim zmian legislacyjnych. Dodatkowe koszty wiążą się ze sprawnym rozpoznawaniem spraw, dostępnością kuratorów i OZSS, kontrolą wykonywania kontaktów oraz gromadzeniem danych. Penalizacja udaremniania kontaktów oznacza również dodatkowe postępowania w sprawach o wykroczenia i przestępstwa.

Obciążenie sądów powinny ograniczyć notarialne zmiany zgodnych ustaleń rodziców oraz zamieszczanie ostrzeżenia finansowego już w orzeczeniu o kontaktach, bez potrzeby prowadzenia osobnego postępowania. Jasne zasady pieczy mogą ograniczyć część sporów, choć skali oszczędności nie można obecnie określić.

Najważniejszy oczekiwany efekt jest pozafinansowy: ochrona więzi dziecka z obojgiem rodziców i ograniczenie możliwości jej zrywania przez przeciąganie sprawy lub ignorowanie orzeczeń. Warunkiem powodzenia jest sprawne badanie sytuacji dziecka, tak aby egzekwowanie kontaktów szło w parze z ochroną przed rzeczywistą przemocą.

09

Alimenty na dzieci – jawne tabele, nakaz zamiast procesu, jasna granica obowiązku

ABSTRAKT

Koniec z miesiącami czekania na alimenty – jawne tabele i nakaz zamiast procesu!

Rodzice powinni móc przewidzieć wysokość alimentów i szybko uzyskać rozstrzygnięcie. Dziś brakuje przejrzystej metody wyliczania kwot, postępowania trwają miesiącami, a spór o podział opieki nad dzieckiem splata się ze sporem o pieniądze. Szczególny obowiązek alimentacyjny nie ma też określonej granicy wieku, a uchylenie zasądzonych alimentów wymaga kolejnego postępowania.

Wprowadzimy jawne tabele alimentacyjne uwzględniające dochody rodziców, potrzeby dziecka, miejsce zamieszkania, wielkość rodziny i rzeczywisty podział pieczy. W typowych sprawach referendarz wyda bez rozprawy natychmiast wykonalny nakaz alimentacyjny, z możliwością zakwestionowania kwoty przed sądem. Szczególny obowiązek rodziców zakończy się z pełnoletnością dziecka albo ukończeniem szkoły średniej, jeżeli dziecko uczy się w niej w dniu osiemnastych urodzin. Zachowamy ochronę osób niesamodzielnych z powodu niepełnosprawności oraz możliwość dochodzenia alimentów przez dorosłe dziecko znajdujące się w niedostatku.

#PRZEJRZYSTOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

BRAK ZOBIEKTYWIZOWANYCH KRYTERIÓW USTALANIA WYSOKOŚCI ALIMENTÓW

Kodeks rodzinny i opiekuńczy uzależnia wysokość alimentów od usprawiedliwionych potrzeb dziecka oraz możliwości zarobkowych i majątkowych rodzica (art. 135 § 1 k.r.o.). Nie określa jednak sposobu przeliczenia tych ogólnych kryteriów na konkretną kwotę ani zasad ustalania udziału dziecka w kosztach wspólnego gospodarstwa domowego, w tym mieszkania. Wskazówek dostarcza orzecznictwo, między innymi uchwała Sądu Najwyższego z 1987 r., ale nie zastępuje ono przejrzystej metody wyliczenia świadczenia. Indywidualna ocena sytuacji dziecka i rodziców jest potrzebna. Brakuje jednak wspólnego punktu odniesienia, który pozwalałby porównać podobne sytuacje i oszacować należne alimenty jeszcze przed rozpoczęciem sporu.

TABLICA MINISTERSTWA: WYCOFANA PO DWÓCH DNIACH

Potrzebę wspólnych zasad potwierdzają postulaty sędziów i pełnomocników dotyczące tabel alimentacyjnych lub nakazu alimentacyjnego dla spraw typowych. Próbę opracowania pomocniczej tablicy podjęło również Ministerstwo Sprawiedliwości, jednak opublikowany 23 lipca 2025 r. materiał wycofało po dwóch dniach.

Zastrzeżenia dotyczyły również przejrzystości jej przygotowania. Ministerstwo ujawniło podstawowe założenia obliczeń, ale dokumentację prac uznało za wewnętrzną i jej nie udostępniło. Z odpowiedzi na interpelację posła Przemysława Wiplera wynika ponadto, że nie zbadano podstawowych skutków wprowadzenia rzeczonego rozwiązania.

Tablica uwzględniała przy tym tylko jeden model: dziecko mieszka z jednym rodzicem, a z drugim utrzymuje kontakty w ograniczonym zakresie. Nie określono sposobu przeliczania kwot przy pieczy współdzielonej, szerszym zakresie kontaktów lub podziale opieki nad rodzeństwem między rodziców. Dla takich przypadków tablica nie dawała żadnego punktu odniesienia.

ZABEZPIECZENIE JEST DŁUGOTRWAŁE I ZAZWYCZAJ WYŻSZE NIŻ ZASĄDZONE ALIMENTY

Sprawy o alimenty opierają się głównie na dokumentach, a mimo to w niektórych sądach na wyrok czeka się nawet rok. Na ten czas sąd ustala kwotę tymczasową, a w sprawach o alimenty wystarczy do tego samo uprawdopodobnienie roszczenia, a nie jego udowodnienie (art. 753 § 1 k.p.c.). Postanowienie zapada więc wcześnie i na niepełnym materiale, opierając się na żądaniu pozwu – a to bywa świadomie zawyżane, bo pełnomocnicy wiedzą, że sąd kwoty obniża.

Postanowienie obowiązuje do uprawomocnienia się wyroku (art. 754^1 § 1 k.p.c.). Obowiązany może żądać jego zmiany, ale tylko wtedy, gdy przyczyna zabezpieczenia odpadnie albo się zmieni (art. 742 § 1 k.p.c.) – sama nietrafność pierwotnej oceny podstawą nie jest. W rezultacie jeden z rodziców przez czas trwania postępowania płaci kwotę wyższą od tej, którą sąd ostatecznie uzna za należną. Nadpłaconych alimentów co do zasady się nie odzyskuje, bo zostały zużyte na bieżące utrzymanie dziecka (art. 409 i art. 410 § 2 k.c.).

SPÓR O DZIECKO STAJE SIĘ SPOREM O PIENIĄDZE

Kodeks dopuszcza, by obowiązek alimentacyjny był wykonywany w całości lub w części przez osobiste starania o dziecko, a drugi rodzic pokrywał w całości lub w części koszty jego utrzymania (art. 135 § 2 k.r.o.). Nie mówi jednak, jak przeliczyć te starania na pieniądze, więc w praktyce podział wychodzi zero-jedynkowy: rozstrzygnięcie o tym, u kogo dziecko mieszka, przesądza zarazem, kto alimenty płaci, a kto je otrzymuje. W efekcie spór o to, gdzie dziecko mieszka, jest dla obojga rodziców także sporem o pieniądze.

Badania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości pokazują skutek: w odpowiedzi na pozew o alimenty rodzice wszczynają sprawy o pieczę naprzemienną wraz z wnioskiem o obniżenie alimentów. Sądy traktują więc podejrzliwie wszystkie takie wnioski – także te, za którymi stoi wyłącznie troska o dziecko – zakładając, że rodzic kieruje się pobudkami finansowymi. Problem dostrzega również państwo: rządowy projekt UD349 pozwala sądowi przy pieczy współdzielonej odstąpić od orzekania o kosztach utrzymania dziecka, ale nie mówi, jak te koszty w takim układzie liczyć (art. 58 § 1e k.r.o. w brzmieniu projektu UD349). Dopóki pieniądze idą za „miejscem zamieszkania" dziecka, a nie za rzeczywistym udziałem rodziców w jego utrzymaniu, każdy wniosek o pieczę współdzieloną będzie czytany jako ruch finansowy – także wtedy, gdy nim nie jest.

PEŁNOLETNIE DZIECKO ZACHOWUJE UPRZYWILEJOWANE PRAWO DO ALIMENTÓW

Obowiązek alimentacyjny obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo, a żądać alimentów można co do zasady tylko w niedostatku – tak jest, gdy o alimenty występuje rodzic do dorosłego dziecka, dziadek do wnuka albo brat do brata (art. 128 i art. 133 § 2 k.r.o.). Jedyny wyjątek to obowiązek rodziców wobec dziecka, które nie jest jeszcze w stanie utrzymać się samodzielnie: obejmuje wszystkie jego usprawiedliwione potrzeby, a dziecko ma prawo do stopy życiowej równej stopie życiowej rodziców (art. 133 § 1 k.r.o.). Wyjątek ten nie ma granicy wieku ani etapu edukacji – nie wygasa z pełnoletnością

ani z ukończeniem szkoły średniej, trwa w czasie studiów, także wtedy, gdy dziecko ma już zawód. Zdrowy, pełnoletni absolwent ma więc wobec rodzica silniejsze roszczenie niż schorowany rodzic wobec dorosłego dziecka.

Dorosłe dzieci, które naprawdę nie są w stanie się utrzymać, chroni zasada ogólna – choroba albo niepełnosprawność to niedostatek. Pełnoletni, który skończył szkołę, sam decyduje, czy podejmie pracę, czy i gdzie będzie studiować i jak długo, a koszt tej decyzji ponosi rodzic. Alimenty zasądzone na małoletniego nie wygasają przy tym same – żeby je zakończyć, rodzic musi wytoczyć proces własnemu dziecku i wykazać, że może się ono już utrzymać albo nie dokłada starań, by to osiągnąć (art. 133 § 3 i art. 138 k.r.o.).

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

TABELE ALIMENTACYJNE

Ustawa określa kryteria tabel: dochody netto obojga rodziców, liczbę i wiek dzieci, miejsce zamieszkania dziecka oraz model opieki. Na tej podstawie Minister Sprawiedliwości ogłasza tabele w rozporządzeniu – razem z metodą wyliczenia i danymi, na których się opiera – i aktualizuje je co roku; pierwsze poprzedzają konsultacje i ocena skutków. Kwota z tabeli obejmuje wprost udział dziecka w kosztach utrzymania mieszkania, więc spór o to, czy czynsz i media należą do potrzeb dziecka, przestaje istnieć. Tabele chronią minimum egzystencji zobowiązanego i określają górną granicę łącznych świadczeń. Jeżeli zobowiązany nie wykazuje dochodu albo wykazuje dochód niższy od minimalnego wynagrodzenia, a nie wykaże niezdolności do pracy, tabela przyjmuje dochód równy minimalnemu wynagrodzeniu – to nie jest nowa surowość, lecz wpisanie do ustawy reguły, którą Sąd Najwyższy sformułował w 1987 r. Kwota z tabeli jest należna, dopóki strona nie wykaże, że sprawa od niej odbiega: kto domaga się więcej – z powodu choroby, niepełnosprawności, szczególnych potrzeb edukacyjnych czy bardzo wysokich dochodów zobowiązanego – albo mniej, dowodzi tego w zwykłym postępowaniu.

NAKAZ ALIMENTACYJNY ZAMIAST PROCESU

Rodzic składa wniosek na urzędowym formularzu, bez zestawień wydatków i bez pełnomocnika. Referendarz sądowy wydaje nakaz alimentacyjny bez rozprawy, w kwocie z tabeli, a dane o dochodach obojga rodziców pobiera sam – z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i z administracji skarbowej. Nakaz podlega natychmiastowemu wykonaniu, tak jak dziś wyrok zasądzający alimenty (art. 333 § 1 pkt 1 k.p.c.). Dziecko dostaje więc pieniądze bez czekania na rozprawę, a żaden z rodziców nie musi dowodzić, ile kosztuje wychowanie.

Sprzeciw którejkolwiek ze stron przenosi sprawę do zwykłego postępowania, w którym każdy może wykazać, że jego sytuacja odbiega od tabeli. Dopiero na tym etapie obowiązuje próba mediacji. Tą samą drogą – wniosek, nakaz, ewentualny sprzeciw – przebiega późniejsza zmiana wysokości alimentów, gdy zmienią się dochody rodziców albo potrzeby dziecka.

ALIMENTY IDĄ ZA UDZIAŁEM W KOSZTACH, NIE ZA „MIEJSCEM ZAMIESZKANIA" DZIECKA

Tabela wylicza udział każdego z rodziców w kosztach utrzymania dziecka proporcjonalnie do ich dochodów i pomniejsza go o koszty ponoszone wtedy, gdy dziecko u niego mieszka; świadczenie płaci ten, którego udział jest wyższy – w wysokości różnicy. Piecza współdzielona sama przez się nie znosi więc obowiązku alimentacyjnego: znosi go dopiero zbieg równego czasu i porównywalnych dochodów, a przy rażącej różnicy w zamożności rodziców świadczenie jest należne mimo równego podziału czasu, bo

poziom życia dziecka nie może zależeć od tego, w którym domu akurat przebywa. Rozstrzygnięcie o tym, gdzie dziecko mieszka, przestaje być rozstrzygnięciem o pieniądzach – rodzice mogą spierać się o dziecko, a nie o to, ile będzie kosztowało.

GRANICA OBOWIĄZKU: PEŁNOLETNOŚĆ ALBO KONIEC SZKOŁY ŚREDNIEJ

Szczególny obowiązek alimentacyjny rodziców trwa do osiągnięcia przez dziecko pełnoletności, a jeżeli w tym dniu uczy się ono w szkole średniej – do jej ukończenia. Z tą chwilą alimenty ustalone orzeczeniem, nakazem, ugodą lub aktem notarialnym wygasają z mocy prawa: rodzic nie musi wytaczać procesu własnemu dziecku, a dorosłe dziecko wie z góry, do kiedy otrzyma wsparcie. Po tej dacie może dochodzić alimentów samodzielnie, we własnym imieniu, na zasadach dotyczących wszystkich krewnych – jeżeli znajduje się w niedostatku (art. 128 i art. 133 § 2 k.r.o.) – i wnosić o zabezpieczenie od pierwszego dnia sprawy. Granica nie dotyczy dziecka, które z powodu niepełnosprawności nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie; wobec niego obowiązek rodziców trwa bez ograniczenia wieku. Osoby, które w dniu wejścia w życie zmian otrzymują alimenty jako pełnoletnie, obejmie okres przejściowy.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty obejmą opracowanie i aktualizację tabel, połączenie systemów sądowych z rejestrami dochodów oraz obsadę i szkolenie referendarzy.

Tryb nakazowy i wspólne zasady obliczeń powinny odciążyć sędziów i ograniczyć spory o kwoty. Automatyczne wygaśnięcie szczególnego obowiązku zmniejszy liczbę spraw o uchylenie alimentów wobec pełnoletnich dzieci, choć niewielka część z nich zapewne wystąpi z żądaniami opartymi na niedostatku.

Najważniejszy efekt to szybsze uzyskanie wykonalnego rozstrzygnięcia i większa przewidywalność alimentów. Uwzględnienie podziału kosztów utrzymania dziecka powinno ograniczyć finansowe podłoże sporów o pieczę.

09

Rozwód bez orzekania o winie, po rozstrzygnięciu spraw dzieci i majątku – mniej konfliktu, większa ochrona dzieci

ABSTRAKT

Koniec z wojną o winę – najpierw majątek i dzieci, rozwód na końcu!

Rozwód powinien kończyć zasadnicze spory związane z rozstaniem. Dziś ustalanie winy wydłuża postępowanie i zaostrza konflikt, a podział majątku często pozostaje na kolejne lata. Niepewność dotycząca mieszkania i finansów utrudnia porozumienie w sprawach dzieci, które ponoszą konsekwencje przedłużającego się sporu rodziców.

Zniesiemy orzekanie o winie i połączymy rozstrzygnięcia dotyczące skutków rozstania w jednym postępowaniu: najpierw majątek, następnie piecza, kontakty i alimenty na dzieci, a na końcu rozwód. Porozumienie ułatwi bezpłatna mediacja rodzinna. Kwestie nieuzgodnione rozstrzygnie sąd. Sprawy niecierpiące zwłoki będą rozpoznawane od razu, a długotrwałe rozliczenia majątkowe nie będą musiały opóźniać samego rozwodu. Celem jest uporządkowanie sytuacji rodziny i ograniczenie obciążenia dzieci konfliktem.

#UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEMY

SPÓR O WINĘ PRZEDŁUŻA POSTĘPOWANIE I ZAOSTRZA KONFLIKT

Postępowanie dowodowe w przedmiocie winy może znacząco wydłużać sprawę rozwodową i pogłębiać konflikt. Wymaga przesłuchiwania świadków z obu rodzin, analizy prywatnej korespondencji i odtwarzania życia intymnego małżonków. W 2024 r. sądy orzekły 57,5 tys. rozwodów; w około **16%** z nich – ponad 9 tys. spraw – orzekły o winie jednego lub obojga małżonków. Skutki prawne tego rozstrzygnięcia są wąskie: wina wpływa przede wszystkim na obowiązek alimentacyjny między byłymi małżonkami, a małżonek wyłącznie winny co do zasady nie może uzyskać rozwodu bez zgody drugiego. Wyjątkiem jest odmowa zgody sprzeczna z zasadami współżycia społecznego (art. 56 § 3 i art. 60 k.r.o.). Koszt procesowy i psychologiczny sporu jest natomiast wysoki – i ponoszą go także dzieci, których rodzice przez lata gromadzą przeciwko sobie materiał dowodowy.

KOLEJNOŚĆ ROZSTRZYGNIĘĆ JEST ODWRÓCONA WOBEC LOGIKI SPORU

Sąd orzeka rozwód razem z rozstrzygnięciem o władzy rodzicielskiej i alimentach na dzieci, a co do zasady również o kontaktach. Na zgodny wniosek stron może odstąpić od orzekania o kontaktach. Podziału majątku wspólnego może dokonać w wyroku rozwodowym tylko wtedy, gdy nie spowoduje to nadmiernej zwłoki, dlatego rozliczenie majątku często pozostaje do odrębnego postępowania (art. 58 § 1, § 1b i § 3 k.r.o.). Strony negocjują sprawy dzieci, nie wiedząc, jak zostanie podzielony majątek, a spór majątkowy może toczyć się latami po rozwodzie. Rozstrzygnięcie o majątku zostaje więc odłożone, choć niepewność dotycząca mieszkania i finansów utrudnia ustalenie warunków życia rodziny po rozstaniu.

ROZWÓD NIE KOŃCZY SPRAWY

Wyrok rozwodowy zamyka małżeństwo, ale nie zamyka wszystkich sporów. Podział majątku i rozliczenie nakładów mogą wymagać odrębnego postępowania, a spory o wykonywanie lub zmianę ustaleń dotyczących dzieci prowadzą do kolejnych spraw. Rodzina zamiast zakończenia konfliktu może otrzymać serię procesów, a sąd – kilka spraw zamiast jednej. Nie każda późniejsza sprawa wynika jednak z niedostatków wyroku rozwodowego: potrzeby dziecka i sytuacja rodziców zmieniają się z czasem.

Problemem bywa również powierzchowne zbadanie sytuacji dziecka przed rozwodem. W badaniu IWS obejmującym 23 sprawy zakończone prawomocnym orzeczeniem pieczy naprzemiennej w 2014 r. w **56%** spraw sądy nawet pośrednio nie poznały stanowiska dziecka co do rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej, a w ponad **14%** opinia dziecka padła wyłącznie w wywiadzie kuratora. Autor nazywa to wprost fasadowością postępowania w zakresie rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej i kontaktach.

MEDIACJA JEST RZADKO STOSOWANA

Rozstający się rodzice muszą ustalić zasady opieki nad dziećmi i rozliczyć wspólny majątek. Mediacja może pomóc w osiągnięciu porozumienia, ale jej koszt stanowi dodatkowe obciążenie obok wydatków związanych z rozstaniem i postępowaniem sądowym. Dla osób, które nie mogą skorzystać z bezpłatnej pomocy i których nie stać na mediację odpłatną, uzgodnienie spraw dziecka i warunków rozstania może być trudniejsze.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ZNIESIENIE ORZEKANIA O WINIE

Sąd orzeka rozwód po ustaleniu, że rozkład pożycia jest zupełny i trwały, bez rozstrzygania o winie któregokolwiek z małżonków. Znika postępowanie dowodowe poświęcone ustalaniu winy, a wraz z nim ograniczenie możliwości uzyskania rozwodu przez małżonka wyłącznie winnego. Zachowanie małżonka pozostaje istotne tam, gdzie ma znaczenie dla dziecka – w rozstrzygnięciach o pieczy i kontaktach, w szczególności gdy chodzi o przemoc stwierdzoną przez sąd – oraz tam, gdzie stanowi czyn zabroniony. Skutki majątkowe dotychczas wiązane z winą, przede wszystkim alimenty między byłymi małżonkami, reguluje podrozdział o stosunkach majątkowych małżonków.

NAJPIERW MAJĄTEK I DZIECI, ROZWÓD NA KOŃCU

Sprawa rozwodowa staje się jednym postępowaniem, w którym sąd rozstrzyga w ustalonej kolejności:

- Sprawy majątkowe – podział majątku wspólnego albo rozliczenie dorobku oraz korzystanie ze wspólnego mieszkania;
- Piecza i kontakty – według zasad pieczy współdzielonej;
- Alimenty na dzieci – według tabel, uwzględniających ustalony już model opieki;
- Rozwód – gdy wszystkie skutki rozstania są uregulowane.

Każdy etap kończy się porozumieniem zatwierdzonym przez sąd albo prawomocnym orzeczeniem częściowym. Sąd uwzględnia sprawy majątkowe skutecznie rozliczone przez małżonków w ugodzie lub akcie notarialnym, bez ponownego rozstrzygania tych samych kwestii. Porozumienia dotyczące dzieci podlegają ocenie sądu pod kątem ich dobra.

Ta kolejność pozwala już na początku rozstrzygnąć spór majątkowy, który często podtrzymuje konflikt, i ustalać sprawy dzieci przy znanej sytuacji finansowej rodziców. Rozwód będzie zwieńczeniem uporządkowania spraw majątkowych i spraw dzieci. Taka kolejność ma zachęcać małżonków do sprawnego porozumienia i ograniczać obciążenie dzieci konfliktem. Kwestie, których nie uda się uzgodnić, rozstrzygnie sąd.

Jeżeli rozliczenie majątku wymaga długotrwałego postępowania, sąd może na wniosek małżonka orzec rozwód po rozstrzygnięciu spraw dzieci, a rozliczenie majątkowe dokończyć w tym samym postępowaniu (w badaniu IWS obejmującym 198 spraw o podział majątku blisko połowa postępowań w pierwszej instancji trwała ponad rok, a około jednej czwartej – od dwóch do pięciu lat).

SPRAWY NIECIERPIĄCE ZWŁOKI SĄD ROZSTRZYGA OD RAZU

Etapowa kolejność nie może opóźniać ochrony dziecka ani zapewnienia mu środków utrzymania. Jeżeli sprawy pieczy, kontaktów lub alimentów wymagają pilnego rozstrzygnięcia, sąd rozpoznaje je bez oczekiwania na zakończenie rozliczeń majątkowych. Gdy zebrany materiał pozwala na rozstrzygnięcie danego zagadnienia, sąd wydaje orzeczenie częściowe. Do tego czasu niezbędną ochronę zapewnia zabezpieczenie.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Zmiany dotyczą przede wszystkim przepisów i organizacji postępowania. Koszt bezpłatnej mediacji rodzinnej ujęto w rozdziale 5.

Zniesienie orzekania o winie ograniczy postępowanie dowodowe w sprawach, w których małżonkowie żądają jej ustalenia. Łączne rozpoznawanie spraw majątkowych i rodzinnych powinno ograniczyć potrzebę prowadzenia odrębnych postępowań, choć będzie wymagało szerszego zakresu pracy sądu rozwodowego. Skala odciążenia sądów i ewentualnych oszczędności wymaga oszacowania.

Sam rozwód może nastąpić później, ale małżonkowie powinni kończyć postępowanie z uporządkowanymi sprawami majątku i dzieci. Najważniejszym efektem ma być ograniczenie konfliktu oraz obciążenia dzieci przedłużającym się sporem rodziców.

Rozdzielność majątkowa zamiast wspólności z mocy prawa – mniej sporów, większa pewność obrotu

ABSTRAKT

Koniec z PRL-owską wspólnością majątkową – o tym, co wspólne, zdecydują sami małżonkowie!

Zasada, że ślub łączy majątki, pochodzi z 1950 roku – z gospodarki centralnie planowanej, w której prywatnej przedsiębiorczości prawie nie było. Zrywamy z legislacyjnym dziedzictwem PRL. Dziś o tym, co wspólne, powinni decydować sami małżonkowie.

Wprowadzimy rozdzielność majątkową jako ustrój domyślny i zniesiemy alimenty między byłymi małżonkami.

Za długi będzie odpowiadał ten małżonek, który je zaciągnął. Majątek jednego małżonka przestaje być zabezpieczeniem kredytów i ryzyka gospodarczego drugiego, a dorobek firmy nie wejdzie do podziału przy rozwodzie. Rozwód będzie kończył także zależność finansową. Po zmianie małżonkowie rozliczą się raz i nic ich już nie będzie łączyć.

Zlikwidujemy patologię, w której za ponowny ślub się płaci. Dziś były małżonek traci alimenty, gdy zawrze nowe małżeństwo – prawo premiuje więc życie bez ślubu.

Jednocześnie zapewnimy ochronę małżonkowi, który ograniczył pracę zarobkową dla rodziny. Mieszkanie, wyposażenie domu, samochód i oszczędności rodziny podlegają rozliczeniu, a opieka nad dziećmi i prowadzenie domu liczą się w nim na równi z zarabianiem. Mieszkanie rodziny jest chronione niezależnie od tego, do kogo należy.

#UCZCIWOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

PROBLEMY

WSPÓLNOŚĆ MAJĄTKOWA POZOSTAŁA ZASADĄ MIMO ZMIANY WARUNKÓW GOSPODARCZYCH

Wspólność majątkową jako ustrój ustawowy wprowadzono w Polsce w 1950 r. w warunkach gospodarki centralnie planowanej i ograniczania prywatnej przedsiębiorczości. Po przejściu do gospodarki rynkowej konieczna stała się przebudowa zasad zarządzania majątkiem małżonków i odpowiedzialności za długi. Przed reformą z 2004 r. rozważano również zastąpienie wspólności rozdzielnością z rozliczeniem dorobku, ale ostatecznie pozostawiono dotychczasowy ustrój domyślny. Rozdzielność z wyrównaniem dorobków wprowadzono jedynie jako możliwość wymagającą zawarcia umowy majątkowej.

Wspólność oznacza, że majątek nabywany podczas małżeństwa co do zasady staje się wspólny, niezależnie od tego, które z małżonków go nabyło. Zgoda drugiego małżonka jest potrzebna przy określonych czynnościach dotyczących tego majątku, między innymi przy sprzedaży lub obciążeniu nieruchomości i przedsiębiorstwa (art. 31 i art. 37 k.r.o.). Rozwiązanie to chroni wspólny majątek, ale zarazem wiąże decyzje gospodarcze jednego małżonka ze zgodą drugiego. Przy konflikcie lub faktycznym rozstaniu może to utrudniać zarządzanie majątkiem jeszcze przed jego podziałem.

SPORY MAJĄTKOWE WYDŁUŻAJĄ POSTĘPOWANIA I OBCIĄŻAJĄ SĄDY

Podział majątku po rozstaniu wymaga nie tylko ustalenia, komu przypadnie mieszkanie czy oszczędności. Spór może obejmować także to, co należy do majątku wspólnego, jakie były nakłady z majątków osobistych i czy udziały małżonków powinny być równe (art. 43 § 2 i art. 45 k.r.o.). Sąd musi wówczas odtworzyć rozliczenia z wielu lat małżeństwa.

Rozpoznawanie spornych rozliczeń majątkowych wydłuża postępowanie rozwodowe albo wymaga odrębnej sprawy o podział majątku (art. 58 § 3 k.r.o.). Małżonkowie dłużej czekają więc na rozstrzygnięcie albo ponoszą koszty kolejnego postępowania, a sądy zajmują się osobno rozwodem i jego skutkami majątkowymi.

Jednocześnie w latach 2013–2018 roczna liczba małżeńskich umów majątkowych zawieranych u notariusza wzrosła o ponad 14 tysięcy. Wskazuje to na rosnące zainteresowanie ustalaniem zasad majątkowych odmiennych od ustawowej wspólności.

ROZLICZENIE MAJĄTKU TRWA LATAMI

W badaniu Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości obejmującym 198 spraw o podział majątku wspólnego blisko połowa postępowań trwała w pierwszej instancji ponad rok, a około jednej czwartej – od dwóch do pięciu lat. Podziału majątku w wyroku rozwodowym sąd może dokonać tylko wtedy, gdy nie spowoduje to nadmiernej zwłoki (art. 58 § 3 k.r.o.). Rozliczenia mogą więc wymagać odrębnego postępowania i trwać długo po zakończeniu małżeństwa. Przez ten czas byli małżonkowie pozostają związani nierozliczonym majątkiem, co utrudnia samodzielne decyzje dotyczące mieszkania, oszczędności czy dalszych inwestycji.

SPÓR O ALIMENTY DLA EX-MAŁŻONKA TRWA TAKŻE PO ROZWODZIE

Rozstrzygnięcie o winie ma konsekwencje finansowe: małżonek niewinny może żądać alimentów od wyłącznie winnego nawet bez popadnięcia w niedostatek, jeżeli rozwód istotnie pogarsza jego sytuację materialną. Daje to ekonomiczną motywację do prowadzenia sporu o winę, zamiast skupienia się na warunkach rozstania (art. 60 k.r.o.).

Obowiązek alimentacyjny może następnie utrzymywać zależność finansową przez wiele lat. Gdy zobowiązany został uznany za winnego, nie obowiązuje pięcioletnia granica przewidziana co do zasady dla małżonka niewinnego. Zmiany dochodów i potrzeb mogą prowadzić do kolejnych procesów o podwyższenie, obniżenie lub uchylenie alimentów. Rozstanie pozostawia więc otwarty spór o to, w jakim zakresie były małżonek ma nadal finansować życie drugiego (art. 60 k.r.o.).

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ROZDZIELNOŚĆ MAJĄTKOWA JAKO USTRÓJ DOMYŚLNY

Z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje rozdzielność majątkowa. W czasie małżeństwa każdy z małżonków zachowuje majątek nabyty przed ślubem i później, samodzielnie nim zarządza i odpowiada za własne zobowiązania. Zgoda drugiego małżonka na sprzedaż albo obciążenie nieruchomości, gospodarstwa rolnego czy przedsiębiorstwa stanowiących majątek jednego z małżonków nie jest wymagana, z zastrzeżeniem ochrony mieszkania rodziny. Bez zmian zostaje solidarna odpowiedzialność obojga za zobowiązania zaciągnięte w sprawach wynikających z zaspokajania zwykłych potrzeb rodziny (art. 30 k.r.o.).

Wspólność majątkową (w dotychczasowym kształcie albo rozszerzoną lub ograniczoną) małżonkowie mogą ustanowić umową u notariusza (art. 47 k.r.o.). Przestaje ona być skutkiem ubocznym ślubu, a staje się wyborem. Żeby ten wybór był realny, kierownik urzędu stanu cywilnego informuje przyszłych małżonków na piśmie o ustroju majątkowym, który powstanie z chwilą zawarcia małżeństwa, o możliwości zawarcia umowy majątkowej i o jej skutkach.

ZNIESIENIE ALIMENTÓW MIĘDZY BYŁYMI MAŁŻONKAMI

Obowiązek alimentacyjny między byłymi małżonkami zostaje zniesiony.

Jego dzisiejsza konstrukcja opiera się na winie: to rozstrzygnięcie o wyłącznej winie przesądza, czy świadczenie przysługuje bez popadnięcia w niedostatek i czy jest bezterminowe (art. 60 k.r.o.). Po zniesieniu orzekania o winie (podrozdział o rozwodzie) nie ma czego do tej konstrukcji przyłożyć.

Świadczenie okresowe trzeba przy tym stale weryfikować. Zmiany dochodów i potrzeb otwierają kolejne procesy – o podwyższenie, obniżenie i uchylenie alimentów – a sąd przez lata po rozwodzie ocenia poziom życia osób, które przestały być rodziną.

Dziś obowiązek wygasa, gdy uprawniony zawrze nowe małżeństwo (art. 60 k.r.o.). Prawo karze więc finansowo za założenie nowej rodziny i premiuje związek nieformalny.

Ochronę małżonka, który ograniczył pracę zarobkową dla rodziny, przejmuje rozliczenie majątku służącego rodzinie i oszczędności, w którym prowadzenie domu i opieka nad dziećmi liczą się jako wkład. Należność ustala się raz, przy rozstaniu. Sąd może rozłożyć ją na raty, jeżeli jednorazowa zapłata byłaby dla zobowiązanego zbyt dotkliwa – kwota jest wtedy znana od początku i nie podlega późniejszym procesom o podwyższenie, obniżenie ani uchylenie.

PRZY ROZSTANIU DZIELIMY MAJĄTEK SŁUŻĄCY RODZINIE I OSZCZĘDNOŚCI

Rozdzielność nie oznacza, że przy rozwodzie każdy zachowuje wszystko, co należy do niego. Rozliczeniu podlegają przedmioty służące wspólnemu życiu – przede wszystkim mieszkanie, wyposażenie domu i samochód używany przez rodzinę – oraz oszczędności zgromadzone podczas małżeństwa, niezależnie od tego, na czyim rachunku się znajdują.

Podział uwzględnia wkład każdego z małżonków oraz dobro dzieci. Wkładem jest nie tylko zarabianie pieniędzy, lecz także prowadzenie domu, opieka nad dziećmi i nieodpłatna pomoc w działalności zarobkowej drugiego małżonka. Osoba, która ograniczyła pracę zawodową dla rodziny, zachowuje dzięki temu prawo do udziału w majątku podlegającym rozliczeniu.

Szczególna ochrona dotyczy mieszkania rodziny. Może ono zostać objęte podziałem także wtedy, gdy zostało nabyte przed ślubem, odziedziczone lub otrzymane w darowiźnie – jeżeli małżonkowie tak uzgodnili albo wymaga tego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych drugiego małżonka lub wspólnych dzieci. Objęcie mieszkania rozliczeniem nie oznacza automatycznie przeniesienia jego własności.

Podział powinien umożliwiać byłym małżonkom samodzielne gospodarowanie majątkiem i ograniczać konieczność dalszych wspólnych decyzji.

PRZEDSIĘBIORSTWO I MAJĄTEK WNIESIONY DO MAŁŻEŃSTWA POZOSTAJĄ POZA PODZIAŁEM

Z zastrzeżeniem opisanej wyżej ochrony mieszkania rodziny, podział nie obejmuje majątku nabytego przed ślubem, spadków i darowizn otrzymanych od osób trzecich ani przedmiotów służących wyłącznie osobistemu użytkowi lub wykonywaniu zawodu. Poza podziałem pozostają również przedsiębiorstwo i udziały związane z jego prowadzeniem. Wyłączenie nie obejmuje udziałów stanowiących jedynie lokatę kapitału.

Przeniesienie oszczędności małżeńskich do przedsiębiorstwa nie wyłącza ich wartości z rozliczenia. Przedsiębiorstwo pozostaje poza podziałem, ale środki przeznaczone na nie z majątku podlegającego rozliczeniu są uwzględniane przy ustalaniu należności drugiego małżonka.

MIESZKANIE RODZINY POD OCHRONĄ W CZASIE MAŁŻEŃSTWA

Małżonek, któremu nie przysługuje prawo do mieszkania, zachowuje prawo korzystania z niego w celu zaspokojenia potrzeb rodziny – tak jak dziś (art. 28^1 k.r.o.). Dodatkowo zbycie lub obciążenie mieszkania, w którym mieszka rodzina, wymaga zgody drugiego małżonka albo zezwolenia sądu, niezależnie od tego, do którego z nich mieszkanie należy. To jedyne ograniczenie samodzielnego zarządu, jakie zostaje – i dotyczy jednego składnika majątku, a nie każdej poważniejszej czynności.

MAŁŻEŃSTWA ZAWARTE PRZED ZMIANĄ

Nowy ustrój obejmuje małżeństwa zawarte po wejściu zmian w życie. Małżonkowie pozostający we wspólności zachowują ją, dopóki sami nie postanowią inaczej, i mogą w każdej chwili przejść do nowego ustroju umową majątkową.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Zmiany mają charakter legislacyjny i nie wymagają nakładów inwestycyjnych.

Odciążenie sądów przyjdzie z opóźnieniem – nowy ustrój obejmuje małżeństwa zawarte po wejściu zmian w życie, dlatego sprawy o podział majątku wspólnego będą wpływać do sądów jeszcze przez dziesięciolecia.

Zmiana ma wymiar społeczny. Dziś obowiązek alimentacyjny między byłymi małżonkami wygasa, gdy uprawniony zawrze nowe małżeństwo – prawo stawia go więc przed wyborem między ślubem a utratą świadczenia i premiuje związek nieformalny.

Sprawne sądy rodzinne – specjalizacja sędziów, koordynacja spraw i mniej biurokracji

ABSTRAKT

Sprawy rodziny powinien rozpoznawać przygotowany sędzia, który zna jej sytuację i kontroluje wykonanie swoich orzeczeń.

Specjalizacja rodzinna nie jest zapewniona na każdym etapie postępowania. Sprawy tej samej rodziny trafiają do różnych sędziów, wywiady kuratorów bywają powtarzane, a na opinie specjalistów czeka się miesiącami. Niejasne zasady wykonywania orzeczeń i powielanie dokumentacji dodatkowo utrudniają sprawną reakcję na potrzeby dziecka.

Zapewnimy specjalizację rodzinną w obu instancjach oraz szkolenie sędziów przed rozpoczęciem orzekania w tych sprawach. Skoordynujemy postępowania dotyczące tej samej rodziny i ograniczymy zbędne wywiady. Doprecyzujemy zadania kuratorów przy kontaktach z dziećmi i wprowadzimy okresową ocenę zasadności ich dalszego udziału. Usprawnimy współpracę sądów z zespołami specjalistów, ograniczymy biurokrację i uwzględnimy wszystkie zadania kuratorów przy ocenie ich obciążenia.

#EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEMY

SPECJALIZACJA W SPRAWACH RODZINNYCH NIE OBEJMUJE CAŁEGO POSTĘPOWANIA

Sprawy rodzinne należące do właściwości sądów rejonowych rozpoznają przede wszystkim wydziały rodzinne i nieletnich. Rozwody, separacje i postępowania odwoławcze trafiają natomiast do wydziałów cywilnych sądów wyższych szczebli, z których tylko część specjalizuje się w sprawach rodzinnych. Orzekający w nich sędziowie mogą mieć odpowiednie przygotowanie i doświadczenie, jednak organizacja sądownictwa nie zapewnia specjalizacji rodzinnej na każdym etapie postępowania.

Orzekanie w sprawach rodzinnych wymaga umiejętności wysłuchania dziecka, oceny opinii psychologicznych oraz rozpoznawania zagrożeń dla jego bezpieczeństwa. Przepisy zobowiązują sędziów orzekających w tych sprawach do odbycia co najmniej **10 godzin** specjalistycznego szkolenia w ciągu czterech lat. Nie wymagają jednak ukończenia odrębnego szkolenia przygotowawczego przed rozpoczęciem orzekania w sprawach rodzinnych. Na potrzebę takiego przygotowania wskazują opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

WYWIADY KURATORÓW SĄ ZLECANE BEZ DOSTATECZNEGO PRZYGOTOWANIA

Wywiad kuratora powinien dotyczyć konkretnych okoliczności potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy, które można ustalić bez przeprowadzania specjalistycznej diagnozy. Badanie IWS z 2026 r. dotyczące czasochłonności pracy kuratorów wskazało następujące problemy:

- Zlecanie wywiadów bez sprawdzenia, czy potrzebne informacje zostały już zebrane;
- Powielanie zleceń wydawanych przez różnych sędziów w sprawach tej samej rodziny;

- Nieprecyzyjne określanie okoliczności, które kurator ma ustalić;
- Brak lub nieaktualność danych kontaktowych potrzebnych do przeprowadzenia wywiadu;
- Powierzanie kuratorom ocen wymagających wiedzy psychologicznej lub psychiatrycznej, wykraczających poza ich kompetencje.

Problemy te dotyczą czynności zajmujących znaczną część czasu pracy kuratorów. W badaniu ankietowym IWS kuratorzy rodzinni szacowali, że na wywiady w postępowaniu wyjaśniającym lub rozpoznawczym przeznaczają średnio **34,68%** czasu pracy. Niepotrzebne lub źle przygotowane zlecenia zwiększają ich obciążenie i opóźniają zebranie informacji potrzebnych sądowi.

POWIĄZANE SPRAWY RODZINNE SĄ NIEDOSTATECZNIE KOORDYNOWANE

Rozwód, alimenty, władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem mogą być przedmiotem kolejnych postępowań prowadzonych przez różnych sędziów. Kolejne sprawy mogą wynikać ze zmiany sytuacji rodziny, np. przeprowadzki rodzica, wzrostu potrzeb dziecka czy zmiany możliwości zarobkowych rodziców. Rozstrzygnięcia dotyczą jednak tej samej rodziny, a ich trafność zależy również od znajomości wcześniejszych ustaleń i podjętych działań.

Przepisy częściowo ograniczają rozproszenie spraw. W czasie postępowania rozwodowego sąd rozstrzyga także o władzy rodzicielskiej, kontaktach i alimentach dotyczących wspólnych małoletnich dzieci. Regulamin urzędowania sądów przewiduje przydzielanie określonych kolejnych spraw dotyczących tego samego dziecka sędziemu prowadzącemu wcześniejszą sprawę. Ta reguła jest jednak ograniczona warunkami wskazanymi w przepisach i okresem trzech lat od przydziału pierwszej sprawy. Odrębnie uregulowano przydział spraw wykonawczych. Nie tworzy to ogólnej zasady koordynacji wszystkich spraw rodziny, w tym dotyczących rodzeństwa.

We wspomnianym badaniu kuratorów opisano sytuacje, w których Policja, ośrodek pomocy społecznej i szkoła niezależnie zawiadamiały sąd o tym samym zdarzeniu, a zawiadomienia prowadziły do odrębnych, nieskoordynowanych czynności i kolejnych wywiadów. Bez sprawnego przepływu informacji kolejne osoby odtwarzają historię rodziny, zamiast wykorzystywać wcześniejsze ustalenia. Powiela to pracę i opóźnia reakcję na potrzeby dziecka.

NIEJASNE ZASADY UTRUDNIAJĄ WYKONYWANIE ORZECZEŃ RODZINNYCH

Wydanie orzeczenia o nadzorze kuratora, kontaktach w jego obecności czy umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej rozpoczyna etap wymagający dalszej pracy sądu i współpracujących z nim instytucji. Przepisy dotyczące tego etapu są rozproszone, a zadania poszczególnych uczestników i sposób reagowania na trudności nie zawsze są dostatecznie określone. Potrzebę uporządkowania tych zasad wskazano również w założeniach reformy postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych.

W badaniu IWS z 2026 r. dotyczącym udziału kuratora w kontaktach rodziców z dziećmi **64,5%** ankietowanych kierowników zespołów kuratorskich wskazało na trudności z interpretacją orzeczeń, a **64,0%** – na brak określenia miejsca kontaktu. Niejasne pozostają także granice roli kuratora: obserwowanie spotkania, pomoc w jego przeprowadzeniu i reagowanie na sytuacje zagrażające dziecku wymagają odmiennych uprawnień i przygotowania.

Badanie wskazuje również na potrzebę wprowadzenia okresowej kontroli zasadności dalszego udziału kuratora w kontaktach. W badanych sprawach wykonywanie takich orzeczeń trwało średnio około roku i dziewięciu miesięcy. Długotrwała obecność kuratora może być potrzebna, ale powinna wynikać z aktualnej sytuacji dziecka i oceny skuteczności tego środka.

NA OPINIĘ O SYTUACJI DZIECKA CZEKA SIĘ MIESIĄCAMI

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości za pierwsze półrocze 2024 r., przytoczonych w założeniach reformy opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów (OZSS), w większości spraw opiekuńczych, rozwodowych, o separację i innych spraw rodzinnych czas oczekiwania na opinię przekraczał **210 dni**. Na koniec czerwca 2024 r. niemal co piąty etat w zespołach pozostawał nieobsadzony.

Standardy opiniowania przewidują sporządzenie opinii w terminie nie dłuższym niż **21 dni** od zakończenia badania. Termin ten nie obejmuje jednak wcześniejszego oczekiwania na samo badanie. Nawet przy jego dochowaniu rodzina może przez kolejne miesiące pozostawać w niepewności, czekając na opinię i rozstrzygnięcie sądu.

BIUROKRACJA ZABIERA CZAS

Kuratorzy uczestniczący w badaniu IWS wskazywali na konieczność wpisywania tych samych informacji do różnych dokumentów oraz powtarzania wcześniej przekazanych ustaleń. Powielanie dokumentacji ogranicza czas dostępny na pracę z rodziną.

Obowiązujące standardy obciążenia kuratorów nie uwzględniają obecności przy kontaktach rodziców z dziećmi, ponieważ jest ona osobno wynagradzana. W rezultacie kuratorzy o takim samym obciążeniu według standardu mogą mieć istotnie różną ilość pracy.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

ZAPEWNIMY SPECJALIZACJĘ RODZINNĄ W OBU INSTANCJACH

Sprawy rodzinne, w tym rozwodowe i o separację, będą rozpoznawane w pierwszej instancji w izbach rodzinnych sądów lub zespołów sądów. Również w drugiej instancji będą trafiały do sędziów specjalizujących się w tej dziedzinie. Jednolity status sędziego umożliwi rozwój zawodowy bez konieczności opuszczania specjalizacji rodzinnej.

Przed rozpoczęciem orzekania w sprawach rodzinnych sędzia odbędzie szkolenie przygotowawcze obejmujące psychologię dziecka, komunikację z małoletnimi, ocenę opinii specjalistycznych oraz rozpoznawanie zagrożeń dla bezpieczeństwa dziecka. Zajęcia będą miały wymiar praktyczny, z udziałem psychologów, kuratorów i innych specjalistów pracujących z rodzinami. Wzmocnimy także okresowe doskonalenie zawodowe. Sędzia rozpoczynający pracę w tej specjalizacji otrzyma wsparcie doświadczonego sędziego rodzinnego jako mentora.

UPORZĄDKUJEMY ZLECANIE WYWIADÓW I OPINII

Już na początku postępowania sąd ustali, jakie okoliczności wymagają wyjaśnienia, czy potrzebne jest zabezpieczenie oraz jakie dowody należy przeprowadzić. Potrzebny wywiad kuratora lub opinię specjalistów zleci możliwie wcześnie, aby ograniczyć oczekiwanie między kolejnymi terminami rozpraw.

Przed zleceniem wywiadu sąd sprawdzi, czy aktualne informacje znajdują się już w aktach lub materiałach z innych postępowań dotyczących rodziny. Jeżeli wymagają jedynie uzupełnienia, zlecenie obejmie brakujące ustalenia. Ponowny wywiad będzie uzasadniony zmianą sytuacji rodziny lub potrzebą sprawdzenia wcześniejszych informacji.

Zlecenie będzie zawierało konkretne pytania, dostępne dane kontaktowe i materiały potrzebne do wykonania zadania. Kurator będzie mógł zwrócić się o jego doprecyzowanie. Wyraźnie oddzielimy ustalanie warunków życia i opisywanie zaobserwowanych zachowań od diagnozy psychologicznej lub psychiatrycznej, należącej do odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów.

Opracujemy wzory zleceń wywiadów i opinii oraz przykładowe pytania, dostosowane do różnych rodzajów spraw. Będą stanowiły pomoc w przygotowaniu zlecenia, z zachowaniem indywidualnej oceny potrzeb każdej rodziny.

SKOORDYNUJEMY SPRAWY TEJ SAMEJ RODZINY

Sąd otrzyma informację o toczących się i zakończonych postępowaniach dotyczących tych samych rodziców i dzieci, w tym rodzeństwa, oraz o wydanych rozstrzygnięciach. Funkcję tę uwzględnimy w modernizacji systemów sądowych. Umożliwi ona korzystanie z aktualnych wywiadów, opinii i sprawozdań zebranych w innych sprawach oraz rozpoznawanie zawiadomień dotyczących tego samego zdarzenia bez powielania czynności.

Rozszerzymy zasadę przydzielania powiązanych spraw temu samemu sędziemu na kolejne sprawy rodzinne dotyczące rodziców i ich dzieci, także rodzeństwa. Obejmie ona również rozwody po przeniesieniu ich do izb rodzinnych. Zniesiemy trzyletnie ograniczenie stosowania tej zasady. Odstępstwa będą dopuszczalne ze względu na wyłączenie sędziego, jego niedostępność lub konieczność zapewnienia równomiernego obciążenia pracą.

Uporządkujemy przekazywanie informacji między sądem, kuratorami, Policją i instytucjami pomocy rodzinie. Zakres informacji będzie odpowiadał zadaniom danej instytucji, tak aby wiedziała ona o rozstrzygnięciach i działaniach istotnych dla udzielanej pomocy lub ochrony dziecka.

UPORZĄDKUJEMY WYKONYWANIE ORZECZEŃ

Doprecyzujemy zasady wykonywania kontaktów w obecności kuratora, w szczególności sposób przekazania dziecka oraz zadania i uprawnienia kuratora. Określimy przesłanki przerwania spotkania w razie zagrożenia bezpieczeństwa dziecka i tryb niezwłocznego zawiadomienia sądu. Opracujemy standardy formułowania orzeczeń, aby ograniczyć niejasności utrudniające ich wykonanie.

Uregulujemy tryb składania i rozpoznawania wniosków kuratora o zmianę zastosowanego środka, nałożenie obowiązków na rodziców lub zasięgnięcie opinii specjalistów. Obejmie on również kuratora uczestniczącego w kontaktach. Określimy zasady pilnego reagowania sądu na sprawozdania sygnalizujące zagrożenie dobra dziecka.

Orzekając kontakty w obecności kuratora, sąd wyznaczy termin oceny zasadności jego dalszego udziału, a następnie będzie tę ocenę okresowo powtarzał. O kontynuowaniu, zmianie lub zakończeniu tego środka zdecydują aktualna sytuacja dziecka i przebieg dotychczasowych spotkań.

OGRANICZYMY BIUROKRACJĘ I UWZGLĘDNIMY CAŁĄ PRACĘ KURATORÓW

Kurator będzie prowadził dokumentację w elektronicznych aktach, a raz wprowadzone dane będą wykorzystywane w kolejnych dokumentach bez ponownego przepisywania. Sprawozdania będą skupiały się na zmianach sytuacji rodziny, wykonaniu obowiązków i okolicznościach wymagających decyzji sądu.

Do standardów obciążenia kuratorów włączymy obecność przy kontaktach rodziców z dziećmi oraz inne czynności dotychczas pomijane ze względu na odrębne wynagrodzenie. Przy ustalaniu standardów uwzględnimy czasochłonność zadań, aby podział pracy odpowiadał rzeczywistemu obciążeniu kuratorów.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Zmiany wymagają przede wszystkim dostosowania przepisów i organizacji pracy sądów. Koszty obejmą przygotowanie i doskonalenie sędziów rodzinnych oraz dostosowanie systemów informatycznych w ramach planowanej cyfryzacji. Uwzględnienie wszystkich zadań kuratorów przy ocenie obciążenia może ujawnić potrzebę zwiększenia obsady. Koszty te wymagają oszacowania; wynagrodzenia i obsadę OZSS omawiamy w części poświęconej biegłym.

Ograniczenie powtarzanych wywiadów i dokumentacji oraz lepsza koordynacja spraw powinny odciążyć sądy i kuratorów, a także skrócić oczekiwanie na rozstrzygnięcie. Okresowa ocena udziału kuratora w kontaktach pozwoli ograniczyć jego utrzymywanie dłużej, niż wymaga tego sytuacja dziecka. Skali oszczędności nie można obecnie określić.

Bibliografia Rozdziału 9

1. Akty prawne

- Projekt ustawy UD349 (m.in. art. 58 § 1e Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 maja 2023 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego.
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.
- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.
- Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia standardów metodologii opiniowania w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 76), zmienione zarządzeniem z dnia 7 lutego 2019 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 46).

2. Orzecznictwo

- Sąd Najwyższy. Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86.

3. Raporty i analizy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości

- Domański, Michał. *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2015.
- Domański, Michał. *Orzekanie o winie rozkładu pożycia w wyroku rozwodowym. Raport z badania pilotażowego*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017.
- Domański, M.; Holewińska-Łapińska, E.; Słyk, J. *Sądownictwo rodzinne w Polsce i założenia postulowanej jego reformy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.
- Herman, A.; Szafranek, M. *Niealimentacja dzieci w Polsce. Raport z badań jakościowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2026.
- Klimczak, J. *Koszty postępowań rodzinnych toczących się po rozwodzie*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2016.
- Mróz-Szarmach, D. *Sądownictwo rodzinne w Polsce i wybranych krajach europejskich*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.
- Samek, A. *Udział kuratora w kontaktach rodziców z dziećmi*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2026.

- Skowroński, B. *Poziom wypalenia zawodowego i jego przyczyny w grupie zawodowej kuratorów sądowych. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.
- Słyk, J. *Podział majątku wspólnego małżonków po ustaniu ustroju małżeńskiej wspólności majątkowej*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2020.
- Szykut, M.; Chomczyński, P.; Frąckowiak, P. *Czasochłonność zadań realizowanych przez kuratorów zawodowych oraz pracochłonność i stopień skomplikowania poszczególnych czynności wykonywanych podczas realizacji tych zadań*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2026.

4. Dokumenty i dane instytucji publicznych

- Główny Urząd Statystyczny. *Rocznik Demograficzny 2025* (dane o rozwodach w 2024 r., w tym według winy stron).
- Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego. *Założenia reformy dotyczącej funkcjonowania OZSS*. Ministerstwo Sprawiedliwości, 2025. Dostępne na: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zalozenia-reformy-dotyczacej-funkcjonowania-ozss.
- Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego. *Założenia reformy dotyczącej przepisów postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych*. Warszawa, 21 lutego 2025 r. Dostępne na: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zalozenia-reformy-dotyczacej-przepisow-postepowania-wykonawczego-w-sprawach-rodzinnych-i-opiekunczych.
- Ministerstwo Sprawiedliwości. *Rozwiąż spór przez mediację* oraz *Nieodpłatna mediacja* – informacje o kosztach mediacji i dostępnej pomocy.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Arkadiusza Myrchy z 4 września 2025 r. na interpelację nr 11205 posła Przemysława Wiplera.

Rozdział 10. Pozostałe obszary objęte kompetencją Ministra Sprawiedliwości

WSTĘP

Zakończymy marnotrawstwo, chaos i biurokrację w obszarach podległych Ministrowi Sprawiedliwości – przywrócimy efektywność, transparentność i realną ochronę praw obywateli.

#EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #ODPOLITYCZNIENIE #REORGANIZACJA

Przez ostatnie lata wiele obszarów podległych Ministrowi Sprawiedliwości stało się symbolem niegospodarności, uznaniowości i nadmiernego formalizmu. Zamiast służyć obywatelom, obszary te generowały kosztowne patologie i erozję zaufania do państwa.

Do najważniejszych problemów należą:

- Rażąca niegospodarność i uznaniowość w wydatkowaniu środków Funduszu Sprawiedliwości;
- Wieloletni chaos reprywatyzacyjny paraliżujący obrót nieruchomościami w Warszawie;
- Wynagrodzenia pełnomocników z urzędu niedostosowane do nakładu pracy oraz brak regularnej waloryzacji taks notarialnych i opłat komorniczych;
- Uznaniowy przydział spraw doradcom restrukturyzacyjnym i niewystarczające mechanizmy odpowiedzialności zawodowej;
- Niewystarczająca odpowiedzialność za rażąco błędne decyzje oraz przewlekłość postępowań administracyjnych;
- Brak aktywnego monitoringu przestrzegania prawa UE w innych państwach i systematycznej oceny zobowiązań międzynarodowych;
- Niepełny dostęp do orzeczeń i danych o pracy sądów oraz sędziów.

Konsekwencje tego stanu są dotkliwe dla wszystkich. Obywatele tracą zaufanie do państwa, które, zamiast chronić ich prawa, marnuje ich pieniądze i przedłuża niepewność prawną. Przedsiębiorcy i inwestorzy działają w warunkach chronicznej niestabilności, co hamuje rozwój gospodarczy Warszawy i całego kraju. Państwo zaś ponosi gigantyczne, niepotrzebne koszty – zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie (utracone inwestycje, przewlekłość postępowań, spadek zaufania społecznego).

Nadrzędnym celem reformy jest uporządkowanie i zracjonalizowanie pozostałych kompetencji Ministra Sprawiedliwości, które przez lata stały się źródłem patologii, marnotrawstwa i niepewności prawnej. Chcemy, aby Ministerstwo Sprawiedliwości skutecznie chroniło prawa obywateli, zapewniało rzetelne wykonywanie zawodów prawniczych i odpowiadało za przejrzyste wykorzystanie środków publicznych.

Realizacja tej wizji wymaga osiągnięcia pięciu priorytetów:

1. Likwidacja patologii Funduszu Sprawiedliwości i profesjonalne zaplecze eksperckie resortu;

2. Kompleksowe rozwiązanie problemu reprywatyzacji w Warszawie;

3. Godziwe wynagrodzenia i przejrzyste zasady wykonywania zawodów prawniczych;

4. Realna odpowiedzialność za decyzje, sprawna administracja i jawność pracy sądów;

5. Aktywna ochrona polskich interesów w stosowaniu prawa UE i przegląd zobowiązań międzynarodowych.

GŁÓWNE FILARY ZMIAN

FILAR 1

Fundusz Sprawiedliwości bez konkursów – świadczenia dla pokrzywdzonych i instytut badawczy

Fundusz Sprawiedliwości zostaje, ale kończymy rozdzielanie jego środków w konkursach. Ustawa wprowadzi stały podział przychodów: **10%** na pomoc postpenitencjarną realizowaną przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, **10%** na Instytut Wymiaru Sprawiedliwości przekształcony w instytut badawczy oraz **80%** na gwarancję wypłaty nawiązek i ryczałtowe świadczenia dla pokrzywdzonych przestępstwami przeciwko człowiekowi i rodzinie.

FILAR 2

Kompleksowe uregulowanie reprywatyzacji w Warszawie

Wprowadzamy kompleksową ustawę reprywatyzacyjną, która ostatecznie zamknie rozdział dzikiej reprywatyzacji w Warszawie. Ustawa zapewni transparentne zasady zwrotu nieruchomości, ochronę lokatorów i stabilizację obrotu prawnego. Powstanie specjalny fundusz rekompensacyjny dla poszkodowanych lokatorów oraz mechanizmy szybkiego rozstrzygania sporów administracyjnych. Celem jest przywrócenie pewności prawa własności i zakończenie wieloletniego chaosu, który paraliżuje rynek nieruchomości w Warszawie.

FILAR 3

Godziwe wynagrodzenia i profesjonalne wykonywanie zawodów prawniczych

Wynagrodzenia pełnomocników powiążemy z rzeczywistym nakładem pracy, zapewnimy odpłatność dyżurów obrończych oraz regularną waloryzację stawek, taks notarialnych i opłat komorniczych. Powołamy samorząd doradców restrukturyzacyjnych z odpowiedzialnością dyscyplinarną. Sprawy będą przydzielane losowo spośród doradców spełniających wymagania odpowiednie do ich skali i złożoności.

FILAR 4

Odpowiedzialność za decyzje i jawność działania instytucji

Wprowadzamy zasadę, że za rażąco błędne decyzje urzędników odpowiada się dyscyplinarnie i odszkodowawczo – bez automatycznej odpowiedzialności karnej. Wzmacniamy ochronę poszkodowanych poprzez obowiązkowe OC oraz egzekwowanie terminów załatwiania spraw. Orzeczenia sądowe będą publikowane po anonimizacji, a statystyki pracy sędziów staną się publicznie dostępne.

FILAR 5

Aktywna ochrona polskich interesów w prawie europejskim i międzynarodowym

Wiceminister odpowiedzialny za monitoring przestrzegania prawa UE w innych państwach, wspierany przez wydzielone Centrum Badań Polityk Europejskich, będzie identyfikował naruszenia szkodzące polskim obywatelom i przedsiębiorcom. Przeprowadzimy również przegląd zobowiązań międzynarodowych w obszarze równości i przeciwdziałania przemocy pod kątem zgodności z Konstytucją i interesem publicznym.

Opis problemów, proponowanych rozwiązań oraz bilans zmian znajdują się w dalszej części rozdziału.

Dla obywateli zmiany oznaczają skuteczniejszą pomoc prawną, większą przewidywalność działania urzędów i realną odpowiedzialność za wyrządzone szkody. Uporządkowanie reprywatyzacji w Warszawie ograniczy niepewność mieszkańców i inwestorów. Publiczna baza orzeczeń i statystyki pracy sędziów pozwolą lepiej poznać praktykę sądów oraz oceniać sprawność ich działania.

Dla państwa korzyścią będzie lepsze wykorzystanie środków publicznych, silniejsze zaplecze eksperckie i sprawniejsze instytucje. Przejrzyste zasady wykonywania zawodów prawniczych zwiększą jakość usług, a monitoring przestrzegania prawa UE pozwoli skuteczniej chronić interesy polskich obywateli i przedsiębiorców.

Kluczowe liczby i fakty rozdziału

- **30 dni na decyzję administracyjną** – proponowany termin podstawowy; w sprawach szczególnie skomplikowanych dodatkowe **30 dni**, z obowiązkiem uzasadnienia przedłużenia;
- **Około 374 mln zł rocznie więcej** – na wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu i dyżury obrończe;
- **Coroczna waloryzacja** – stawek pełnomocników, taks notarialnych i opłat komorniczych, aby nadążały za zmianami gospodarczymi;
- **Około 1,33 mld zł** – przychody Funduszu Sprawiedliwości w latach 2015–2023;
- **Wszystkie orzeczenia sądów powszechnych i administracyjnych** – objęte proponowaną zasadą publikacji w jednej publicznej bazie, po anonimizacji.

Źródło: *raporty NIK 2021–2025, dane Ministerstwa Sprawiedliwości, publikacje prasowe 2025–2026, propozycje i szacunki autorów*

Zmiany wymagają dodatkowych nakładów, przede wszystkim na wynagrodzenia pełnomocników z urzędu i ubezpieczenie odpowiedzialności urzędników. Mają zapewnić obywatelom skuteczniejszą pomoc prawną, sprawniejsze postępowania i realną rekompensatę za wyrządzone szkody. Przebudowa Funduszu Sprawiedliwości pozwoli lepiej wykorzystać dostępne środki.

W kolejnych podrozdziałach zawarto:

- Nowe zasady wynagradzania pełnomocników oraz waloryzację taks notarialnych i opłat komorniczych;
- Samorząd doradców restrukturyzacyjnych i przejrzyste zasady przydziału spraw;
- Przebudowę Funduszu Sprawiedliwości i uporządkowanie reprywatyzacji w Warszawie;
- Monitoring przestrzegania prawa UE i przegląd zobowiązań międzynarodowych;
- Odpowiedzialność urzędników i sędziów oraz wiążące terminy załatwiania spraw;

- Publikację orzeczeń i statystyk pracy sędziów.

Stawki urzędowe pełnomocników – powiązanie wynagrodzeń z nakładem pracy i urealnienie stawek

ABSTRAKT

Koniec z tym, że polscy pełnomocnicy pracują za symboliczne stawki, a obywatele otrzymują iluzoryczny zwrot kosztów procesu!

Obecny system stawek urzędowych jest oderwany od realiów rynkowych i rzeczywistego nakładu pracy, opierając się na przypadkowych ryczałtach, które nie pokrywają kosztów prowadzenia spraw. W efekcie pełnomocnicy z urzędu często dopłacają do przydzielonych spraw, co prowadzi do negatywnej selekcji i obniżenia jakości pomocy prawnej dla najuboższych. Brak automatycznej waloryzacji sprawia, że realna wartość wynagrodzeń z każdym rokiem drastycznie spada. Proponowane rozwiązanie to kompleksowa reforma oparta na nowym, transparentnym taryfikatorze, który powiąże wynagrodzenie z weryfikowalnym czasem pracy i stopniem zawiłości sprawy. Kluczowe zmiany obejmują wprowadzenie urzędowej stawki godzinowej, automatyczną coroczną waloryzację stawek o wskaźnik wzrostu płac oraz wprowadzenie odpłatności za dyżury obrończe. System ma zostać uzupełniony o mechanizm częściowej odpłatności za pomoc z urzędu, zależny od sytuacji finansowej strony. W rezultacie Polska zyska nowoczesny i sprawiedliwy system kosztów sądowych, który realnie rekompensuje wydatki stron i gwarantuje godziwe wynagrodzenie prawnikom. Reforma zlikwiduje zjawisko „pracy charytatywnej" z urzędu i wzmocni dyscyplinujące działanie mechanizmu zwrotu kosztów procesu. Koszt wdrożenia reformy jest relatywnie niski i wynosi ok. ***0,7 mln zł*** *na badania empiryczne, natomiast stały wzrost wydatków budżetowych na pomoc prawną szacowany jest na ok.* ***374 mln zł*** *rocznie.*

#UCZCIWOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEMY

- Minimalne stawki określone w rozporządzeniach w sprawach opłat za czynności adwokackie oraz radców prawnych oraz w rozporządzeniach w sprawie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej mają charakter ryczałtowy. W praktyce oznacza to, że wysokość zwrotu kosztów lub wynagrodzenia jest wyznaczana przede wszystkim przez kategorię sprawy, wartość przedmiotu sporu i/lub etap postępowania, a nie przez rzeczywisty czas pracy, stopień skomplikowania, ryzyka procesowe, odpowiedzialność zawodową czy poziom specjalizacji;
- Ta sama stawka bywa stosowana do spraw diametralnie różnych pod względem liczby pism, terminów posiedzeń i rozpraw, liczby dowodów czy czasu poświęconego na pracę intelektualną (analiza akt, analiza przepisów, strategia działania w sprawie). W efekcie zryczałtowana stawka może nie pokrywać nawet minimalnego nakładu pracy przy sprawach złożonych;
- Mechanizm naliczania kosztów pełnomocników w sprawach o roszczenia majątkowe oparty na wartości przedmiotu zasadza się na nieprawdziwym założeniu, że wartość ta wprost przekłada się na czasochłonność sprawy. W praktyce zdarzają się sprawy o relatywnie niskiej wartości, które jednak wymagają kilkumiesięcznej pracy pełnomocnika, a za które pełnomocnik lub jego mocodawca otrzymują wynagrodzenie lub zwrot kosztów odpowiadające rynkowej wartości kilku godzin pracy;

- Stawki urzędowe są znacznie niższe od stawek rynkowych pełnomocników; dla większości czynności i spraw określono je w wysokości wielokrotnie niższej niż rynkowe ceny usług pełnomocników. Nie są znane kryteria, w oparciu o które ustalono ich wysokość; wydaje się, że w dużej mierze decydowało o nich to, jak często Skarb Państwa musi ponosić koszty nieopłaconej pomocy prawnej w poszczególnych sprawach (stawki w sprawach masowych są z reguły niższe) i względy polityczne. Jeden z autorów „Palestry" (2020): *Na pewno nie jest decydująca waga rozstrzygnięcia dla klienta. Jeżeli bowiem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – w których rozstrzyga się o świadczeniach okresowych, niekiedy przyznawanych na resztę życia, mogących być dla danej osoby jedynym źródłem utrzymania – wynagrodzenie za prowadzenie tego rodzaju spraw wynosi **90 zł**, to wniosek z tego płynie taki, że nad wyraz nisko ustawodawca ceni osoby najbardziej potrzebujące. Z kolei w sprawie o uchylenie wyroku sądu polubownego (§ 14 ust. 1 pkt 4 r.o.p.p.u. z 2016 r.) wynagrodzenie określono na poziomie **1200 zł**. Trudno dociec, skąd taka rozbieżność i jakie założenia aksjologiczne legły u podstaw omawianej regulacji. Może czytający niniejszą glosę dojrzy w tym jakąś myśl przewodnią, bo jej autor tego nie potrafi* (aktualnie wskazane w tekście stawki wynoszą odpowiednio **360 zł** i **2400 zł**);
- W efekcie strona postępowania, której służy prawo zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, w wielu przypadkach otrzymuje kwotę nijak nierekompensującą rzeczywiście poniesionych wydatków. Stowarzyszenie Adwokackie Defensor Iuris w stanowisku ws. nowelizacji rozporządzeń o stawkach urzędowych wskazywało niskie stawki za prowadzenie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych jako czynnik zniechęcający do korzystania z pomocy pełnomocników w tych, często decydujących o możliwości podstawowego utrzymania, sprawach;
- Symboliczne wartości stawek urzędowych mają o wiele donioślejsze szkodliwe skutki w kontekście wynagrodzeń pełnomocników z urzędu. W większości rodzajów spraw wartość tych wynagrodzeń sprawia, że nie stanowią zauważalnego dochodu kancelarii, a często nie pokrywają nawet kosztów ponoszonych w związku z prowadzeniem sprawy przydzielonej z urzędu. W efekcie:
  - Pełnomocnicy nie są zainteresowani występowaniem w sprawach przydzielonych z urzędu; tam, gdzie samorządy adwokacki/radcowski przyjęły zasadę przydzielania tych spraw w pierwszej kolejności prawnikom deklarującym gotowość udziału w nich, działa często mechanizm selekcji negatywnej: obok niewielu doświadczonych pełnomocników przyjmujących sprawy z urzędu w poczuciu społecznej odpowiedzialności grupę tę stanowią najczęściej pełnomocnicy o małym doświadczeniu i nieradzący sobie na rynku;
  - Pełnomocnicy często traktują sprawy przydzielone z urzędu po macoszemu, skupiając uwagę przede wszystkim na pracy, która pozwoli utrzymać kancelarię.

Wszystko to ze szkodą dla interesów mocodawców, którzy otrzymując usługi niższej jakości, są narażeni na niesprawiedliwe rozstrzygnięcia.

- Wreszcie, symboliczne wartości stawek urzędowych i brak skutecznych mechanizmów uzależniających wysokość kosztów zastępstwa procesowego od rzeczywistego nakładu pracy osłabiają dyscyplinujące działanie instytucji zwrotu kosztów – perspektywa poniesienia kosztów procesu w wielu przypadkach nie jest wystarczająco poważna, by rzeczywiście zniechęcała do kwerulanctwa lub celowej obstrukcji w postępowaniu.

PRAKTYKA USTALANIA KOSZTÓW ZASTĘPSTWA PROCESOWEGO I WYNAGRODZEŃ PEŁNOMOCNIKÓW Z URZĘDU NA POZIOMIE STAWEK MINIMALNYCH

- Choć przepisy rozporządzeń w sprawach opłat za czynności adwokackie oraz radców prawnych oraz rozporządzeń w sprawie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przewidują możliwość zasądzenia kwot wyższych niż minimalne, jeśli jest to uzasadnione nakładem pracy pełnomocnika, zawiłością sprawy lub szczególnym wkładem pełnomocnika w wyjaśnienie okoliczności sprawy, praktyka sądów jest ostrożna i najczęściej ustalają one koszty zastępstwa procesowego w wysokości odpowiadającej stawkom minimalnym.

RZADKIE I NIEPRZEWIDYWALNE AKTUALIZACJE STAWEK URZĘDOWYCH

- Aktualizacji wysokości stawek urzędowych dokonuje się w drodze wydania lub nowelizacji odpowiednich rozporządzeń, które przewidują nowe sztywno określone kwoty stawek. Aktualizacje wysokości stawek są rzadkie i skokowe, bez mechanizmu automatycznego dostosowania do zmian ogólnego poziomu cen. Konsekwencją braku systemowej waloryzacji jest erozja realnej wartości stawek urzędowych: przy rosnących kosztach prowadzenia kancelarii i rosnących wynagrodzeniach w gospodarce realna wartość stawek urzędowych z roku na rok spada.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

BRAK WYNAGRODZENIA ZA DYŻURY OBROŃCZE

- Zgodnie z art. 517j k.p.k. w celu umożliwienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy w postępowaniu przyspieszonym ustanawia się obowiązek pełnienia przez adwokatów i radców prawnych dyżurów w czasie i miejscu ustalonym w odrębnych przepisach (co do zasady w siedzibie sądu; na wniosek adwokata lub radcy prawnego prezes sądu rejonowego może mu zezwolić na pełnienie dyżuru w innym miejscu);
- Adwokaci i radcowie prawni pełniący dyżury obrończe, nawet jeśli uzyskają zgodę na ich wykonywanie w siedzibie kancelarii lub w domu, pozostają do dyspozycji sądu, co ogranicza możliwość zwykłej pracy lub wypoczynku;
- Za czas dyżuru obrończego nie przysługuje wynagrodzenie ani inna forma rekompensaty. Dyżurujący otrzymują wynagrodzenie jedynie za faktycznie świadczoną w czasie dyżuru pomoc prawną.

ZASADY OBLICZANIA WYNAGRODZENIA PEŁNOMOCNIKA Z URZĘDU – PRZYKŁADY Z INNYCH KRAJÓW

NIEMCY

Sprawy karne

W sprawach karnych pełnomocnika z urzędu ustala się sumując określone ryczałtowo opłaty za poszczególne czynności.

W Niemczech obowiązuje system urzędowych cen za czynności profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu karnym, w którym ustawa określa dolne i górne granice tychże (z prawem umownego ustalenia innych zasad ustalenia wynagrodzenia pełnomocnika); kwota jako ryczałtową kwotę wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu przyjęto 80% średniej ceny urzędowej za daną czynność (rozumianej jako średnia arytmetyczna minimalnej i maksymalnej ceny urzędowej).

NIEMCY — SPRAWY KARNE: WYNAGRODZENIE PEŁNOMOCNIKA Z URZĘDU	
CZYNNOŚĆ	**OPŁATA (EURO)**
wstępna analiza akt sprawy	192,00 lub 235,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
udział w czynnościach procesowych innej niż rozprawa (maksymalnie trzy różne terminy)	163,00 lub 199,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
prowadzenie sprawy na etapie postępowania przygotowawczego	158,00 lub 193,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
prowadzenie sprawy w I instancji przed sądem rejonowym	158,00 lub 193,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
udział w rozprawie w I instancji przed sądem rejonowym	264,00 lub 321,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności – za dzień rozprawy
prowadzenie sprawy w I instancji przed sądem krajowym	178,00 lub 216,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
udział w rozprawie w I instancji przed sądem krajowym	307,00 lub 374,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności – za dzień rozprawy
prowadzenie sprawy w I instancji przed rozszerzonym składem sądu okręgowego (sprawy o najcięższe zbrodnie i przestępstwa gospodarcze powodujące szkodę w wielkich rozmiarach), przed wyższym sądem krajowym (przestępstwa przeciwko państwu) lub przed sądem dla nieletnich w sprawach sprawców najcięższych zbrodni	379,00 lub 462,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
udział w rozprawie w I instancji w w/w przypadkach	508,00 lub 620,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności – za dzień rozprawy
prowadzenie sprawy przed sądem II instancji	307,00 lub 374,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
udział w rozprawie przed sądem II instancji	307,00 lub 374,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności – za dzień rozprawy

CZYNNOŚĆ	OPŁATA (EURO)
prowadzenie sprawy w postępowaniu kasacyjnym	590,00 lub 723,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności
udział w rozprawie w postępowaniu kasacyjnym	326,00 lub 393,00 jeśli podejrzany/oskarżony jest pozbawiony wolności – za dzień rozprawy
dodatek za udział w rozprawie trwającej ponad 5 godzin	50% stawki za udział w rozprawie lub 100% tej stawki, jeśli rozprawa trwała ponad 8 godzin

Źródło: [niemiecka] ustawa z 5 maja 2004 r. o wynagrodzeniach adwokatów (RVG)

Sprawy cywilne

W sprawach cywilnych wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu ustala się, mnożąc kwotę stawki jednostkowej (ryczałtowej, zależnej od wartości przedmiotu sporu lub – w przypadku roszczeń niemajątkowych – ustawowo określonej wartości dla danego rodzaju sprawy, domyślnie 5 000 euro) przez sumę stawek jednostkowych należnych za poszczególne czynności procesowe. Stawki jednostkowe dla czynności pełnomocnika z urzędu są z reguły niższe od stawek urzędowych dla pełnomocników z wyboru, a różnica ta zwiększa się wraz z wartością przedmiotu sporu. Siatka stawek jednostkowych jest rozbudowana (dziewiętnaście progów wartości przedmiotu sporu), aby uniknąć znanych z rodzimego systemu zjawiska skokowego wzrostu wynagrodzenia po przekroczeniu progu (np. adwokatowi prowadzącemu sprawę o zapłatę 1550 zł przysługuje wynagrodzenie ponad trzykrotnie wyższe niż adwokatowi prowadzącemu sprawę o zapłatę 1500 zł).

NIEMCY — SPRAWY CYWILNE: STAWKI JEDNOSTKOWE WG WARTOŚCI PRZEDMIOTU SPORU		
WARTOŚĆ PRZEDMIOTU SPORU	STAWKA JEDNOSTKOWA (PEŁNOMOCNIK Z URZĘDU)	STAWKA JEDNOSTKOWA (PEŁNOMOCNIK Z WYBORU)
do 500 €	51,50 €	
do 1000 €	93,00 €	
do 1500 €	134,50 €	
do 2000 €	176,00 €	
do 3000 €	235,50 €	
do 4000 €	295,00 €	
do 5000 €	319,00 €	354,50 €
(...)		

WARTOŚĆ PRZEDMIOTU SPORU	STAWKA JEDNOSTKOWA (PEŁNOMOCNIK Z URZĘDU)	STAWKA JEDNOSTKOWA (PEŁNOMOCNIK Z WYBORU)
ponad 9000 €, do 10 000 €	374,00 €	652,00 €
do 13 000 €	449,00 €	707,00 €
do 16 000 €	644,00 €	762,00 €
(...)		
ponad 25 000 €, do 30 000 €	488,00 €	1013,00 €
do 35 000 €	527,00 €	1099,00 €
do 40 000 €	566,00 €	1185,00 €
(...)		
> 80 000 €	786,00 €	> 1556,00 € (dla pełnomocników z wyboru ustawa przewiduje dalsze progi kwotowe, aż do 0,5 mln euro)

Źródło: [niemiecka] ustawa z 5 maja 2004 r. o wynagrodzeniach adwokatów (RVG)

Wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu za prowadzenie sprawy cywilnej rozpoznawanej w postępowaniu procesowym zależy w głównej mierze od liczby posiedzeń i rozpraw z jego udziałem.

NIEMCY — SPRAWY CYWILNE: OPŁATY W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH WG CZYNNOŚCI	
CZYNNOŚĆ	**OPŁATA (W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH)**
prowadzenie sprawy przed sądem I instancji	1,3 lub 0,8 jeśli pełnomocnictwo ustało przed zakończeniem postępowania w I instancji
udział w rozprawie lub posiedzeniu przed sądem I instancji	1,2 lub 0,5 jeśli druga ze stron nie stawiła się lub nie była należycie reprezentowana, a udział pełnomocnika polegał jedynie na złożeniu wniosku o wyrok zaoczny – za każdy dzień
prowadzenie sprawy przed sądem II instancji lub w postępowaniu kasacyjnym	1,6 lub 0,1 jeśli pełnomocnictwo ustało przed zakończeniem postępowania w I instancji
udział w rozprawie lub posiedzeniu przed sądem I instancji lub w postępowaniu kasacyjnym	1,2 lub 0,5 jeśli druga ze stron nie stawiła się lub nie była należycie reprezentowana, a udział pełnomocnika polegał jedynie na złożeniu wniosku o wyrok zaoczny – za każdy dzień

Źródło: [niemiecka] ustawa z 5 maja 2004 r. o wynagrodzeniach adwokatów (RVG)

Co do zasady podobnie (tj. dodając do ogólnej opłaty za samo prowadzenie sprawy dodatkowe opłaty za udział w kolejnych posiedzeniach i/lub innych czynnościach procesowych) ustala się wynagrodzenie za prowadzenie spraw rozpoznawanych w postępowaniach odrębnych.

Rozstrzygając o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego, sąd ustala je na podstawie urzędowego taryfikatora określającego wynagrodzenie pełnomocnika z wyboru, również jeśli stronę uprawnioną do ich otrzymania reprezentował pełnomocnik z urzędu. W takim przypadku roszczenie o zasądzoną kwotę przysługuje skarbowi państwa (w części odpowiadającej już wypłaconym wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu) oraz samemu pełnomocnikowi (w części odpowiadającej różnicy między tym wynagrodzeniem a kwotą zasądzoną). Przykładowo, w sprawie o zapłatę wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu wynosi 955 euro, wynagrodzenie pełnomocnika z wyboru – 1650 euro; jeśli zwrot kosztów przysługuje stronie korzystającej z pełnomocnika z urzędu, jej pełnomocnik otrzymuje dodatkowo 695 euro.

FRANCJA

W systemie francuskim udział profesjonalnego pełnomocnika jest wymagany w większości rodzajów spraw, niezależnie od stanu zdrowia lub sytuacji majątkowej stron, a system państwowej pomocy prawnej przewiduje – obok pomocy bezpłatnej – również pomoc obejmującą częściowa odpłatność (strona może być zobowiązana do pokrycia 45% lub 75% wynagrodzenia pełnomocnika ustalonego według urzędowego taryfikatora).

Wynagrodzenie pełnomocnika w sprawach przydzielonych z urzędu oblicza się, mnożąc jedną ogólnie przyjętą stawkę jednostkową (od 2022 r. stawka jednostkowa wynosi 36 €) przez odpowiedni współczynnik określony dla danej czynności lub rodzaju sprawy (w założeniu odpowiadający ich przeciętnej pracochłonności), przy czym tę ostatnią ustala się dodając do przypisanej do niej wartości podstawowej ewentualne zwyżki za dodatkowy nakład pracy związany np. z postępowaniami w sprawach wpadkowych czy dodatkowymi czynnościami dowodowymi wymagającymi udziału pełnomocnika.

Rozstrzygając o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego, sąd może ustalić je w wysokości odpowiadającej wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu, jakiego ten żądałby, gdyby jego mocodawca nie korzystał z pomocy państwowej – kwotę tę określa sam pełnomocnik. Sąd nie jest nią związany i może – jeśli przemawiają za tym względy słuszności i/lub trudna sytuacja ekonomiczna strony zobowiązanej do zwrotu kosztów – obniżyć je (wtedy ustala się je tak, aby część zwracanych kosztów, która przypada pełnomocnikowi z urzędu nie była niższa niż 150% jego roszczenia względem skarbu państwa) lub w ogóle nie zasądzić zwrotu tych kosztów.

FRANCJA — SPRAWY CYWILNE I Z ZAKRESU PRAWA PRACY: OPŁATY I ZWYŻKI

RODZAJ SPRAWY (SPRAWY CYWILNE I Z ZAKRESU PRAWA PRACY)	OPŁATA PODSTAWOWA W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH (36 €)	ZWYŻKI MAKSYMALNIE 16 STAWEK JEDNOSTKOWYCH		
		ZA SPRAWY WPADKOWE MAKSYMALNIE 9 STAWEK JEDNOSTKOWYCH	ZA MEDIACJĘ SĄDOWĄ	ZA ROZSZERZONE POSTĘPOWANIE DOWODOWE
rozwód na zgodny wniosek stron	30	3 – za każdą sprawę wpadkową	12	2 – za dowód z opinii biegłego, 9 – za dowód z opinii biegłego wymagającej oględzin 5 – za dowód z oględzin 2 – za wywiad środowiskowy i inne dowody zarządzone przez sąd w toku sprawy
rozwód	34 lub 36, jeśli żądanie obejmuje podział majątku wspólnego			
powstępowanie ws. władzy rodzicielskiej i alimentów po rozwodzie	14	–		
sprawy dotyczące władzy rodzicielskiej, pieczy nad małoletnim, zarządu majątkiem małoletniego	10		–	
sprawy pracownicze	30 lub 16, jeśli sprawę rozstrzyga się w postępowaniu przyspieszonym		12	

RODZAJ SPRAWY (SPRAWY CYWILNE I Z ZAKRESU PRAWA PRACY)	OPŁATA PODSTAWOWA W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH (36 €)	ZWYŻKI MAKSYMALNIE 16 STAWEK JEDNOSTKOWYCH		
		ZA SPRAWY WPADKOWE MAKSYMALNIE 9 STAWEK JEDNOSTKOWYCH	ZA MEDIACJĘ SĄDOWĄ	ZA ROZSZERZONE POSTĘPOWANIE DOWODOWE
sprawy pracownicze rozstrzygane przed składem ławniczym	36 lub 24, jeśli sprawę rozstrzyga się w postępowaniu przyspieszonym			
sprawy lokatorskie	21 lub 16, jeśli sprawę rozstrzyga się w postępowaniu przyspieszonym			
inne sprawy cywilne rozpoznawane w postępowaniu procesowym	26 lub 16, jeśli w sprawie danego rodzaju nie obowiązuje przymus adwokacki	3 zak każdą sprawę wpadkową; zwyżki nie stosuje się, jeśli w sprawie danego rodzaju nie obowiązuje przymus adwokacki		
inne sprawy cywilne rozpoznawane w postępowaniu przyspieszonym lub nieprocesowym	8	–		
postępowanie przed sądem II instancji	26 lub 20, jeśli w sprawie danego rodzaju nie obowiązuje przymus adwokacki	3 – za każdą sprawę wpadkową		
postępowanie przed sądem II instancji połączone z wnioskiem o środki zabezpieczające	30 lub 24, jeśli w sprawie danego rodzaju nie obowiązuje przymus adwokacki			

FRANCJA — SPRAWY KARNE: OPŁATY I ZWYŻKI

RODZAJ SPRAWY	OPŁATA PODSTAWOWA W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH (36 €)	ZWYŻKI: ZA KAŻDĄ DODATKOWĄ SESJĘ (PORANNA/ POPOŁUDNIOWA) ROZPRAW
pomoc podejrzanemu w śledztwie	50	–
reprezentacja innych uczestników śledztwa	20	
obrona oskarżonego o zbrodnię przed sądem I instancji	50	8
reprezentacja innych uczestników postępowania karnego o zbrodnię przed sądem I instancji	38	–
pomoc podejrzanemu na posiedzeniu w przedmiocie tymczasowego aresztowania	3	
pomoc podejrzanemu na etapie dochodzenia	12 lub 20, jeśli podejrzany jest tymczasowo aresztowany	
reprezentacja innych uczestników dochodzenia	8	

RODZAJ SPRAWY	OPŁATA PODSTAWOWA W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH (36 €)	ZWYŻKI: ZA KAŻDĄ DODATKOWĄ SESJĘ (PORANNA/ POPOŁUDNIOWA) ROZPRAW
obrona oskarżonego o występek przed sądem I instancji	10	3
reprezentacja innych uczestników postępowania karnego o występek przed sądem I instancji	8	–
obrona obwinionego w sprawie o wykroczenia	5	

Źródło: [francuski] dekret nr 2020–1717 z 28 grudnia 2020 r. wydany w celu wykonania ustawy nr 91–647 z 10 lipca 1991 r. o pomocy prawnej oraz dotyczący pomocy prawnej w sprawach sądowych i pomocy adwokata w postępowaniach pozasądowych

HOLANDIA

W Holandii pomoc pełnomocnika ustanowionego z urzędu jest co do zasady odpłatna. Poza nielicznymi wyjątkami (pełnomocnik ustanowiony dla małoletniego, osoby starającej się o ochronę międzynarodową, osoby pozbawionej wolności lub przymusowo umieszczonej w szpitalu psychiatrycznym, ofiar niektórych przestępstw) strona korzystająca z pomocy pełnomocnika z urzędu jest obowiązana pokryć przynajmniej część jego wynagrodzenia; wysokość takiego wkładu własnego ustala Rada Pomocy Prawnej (niezależny organ publiczny subwencjonujący pomoc prawną) na podstawie urzędowych tabel zawartych w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości.

HOLANDIA — WKŁAD WŁASNY WG DOCHODÓW GOSPODARSTWA DOMOWEGO

STATUS	ŁĄCZNE DOCHODY GOSPODARSTWA DOMOWEGO W ROKU POPRZEDNIM	WKŁAD WŁASNY	
		W SPRAWACH Z ZAKRESU PRAWA RODZINNEGO	W POZOSTAŁYCH SPRAWACH
osoba samotna	do 25 200 €	379 €	188 €
małżonek, osoba pozostająca w trwałym nieformalnym związku, osoba samotnie wychowująca dzieci	do 35 000 €		
osoba samotna	do 25 900 €	474 €	406 €
małżonek, osoba pozostająca w trwałym nieformalnym związku, osoba samotnie wychowująca dzieci	do 36 200 €		
osoba samotna	do 27 500 €	678 €	609 €
małżonek, osoba pozostająca w trwałym nieformalnym związku, osoba samotnie wychowująca dzieci	do 37 900 €		
(...)			
osoba samotna	ponad 29 800 €, nie więcej niż 35 000 €	1051 €	1015 €
małżonek, osoba pozostająca w trwałym nieformalnym związku, osoba samotnie wychowująca dzieci	ponad 42 400 €, nie więcej niż 50 000 €		
osoba prawna	–	–	

Wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu oblicza się, mnożąc jedną ogólnie przyjętą stawkę jednostkową (od 2026 r. stawka jednostkowa wynosi 143 €) przez odpowiedni współczynnik określony dla danej czynności lub rodzaju sprawy. Jako że holenderski system wyewoluował z dawniejszego systemu rozliczeń godzinowych, przypisane danym sprawom współczynniki odpowiadają ich średniej (mediana) pracochłonności wyrażonej w godzinach, ustalonej na podstawie danych historycznych i okresowo weryfikowanej na podstawie badań ankietowych i aktowych (raporty komisji van der Meera – niezależnego organu doradczego przy ministrze sprawiedliwości zwoływanego co kilka lat, z zadaniem ewaluacji dotychczasowego systemu ustalania wynagrodzeń pełnomocników ustanowionych z urzędu).

HOLANDIA — OPŁATY WG RODZAJU SPRAWY

RODZAJ SPRAWY		OPŁATA W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH (143 €)
prawo rodzinne	rozwód	12
	alimenty	14
	postępowanie w przedmiocie władzy rodzicielskiej	13 lub 14, jeśli żądanie pozwu obejmuje szczegółowe uregulowanie kontaktów z małoletnim
	umieszczenie małoletniego w pieczy zastępczej	6
	zniesienie małżeńskiej wspólności majątkowej	22
	przysposobienie	11
	pozostałe sprawy z zakresu prawa rodzinnego	10
prawo cywilne	spory z zakresu prawa rzeczowego	21
	spory dotyczące najmu lokalu mieszkalnego	18 lub 16, jeśli spór dotyczy zakończenia stosunku najmu
	spory dotyczące najmu lokalu użytkowego	19 lub 16, jeśli spór dotyczy zakończenia stosunku najmu
	odpowiedzialność deliktowa	19 lub 16, jeśli sprawa dotyczy odpowiedzialności deliktowej skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z tytułu szkód spowodowanych wzruszoną decyzją lub orzeczeniem
	odpowiedzialność cywilna z tytułu błędu medycznego	18
	pozostałe sprawy cywilne	15
prawo pracy	spory pracownicze dotyczące zakończenia stosunku pracy	24
	spory dotyczące wypadku przy pracy	31

RODZAJ SPRAWY		OPŁATA W STAWKACH JEDNOSTKOWYCH (143 €)
	spory dotyczące świadczeń pracowniczych	17
	pozostałe sprawy z zakresu prawa pracy	20
prawo karne	przesłuchanie podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym	3
	posiedzenie w przedmiocie tymczasowego aresztowania	2
	obrona oskarżonego w postępowaniu przed sądem orzekającym w składzie jednoosobowym	7 – za każdą instancję postępowania sądowego
	obrona oskarżonego w postępowaniu przed sądem orzekającym w składzie rozszerzonym	14 – za każdą instancję postępowania sądowego

Źródło: [holenderskie] rozporządzenie z dn. 21 grudnia 1999 r. w sprawie wynagrodzeń za subsydiowaną pomoc prawną

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

POWIĄZANIE URZĘDOWYCH STAWEK KOSZTÓW PEŁNOMOCNIKÓW Z RZECZYWISTYM NAKŁADEM PRACY I RZECZYWISTYMI KOSZTAMI USŁUG PRAWNICZYCH

- Zarówno maksymalna wysokość kosztów zastępstwa procesowego, jak i wysokość wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu powinny zależeć od rzeczywistego nakładu pracy pełnomocnika, ustalonego w oparciu o zobiektywizowane weryfikowalne kryteria – tak, aby z jednej strony ograniczyć dyskrecjonalność sądu w ustalaniu i ryzyko sporów wokół nieostrych kryteriów ustalenia kosztów zastępstwa procesowego w kwocie przewyższającej stawkę minimalną, z drugiej – ograniczyć pole do nadużyć po stronie pełnomocników;
- Istnieją trzy główne modele ustalania opłat za czynności pełnomocników na potrzeby sądowych rozstrzygnięć w przedmiocie zwrotu kosztów procesowych i ustalania kosztów pomocy prawnej pełnomocnika ustanowionego z urzędu:
  - Model stawek ryczałtowych – w którym ustala się stawki ryczałtowe za prowadzenie określonego rodzaju spraw lub określone czynności;
  - Model stawek godzinowych – w którym opłaty te są ustalane na podstawie deklarowanego przez pełnomocnika nakładu pracy;
  - Modele mieszane – w których istnieją mniej lub bardziej wiążące tabele urzędowe określające maksymalne kwoty „rozsądnych” kosztów związanych z określonymi czynnościami pełnomocników lub prowadzeniem określonych rodzajów spraw bądź systemy stawek ryczałtowych przewidujące dodatki za zdarzenia procesowe świadczące o szczególnej zawiłości sprawy (jak np. liczbę i długość rozpraw czy liczbę i rodzaj przeprowadzonych dowodów). Istotne wady systemu rozliczeń godzinowych (dość często postulowanego w debacie publicznej na temat dysfunkcji polskiego systemu stawek urzędowych) dotyczą przede wszystkim tego, że po pierwsze – uzależniają wyso-

kość wynagrodzenia od stylu i tempa pracy pełnomocnika, co gorsza, potencjalnie premiując pełnomocników mniej wprawnych lub z innych powodów pracujących wolniej; po drugie – stwarzają po stronie pełnomocników z urzędu możliwości nadużyć (podejmowanie czynności redundantnych wyłącznie w celu zwiększenia rachunku godzinowego). W krajach, w których rachunki godzinowe są podstawą ustalania kosztów zastępstwa procesowego stanowiących koszty procesu i/lub wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu, stosuje się wobec powyższego mechanizmy sądowego mitygowania kosztów zastępstwa procesowego, w ramach których ich ostateczną kwotę ustala sąd, weryfikując, czy rachunek aby na pewno obejmuje tylko czynności niezbędne oraz badając sytuację finansową strony zobowiązanej do zwrotu kosztów, by określić, czy koszty wynikające z rachunku godzinowego nie będą dla niej nadmierne. Tego rodzaju procedury sądowego szacowania kosztów pracy pełnomocników są pracochłonne – wprowadzenie w Polsce systemu rozliczeń godzinowych obejmującego podobny system kontroli sądowej może nie przynieść większej zmiany, skoro właśnie opór przed uruchomieniem kolejnego czasochłonnego postępowania wydaje się główną motywacją dla automatycznego przyjmowania minimalnych stawek urzędowych w postępowaniu o ustalenie kosztów procesu (i dla równie automatycznego uwzględniania żądań pełnomocników z urzędu o podwyższenie wynagrodzenia do **200%** stawki urzędowej pod rządami poprzedniego rozporządzenia w sprawie ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej); można spodziewać się, że w nowym systemie sądy nadal będą dążyły do szybkich asekuranckich rozstrzygnięć; lepszym kierunkiem wydaje się bardziej rozbudowany system stawek ryczałtowych, obejmujący przejrzyste zasady ustalania opłat na poziomie wyższym niż podstawowe oraz oparty na analizie rzeczywistych kosztów pracy pełnomocników.

- System oparty na rozliczeniu godzinowym (ze zdroworozsądkowymi górnymi limitami opartymi na badaniach statystycznych obciążenia pracą i z jasnymi zasadami ograniczającymi doliczanie do rachunku czynności redundantnych) i określający urzędowe stawki godzinowe na poziomie zbliżonym do stawek rynkowych byłby, rzecz jasna, najlepszym rozwiązaniem, ku któremu należy dążyć. Przedstawione niżej propozycje obejmują rozwiązania stanowiące mały krok w tym kierunku, możliwe do wdrożenia przy aktualnych ograniczeniach budżetowych i organizacyjnych;
- Proponowane rozwiązanie zakłada, co następuje:
  - Zarówno na potrzeby ustalenia kosztów zastępstwa procesowego stanowiących koszty procesu, jak i na potrzeby ustalenia wynagrodzenia pełnomocników ustanowionych z urzędu ustala się jeden taryfikator stawek urzędowych (najlepiej na podstawie delegacji w osobnej krótkiej ustawie – aktualnie identyczne matryce stawek urzędowych są zawarte ogółem w czterech rozporządzeniach do dwóch ustaw: prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych);
  - Minister Sprawiedliwości oraz samorządy adwokatów i radców prawnych są obowiązane prowadzić badania obciążenia pracą pełnomocników reprezentujących strony w postępowaniach, w których służy prawo do pełnomocnika z urzędu lub prawo zwrotu kosztów zastępstwa procesowego – wprowadza się czasowy obowiązek raportowania przez pełnomocników czasu poświęconego na prowadzenie spraw w tych postępowaniach przez 1–2 lata przed rozpoczęciem prac nad nowym taryfikatorem;
  - Taryfikator stawek urzędowych określa:
  - Stawkę za godzinę pracy (na poziomie dwukrotności minimalnej stawki godzinowej wynagrodzenia za pracę, zgodnie z postulatami Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Stowarzyszenia Adwokackiego Defensor Iuris oraz memorandum Fundacji Dobry Rząd);

  - Maksymalne limity godzinowe dla poszczególnych rodzajów spraw – odpowiadające medianie (lub, lepiej, ok. 70. percentylowi) czasu poświęcanego przez pełnomocników na prowadzenie typowej prostej sprawy danego rodzaju (brak nowych dowodów dopuszczonych w toku postępowania, wyrok po pierwszej rozprawie), ustalonej w badaniach raportów pełnomocników i akt spraw, w których występowali;
  - Modyfikatory tych limitów uwzględniające – jak ujmują to aktualne przepisy – *zawiłość sprawy i niezbędny nakład pracy* pełnomocnika, tj.:
- Zakończenie sprawy przed pierwszą rozprawą;
- Dodatkowe terminy rozpraw;
- Postępowania w sprawach wpadkowych;
- **Rozszerzone postępowanie dowodowe:** dowody z opinii biegłych oraz zarządzone w toku sprawy inne czynności dowodowe – o ile faktycznie wymagały udziału lub reakcji pełnomocnika;
- Obszerny materiał aktowy (powyżej tomu akt lub – w perspektywie postulowanej cyfryzacji akt – powyżej z grubsza odpowiadającej tomowi akt liczbie/wadze plików). Modyfikatory te również zostaną oszacowane na podstawie badań raportów pełnomocników i akt spraw, w których występowali.
  - Po zakończeniu sprawy w danej instancji pełnomocnik strony uprawnionej do zwrotu kosztów procesowych oraz pełnomocnik z urzędu zgłaszają deklaracje nakładu pracy (z wyszczególnieniem czynności i poświęconego na nie czasu); złożenie deklaracji jest warunkiem koniecznym ustalenia zwrotu kosztów lub ustalenia wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu;
  - Kwoty ustalone w taryfikatorze podlegają okresowej ewaluacji – dla ograniczenia kosztów wystarczające wydają się badania jakościowe obejmujące reprezentatywną próbę pełnomocników (ankiety pytające o przeszacowane/niedoszacowane limity taryfikatora, z uzasadnieniem).

MECHANIZM WALORYZACJI STAWEK URZĘDOWYCH

- Należy wprowadzić mechanizm corocznej waloryzacji urzędowych stawek opłat za czynności adwokatów i radców prawnych, wiążąc ich wzrost ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia w II kwartale roku poprzedniego.

CZĘŚCIOWA ODPŁATNOŚĆ USŁUG PEŁNOMOCNIKA USTANOWIONEGO Z URZĘDU

- Regulacje o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu należy uzupełnić o przepisy zobowiązujące organ rozstrzygający w tym przedmiocie do ustalenia, w jakim stopniu strona, dla której ustanowiono pełnomocnika, jest obowiązana pokryć jego wynagrodzenie (**0%–25%** – **50%–75%** – inna sztywno określona kwota miesięcznie).

WYNAGRODZENIE ZA DYŻURY OBROŃCZE

- Kodeksową regulację o dyżurach obrończych należy uzupełnić o przepis przewidujący prawo adwokatów i radców prawnych do wynagrodzenia za pełnienie dyżuru obrończego w wysokości minimalnej stawki godzinowej w rozumieniu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Koszty wdrożenia zmian

Koszty empirycznych badań obciążenia pełnomocników pracą i opracowania nowych tabel stawek urzędowych można szacować na ok. **0,7 mln zł** (przy założeniu, że zadanie to powierzy się ok. 10-osobowej komisji (przedstawiciele ministerstw sprawiedliwości i finansów, KSSiP, samorządów: sędziowskiego, adwokackiego, radców prawnych), której praca potrwa ok. **90 dni** oraz przy założeniu, że przedstawiciele samorządów i KSSiP otrzymają wynagrodzenie odpowiadające dziennemu wynagrodzeniu sędziego sądu rejonowego).

Koszty stałe

Stałe koszty przyjęcia proponowanych zmian można w dużym przybliżeniu szacować na **ok. 374 mln zł**. Szacunek ten obejmuje:

- Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, które można z grubsza szacować na ok. **584 mln zł** rocznie, co wobec aktualnej wysokości tych kosztów (ok. **240 mln zł** rocznie) będzie stanowiło wzrost o ok. **344 mln zł**; szacunek przyjmuje, że:
  - **(1)** Pełnomocników z urzędu ustanawia się w ok. **15%** spraw;
  - **(2)** Przeciętny nakład pracy pełnomocnika w sprawie to ok. 24,5 godziny, a nowe stawki w zasadzie pokrywają wynagrodzenie pełnomocników odpowiednio do tak oszacowanego nakładu pracy;
  - **(3)** Urzędowa stawka godzinowa wynosi **62,80 zł**;
  - **(4)** W ramach systemu częściowej odpłatności za pomoc prawną pełnomocnika z urzędu w ok. **50%** spraw strona jest całkowicie zwolniona z opłaty za tę pomoc, w ok. **40%** spraw jest obowiązana opłacić **25%** wynagrodzenia pełnomocnika, w **7%** spraw opłaca je w **50%**, w **3%** spraw opłaca je w **75%**.
- Koszty okresowej ewaluacji obowiązującego systemu stawek urzędowych można szacować na ok. **0,7 mln zł** raz na trzy-cztery lata;
- Koszty wynagrodzeń za dyżury obrończe, które można szacować na ok. **30,2 mln zł** rocznie (przy upraszczającym założeniu, że przy każdym sądzie rejonowym dyżur obrończy pełni dwoje adwokatów lub radców prawnych, przyjmując za podstawę obliczeń minimalną stawkę godzinową obowiązującą w 2026 r., tj. **31,40 zł**).

Oszczędności

- Proponowane rozwiązania mogą przynieść oszczędności organizacyjne związane z rzadszymi sporami w przedmiocie ustalenia kosztów zastępstwa procesowego i wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu na poziomie wyższym niż odpowiadający stawkom minimalnym.

Taksy notarialne i opłaty komornicze – urealnienie i waloryzacja

ABSTRAKT

Koniec z taksami notarialnymi i opłatami komorniczymi zamrożonymi od ponad 20 lat, które nie odzwierciedlają realiów gospodarczych i zniechęcają do wykonywania zawodu.

Wprowadzamy coroczną waloryzację taks notarialnych i opłat komorniczych powiązaną z inflacją oraz wskaźnikiem kosztów pracy, przy jednoczesnym zachowaniu zasadności ekonomicznej.

#UCZCIWOŚĆ **#EFEKTYWNOŚĆ** **#PRZEJRZYSTOŚĆ**

PROBLEMY

TAKSY NOTARIALNE I OPŁATY KOMORNICZE – BRAK POWIĄZANIA Z REALNYM NAKŁADEM PRACY ORAZ EROZJA WARTOŚCI STAWEK

- Podobnie jak w przypadku stawek pełnomocników, część opłat notarialnych i komorniczych ma charakter sztywny lub oparty na uproszczonych progach (wartość przedmiotu czynności/sprawy), które nie zawsze korelują z rzeczywistą pracochłonnością, odpowiedzialnością i ryzykiem zawodowym. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której czynności o wysokiej złożoności (np. wielowątkowe transakcje, rozbudowane zabezpieczenia, egzekucje z wieloma uczestnikami) bywają wynagradzane nieadekwatnie do nakładu pracy, a część czynności masowych generuje bodźce do automatyzacji kosztem jakości obsługi;
- Dodatkowym problemem jest brak przejrzystego, automatycznego mechanizmu waloryzacji (analogicznego do indeksacji), co powoduje erozję realnej wartości opłat w czasie i przenosi presję ekonomiczną na uczestników postępowań: dłużników, wierzycieli i strony czynności notarialnych;
- Maksymalne stawki taksy notarialnej w Polsce opierają się na rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 2004 r. i od **ponad 20 lat nie uległy zasadniczej waloryzacji** pomimo znacznego wzrostu kosztów prowadzenia kancelarii, inflacji oraz rosnących kosztów energii, najmu i składek ubezpieczeniowych. W efekcie realna wartość tych opłat spadła, a część czynności notarialnych stała się nierentowna lub zniechęcająca do ich dokonywania;
- Podobna sytuacja dotyczy **opłat egzekucyjnych pobieranych przez komorników**, które od lat pozostają na tym samym poziomie mimo wzrostu kosztów funkcjonowania kancelarii i narastającej presji finansowej na wykonawców egzekucji. Istnieją prace resortu sprawiedliwości nad ich waloryzacją, ale dotychczasowe propozycje są oceniane jako niewystarczające;
- Brak regularnej waloryzacji prowadzi do **niewspółmierności stawek do nakładu pracy i kosztów prowadzenia działalności** oraz może ograniczać dostęp obywateli do sprawnej obsługi notarialnej i skutecznej egzekucji należności.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

- Wprowadzenie **mechanizmu corocznej waloryzacji stawek taksy notarialnej i opłat komorniczych** – powiązania ich wzrostu z obiektywnym miernikiem, np. przeciętnym wynagrodzeniem albo inflacją, tak aby zachować realną wartość finansową stawek i uniknąć konieczności rzadkich, skokowych zmian legislacyjnych;
- Przemyślane **dostosowanie stawek maksymalnych taksy notarialnej** do współczesnych kosztów prowadzenia kancelarii;
- W zakresie opłat egzekucyjnych – **przekształcenie stawek stałych i stosunkowych w system elastyczny**, w którym część opłat zależy od rzeczywistego nakładu czynności komorniczych (np. liczby przesyłek, zajęć, zajęć rachunków, procedur terenowych), z jednoczesnym zabezpieczeniem interesów wierzycieli i dłużników.

Doradcy restrukturyzacyjni – powołanie samorządu zawodowego, system nadzoru i losowy system przydziału spraw

ABSTRAKT

Koniec z tym, że restrukturyzacje wielomilionowych przedsiębiorstw prowadzą uznaniowo wyznaczeni doradcy, bez realnej kontroli ich kompetencji i odpowiedzialności!

Obecny system funkcjonowania zawodu doradcy restrukturyzacyjnego jest niespójny i niewystarczająco nadzorowany. Nadzór nad wykonywaniem zawodu jest rozproszony między Ministra Sprawiedliwości i sądy restrukturyzacyjne, ma charakter incydentalny i uruchamiany jest najczęściej dopiero po ujawnieniu uchybień w konkretnych postępowaniach. Jednocześnie system wyznaczania doradców do spraw nie opiera się na przejrzystych kryteriach kompetencyjnych – brak jest mechanizmów dopasowania doświadczenia doradcy do skali i złożoności sprawy, co zwiększa ryzyko niepowodzenia restrukturyzacji i może prowadzić do poważnych strat dla dłużników, wierzycieli oraz gospodarki. Proponowane rozwiązanie obejmuje ***wprowadzenie samorządu doradców restrukturyzacyjnych****, który będzie odpowiadał za standardy zawodowe, szkolenia oraz system odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jednocześnie powstanie transparentny system wyznaczania doradców oparty na elektronicznym losowaniu z list kwalifikacyjnych w systemie Krajowego Rejestru Zadłużonych. Doradcy będą przypisywani do spraw w zależności od wartości i złożoności postępowania, a wpis na listę będzie uzależniony od spełnienia obiektywnych kryteriów doświadczenia, liczby przeprowadzonych restrukturyzacji oraz posiadania odpowiedniego ubezpieczenia. W rezultacie postępowania restrukturyzacyjne i upadłościowe będą prowadzone przez specjalistów o adekwatnych kompetencjach, a system nadzoru nad zawodem stanie się realny i skuteczny. Zwiększy to bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, poprawi efektywność restrukturyzacji oraz wzmocni zaufanie przedsiębiorców i wierzycieli do instytucji państwa.*

#REORGANIZACJA #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #BEZSTRONNOŚĆ

PROBLEMY

NIEWYSTARCZAJĄCY NADZÓR NAD DORADCAMI RESTRUKTURYZACYJNYMI

- Obecny system nadzoru nad doradcami restrukturyzacyjnymi jest niewystarczający i wadliwy. Podstawową rolę nadzorczą pełni Minister Sprawiedliwości, który sprawuje nadzór administracyjny nad wykonywaniem zawodu doradcy restrukturyzacyjnego, w szczególności w zakresie udzielania licencji, jej cofania lub zawieszania, a także prowadzenia listy doradców restrukturyzacyjnych. Równolegle nadzór nad wykonywaniem czynności przez doradców restrukturyzacyjnych sprawują sądy restrukturyzacyjne oraz sądy upadłościowe w ramach konkretnych postępowań. Nadzór ten ma charakter incydentalny i procesowy, sąd ocenia prawidłowość działań doradcy w danej sprawie, w przypadku pełnienia przez niego funkcji nadzorcy sądowego, zarządcy lub nadzorcy wykonania układu. Sąd ma możliwość nałożenia na doradcę restrukturyzacyjnego kary chociażby w postaci upomnienia albo zawiadomienia Ministra Sprawiedliwości o dokonanych uchybieniach w sprawie. Obecny system nadzoru nad doradcami restrukturyzacyjnymi należy ocenić jako niewystarczający. Brakuje w nim realnej, stałej i skutecznej kontroli wykonywania zawodu, a mechanizmy nadzorcze mają w dużej mierze charakter rozproszony i reaktywny. Nadzór najczęściej uruchamiany jest dopiero w sytuacjach incydental-

nych, po ujawnieniu uchybień w konkretnych postępowaniach, co nie zapewnia odpowiedniego poziomu prewencji ani jednolitych standardów zawodowych.

WADLIWY SYSTEM WYZNACZANIA DORADCÓW RESTRUKTURYZACYJNYCH

- Aktualny system przydzielania doradców restrukturyzacyjnych do postępowań należy uznać za wadliwy. Obowiązujące przepisy nie przewidują jasnych, jednolitych i transparentnych wytycznych dotyczących kryteriów wyboru doradcy restrukturyzacyjnego do konkretnej sprawy. W szczególności brak jest regulacji uwzględniających stopień skomplikowania postępowania, skalę działalności dłużnika, wartość przedsiębiorstwa, liczbę wierzycieli czy doświadczenie i specjalizację doradcy. W praktyce prowadzi to do sytuacji, w której przydział doradców ma charakter uznaniowy i nie zawsze gwarantuje optymalne dopasowanie kompetencji doradcy do wagi i złożoności sprawy. Brak obiektywnych kryteriów sprzyja nierównościom w dostępie do spraw, ogranicza przejrzystość procesu decyzyjnego oraz może budzić wątpliwości co do bezstronności i efektywności postępowań restrukturyzacyjnych;
- Aktualny system wyznaczania doradców restrukturyzacyjnych do prowadzenia postępowań restrukturyzacyjnych charakteryzuje się następującymi wadami strukturalnymi:
- Brak mechanizmu weryfikacji kompetencji doradcy. Problem: Sąd może wyznaczyć do postępowania sanacyjnego dotyczącego spółki o aktywach wartych **100 mln zł** doradcę, który w całej swojej karierze przeprowadził zaledwie 5 niewielkich restrukturyzacji. Brak jest jakichkolwiek wymogów dotyczących doświadczenia, liczby przeprowadzonych postępowań czy rangi dotychczasowych spraw.
- Brak transparentności w procesie wyznaczania. Problem: Proces wyznaczania doradcy nie jest w pełni transparentny i może budzić wątpliwości co do obiektywności wyboru. Brak jest formalnego systemu losowania, który gwarantowałby równe szanse wszystkim uprawnionym doradcom;
- Niedopasowanie kompetencji do skali sprawy. Problem: Proste sprawy konsumenckie (zadłużenie **50 tys. zł**) mogą trafiać do doradców specjalizujących się w dużych restrukturyzacjach korporacyjnych, podczas gdy złożone międzynarodowe postępowania (aktywa **200 mln zł**, struktura holdingowa, wierzyciele z 15 krajów) mogą być powierzane doradcom bez odpowiedniego doświadczenia;
- Ryzyko dla uczestników postępowania. Problem: Brak weryfikacji kompetencji doradcy prowadzi do zwiększonego ryzyka niepowodzenia restrukturyzacji, co szkodzi wszystkim stronom – dłużnikowi, wierzycielom oraz gospodarce jako całości;
- Brak mechanizmu szybkiej akceptacji. Problem: Po wyznaczeniu doradcy w dużej, skomplikowanej restrukturyzacji lub upadłości nie ma obowiązku potwierdzenia gotowości do podjęcia się sprawy.

NIEWYSTARCZAJĄCE INFORMACJE O DORADCACH W KRAJOWYM REJESTRZE ZADŁUŻONYCH

- System KRZ zawiera jedynie informację, czy doradca posiada status kwalifikowanego doradcy restrukturyzacyjnego, oraz zawiera spis prowadzonych przez niego spraw.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

SAMORZĄD DORADCÓW RESTRUKTURYZACYJNYCH I SYSTEM ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ

- Integralnym elementem reformy postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych powinno być powołanie samorządu zawodowego doradców restrukturyzacyjnych, funkcjonującego na wzór samo-

rządów prawniczych, np. adwokatury. Obecny system nadzoru nad doradcami jest rozproszony, niewystarczający i w praktyce nie zapewnia pełnej odpowiedzialności za uchybienia zawodowe, co bezpośrednio wpływa na jakość prowadzonych postępowań oraz zaufanie uczestników obrotu gospodarczego;

- W związku z powyższym zasadne jest wprowadzenie samorządu zawodowego doradców restrukturyzacyjnych, funkcjonującego na wzór samorządu adwokackiego lub radcowskiego. Samorząd taki mógłby sprawować bieżący nadzór nad wykonywaniem zawodu, prowadzić postępowania dyscyplinarne, ustalać i egzekwować standardy etyczne oraz dbać o podnoszenie kwalifikacji zawodowych swoich członków. Rozwiązanie to przyczyniłoby się do zwiększenia transparentności, odpowiedzialności oraz jakości usług świadczonych przez doradców restrukturyzacyjnych, a tym samym do wzmocnienia zaufania do całego systemu restrukturyzacyjnego;
- W ramach samorządu doradców restrukturyzacyjnych działa system odpowiedzialności dyscyplinarnej, który tworzą:
  - Rzecznik Dyscyplinarny. Rzecznik pełniłby kluczową rolę w inicjowaniu i prowadzeniu postępowań wyjaśniających oraz formułowaniu zarzutów wobec doradców naruszających przepisy prawa, zasady etyki lub standardy zawodowe. Funkcję Rzecznika pełniłoby trzech doradców wybieranych w wyborach powszechnych przez wszystkich członków samorządu. Zespół rzeczników zapewniałby niezależność, równowagę obciążenia pracą oraz możliwość specjalizacji w sprawach o różnym stopniu złożoności;
  - Sąd Dyscyplinarny (I instancja). Jest to organ pierwszego kontaktu ze sprawą, odpowiedzialny za merytoryczne rozpoznanie zarzutów stawianych doradcom. W jego skład wchodziłoby 9 Sędziów Dyscyplinarnych wybieranych przez doradców, spośród których losowany byłby trzyosobowy skład orzekający dla każdej sprawy. Mechanizm losowy zapewnia obiektywizm, eliminację wpływów personalnych i minimalizację ryzyka konfliktu interesów. I instancja koncentrowałaby się na ustaleniu faktów, analizie naruszeń oraz określeniu adekwatnej kary;
  - Wyższy Sąd Dyscyplinarny (II instancja). Jako organ odwoławczy gwarantowałby dwuinstancyjność oraz kontrolę nad prawidłowością postępowań prowadzonych w pierwszej instancji. W jego skład wchodziłoby 6 Wyższych Sędziów Dyscyplinarnych, również wybieranych przez doradców. Dla każdej sprawy losowany byłby trzyosobowy skład orzekający, co zapewnia niezależność od składu I instancji i chroni przed powstawaniem układów personalnych. Wyższy Sąd Dyscyplinarny analizowałby zarówno prawidłowość procedury, jak i zasadność orzeczenia;
  - Sąd Kasacyjny Doradców Restrukturyzacyjnych. Najwyższy organ dyscyplinarny samorządu pełniłby funkcję kasacyjną, zapewniając jednolitość orzecznictwa oraz rozstrzygając sprawy o szczególnym znaczeniu dla praktyki zawodowej. Składałby się z trzech sędziów, wybieranych przez zgromadzenie samorządu spośród doradców o najwyższym autorytecie, doświadczeniu zawodowym i nieposzlakowanej opinii. Sąd Kasacyjny badałby zgodność z prawem, standardami etycznymi oraz linią orzeczniczą organów niższych instancji, bez ponownego przeprowadzania pełnego postępowania dowodowego.
- Samorząd doradców restrukturyzacyjnych powinien podlegać nadzorowi Ministra Sprawiedliwości, analogicznie do nadzoru sprawowanego nad samorządami prawniczymi oraz zawodami regulowanymi. Nadzór ten miałby charakter legalnościowy, ograniczony do kontroli zgodności działania organów samorządu z ustawą, przepisami wykonawczymi oraz standardami rzetelności w wykonywaniu powierzonych zadań publicznych. Minister Sprawiedliwości mógłby żądać informacji, sprawozdań

i wyjaśnień, a w sytuacjach szczególnych wnosić o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub zaskarżać uchwały organów samorządu do sądu administracyjnego. Jednocześnie nadzór ten nie ingerowałby w niezależność doradców przy wykonywaniu czynności zawodowych ani w autonomię orzeczniczą sądów dyscyplinarnych, zapewniając zachowanie równowagi pomiędzy samodzielnością samorządu a koniecznością prowadzenia efektywnego nadzoru nad zawodem pełniącym kluczową rolę w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

LOSOWY SYSTEM PRZYDZIAŁU DORADCÓW RESTRUKTURYZACYJNYCH OPARTY NA KWALIFIKACJACH I ZALEŻNY OD WARTOŚCI DANEJ SPRAWY

- Wprowadzenie transparentnego, sprawiedliwego i merytorycznego systemu losowego przydziału doradców restrukturyzacyjnych, który:
  - Gwarantuje dopasowanie kompetencji doradcy do skali i złożoności sprawy;
  - Zapewnia transparentność i eliminuje dowolność w procesie wyznaczania;
  - Chroni interesy dłużnika, wierzycieli oraz gospodarki;
  - Stwarza równe szanse dla wszystkich kwalifikowanych doradców;
  - Zapewnia szybką reakcję w sprawach wymagających pilnych działań.
- System opierałby się na trzech progach wartościowych, z odmiennymi kryteriami kwalifikacyjnymi dla każdego progu:
  - **PRÓG I:** SPRAWY O WARTOŚCI OD 3 DO 10 MLN ZŁ. Kryteria kwalifikacyjne (spełnienie WSZYSTKICH warunków): minimum 2 lata doświadczenia jako licencjonowany doradca restrukturyzacyjny; minimum 10 zakończonych postępowań restrukturyzacyjnych z prawomocnie zatwierdzonym układem w okresie ostatnich **2 lat**; brak prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych w okresie ostatnich **3 lat**; aktualne ubezpieczenie OC w wysokości minimum **500 tys. zł**;
  - **PRÓG II:** SPRAWY O WARTOŚCI OD 10 MLN ZŁ DO 50 MLN ZŁ. Kryteria kwalifikacyjne (spełnienie WSZYSTKICH warunków): minimum 4 lata doświadczenia jako licencjonowany doradca restrukturyzacyjny; minimum 40 zakończonych postępowań restrukturyzacyjnych z prawomocnie zatwierdzonym układem w okresie ostatnich **2 lat**; brak prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych w okresie ostatnich **5 lat**; aktualne ubezpieczenie OC w wysokości minimum **2 mln zł**;
  - **PRÓG III:** SPRAWY O WARTOŚCI POWYŻEJ 50 MLN ZŁ. Kryteria kwalifikacyjne (spełnienie WSZYSTKICH warunków): minimum **5 lat** doświadczenia jako licencjonowany doradca restrukturyzacyjny, w tym posiadanie tytułu kwalifikowanego doradcy restrukturyzacyjnego; minimum 100 zakończonych postępowań restrukturyzacyjnych z prawomocnie zatwierdzonym układem w okresie ostatnich **2 lat**; doświadczenie w prowadzeniu minimum 3 postępowań dotyczących podmiotów o wartości aktywów powyżej **20 mln zł** w okresie ostatnich **5 lat**; brak prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych w okresie ostatnich **5 lat**; aktualne ubezpieczenie OC w wysokości minimum **5 mln zł**.
- Gdy sąd otrzymuje wniosek o otwarcie postępowania restrukturyzacyjnego, sąd dokonuje wstępnej oceny wartości aktywów dłużnika na podstawie dokumentacji dołączonej do wniosku. Na podstawie oszacowanej wartości aktywów sędzia określa właściwą kategorię (próg wartościowy) i uruchamia elektroniczny system losowania z listy doradców do danej kategorii;
- System losowania działa w następujący sposób:
  - System losuje 2 doradców z listy dla danej kategorii;

- System automatycznie generuje zawiadomienie do wylosowanych doradców poprzez system KRZ;
- Doradcy mają obowiązek potwierdzić gotowość podjęcia się sprawy w terminie: **7 dni** kalendarzowych – dla spraw powyżej **50 mln zł** (próg III); **5 dni** kalendarzowych – dla spraw od 10 do **50 mln zł** (próg II); **3 dni** kalendarzowe – dla spraw do **10 mln zł** (próg I);
- Jeżeli którykolwiek z wylosowanych doradców nie potwierdzi gotowości w terminie lub wskaże obiektywne przeszkody do podjęcia sprawy (np. konflikt interesów, przeciążenie innymi postępowaniami, choroba), system automatycznie losuje kolejnego doradcę z listy;
- Doradca, który pierwszy potwierdzi gotowość podjęcia sprawy w wymaganym terminie, zostaje wyznaczony przez sąd postanowieniem o otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego;
- W przypadku braku potwierdzenia od żadnego z 3 wylosowanych doradców w pierwszej turze, system przeprowadza kolejne losowanie (maksymalnie 3 tury). Jeżeli po 3 turach losowania żaden doradca nie potwierdzi gotowości, sędzia może wyznaczyć doradcę spoza listy w trybie bezpośrednim (z uzasadnieniem).

BAZA DORADCÓW RESTRUKTURYZACYJNYCH W SYSTEMIE KRAJOWEGO REJESTRU ZADŁUŻONYCH

- Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi centralną, elektroniczną bazę danych doradców restrukturyzacyjnych z podziałem na trzy kategorie (progi wartościowe). Doradca, który spełnia kryteria dla danej kategorii, składa wniosek o wpis do odpowiedniej listy, dołączając dokumenty potwierdzające spełnienie wszystkich wymogów:
  - Dokumenty potwierdzające staż pracy (certyfikaty, referencje);
  - Wykaz postępowań zakończonych układem z potwierdzeniem prawomocności (postanowienia sądów);
  - Polisa OC.
- Weryfikacja wniosku następuje w terminie **30 dni** od złożenia. Lista kwalifikowanych doradców jest aktualizowana co kwartał i publikowana na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Doradca może wystąpić o wpis do kilku kategorii jednocześnie, jeśli spełnia wymagania dla każdej z nich.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia reformy

- Powołanie samorządu doradców (organy, wybory, administracja, postępowania dyscyplinarne).

Koszty stałe

- Utrzymanie systemu kwalifikacji i losowania oraz aktualizacji list;
- Funkcjonowanie organów dyscyplinarnych samorządu.

Oszczędności

- Ograniczenie ryzyka błędów i nadużyć w zarządzie masą upadłości i w postępowaniach restrukturyzacyjnych.

Fundusz Sprawiedliwości – koniec konkursów, świadczenie ustawowe, instytut badawczy

ABSTRAKT

Koniec z setkami milionów złotych rozdzielanych w konkursach. Pokrzywdzony dostaje świadczenie z ustawy, Służba Więzienna stały odpis, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości – status akademicki.

*Fundusz Sprawiedliwości przez lata pochłonął ponad **1,3 mld zł**. Raporty NIK wykazały niegospodarność, brak transparentności i uznaniowość. Problem nie leży w istnieniu funduszu celowego, tylko w trybie wydatkowania: konkurs i nabór zamiast destynacji ustawowej.*

*Rozwiązanie nie polega na likwidacji Funduszu ani na przeniesieniu całości środków na inny cel. **Fundusz zostaje.** Uchyla się blok konkursowy w art. 43 k.k.w. i wprowadza sztywny algorytm 10 / 10 / 80: odpis na pomoc postpenitencjarną Centralny Zarząd Służby Więziennej, subwencję dla Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości jako instytutu badawczego, pozostałe **80%** w Funduszu na gwarantowanie wypłaty nawiązek na rzecz pokrzywdzonych przestępstwami, ryczałtowe świadczenia dla pokrzywdzonych przestępstwami przeciwko człowiekowi i rodzinie (zgodnie z klasyfikacją Kodeksu karnego) oraz świadczenia dla osób poszkodowanych błędami wymiaru sprawiedliwości, przewidziane w rozdziale 1. Konkursowość znika. Znika transfer do fundacji, stowarzyszeń i innych podmiotów spoza sektora wymiaru sprawiedliwości. Pomoc ofiarom nie znika, co więcej wprowadzane są dodatkowe gwarancje.*

Minister Sprawiedliwości traci uznaniowość grantową i zyskuje zaplecze eksperckie w reżimie badawczym i eksperckim. Reforma jest przejrzysta budżetowo: te same przychody, inna rura wydatkowa, mierzalny skutek dla pokrzywdzonego.

#REORGANIZACJA #EFEKTYWNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

Fundusz Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości (FS) jest państwowym funduszem celowym bez osobowości prawnej na podstawie art. 43 Kodeksu karnego wykonawczego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 911, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1298). Dysponentem jest Minister Sprawiedliwości.

Cele obejmują pomoc pokrzywdzonym, świadkom i najbliższym, pomoc postpenitencjarną oraz przeciwdziałanie przestępczości. Źródła: nawiązki sądowe (**87–91 %**), potrącenia z pracy osadzonych, darowizny.

Dane finansowe:

- 2022: przychody ok. **402 mln zł**;
- 2023: ponad **424 mln zł**;
- 2024: **470 mln zł**;
- 2025: **561 mln zł**;

- 2015–2023: ok. **1,33 mld zł**.

Zapas na rachunku: ok. **380 mln zł** na koniec 2024 r., ok. **620 mln zł** na początku 2026 r.

Problemy (raporty NIK 2021–2025):

- Niegospodarność i niecelowość (ponad **280 mln zł** + **65 mln zł** do zwrotu);
- Brak transparentności i uznaniowość (tryb konkursowy i pozakonkursowy);
- Marnotrawstwo u beneficjentów grantów;
- Oderwanie wydatków od pomocy pokrzywdzonemu.

Model grantowy jest zakładnikiem rozstrzygnięć ministra. Nowy konkurs problemu nie naprawia.

Równoległy problem ustrojowy: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości jest jednostką budżetową (zarządzenie MS z 10 marca 2009 r.), dysponentem III stopnia w części 37, bez osobowości prawnej. Art. 66 u.o.i.b. stosuje się tylko odpowiednio. IWS nie zatrzymuje nadwyżki, nie zatrudnia pracowników naukowych instytutu badawczego, nie otwiera sędziom i prokuratorom legalnego etatu naukowego i nie korzysta z **50 %** kosztów uzyskania przychodu od części autorskiej. Think tank resortu działa w reżimie urzędu.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Funduszu się nie likwiduje, ale kończy się uznaniowość w zakresie wydatkowania środków. Uchyla się art. 43 § 8–18 k.k.w. (cały blok wydatkowania i konkursów) i wpisuje czysty algorytm. Ustawa nie wprowadza widełek a stały podział w logice: od przychodów roku n−1, do 31 stycznia roku n:

- **10 %** wychodzi z FS – odpis / dotacja celowa dla Centralnego Zarządu Służby Więziennej na pomoc postpenitencjarną. Zakaz finansowania etatów funkcjonariuszy i inwestycji budowlanych. Kuratorzy wracają do części 15 budżetu;
- **10 %** wychodzi z FS – subwencja ustawowa dla Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, po przekształceniu w instytut badawczy z osobowością prawną;
- **80 %** zostaje w FS – obsługa Funduszu oraz zadania ustawowe prowadzone jako pozycje ewidencyjne, nie jako osobne fundusze: gwarancja nawiązek (wypłata przy niewypłacalności sprawcy + subrogacja) oraz ryczałty / taryfa dla pokrzywdzonych prawomocnym wyrokiem za czyn z rozdziałów, których przedmiotem ochrony jest człowiek i rodzina (rdzeń rozdziałów: XIX, XXIII, XXV, XXVI k.k.; katalog zamknięty w ustawie, stawki w rozporządzeniu);
  - Finansowanie świadczeń dla osób poszkodowanych błędami wymiaru sprawiedliwości, przewidzianych w rozdziale 1.

Obsługa administracyjna jest finansowana ze środków obliczanych po odpisach, z puli **80 %**, z górnym limitem **4 %** przychodów roku n−1. Podział **80 %** między obsługę, gwarancję, ryczałt i świadczenia dla osób poszkodowanych błędami wymiaru sprawiedliwości jest w planie finansowym. Zakaz przesuwania dotacji dla CZSW i subwencji dla IWS na pulę **80 %** i odwrotnie.

Przy bazie roboczej **500 mln zł**: CZSW 50 mln, IWS 50 mln, pula FS 400 mln (w tym max 20 mln obsługi). Przy wykonaniu 2025 (561 mln): 56 / 56 / 449.

Zapas na kontach dzieli się tym samym kluczem, przepisem przejściowym, w **60 dni** od dnia wejścia w życie ustawy, po odliczeniu zobowiązań z umów zawartych przed tym dniem: **10 %** – jednorazowa dotacja CZSW; **10 %** – subwencja założycielska IWS jako instytutu badawczego; **80 %** – kapitalizacja puli świadczeń. Przy kasie **600 mln zł**: 60 / 60 / 480.

ZAKRES ZMIANY LEGISLACYJNEJ

- Nowelizacja art. 43 k.k.w. – uchylenie § 8–18, algorytm 10/10/80, subwencja IWS, pula **80 %**, sufit obsługi, zakaz przesunięć, delegacja do rozporządzenia (taryfikator, test niewypłacalności, plan);
- Nowe rozporządzenie zamiast Dz.U. 2025 poz. 1298 w części konkursowej – ewidencja 80-O / 80-G / 80-R, taryfikator, dokumenty gwarancji;
- Rozdział pakietu o IWS – utworzenie instytutu badawczego z mocy ustawy, sukcesja po jednostce budżetowej, KRS, dyrektor powoływany i odwoływany przez MS (bez konkursu z art. 24 ust. 1 u.o.i.b.), subwencje, lokale; uchylenie zarządzenia MS z 10 III 2009 r;
- Nowela u.o.i.b. (minister nadzorujący, wyjątek od art. 24 ust. 1 i art. 47) oraz PSWIN (art. 125 ust. 3 – etat w IWS bez zgody rektora);
- Przepisy przejściowe – podział zapasu, umowy konkursowe w toku do rozliczenia.

WPŁYW NA POZYCJĘ MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Minister traci dyskrecjonalność konkursową. Zyskuje dwa stałe odpisy ustawowe i instytut, którego dyrektora sam powołuje. Jedyny pozabudżetowy fundusz w resorcie zostaje, ale staje się strumieniem świadczeń, nie programem grantowym.

NOWA POZYCJA INSTYTUTU WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

IWS nie dostaje już projektów grantowych z Funduszu. Dostaje subwencję **10 %** i status instytutu badawczego w rozumieniu art. 1 u.o.i.b., z odesłaniem do PSWIN. Model wzorowany na think-tanku Ministerstwa Spraw Zagranicznych tj. PISM (osoba prawna + dotacja resortowa poza systemem nauki), ale z eliminacją ograniczeń jakie spowodowane są brakiem statusu instytutu badawczego.

Sednem reformy jest ustanowienie think-tanku z własną osobowością prawną, który łącząc model PISM z modelem instytutu badawczego będzie charakteryzował się:

- Bezpośrednim nadzorem ministerialnym;
- Powoływanym na **5 lat** dyrektorem przez ministra nadzorującego;
- Wyłączeniami z zakresu przepisów prawa zamówień publicznych wynikającymi ze statusu instytutu badawczego;
- Przejrzystym systemem zatrudniania charakterystycznym dla reżimu instytutów badawczych;
- Możliwością zatrudniania do prac analitycznych prokuratorów i sędziów (mogą być oni zatrudniani jedynie w podmiotach naukowych);
- Budżetem realizowanym horyzontalnie a nie w logice roku budżetowego co wynika ze statusu instytutu badawczego.

Najważniejsze trzy zyski wobec PISM i wobec jednostki budżetowej jaką IWS jest teraz:

- Praktycy. Art. 86 § 1 p.u.s.p. i odpowiednie przepisy dot. SN oraz prokuratury pozwalają sędziemu i prokuratorowi na dodatkowy etat wyłącznie na stanowisku naukowym. Etat analityka urzędu (PISM czy IWS dziś) tego wyjątku nie otwiera. Etat pracownika naukowego IWS – instytutu badawczego – otwiera;
- Wynagrodzenie eksperta. Pragmatyka u.o.i.b. i PSWIN jest zbudowana pod twórców analiz, nie pod tabelę zaszeregowań;
- Preferencja podatkowa. Część autorska wynagrodzenia za utwory naukowe wchodzi w art. 22 ust. 9 pkt 3 u.p.d.o.f. (**50 %** KUP). Jest to logika wynikająca wprost z włączenia IWS (częściowo) w system nauki i szkolnictwa wyższego.

Dodatkowe narzędzie do osiągnięcia celu to nowela art. 125 ust. 3 PSWIN i wyłączenie art. 47 u.o.i.b. znoszą zgodę rektora / dyrektora macierzystego uniwersytetu lub instytutu na etat w IWS. Art. 86 p.u.s.p. zostaje. Finansowanie: subwencja FS + subwencja MS z części 37 + po ewaluacji subwencja MNiSW. Tym samym IWS będzie mógł swobodnie zatrudniać analityków z całej Polski bez względu na to jakie jest ich obecne miejsce pracy.

Think-tank przy ministrze sprawiedliwości nie jest polskim eksperymentem. W Europie i na globalnej Północy takie jednostki są standardem OECD, choć jest ich mniej niż narodowych instytutów spraw zagranicznych i budują markę inaczej: cytowalnością w polityce karnej, statystyką i obowiązkiem ministra do odniesienia się do raportu. Holenderski WODC jest samodzielną służbą Ministerstwa Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa z regulaminem niezależności naukowej i sprawozdaniem składanym parlamentowi. Szwedzki Brå (od 1974 r.) to agencja Justitiedepartementet prowadząca oficjalną statystykę przestępczości i badania z inicjatywy własnej; organizuje Stockholm Criminology Symposium. Amerykański National Institute of Justice jest agencją badawczą Departamentu Sprawiedliwości (intramuralnie i grantowo) i światowym punktem odniesienia. Koreański KICJ, utworzony ustawą w 1989 r., publikuje ok. 50 raportów rocznie i zasiada w sieci UNODC; to najbliższy azjatycki odpowiednik „narodowego instytutu" w polu justycji. Szwajcarski ISDC przy Federalnym Departamencie Sprawiedliwości i Policji obsługuje sądy opiniami z prawa obcego. Czeski IKSP przy ministerstwie sprawiedliwości pokazuje, jak wygląda ten sam model bez statusu akademickiego – IWS jest dziś bliżej Pragi niż Hagi.

Żaden z tych instytutów nie ma dyplomatycznej marki PISM, SWP czy IFRI. Mają markę zawodową wśród sądów, prokuratur i parlamentów. Reforma IWS (osobowość prawna, u.o.i.b. i PSWIN, subwencja ustawowa, kadra orzecznicza na etacie naukowym, publikacja wyników niezależnie od stanowiska dysponenta) przesuwa Instytut z ligi jednostek budżetowych typu IKSP do ligi WODC / Brå / NIJ / KICJ. To jest elita resortowych think-tanków sprawiedliwości na globalnej Północy. Warunek utrzymania się w niej jest ten sam co u Holendrów po kryzysie niezależności WODC: minister powołuje dyrektora, ale nie redaguje wniosków badawczych.

EWENTUALNE ZAGROŻENIA I RYZYKA

- Krytyka NGO po wygaszeniu konkursów – realna; nie należy jej zasłaniać hasłem o likwidacji pomocy ofiarom, bo **80 %** puli zostaje przy pokrzywdzonym;
- Kalibracja taryfikatora (za niski – protest, za wysoki – wyczerpanie puli);
- Presja na zakup siedziby z poduszki IWS;
- Zarzut, że subwencja IWS jest wyższa niż dotacja PISM – do OSR, nie do ukrycia;
- Zarzut upartyjnienia badań jest słaby: IWS i tak jest instytutem ministra; zmiana polega na reżimie kadry, nie na utracie nadzoru.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Szacunkowy roczny przepływ to **470–560 mln zł**, baza robocza **500 mln zł**. Fundusz zostaje funduszem celowym bez osobowości prawnej. Zmiana przeznaczenia nie polega na rezygnacji z pomocy pokrzywdzonym ani na finansowaniu ministerialnych grantów. 400 mln z 500 mln zostaje wskazane jako bezpośrednie gwarantowanie lub rekompensowanie krzywdy ofiar co jest zarazem rewolucyjną zmianą. Pozostałe środki (dwa razy po **10%**) zostają przeznaczone na pomoc postpenitencjarną i działania dotychczas realizowane w kontrowersyjny sposób przez organizacje pozarządowe. Reforma sprawia, że cele Funduszu będą realizowane pełniej i bardziej przejrzyście niż dotychczas.

Komisja Weryfikacyjna ds. Reprywatyzacji – likwidacja Komisji i ustawa uwłaszczeniowa

ABSTRAKT

Koniec z reprywatyzacyjnym chaosem, który od lat paraliżuje Warszawę, blokuje inwestycje i niszczy pewność prawa!

Komisja Weryfikacyjna ds. Reprywatyzacji od lat wzrusza decyzje sprzed kilkudziesięciu lat, wstrzymuje budowy, destabilizuje obrót nieruchomościami i umożliwia handel roszczeniami. Brak kompleksowej ustawy reprywatyzacyjnej od 1989 roku powoduje ogromną niepewność prawną, straty dla miasta, inwestorów i zwykłych mieszkańców oraz wielomilionowe koszty dla wszystkich.

Proponowane rozwiązanie to ostateczne zamknięcie problemu:

- *Ograniczenie działalności Komisji tylko do ściśle określonych decyzji z jasną kolejnością postępowań;*
- *Przyjęcie kompleksowej ustawy reprywatyzacyjnej: zwrot nieruchomości wyłącznie wolnych od najemców, rekompensaty pieniężne za lokale z nieodwracalnymi skutkami prawnymi, ochrona nabywców w dobrej wierze oraz umorzenie roszczeń o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie;*
- *Sprzedaż wybranych nieruchomości komunalnych w drodze przetargów z przeznaczeniem uzyskanych środków na budowę nowych mieszkań komunalnych poza centrum miasta;*
- *Przekształcenie Komisji w apolityczny, czysto administracyjny organ bez publicznych spektakli.*

W rezultacie Warszawa odzyska stabilność prawną, inwestycje będą mogły ruszyć pełną parą, a problem reprywatyzacji zostanie rozwiązany w sposób sprawiedliwy, przewidywalny i ostateczny. Likwidacja Komisji w obecnym kształcie i uproszczenie jej obsługi pozwolą ograniczyć koszty administracyjne.

#REORGANIZACJA #PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ

PROBLEMY

Działalność Komisji Weryfikacyjnej ds. Reprywatyzacji w Warszawie, utworzonej ustawą z 9 marca 2017 r., znacząco zwiększa niepewność w obrocie nieruchomościami stołecznymi. Komisja umożliwia wzruszanie ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie dekretu Bieruta z 1945 r. w trybie nadzwyczajnym, co – jak wskazują orzecznictwo (m.in. NSA z lat 2022–2024), opinie RPO i doktryna – narusza zasadę stabilności obrotu prawnego i pewności prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP. Przykłady obejmują wstrzymywanie inwestycji (np. budowa wieżowca Central Point wstrzymana na miesiące z powodu wpisów ostrzegawczych w księgach wieczystych) oraz uchylanie decyzji po wielu latach, nawet w przypadkach nieodwracalnych skutków prawnych (nadbudowy, wyodrębnienie lokali). Eksperci (m.in. T.L. Krawczyk) krytykują to jako *de facto* wywłaszczenie bez odszkodowania, pogłębiające ryzyko dla nabywców w dobrej wierze. Brak systemowej ustawy reprywatyzacyjnej od 1989 r. stanowi źródło handlu roszczeniami, masowych patologii (np. metoda „na kuratora", eksmisje lokatorów) oraz powołania Komisji jako organu nadzwyczajnego. Doktryna prawa administracyjnego podkreśla, że nieuregulowanie skutków dekretu Bieruta w duchu sprawiedliwości materialnej i społecznej (z uwzględnieniem odbudowy powojennej) prowadzi do konfliktów, co potwierdzają raporty stowarzyszeń lokatorskich (Miasto Jest Nasze, Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów) oraz orzecznictwo

sądowe kwestionujące obrót roszczeniami jako brak interesu prawnego nabywców. Komisja, mimo osiągnięcia celów w niektórych sprawach (uchylanie decyzji z naruszeniami), jest krytykowana za polityzację (publiczne rozprawy o charakterze medialnym) i wątpliwości konstytucyjne (opinie RPO, doktryna o nadzwyczajnych organach administracyjnych).

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Postulaty *de lege ferenda* koncentrują się na stabilizacji systemu prawnego i obrotu oraz ustawowym zamknięciu reprywatyzacji, z uwzględnieniem poglądów doktryny i ekspertów. W zakresie stabilności obrotu prawnego proponuje się ograniczenie działalności Komisji do enumeratywnie wskazanych decyzji (określonych rozporządzeniem z kolejnością postępowań), obowiązkowe uwzględnienie nieodwracalnych skutków prawnych (np. nadbudowy kamienic, wyodrębnione lokale) oraz ochronę inwestorów działających w dobrej wierze przed kwalifikacją jako działający w złej wierze. Te mechanizmy wzmocniłaby nowa ustawa uwłaszczeniowa lub nowelizacja „małej ustawy reprywatyzacyjnej" z 2015 r., co koresponduje z orzecznictwem NSA podkreślającym prymat pewności prawa. Dodatkowo, w świetle przełomowej uchwały NSA z kwietnia 2024 r., sygn. I OPS 1/23 (potwierdzającej, że nabywcy roszczeń dekretowych nie posiadają przymiotu strony w postępowaniu i nie mogą skutecznie nabywać praw do nieruchomości), należałoby ustawowo wzmocnić zakaz obrotu roszczeniami, co ograniczyłoby spekulacyjny handel i zapobiegło dalszemu destabilizowaniu rynku nieruchomości, jak wskazują eksperci prawa administracyjnego. Kluczowym rozwiązaniem jest kompleksowa ustawa reprywatyzacyjna: zwrot nieruchomości oryginalnym właścicielom lub spadkobiercom (w naturze, jeśli nieruchomość jest wolna od obciążeń), z wyraźnym wykluczeniem skuteczności umów sprzedaży roszczeń (co wspiera aktualna linia orzecznicza NSA z lat 2023–2025, uznająca taki obrót za niedopuszczalny i rażąco naruszający prawo). Zwrot jedynie nieruchomości wolnych od najemców (z zobowiązaniem miasta do gruntownej reformy systemu mieszkalnictwa komunalnego, w tym budowy nowych zasobów poza centrum), umorzenie roszczeń o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie (uzasadnione wkładem powojennym w odbudowę Warszawy jako ekwiwalentem rekompensaty) oraz obowiązkowe odszkodowania pieniężne za lokale z nieodwracalnymi skutkami prawnymi (np. wyodrębnione i sprzedane mieszkania). Alternatywnie, w przypadkach spornych, uznanie quasi-własności dla osób lub ich następców, którzy odbudowali kamienice po wojnie, co podkreśla doktryna (m.in. poglądy prof. Ewy Łętowskiej o przesłance posiadania w dekrecie Bieruta). Realizacja wymagałaby wieloletniego, transparentnego procesu weryfikacji roszczeń przez niezależny organ, z terminem prekluzyjnym na zgłaszanie roszczeń (np. 2–3 lata od wejścia ustawy w życie), ale utrzymywanie status quo (z emocjonalnymi argumentami w orzecznictwie) uniemożliwia sprawiedliwe zamknięcie problemu. Eksperci (m.in. raporty stowarzyszeń lokatorskich i opinie Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów) zalecają dodatkowo miarkowanie rekompensat do poziomu realnych możliwości budżetu państwa (np. **20–50%** wartości historycznej), z priorytetem dla ochrony lokatorów i interesu publicznego. Dodatkowa propozycja: stopniowa, kontrolowana sprzedaż nieruchomości komunalnych przez miasto (wyłącznie w drodze przetargów publicznych, bez bonifikat dla najemców, z preferencją dla celów mieszkaniowych lub publicznych), tworząca dedykowany fundusz na budowę nowych mieszkań socjalnych i komunalnych poza centrum miasta. To rozwiązanie ukróciłoby istniejące patologie (niegospodarny wynajem po stawkach poniżej rynkowych w prestiżowych lokalizacjach, nielegalny podnajem czy spekulacje) i definitywnie uniemożliwiło przyszłe roszczenia reprywatyzacyjne dzięki nieodwracalnym skutkom prawnym sprzedaży (zmiana właściciela). Jak wskazują analizy eksperckie, środki ze sprzedaży (potencjalnie setki milionów złotych rocznie) mogłyby finansować ambitny program mieszkaniowy, przesiedlając lokatorów komunalnych do nowoczesnych zasobów na peryferiach, jednocześnie oczyszczając centrum z obciążonych roszczeniami obiektów. Krytycy obecnego systemu podkreślają, że bez takiej prywatyzacji

zasób komunalny pozostaje nieefektywny, a sprzedaż pozwoliłaby na redystrybucję środków na rzecz najuboższych. W kwestii przyszłości Komisji: przekształcenie w czysto administracyjną jednostkę przy Ministrze Sprawiedliwości (analogiczną do dawnych departamentów Skarbu Państwa, bez udziału posłów czy elementów politycznych), z całkowitą rezygnacją z publicznych rozpraw i przesłuchań (które, jak wskazują opinie RPO, służą głównie celom medialnym i politycznym, nie merytorycznym rozstrzyganiu). To zmniejszyłoby polityzację, zapewniło proporcjonalność ingerencji w prawa własności (zgodnie z zasadą lojalności państwa wobec obywateli) i przywróciło apolityczny charakter, zgodnie z rekomendacjami doktryny o organach administracyjnych oraz wielokrotnymi wątpliwościami konstytucyjnymi RPO co do obecnego modelu (m.in. nieograniczony dostęp do danych wrażliwych i priorytet postępowań Komisji nad sądowymi). Ogólnie, propozycje podkreślają potrzebę równowagi między praworządnością formalną a słusznością materialną, krytykując nadzwyczajne organy i wzywając do systemowych reform, choć ich realizacja w najbliższej przyszłości wydaje się mało prawdopodobna ze względu na polityczne uwarunkowania.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszt funkcjonowania komisji reprywatyzacyjnej to na lata 2024–2025: **8 554 143,18 zł** (ponad **8,5 mln zł**). Nie jest to jednak cały koszt, jaki w związku z funkcjonowaniem Komisji ponoszą państwo, Warszawa i jej mieszkańcy. Niemożliwe do oszacowania – choć zapewne wysokie – są koszty procedur związanych z obsługą i władaniem nieruchomościami objętymi postępowaniami Komisji.

Monitoring przestrzegania prawa europejskiego – powołanie specjalnego wiceministra oraz wydzielenie Centrum Badań Polityk Europejskich

ABSTRAKT

Koniec z tym, że Polska tylko reaguje, gdy inne kraje UE blokują naszym firmom i obywatelom dostęp do wspólnego rynku!

Polskie przedsiębiorstwa i obywatele codziennie tracą miliardy złotych przez bariery w innych państwach członkowskich – od nierównego uznawania dyplomów, przez dyskryminujące przepisy w zamówieniach publicznych, po problemy z VAT czy swobodą świadczenia usług. Polska od lat reaguje biernie, czekając na indywidualne skargi, zamiast aktywnie chronić swoje interesy.

*Proponowane rozwiązanie to powołanie specjalnego **wiceministra ds. monitoringu przestrzegania prawa europejskiego** oraz wydzielenie autonomicznego Centrum Badań Polityk Europejskich (CBPE). Wiceminister będzie systematycznie monitorował, jak inne kraje UE wdrażają i stosują prawo unijne, identyfikował bariery oraz inicjował postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE – w tym bezpośrednie skargi państwa przeciwko państwu na podstawie art. 259 TFUE.*

W rezultacie Polska przejdzie od biernej obrony do aktywnej, systematycznej ochrony interesów polskich firm i obywateli na jednolitym rynku. Zamiast czekać na problemy, będziemy je wykrywać i eliminować na poziomie europejskim, uzyskując szybsze i skuteczniejsze rozstrzygnięcia w TSUE.

Reforma jest praktycznie bezpłatna – wiceminister działa w ramach istniejącej struktury Ministerstwa Sprawiedliwości, a CBPE powstaje przez wydzielenie z Akademii Wymiaru Sprawiedliwości.

#EFEKTYWNOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ

PROBLEM

Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie, zmaga się z nierównym dostępem do jednolitego rynku UE spowodowanym wadliwą transpozycją dyrektyw, dyskryminującymi regulacjami krajowymi lub ukrytym protekcjonizmem w innych krajach. Przykłady to bariery administracyjne w uznawaniu kwalifikacji zawodowych, dostępie do zamówień publicznych, VAT czy swobodzie świadczenia usług. Brak proaktywnego monitoringu powoduje, że Polska reaguje jedynie na zgłoszenia indywidualne, tracąc możliwość systemowej ochrony interesów gospodarczych. Istniejące mechanizmy unijne mają istotne ograniczenia:

- SOLVIT (nieformalna sieć koordynowana przez Komisję Europejską) zajmuje się wyłącznie indywidualnymi przypadkami błędnego stosowania prawa UE (np. uznawanie dyplomów, zwrot VAT, bariery administracyjne). W 2024 r. SOLVIT przetworzył tysiące spraw, osiągając ok. **89–90%** skuteczności w rozwiązaniach mediacyjnych, ale nie radzi sobie z problemami systemowymi lub strukturalnymi (wynikającymi z wadliwej transpozycji dyrektyw lub krajowych regulacji niezgodnych z traktatami). Nie monitoruje aktywnie innych państw, nie wykrywa problemów powtarzających się na dużą skalę ani nie inicjuje postępowań sądowych. W 2024 r. odnotowano wzrost przypadków biznesowych (+**20%**), ale nadal dominują sprawy obywatelskie (ok. **94%**);

- Skargi do Komisji Europejskiej (art. 258 TFUE) zależą od jej dyskrecjonalnej decyzji o wszczęciu postępowania *infringement*;
- Mechanizm bezpośredni między państwami (art. 259 TFUE) jest ekstremalnie rzadko stosowany – w całej historii UE zaledwie ok. 10–12 spraw (np. Francja v. Wielka Brytania 1978, Belgia v. Hiszpania 2000, Hiszpania v. Wielka Brytania 2004, Węgry v. Słowacja 2012, Słowenia v. Chorwacja 2020 – odrzucona, Czechy v. Polska 2021 ws. Turowa – ugoda). Państwa unikają go ze względów politycznych, preferując Komisję. Brak narodowej instytucji dedykowanej monitoringowi zewnętrznemu uniemożliwia aktywne wykorzystanie art. 259 TFUE do ochrony polskich interesów na wspólnym rynku.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Proponowany schemat instytucjonalny w Ministerstwie Sprawiedliwości stanowi oryginalne i pionierskie podejście w skali UE – żadne państwo nie posiada analogicznej struktury (wiceminister + autonomiczny think tank) do systematycznego monitoringu i inicjowania postępowań pod art. 259 TFUE w celu ochrony jednolitego rynku. Kluczowe elementy:

- Stanowisko wiceministra ds. implementacji prawa europejskiego w państwach UE – koordynator odpowiedzialny za nadzór nad wdrażaniem prawa UE w innych krajach, identyfikację naruszeń, współpracę z przedsiębiorcami/obywatelami oraz inicjowanie działań prawnych (w tym art. 259 TFUE);
- Wydzielenie Centrum Badań Polityk Europejskich (CBPE) jako autonomicznego think tanku (analogicznego do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości). CBPE obecnie działa jako jednostka badawcza w ramach Akademii Wymiaru Sprawiedliwości (dawniej Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, od 2023 r. Akademia). Zajmuje się interdyscyplinarnymi analizami integracji europejskiej, polityk UE (wspólny rynek, praworządność, wymiar sprawiedliwości), relacji międzynarodowych UE oraz porównawczymi badaniami polityk państw członkowskich. Obejmuje dziedziny prawne, politologiczne, historyczne, socjologiczne i ekonomiczne. Współpracuje z ponad 200 naukowcami, organizuje projekty edukacyjne (Kolegium Europa, Akademia Prawa Unijnego, konferencje jak „Nowa Europa") oraz publikuje ekspertyzy;
- Jako autonomiczny podmiot pod MS, CBPE skupi się na: systematycznym monitoringu transpozycji i stosowania prawa UE w innych państwach, identyfikacji barier dla czterech wolności, przygotowywaniu ekspertyz i projektów skarg do TSUE. Specjalizacja w aspektach zewnątrzkrajowych/europejskich kontrastuje z Instytutem Wymiaru Sprawiedliwości (badania wewnątrzkrajowe, dofinansowane z Funduszu). To zapewnia Ministrowi kompleksową obsługę ekspercką. Finansowanie CBPE pochodzi z części budżetowej Ministra Sprawiedliwości. Szczegółowa procedura wszczęcia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu z wykorzystaniem art. 259 TFUE Art. 259 TFUE (ex art. 227 TWE) umożliwia bezpośrednie wniesienie skargi przez jedno państwo przeciwko innemu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TSUE) w przypadku naruszenia zobowiązań traktatowych. Procedura jest obowiązkowo poprzedzona etapem przed Komisją Europejską i służy eliminacji naruszeń (nie hipotetycznych czy czysto interpretacyjnych). W proponowanym schemacie wiceminister, wsparty infrastrukturą CBPE, działa jako strona skarżąca (Polska) w następujących krokach:
- **Identyfikacja i dokumentacja naruszenia (faza wewnętrzna, proaktywna):** CBPE, na podstawie systematycznego monitoringu (analizy porównawcze transpozycji dyrektyw, regulacji krajowych innych państw, zgłoszeń od polskich przedsiębiorców/obywateli), przygotowuje szczegółową ekspertyzę prawną. Obejmuje ona: dowody wadliwej implementacji lub stosowania prawa UE (np. dyskryminu-

jące bariery w dostępie do rynku), odniesienie do konkretnych artykułów Traktatów (cztery wolności) oraz ocenę wpływu na interesy polskie. Wiceminister zatwierdza ekspertyzę jako podstawę działania;

- **Wniesienie sprawy do Komisji Europejskiej (obowiązkowy etap przedsądowy):** Wiceminister formalnie zawiadamia Komisję o zarzucanym naruszeniu (wnosi „sprawę do Komisji" – pisemne zawiadomienie z załączoną ekspertyzą CBPE). Komisja umożliwia obu stronom (skarżącej – Polska; pozwanej – inne państwo) przedstawienie argumentów pisemnych i ustnych;
- **Wydanie uzasadnionej opinii przez Komisję:** Komisja analizuje sprawę i wydaje *reasoned opinion* (uzasadnioną opinię). Ma na to **3 miesiące** (art. 259 akapit czwarty TFUE, ale praktyka wskazuje na rozsądny czas). Opinia wskazuje, czy naruszenie istnieje, i wzywa do jego usunięcia. Na tym etapie CBPE może przygotować dodatkowe materiały na wniosek wiceministra (np. odpowiedzi na argumenty strony pozwanej);
- **Opcja 1:** Komisja przejmuje sprawę (art. 258 TFUE): Jeśli Komisja uzna naruszenie za zasadne, może sama wnieść skargę do TSUE. Wówczas postępowanie pod art. 259 kończy się – Polska wspiera Komisję jako interwenient;
- **Opcja 2:** Kontynuacja pod art. 259 TFUE (gdy Komisja nie działa lub opinia nie satysfakcjonuje): Jeśli Komisja nie wyda opinii w ciągu **3 miesięcy** od wniesienia sprawy lub nie wniesie własnej skargi do TSUE mimo stwierdzenia naruszenia, wiceminister może bezpośrednio wnieść skargę do TSUE. CBPE przygotowuje projekt skargi (wniosek o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, z dowodami i żądaniem ewentualnych kar);
- **Postępowanie przed TSUE:** Polska (reprezentowana przez wiceministra lub pełnomocnika rządowego) występuje jako strona skarżąca. TSUE rozpatruje sprawę (możliwe środki tymczasowe, np. zawieszenie naruszenia). W razie wygranej – stwierdzenie naruszenia, nakaz usunięcia i ewentualne kary (art. 260 TFUE). CBPE zapewnia ciągłe wsparcie eksperckie (analizy, przygotowanie odpowiedzi na repliki). Struktura umożliwi proaktywne wykrywanie i eliminację barier (np. dyskryminujące regulacje w sektorach usług, transportu, handlu). Wiceminister + CBPE przygotują postępowania pod art. 259 TFUE, prowadząc do wyroków TSUE nakładających obowiązek usunięcia naruszeń i kary, gwarantując równy dostęp do rynków UE. Rozwiązanie wypełnia luki SOLVIT i innych narzędzi, umożliwiając systemowe, eksperckie działania na rzecz polskich podmiotów.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Powołanie wiceministra ds. monitoringu obcej implementacji może odbyć się w ramach obecnego budżetu (będzie to jeden z powoływanych jak dziś wiceministrów). Jego zaplecze, prócz dostępnego zaplecza ministerialnego w ramach obecnych ram budżetowych, to wydzielane z Akademii Wymiaru Sprawiedliwości CBPE – co odbywa się bezkosztowo (wydzielenie jest dokonywane wraz z wydzieleniem z budżetu Akademii Wymiaru Sprawiedliwości środków dla CBPE). Dodatkowe zadania CBPE nieprzewidziane w obecnym budżecie będą finansowane z części budżetowej Ministra Sprawiedliwości.

Przegląd zobowiązań międzynarodowych w obszarze równości i przeciwdziałania przemocy – weryfikacja zgodności z Konstytucją i interesem publicznym

ABSTRAKT

Koniec z tym, że Polska jest automatycznie związana międzynarodowymi zobowiązaniami w obszarze „równości i przeciwdziałania przemocy", które w wielu przypadkach wprost kolidują z Konstytucją RP, tradycyjnym modelem rodziny oraz suwerennym interesem publicznym!

Wiele postanowień konwencji i dyrektyw (m.in. Konwencja Stambulska, dyrektywy unijne o przemocy wobec kobiet, gender mainstreaming) wprowadza mechanizmy ideologiczne, które w praktyce prowadzą do dyskryminacji mężczyzn, osłabiania instytucji rodziny i naruszania suwerenności państwa w dziedzinie polityki rodzinnej.

Proponowane rozwiązanie obejmuje:

- *Powołanie międzyresortowego zespołu ekspertów pod przewodnictwem wiceministra sprawiedliwości ds. prawa europejskiego;*
- *Kompleksowy przegląd wszystkich zobowiązań międzynarodowych w zakresie równości, gender i przeciwdziałania przemocy pod kątem zgodności z Konstytucją RP (art. 18, 33, 47, 71) i interesem publicznym;*
- *Renegocjację lub wypowiedzenie tych zapisów, które są niezgodne z polską tożsamością konstytucyjną, przy jednoczesnym utrzymaniu realnej ochrony ofiar przemocy.*

Polska odzyska suwerenność w kluczowej sferze polityki społecznej, zachowując jednocześnie najwyższe standardy ochrony ofiar.

#ODPOLITYCZNIENIE #BEZSTRONNOŚĆ #UCZCIWOŚĆ #RZETELNOŚĆ

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

Proponuje się przeprowadzenie kompleksowego przeglądu regulacji antydyskryminacyjnych oraz konwencji międzynarodowych dotyczących przeciwdziałania przemocy pod kątem ich zgodności z Konstytucją, zasadą równości wobec prawa oraz proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności obywatelskie. Celem przeglądu byłaby identyfikacja norm, które w praktyce prowadzą do nierównego traktowania, nadmiernej ingerencji państwa lub tworzenia mechanizmów ideologicznie wykraczających poza pierwotny cel ochrony przed przemocą. W przypadku stwierdzenia trwałej sprzeczności z konstytucyjnym porządkiem prawnym lub interesem publicznym rozważone zostałoby wypowiedzenie wybranych zobowiązań międzynarodowych albo ich renegocjacja.

Osobista odpowiedzialność urzędników za szkodę spowodowaną błędną decyzją

ABSTRAKT

Koniec z tym, że urzędnik wydaje decyzję, która rujnuje komuś życie lub firmę, a potem nikt nie ponosi żadnej realnej konsekwencji!

W polskim systemie administracyjnym i sądowym praktycznie nie istnieje osobista odpowiedzialność materialna urzędników za rażąco błędne, nierzetelne lub umyślnie krzywdzące decyzje. Skarb Państwa płaci odszkodowania z kieszeni wszystkich podatników, a urzędnik – nawet po stwierdzeniu rażącego naruszenia prawa – traci co najwyżej awans lub dostaje symboliczną naganę. To rodzi poczucie bezkarności i zachęca do biurokratycznej samowoli.

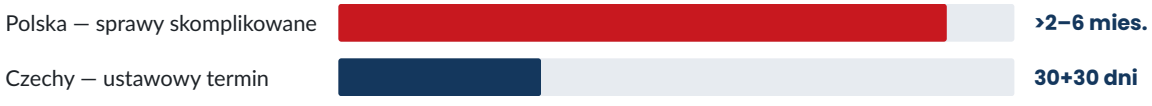
Proponowane rozwiązanie wprowadza realną, ale proporcjonalną odpowiedzialność cywilną:

- *Obowiązkowe OC urzędników administracji rządowej i samorządowej, obejmujące osoby uczestniczące w przygotowaniu i wydawaniu decyzji administracyjnych, a nie tylko osoby podpisujące decyzje;*
- *Wypłata odszkodowania z OC urzędnika, któremu przypisano odpowiedzialność za błąd powodujący szkodę; odpowiedzialność właściwego podmiotu publicznego za część odszkodowania przekraczającą sumę gwarancyjną;*
- *Samodzielne ubezpieczanie się urzędników, z możliwością przystąpienia do ubezpieczenia zbiorowego zorganizowanego przez urząd, na wzór rozwiązań stosowanych przez samorząd radców prawnych;*
- *Uwzględnienie standardowego kosztu ubezpieczenia w stawkach zaszeregowania, przy pozostawieniu po stronie urzędnika kosztu podwyższonej składki wynikającej z jego historii szkód.*

W rezultacie urzędnicy będą musieli działać z większą starannością i rzetelnością, a obywatele i przedsiębiorcy zyskają realną szansę na odzyskanie pieniędzy od osoby, która faktycznie popełniła błąd. System stanie się uczciwszy i bardziej przewidywalny – bezkarność zniknie, ale nikt nie będzie bał się podejmować decyzji. Reforma jest budżetowo neutralna – odszkodowania wypłaca ubezpieczenie urzędnika, a państwo odpowiada tylko za szkody przekraczające sumę gwarancyjną.

#UCZCIWOŚĆ #RZETELNOŚĆ #PRZEJRZYSTOŚĆ #EFEKTYWNOŚĆ

INFOGRAFIKA 1 — TERMINY ZAŁATWIANIA SPRAW ADMINISTRACYJNYCH: POLSKA VS CZECHY



INFOGRAFIKA 2 — STRUKTURA ODPOWIEDZIALNOŚCI URZĘDNIKÓW PRZED I PO REFORMIE

Dziś
Odpowiedzialność głównie instytucjonalna (Skarb Państwa)

Po reformie
Odpowiedzialność solidarna urzędu i urzędnika (urzędnik do kwoty OC, urząd powyżej) oraz obowiązkowe ubezpieczenie na wzór adwokatów/radców (sumy gwarancyjne 50–500 tys. euro)

INFOGRAFIKA 3 — BILANS KORZYŚCI REFORMY DLA OBYWATELI

30–60 dni
docelowy czas oczekiwania na decyzję (dziś: miesiące)

61%
zaufania Polaków do urzędników (CBOS 2024)

Źródło: CBOS 2024

PROBLEMY

BRAK ODPOWIEDZIALNOŚCI URZĘDNIKÓW ZA ICH DZIAŁANIA

- Urzędnicy nie czują się odpowiedzialni za podejmowane przez siebie decyzje, co wpływa na jakość pracy – przy czym podkreślić należy, że ostatnie badania CBOS (*Polak w urzędzie AD 2024*) pokazują bardzo pozytywny obraz urzędników obsługujących bezpośrednio obywateli – **16%** ankietowanych wskazało, że urzędnik obsługujący sprawę był nieuprzejmy (a z tego jedynie **4%** to wskazania zdecydowane). Problemem jest więc bardziej treść rozstrzygnięć administracyjnych, tempo i praca „back office" niż sama obsługa klientów urzędu (samo przejście od koncepcji petenta do koncepcji klienta w urzędach wpłynęło pozytywnie na odbiór pracy urzędników i ich nastawienie względem osób przychodzących załatwić sprawy urzędowe);
- Brak odpowiedzialności osobistej urzędników za podejmowane decyzje jest jednym z powodów poczucia braku sprawiedliwości oraz bezkarności urzędników w oczach opinii publicznej.

PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH

- W Polsce obecnie terminy w k.p.a. są bardziej orientacyjne (np. „bezzwłocznie", do 1 miesiąca, w skomplikowanych do **2 miesięcy**), a przekroczenie ich nie zawsze niesie surowe konsekwencje dla urzędu czy urzędnika – często kończy się na skardze do sądu administracyjnego lub ponagleniu. Sprawia to, że postępowania są przewlekłe i trudno egzekwować ich konkludowanie;
- Bezzwłoczność jest interpretowana w polskiej doktrynie jako realizacja w pierwszym możliwym terminie, przy czym *de facto* oznacza to często w terminie, w którym rzeczywiście decyzja została wydana – bo – na zasadzie faktów dokonanych (*fait accompli*) – za pierwszy możliwy termin uznaje się właśnie termin wydania decyzji;
- Przewlekłość generuje realne straty po stronie obywateli. Ważne dla życia osobistego decyzje administracyjne, np. dotyczące budowy własnego domu, przekładają się na odwleczone procesy inwestycyjne, niedogodności z tym związane oraz realne straty finansowe.

BRAK ODPOWIEDZIALNOŚCI SĘDZIÓW ZA BŁĘDY

- W polskim porządku prawnym istnieje istotna luka w zakresie odpowiedzialności karnej sędziów za świadome i rażące wypaczenie prawa przy wykonywaniu czynności orzeczniczej. Mimo że sędzia jest funkcjonariuszem publicznym i formalnie podlega art. 231 § 1 k.k. (nadużycie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków), przepis ten ma charakter generalny i nie uwzględnia specyfiki władzy sądowniczej chronionej konstytucyjną niezawisłością (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). W praktyce granica między dopuszczalnym – nawet błędnym – zastosowaniem metod wykładni a umyślnym, oczywistym naruszeniem jednoznacznej treści przepisu ustawy lub wiążącej uchwały SN/NSA/TK pozostaje płynna. Skutkuje to *de facto* bezkarnością w przypadkach, w których sędzia działa w zamiarze bezpośrednim, w celu wyrządzenia stronie istotnej szkody, przy jednoczesnym braku dedykowanego, precyzyjnego typu czynu karnego;
- Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście postulatów wprowadzenia instytucji analogicznej do niemieckiego § 339 StGB (Rechtsbeugung). Brak specjalnego przepisu prowadzi z jednej strony do deficytu rzeczywistej odpowiedzialności i spadku zaufania społecznego do sądów w skrajnych przypadkach jawnego wypaczania prawa, z drugiej zaś – generuje poważne ryzyko konstytucyjne. Każda nowa regulacja musi pogodzić ochronę praworządności z zasadą nullum crimen sine lege certa (art. 42 ust. 1 Konstytucji), zakazem instrumentalizacji oraz uniknięciem efektu mrożącego wobec sędziów. Proponujemy model lex specialis, który – przy bardzo wąskich znamionach i wzmocnionych gwarancjach proceduralnych – pozwala na bezpieczną transpozycję niemieckiego rozwiązania do polskich warunków konstytucyjnych i systemowych.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

NOWELIZACJA PRZEPISÓW K.C. (ART. 417)

- Wprowadzenie odpowiedzialności urzędniczej obok odpowiedzialności instytucjonalnej. Nie tylko osoby prawne będą odpowiadać za szkody wyrządzone działaniem administracji publicznej (tak samorządowej, rządowej jak i jednostek, którym powierzono działania z zakresu administracji publicznej);
- Nowelizacja wprowadza poczucie odpowiedzialności urzędników (i osób, którym powierzono realizację zadań z zakresu administracji publicznej) za działania, które podejmują, a których skutki odczuwają obywatele;
- Nowelizacja zakładać powinna odpowiedzialność łączną urzędnika i organu, przy czym urzędnik odpowiadałby do kwoty ubezpieczenia, a urząd powyżej kwoty ubezpieczenia.

WPROWADZENIE OBOWIĄZKOWEGO OC DLA URZĘDNIKÓW

- Obowiązek ubezpieczenia OC obejmie pracowników administracji publicznej uczestniczących w procesie przygotowania i wydawania decyzji administracyjnych: członków korpusu służby cywilnej, pracowników urzędów centralnych, pozostałej administracji rządowej i administracji samorządowej, a także inne osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Obowiązek nie ogranicza się do osoby podpisującej decyzję – obejmuje również osoby wykonujące czynności merytoryczne mające wpływ na jej treść. Nie obejmuje sędziów ani prokuratorów;
- Po ustaleniu, któremu urzędnikowi należy przypisać odpowiedzialność za błąd powodujący szkodę, odszkodowanie będzie wypłacane z jego OC do wysokości sumy gwarancyjnej. Jeżeli odpowiedzialność ponosi kilka osób, wypłaty z ich polis będą odpowiadały przypisanemu im zakresowi odpowie-

dzialności. Za część szkody przekraczającą ochronę ubezpieczeniową odpowiada właściwy podmiot publiczny;

- Co do zasady urzędnik samodzielnie zawiera umowę ubezpieczenia i opłaca składkę. Urząd może również zorganizować ubezpieczenie zbiorowe, do którego przystępują urzędnicy, na wzór rozwiązań stosowanych przez samorząd radców prawnych. Wspólne zamówienie pozwoli negocjować korzystniejsze warunki, przy zachowaniu indywidualnej ochrony ubezpieczeniowej i uwzględnianiu historii szkód poszczególnych osób;
- Stawki zaszeregowania powinny uwzględniać ryczałt na standardowy koszt OC. Podwyższenie składki wynikające z indywidualnej historii szkód obciąża urzędnika;
- Ubezpieczenie wzorem regulowanych zawodów powinno obejmować kwotę gwarantowaną 150 000 euro oraz ubezpieczenie uzupełniające 350 000 euro – łącznie 500 000 euro. Ubezpieczenie uzupełniające jest niezbędne, gdyż czynności podejmowane przez urzędników (podobnie jak w przypadku regulowanych zawodów prawniczych) wykraczają poza zwykłe czynności objęte standardowym ubezpieczeniem OC.

ŚCISŁY TERMIN NA WYDANIE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

- Wprowadzenie rozwiązań w zakresie terminów na wzór czeski. W Czechach Kodeks postępowania administracyjnego (ustawa nr 500/2004) określa precyzyjne limity czasowe dla organów administracji:
  - Standardowo decyzja powinna być wydana w ciągu **30 dni** od wszczęcia postępowania;
  - W sprawach szczególnie skomplikowanych termin wydłuża się o dodatkowe **30 dni** (np. przy potrzebie przesłuchania, inspekcji czy skomplikowanej analizy);
  - Przekroczenie tych terminów może prowadzić do zawieszenia biegu postępowania, możliwości skargi na bezczynność urzędu lub innych sankcji (np. odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników, choć nie zawsze automatyczna kara finansowa).
- W Polsce należałoby wprowadzić ustawowy termin podstawowy **30 dni** na wydanie decyzji administracyjnej od dnia wszczęcia postępowania, co przyspieszyłoby załatwianie większości spraw obywateli i przedsiębiorców. Taki rygorystyczny limit, wzorowany na czeskim Kodeksie postępowania administracyjnego, zmotywowałby urzędy do efektywniejszej pracy i ograniczyłby biurokrację. Przekroczenie tego terminu bez uzasadnienia pociągałoby za sobą automatyczne konsekwencje dla organu, np. obowiązek wyjaśnienia zwłoki. Wdrożenie wymagałoby nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), z zapewnieniem szkoleń dla urzędników. Dzięki temu obywatele zyskaliby pewność szybkiego rozstrzygnięcia, a administracja stałaby się bardziej odpowiedzialna.
- Dla spraw szczególnie skomplikowanych proponuje się wydłużenie terminu o dodatkowe **30 dni**, np. gdy konieczne jest przeprowadzenie oględzin, przesłuchania świadków lub skomplikowanej analizy dowodów. To rozwiązanie, bezpośrednio zaczerpnięte z czeskiego modelu, pozwoliłoby na elastyczność w trudnych przypadkach bez osłabiania ogólnej dyscypliny terminowej. W Polsce organ musiałby uzasadnić potrzebę przedłużenia, co zapobiegałoby nadużyciom. Przekroczenie nawet tego wydłużonego terminu skutkowałoby sankcjami, takimi jak odpowiedzialność dyscyplinarna urzędnika. Wdrożenie zwiększyłoby zaufanie do administracji, szczególnie w sprawach inwestycyjnych czy budowlanych wymagających ekspertyz;
- Wprowadzenie mechanizmu skargi na bezczynność lub przewlekłość przy przekroczeniu terminów, z możliwością nałożenia odpowiedzialności na urząd i urzędników, znacząco wzmocniłoby ochronę

praw stron. Na wzór czeski, gdzie opóźnienia prowadzą do zawieszenia biegu postępowania lub innych sankcji, w Polsce można by przewidzieć automatyczne ponaglenie do organu wyższego stopnia. To zmusiłoby urzędy do priorytetowego traktowania spraw i ograniczyło arbitralność. Konsekwencje mogłyby obejmować kary finansowe dla organu lub dyscyplinarne dla odpowiedzialnych osób. Taka zmiana w k.p.a. przyspieszyłaby obsługę obywateli i firm, redukując koszty oczekiwania na decyzje;

- Ogólna reforma powinna obejmować obowiązek informowania stron o przyczynach ewentualnych opóźnień oraz zapewnienie minimalnego czasu (np. **15 dni**) na dokończenie po ustaniu przeszkód, co bezpośrednio nawiązuje do czeskich regulacji zawieszania terminów. W Polsce to rozwiązanie zapobiegłoby chaosowi w urzędach przy jednoczesnym utrzymaniu rygoru. Przekroczenie terminów bez ważnego powodu skutkowałoby konkretnymi sankcjami, np. grzywnami lub odpowiedzialnością służbową i odpowiedzialnością osobistą – zgodnie z założeniami reformy wprowadzającej obowiązkowe OC dla urzędników. Wdrożenie wymagałoby digitalizacji procedur i zwiększenia kadry urzędniczej w początkowym okresie. Ostatecznie przyniosłoby to korzyści w postaci szybszej administracji, większej przewidywalności prawa i walki z biurokratyczną opieszałością.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SĘDZIÓW (TRANSPOZYCJA PRZEPISÓW NIEMIECKICH)

- Regulacja niemiecka jako punkt odniesienia. § 339 StGB (Rechtsbeugung) penalizuje umyślne, świadome i rażące wypaczenie prawa przez sędziego przy rozpoznawaniu sprawy, przy czym Bundesgerichtshof wymaga elementarnego, oczywistego naruszenia jednoznacznej treści normy oraz zamiaru bezpośredniego. Przepis ma charakter ostatecznego bezpiecznika systemowego i jest stosowany ekstremalnie rzadko (kilka spraw rocznie w całych Niemczech). W polskim porządku transpozycja tego modelu wymaga stworzenia kwalifikowanej formy przestępstwa urzędniczego w Kodeksie karnym w postaci nowego art. 231a k.k. jako lex specialis względem art. 231 § 1.

Wdrożenie ograniczy się do jednej nowelizacji k.k. oraz niezbędnych zmian w ustawach ustrojowych. Rozwiązanie zapewni Polsce precyzyjne narzędzie ochrony praworządności, jednocześnie eliminując ryzyko instrumentalizacji politycznej.

- Stan de lege lata w Polsce. Obecny art. 231 § 1 k.k. ma charakter generalny i nie uwzględnia specyfiki czynności orzeczniczej chronionej art. 178 ust. 1 Konstytucji. Brak kwalifikowanego typu czynu dedykowanego sędziom powoduje, że granica między błędem wykładni a świadomym wypaczeniem prawa pozostaje płynna, co w praktyce prowadzi do bezkarności w przypadkach jawnego, umyślnego działania na szkodę strony. Wprowadzenie art. 231a k.k. jako kwalifikowanej formy przestępstwa urzędniczego wypełni tę lukę bez konieczności zmiany art. 231 § 1. Wdrożenie wymaga tylko dodania nowego artykułu do Kodeksu karnego oraz dostosowania przepisów o immunitecie sędziowskim w ustawach ustrojowych. Efektem będzie realna odpowiedzialność karna tylko w skrajnych, kwalifikowanych przypadkach przy jednoczesnym zachowaniu pełnej ochrony niezawisłości;
- Bariery konstytucyjne i systemowe. Każda nowa regulacja musi spełniać wymogi art. 42 ust. 1 (nullum crimen sine lege certa), art. 178 ust. 1 (niezawisłość) oraz art. 2 Konstytucji (zasada państwa prawa). Ryzyko efektu mrożącego i instrumentalizacji jest realne przy szerokich znamionach. Rozwiązaniem jest skonstruowanie art. 231a k.k. wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, „oczywistą sprzecznością z jednoznaczną treścią" oraz obligatoryjnym wnioskiem Prokuratora Generalnego po uchyleniu immunitetu przez sąd dyscyplinarny. Wdrożenie tych bezpieczników w nowym artykule k.k. eliminuje zagrożenie niekonstytucyjności. Konieczne będzie równoległe dostosowanie art. 80 ustawy o ustroju

sądów powszechnych oraz art. 26 ustawy o sądach administracyjnych w zakresie procedury uchylania immunitetu wyłącznie na wniosek PG;

- Proponowany model przepisu lex specialis. Wprowadzenie do Kodeksu karnego nowego art. 231a w następującej redakcji: „Art. 231a. § 1. Sędzia, który przy rozpoznawaniu sprawy, działając w zamiarze bezpośrednim, świadomie i w sposób oczywisty sprzeczny z jednoznaczną treścią przepisu ustawy lub wiążącą uchwałą Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Trybunału Konstytucyjnego, wydaje orzeczenie w celu wyrządzenia stronie istotnej szkody, podlega karze pozbawienia wolności od **6 miesięcy** do lat 5. § 2. Nie popełnia przestępstwa, kto dokonał wykładni prawa w ramach dopuszczalnych metod interpretacyjnych, choćby okazała się ona błędna. § 3. Ściganie następuje wyłącznie na wniosek Prokuratora Generalnego po uprzednim uchyleniu immunitetu przez właściwy sąd dyscyplinarny." Równolegle nowelizuje się: – ustawę o ustroju sądów powszechnych (dodanie do art. 80 ust. 3 zdania: „W przypadku czynu z art. 231a k.k. wniosek składa wyłącznie Prokurator Generalny"); – ustawę o sądach administracyjnych (analogiczna zmiana); – ustawę o KRS (doprecyzowanie właściwości sądu dyscyplinarnego II instancji). Rozwiązanie bezpośrednio transponuje niemieckie znamiona przy jednoczesnym dodaniu polskich gwarancji konstytucyjnych. Wdrożenie wymaga nowelizacji tylko czterech aktów i nie wpływa na inne instytucje odpowiedzialności sędziów;
- Ocena zgodności, ryzyka i efektywności. Przy przyjętej redakcji art. 231a k.k. przepis ma wysokie szanse na pozytywną weryfikację przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż spełnia wymogi określoności i proporcjonalności oraz jest lex specialis wobec art. 231. Główne ryzyko (efekt mrożący w sprawach precedensowych) jest zminimalizowane przez § 2 oraz procedurę z § 3. W praktyce przepis będzie stosowany ekstremalnie rzadko – podobnie jak w Niemczech – głównie jako sygnał normatywny i środek ostateczny. Skuteczniejsze uzupełnienie stanowią wzmocnienie regresu odszkodowawczego (nowelizacja art. 417^1 k.c. w zakresie odpowiedzialności sędziego wobec Skarbu Państwa) oraz realne terminy postępowań dyscyplinarnych (nowelizacja ustawy o sądach powszechnych – maks. **6 miesięcy**). Wdrożenie całego pakietu podniesie standard odpowiedzialności bez naruszenia zasad ustrojowych;
- Wnioski. Transpozycja § 339 StGB do polskiego prawa jest możliwa i celowa wyłącznie przez wprowadzenie art. 231a k.k. jako kwalifikowanej formy przestępstwa urzędniczego z bardzo wąskimi znamionami i wzmocnionymi gwarancjami proceduralnymi oraz równoległymi zmianami w czterech ustawach ustrojowych. Rozwiązanie wypełnia istniejącą lukę odpowiedzialności karnej za świadome wypaczenie prawa, jednocześnie w pełni respektując konstytucyjną niezawisłość sędziów. Wdrożenie wymaga nowelizacji Kodeksu karnego oraz ustaw o ustroju sądów powszechnych, sądach administracyjnych i KRS i może wejść w życie w terminie **6 miesięcy** od publikacji. Efektem będzie wzrost zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości przy jednoczesnym zachowaniu niezależności sądów – dokładnie tak, jak funkcjonuje to od dekad w Niemczech.

BILANS PLANOWANYCH ZMIAN

Koszty wdrożenia reformy

- Obowiązkowe OC dla urzędników – szacowany koszt stworzenia: **5–10 mln zł** (na uruchomienie systemu rejestru, integrację z istniejącymi bazami i początkowe kampanie informacyjne);
- Wiążące terminy dla administracji – szacowany koszt: **20–30 mln zł** (nowelizacja k.p.a., szkolenia dla ok. 430 tys. urzędników, digitalizacja procedur).

Całkowity koszt wdrożenia reformy będzie wynosił ok. **30–50 mln zł**.

Koszty stałe

- Zakładamy neutralność budżetową systemu obowiązkowego OC. Składki opłacają urzędnicy – samodzielnie albo w ramach ubezpieczenia zbiorowego zorganizowanego przez urząd. Standardowy koszt polisy powinien zostać uwzględniony w ramach planowanych zmian stawek zaszeregowania i funduszy wynagrodzeń, bez tworzenia odrębnej puli wydatków na ubezpieczenia. Ewentualny dodatkowy koszt publiczny powstałby wyłącznie wtedy, gdy uwzględnienie ryczałtu wymagałoby zwiększenia tych funduszy ponad planowany poziom;
- Wiążące terminy dla administracji – koszt monitoringu i sankcji (procedury dyscyplinarne, ponaglenia). Koszt roczny możemy oszacować na **10–20 mln zł** (na podstawie przeciętnego kosztu procedury oceny na osobę).

Łącznie stałe koszty zmian systemu szacuje się na **440–920 mln zł** rocznie w okresie stabilnego funkcjonowania.

Oszczędności

- Oszczędności w proponowanych rozwiązaniach pojawią się jedynie po stronie obywateli, a nie administracji rządowej i samorządowej (np. szybsze decyzje inwestycyjne, mniejsze straty finansowe z opóźnień, redukcja kosztów sądowych skarg na przewlekłość – szacunkowo miliardy zł rocznie dla gospodarki).

Transparentność orzecznictwa i danych sądowych – publikacja orzeczeń i publiczne statystyki sędziów

ABSTRAKT

Koniec z orzeczeniami i danymi sądowymi ukrytymi przed obywatelami!

Dziś publikowane są wyłącznie wybrane orzeczenia, często w sposób niespójny i uznaniowy, a dane o pracy sędziów i funkcjonowaniu sądów są rozproszone i często niedostępne publicznie.

Wprowadzimy zasadę publikacji wszystkich orzeczeń sądów powszechnych i administracyjnych w centralnej, publicznie dostępnej bazie z automatyczną anonimizacją oraz obowiązek publikacji ustandaryzowanych statystyk pracy sędziów. Zwiększy to przewidywalność orzecznictwa i społeczną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości – bez ingerencji w niezawisłość sędziowską.

#PRZEJRZYSTOŚĆ #RZETELNOŚĆ #CYFRYZACJA

PROBLEMY

OGRANICZONA TRANSPARENTNOŚĆ ORZECZNICTWA I DANYCH

Dostęp do orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych ma obecnie charakter niepełny i niesystemowy. Publikowane są wyłącznie wybrane orzeczenia, często w sposób niespójny i uznaniowy, co utrudnia analizę praktyki orzeczniczej oraz ogranicza przewidywalność rozstrzygnięć.

Jednocześnie brak jest powszechnie dostępnych, ustandaryzowanych danych dotyczących pracy sędziów i funkcjonowania sądów. Dane statystyczne mają charakter rozproszony, niejednolity i często nie są publicznie dostępne w formie umożliwiającej ich analizę.

W efekcie:

- Uczestnicy postępowań nie mają pełnego dostępu do praktyki orzeczniczej;
- Ograniczona jest możliwość kontroli społecznej nad funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości;
- Brak jest narzędzi do rzetelnej oceny efektywności pracy sądów i sędziów.

PROPONOWANE ROZWIĄZANIA

POWSZECHNA PUBLIKACJA ORZECZEŃ I OTWARTE DANE SĄDOWE

Proponuje się wprowadzenie zasady pełnej transparentności orzecznictwa oraz funkcjonowania sądów poprzez obowiązkową publikację orzeczeń oraz udostępnienie publicznych statystyk dotyczących pracy sędziów.

Reforma powinna obejmować:

- Wprowadzenie zasady publikacji wszystkich orzeczeń sądów powszechnych i administracyjnych w jednolitym systemie teleinformatycznym;
- Zapewnienie anonimizacji danych osobowych w sposób zautomatyzowany i jednolity;

- Stworzenie centralnej, publicznie dostępnej bazy orzeczeń umożliwiającej ich wyszukiwanie i analizę;
- Wprowadzenie obowiązku publikacji ustandaryzowanych statystyk dotyczących pracy sędziów, w szczególności:
  - Liczby prowadzonych i zakończonych spraw;
  - Czasu trwania postępowań;
  - Liczby spraw zakończonych wyrokiem, umorzeniem lub innym rozstrzygnięciem;
  - Liczby spraw, w których wniesiono środek odwoławczy;
  - Liczby orzeczeń uchylonych w instancji odwoławczej.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań zwiększy przewidywalność orzecznictwa i wzmocni transparentność i społeczną kontrolę nad wymiarem sprawiedliwości. Zmiana ta nie narusza niezawisłości sędziowskiej – dotyczy wyłącznie transparentności funkcjonowania systemu, a nie ingerencji w treść rozstrzygnięć.

Bibliografia Rozdziału 10

1. Raporty Najwyższej Izby Kontroli

- Najwyższa Izba Kontroli. *Funkcjonowanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa 2021, nr ewid. 34/2021/P/20/001/KPB.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Gospodarowanie środkami Funduszu Sprawiedliwości w latach 2018–2021*. Warszawa 2022.
- Najwyższa Izba Kontroli. *Realizacja zadań Funduszu Sprawiedliwości w 2022–2024 r.* Warszawa 2025.

2. Dokumenty i analizy Ministerstwa Sprawiedliwości

- Ministerstwo Sprawiedliwości. *Sprawozdanie z działalności Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości za lata 2015–2025*. Warszawa 2025.
- Ministerstwo Sprawiedliwości. *Projekt nowelizacji art. 43 Kodeksu karnego wykonawczego oraz przepisów wykonawczych – Fundusz Wymiaru Sprawiedliwości*. Warszawa, grudzień 2025.

3. Opracowania naukowe i komentarze prawne

- Filipek, Jan. „Depenalizacja niezłożenia sprawozdania finansowego do KRS – potrzeba zmiany podejścia do ochrony obrotu gospodarczego". *Przegląd Prawa Handlowego* 2025, nr 11, s. 45–58.
- Kidyba, Andrzej; Szumański, Andrzej. *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*. 8. wyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024 (uwagi do art. 19–24 KSH i obowiązków sprawozdawczych).
- Michalski, Mariusz. „Postępowanie o rozwiązanie spółki bez przeprowadzenia likwidacji – nowe kierunki depenalizacji". *Monitor Prawniczy* 2025, nr 15, s. 112–125.
- Opalski, Adam. „Odpowiedzialność członków zarządu za niezłożenie sprawozdania finansowego – między sankcją karną a administracyjną". *Państwo i Prawo* 2025, nr 7.
- Piech, Michał. „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów z urzędu – glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2018 r. (SK 25/15)". *Palestra* 2020, nr 1, s. 126–134.

4. Publikacje prasowe i eksperckie (2025–2026)

- „Fundusz Sprawiedliwości do likwidacji? Ministerstwo Sprawiedliwości szykuje nową formułę". *Rzeczpospolita*, 15 stycznia 2026.
- „Koniec kar więzienia za brak sprawozdania w KRS – projekt resortu sprawiedliwości". *Gazeta Prawna*, 20 grudnia 2025.
- „Reprywatyzacja w Warszawie – projekt ustawy kompleksowej na stole". *Dziennik Gazeta Prawna*, 10 lutego 2026.

5. Dokumenty unijne i krajowe

- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. w sprawie wzmocnionej współpracy w celu utworzenia Prokuratury Europejskiej (EPPO).
- Ustawa z dnia … 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, wersja z grudnia 2025).

6. Stanowiska samorządów zawodowych i organizacji

- Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych. Stanowisko dotyczące rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości (B766 i B768) [online], 2024. Dostępny w: https://kirp.pl/wp-content/uploads/2024/01/stanowisko-obsil-krrp-dot.-rozporzadzen-ministra-sprawiedliwosci-b766-i-b768.pdf
- Stowarzyszenie Adwokackie Defensor Iuris. Pismo do Ministerstwa Sprawiedliwości z 13 marca 2024 r. [online]. Dostępny w: https://defensoriuris.pl/wp-content/uploads/2024/05/13.03.2024-Stowarzyszenie-Adwokackie-Defensor-Iuris-pismo-do-Ministerstwa-Sprawiedliwosci.pdf
- Fundacja Dobry Rząd. Memorandum (2025; niepublikowane).

Bibliografia

1. Orzecznictwo międzynarodowe

1. Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 1469/20, wyrok z 3 lutego 2022 r.

2. Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19, wyrok z 8 listopada 2021 r.

3. Europejski Trybunał Praw Człowieka. *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, wyrok Wielkiej Izby z 1 grudnia 2020 r.

4. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wyrok z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie Guja przeciwko Mołdawii, skarga nr 14277/04.

5. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wyrok z 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, skarga nr 43572/18.

6. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wyrok z 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19.

7. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18 (A.K. i in.) z 19 listopada 2019 r., ECLI:EU:C:2019:982.

8. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok z dnia 27 maja 2019 r. w sprawach połączonych C-508/18 i C-82/19 PPU (OG i PI).

9. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok z 24 marca 2026 r., C-521/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich (Wyłączenie sędziego sądu powszechnego)*.

10. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wyrok z 5 czerwca 2023 r., C-204/21, *Komisja przeciwko Polsce*.

11. Trybunał Sprawiedliwości. Wyrok z 11 listopada 1997 r., *Marschall*, C-409/95.

2. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

1. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20.

2. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 23 września 2025 r., sygn. akt P 3/25.

3. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 24 listopada 2021 r., sygn. akt K 6/21.

4. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 4 czerwca 2024 r., sygn. akt SK 140/20.

5. Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21.

3. Orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych

1. Orzecznictwo Sądu Najwyższego (m.in. z 2023 r.) potwierdzające fikcyjny charakter postępowań sądowych w sprawach zgody na leczenie.

2. Sąd Najwyższy. Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86.

3. Sąd Okręgowy w Łodzi. Wyrok z 23 kwietnia 2025 r., sygn. akt VIII U 264/25.

4. Dokumenty instytucji i organizacji

1. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich. *Równe traktowanie stron postępowań sądowych w sprawach rodzinnych*. Pismo RPO do Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, sygn. IV.7021.183.2025; wystąpienia z 25 listopada 2025 r. i 20 sierpnia 2026 r. (informacja zaktualizowana 3 września 2026 r.).

2. Błaszczyk, M. *Raport z monitoringu testów niezależności i bezstronności sędziów*. Sieć Obywatelska Watchdog Polska, 15 kwietnia 2026 r.

3. Cabinet Office. „PPN 004: Open Book Contract Management". 2025.

4. CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN PROSECUTORS (CCPE). *CCPE Opinion No. 19 (2024) on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality* [online]. Strasbourg: Council of Europe, 2024-10-29. CCPE(2024)7. [dostęp: 2026-02-12]. Dostępny w: https://rm.coe.int/opinion-no-19-2024-of-the-ccpe/1680b25297

5. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Poland – Joint Opinion on European standards regulating the status of judges, CDL-AD(2024)029, Strasburg, 14 października 2024 r.

6. Fundacja Dobry Rząd. Memorandum (2025; niepublikowane).

7. Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Raport o stanie polskiego systemu penitencjarnego 2024–2025. Warszawa 2025.

8. Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 902), Warszawa, 20 stycznia 2023 r.

9. INSO – Sekcja Prawa Upadłościowego i Restrukturyzacyjnego Instytutu Allerhanda. Rekomendacja reformy sądownictwa upadłościowo-restrukturyzacyjnego. Kraków 2024 (aktualizacja 2025).

10. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Analiza wymiaru sprawiedliwości – średni czas oczekiwania na opinię biegłego w sprawach cywilnych i rodzinnych. Warszawa 2025.

11. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Analizy dotyczące stosowania kar wolnościowych i dozoru elektronicznego. Warszawa 2025.

12. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Zawód doradcy restrukturyzacyjnego (materiały konferencyjne). Warszawa 2025.

13. Interpelacja nr 12150 w sprawie liczby obcokrajowców przebywających w polskich jednostkach penitencjarnych oraz kosztów ich utrzymania z podziałem na narodowości, posłowie Dariusz Matecki, Edward Siarka i Piotr Uruski, 8 września 2025 r.; odpowiedź podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marii Ejchart z 28 października 2025 r.

14. Interpelacja nr 12403 w sprawie wakatów sędziowskich, poseł Paweł Jabłoński, 22 września 2025 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusza Mazura z 14 listopada 2025 r.

15. Interpelacja nr 16242 w sprawie braków kadrowych w składach sędziowskich oraz wydłużającego się czasu rozpatrywania spraw sądowych, poseł Robert Warwas i grupa posłów, 27 marca 2026 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusza Mazura z 26 maja 2026 r.

16. Interpelacja nr 4291 w sprawie zmniejszenia podstawy obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot wcześniej pobranych emerytur, poseł Dorota Niedziela, 8 sierpnia 2024 r.; odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Sebastiana Gajewskiego z 6 września 2024 r.

17. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego. *Założenia reformy dotyczącej funkcjonowania OZSS*. Ministerstwo Sprawiedliwości, 2025. Dostępne na: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zalozenia-reformy-dotyczacej-funkcjonowania-ozss.

18. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Rodzinnego. *Założenia reformy dotyczącej przepisów postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych*. Warszawa, 21 lutego 2025 r. Dostępne na: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zalozenia-reformy-dotyczacej-przepisow-postepowania-wykonawczego-w-sprawach-rodzinnych-i-opiekunczych.

19. Komitet Ministrów Rady Europy. Zalecenie Rec(2000)19 w sprawie roli prokuratury w systemie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Strasburg, 2000.

20. Konsultacyjna Rada Prokuratorów Europejskich (CCPE). Opinia nr 13 (2018) dotycząca niezależności prokuratury.

21. KRAJOWA RADA KOMORNICZA. Serwis informacyjny komornik.pl [online]. Dostępny w: https://www.komornik.pl/

22. KRAJOWA RADA NOTARIALNA. „Jakich czynności notariusze dokonywali najczęściej w 2024 r." [online]. Dostępny w: https://krn.org.pl/aktualnosci/jakich-czynnosci-notariusze-dokonywali-najczesciej-w-2024-r

23. Ministerstwo Sprawiedliwości. *Ocena skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, UD449, 17 września 2026 r.

24. Ministerstwo Sprawiedliwości. *Rozwiąż spór przez mediację* oraz *Nieodpłatna mediacja* – informacje o kosztach mediacji i dostępnej pomocy.

25. Naczelny Sąd Administracyjny. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2024 r.* [online]. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 27 marca 2025. [dostęp: 6 lutego 2026]. Dostępny w: https://www.nsa.gov.pl/media/nzsnxg2p/informacja-o-dzialalnosci-s%C4%85d%C3%B3w-administracyjnych-w-2024-r.pdf

26. Naczelny Sąd Administracyjny. *Sprawozdanie z działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2024 roku*. Warszawa 2025.

27. Najwyższa Izba Kontroli. *Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli*. Warszawa 2015, nr ewid. 165/2015/I/14/006/KPB.

28. Najwyższa Izba Kontroli. Funkcjonowanie dozoru elektronicznego jako alternatywy dla kary pozbawienia wolności. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa 2024.

29. Najwyższa Izba Kontroli. *Funkcjonowanie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości*. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa 2021, nr ewid. 34/2021/P/20/001/KPB.

30. Najwyższa Izba Kontroli. Gospodarowanie środkami Funduszu Sprawiedliwości w latach 2018–2021. Warszawa 2022.

31. Najwyższa Izba Kontroli. Realizacja zadań Funduszu Sprawiedliwości w latach 2022–2024. Warszawa 2025.

32. Najwyższa Izba Kontroli. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2024, nr ewid. 89/2024/P/23/030/KPB.

33. Odpowiedź na interpelację nr 8976 Pana Posła Przemysława Wiplera w sprawie liczby czynnych sędziów w Polsce oraz struktury ich powoływania (odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Arkadiusza Myrchy z dnia 23 maja 2025 r.) [online]. Warszawa: Kancelaria Sejmu, 2025.

34. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Arkadiusza Myrchy z 4 września 2025 r. na interpelację nr 11205 posła Przemysława Wiplera.

35. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych. Stanowisko dotyczące rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości (B766 i B768) [online], 2024. Dostępny w: https://kirp.pl/wp-content/uploads/2024/01/stanowisko-obsil-krrp-dot.-rozporzadzen-ministra-sprawiedliwosci-b766-i-b768.pdf

36. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Raport o stanie rynku pocztowego w 2024 r. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej, 30 maja 2025. Dostępny w: https://bip.uke.gov.pl/raporty/raport-o-stanie-rynku-pocztowego-w-2024-r-%2C99.html

37. PROKURATURA KRAJOWA. Informacja Prokuratora Krajowego z wykonania zatrudnienia i wynagrodzeń za IV kwartał 2024 r.

38. Rzecznik Praw Obywatelskich. Awizowanie przesyłek sądowych, gdy adresat nie mieszka pod danym adresem. Poczta Polska podtrzymuje swe stanowisko. Biuletyn Informacji Publicznej, 17 maja 2024 (aktualizacja: 27 czerwca 2024). Dostępny w: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przesylki-sadowe-awizowanie-poczta-polska-odpowiedz

39. Rzecznik Praw Obywatelskich. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2019 r. (część dotycząca prokuratury). Warszawa, 2020.

40. Rzecznik Praw Obywatelskich. Opinia na temat projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa (nr UPRO2), Warszawa, 2025 r.

41. Rzecznik Praw Obywatelskich. Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie procedury doręczania korespondencji sądowej (nr sprawy: V.510.176.2015.ŁK). Warszawa, 20 grudnia 2016. Dostępny w: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Ministra%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20w%20sprawie%20procedury%20dor%C4%99czania%20korespondencji%20s%C4%85dowej.pdf

42. Rzecznik Praw Obywatelskich. „Brak oskarżyciela publicznego w niektórych procesach może godzić w konstytucyjne prawo obywatela do sądu" [online], 2018. Dostępny w: https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/brak-oskarzyciela-publicznego-w-niektorych-procesach-moze-godzic-w-konstytucyjne-prawo-obywatela-do-sadu

43. Rzecznik Praw Obywatelskich. „Ustawa o SN to krok w dobrym kierunku, ale wymaga poprawek. Opinia RPO dla Senatu", 1 czerwca 2022 r.

44. Stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia generalne do Ministra Zdrowia z lat 2017–2021 w sprawie autonomii pacjenta i testamentów życia).

45. Stowarzyszenie Adwokackie Defensor Iuris. Pismo do Ministerstwa Sprawiedliwości z 13 marca 2024 r. [online]. Dostępny w: https://defensoriuris.pl/wp-content/uploads/2024/05/13.03.2024-Stowarzyszenie-Adwokackie-Defensor-Iuris-pismo-do-Ministerstwa-Sprawiedliwosci.pdf

46. Stowarzyszenie Prokuratorów „Lex Super Omnia". Raport „Metoda kija" – analiza praktyki stosowania delegacji prokuratorów. Warszawa, 2021.

47. STOWARZYSZENIE SĘDZIÓW POLSKICH „IUSTITIA”. Sprawne i stabilne sądy. 20 działań do 2026 r. Warszawa: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, 2025.

48. THEMIS. *Raport Państwo z kartonu* [online]. Warszawa: Fundacja THEMIS / Stowarzyszenie Sędziów Polskich THEMIS, b.d. (ok. 2021–2023).

5. Opracowania naukowe i artykuły

1. Andel, Aneta; Girdwoyń, Katarzyna; Gwizdak, Jarosław i in. Jestem ławnikiem. Jestem ławniczką: poradnik dla ławników i kandydatów na to stanowisko. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości, 2025.

2. Artykuły w czasopiśmie „Prawo i Medycyna” z lat 2011–2015 (m.in. M. Syska – analiza rozwiązań we Francji i Belgii; A. Sporczyk – analiza prawa anglosaskiego).

3. Bank Światowy. *Worldwide Governance Indicators 2024* (wskaźniki efektywności wymiaru sprawiedliwości administracyjnego).

4. Bara, D. „Krajowy Rejestr Mediatorów i samorząd zawodowy mediatorów. Droga do profesjonalizacji zawodu mediatora”. ADR. Arbitraż i Mediacja 2025.

5. Bil, Michał; Gardocki, Lech (red.). Niezależność prokuratury w Polsce i Europie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.

6. Codaccioni, Vanessa. Les Détecteurs de mensonge: recherche d’aveux et traque de la vérité. Paris: Éditions Textuel, 2024.

7. Cooper, Caroline S.; Solomon, Maureen; Bakke, Holly. *Differentiated Case Management: Implementation Manual*. Washington, DC: Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice, 1993.

8. COUNCIL OF EUROPE. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ). European judicial systems – Evaluation Report. 2024. Strasbourg: Council of Europe, 2024.

9. Dahle, Klaus-Peter. „Hat der sogenannte »Lügendetektor« nach veränderter Rechtslage in Deutschland eine Zukunft?”. Psychologische Rundschau 2003, 54(2), s. 103–111.

10. Dane statystyczne NSA oraz Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące wpływu i czasu trwania spraw administracyjnych (2023–2025).

11. Dębska, Katarzyna. „Połączenie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – analiza konstytucyjna”. Państwo i Prawo 2022, nr 8.

12. Domański, Michał. *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2015.

13. Domański, Michał. *Orzekanie o winie rozkładu pożycia w wyroku rozwodowym. Raport z badania pilotażowego*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017.

14. Domański, M.; Holewińska-Łapińska, E.; Słyk, J. *Sądownictwo rodzinne w Polsce i założenia postulowanej jego reformy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

15. Dzierżanowska, Joanna; Studzińska, Joanna. *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym: praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*. 2. wyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

16. Eichstaedt, Krzysztof. „Biegły sądowy dziś i jutro. Rozważania na temat instytucji biegłego sądowego (zagadnienia wybrane)”. *Przegląd Sądowy* 2025, nr 1, s. 39–48.

17. Ekman, Paul. Kłamstwo i jego wykrywanie w biznesie, polityce i małżeństwie. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012.

18. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Backlog reduction tool. Strasbourg 2023, CEPEJ(2023)9FINAL.

19. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). *Compendium of „best practices" on time management of judicial proceedings*. Strasbourg 2006, CEPEJ(2006)13.

20. Filipek, Jan. „Depenalizacja niezłożenia sprawozdania finansowego do KRS – potrzeba zmiany podejścia do ochrony obrotu gospodarczego". Przegląd Prawa Handlowego 2025, nr 11, s. 45–58.

21. Florczak-Wątor, M., *Dwuinstancyjność postępowania sądowego jako gwarancja prawa do sądu*, „Państwo i Prawo" 2023, nr 5.

22. Florczak-Wątor, M., Komentarz do art. 78 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.

23. Frąckowiak, Hanna. „Fikcja doręczenia pisma procesowego osobie fizycznej prowadzącej ewidencjonowaną działalność gospodarczą: praktyczne aspekty zagadnienia". Studia Prawnoustrojowe 2012, nr 17, s. 9–25. Dostępny w: https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/studia-prawnoustrojowe/2012-numer-17/studia_prawnoustrojowe-r2012-t-n17-s9-25.pdf

24. GABRIEL-WĘGLOWSKI, Michał i MALINOWSKA-WÓJCICKA, Magdalena. *Na straży prawa: nowy model prokuratury*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023.

25. Gil, Damian; Rogowski, Paweł (red.). *Rola biegłych we współczesnych postępowaniach sądowych*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2019.

26. Gołąb, A. *Prawnoporównawcza analiza modeli selekcji spraw przez sądy najwyższe wraz z analizą przydziału spraw*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

27. Grabowska-Moroz, Barbara; Pietryka, Artur; Wolny, Marcin. *Biegli sądowi w Polsce*. Warszawa: Polska Rada Biznesu; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2014.

28. Grzegorczyk, Paweł. „Doręczenie na podstawie art. 139 § 1 KPC a pierwsze pismo w sprawie". *Monitor Prawniczy* 2011, nr 23, s. 1284–1286.

29. Haźduk-Hawrylak, Izabela; Kołecki, Bartłomiej; Wleklińska, Anna. *Prawo o ustroju sądów powszechnych: komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

30. Herman, A.; Szafranek, M. *Niealimentacja dzieci w Polsce. Raport z badań jakościowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2026.

31. Hrycaj, A.; Filipiak, P.; Sierakowski, B.; Rak, J. *Postępowanie upadłościowe w praktyce sądów powszechnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.

32. Iacono, William G.; Ben-Shakhar, Gershon. „Current status of forensic lie detection with the comparison question technique". Law and Human Behavior 2019, 43(1), s. 86–98.

33. Joński, K. *Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego – analiza pionów karnego i cywilnego pierwszej instancji sądów okręgowych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017.

34. Kaucz, B. *Wspomaganie sędziów przez sztuczną inteligencję*. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

35. Kidyba, Andrzej; Szumański, Andrzej. Kodeks spółek handlowych. Komentarz. 8. wyd. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024 (uwagi do art. 19–24 KSH i obowiązków sprawozdawczych).

36. Kil, J.; Kaczmarczyk, M.; Kwaśniak, A. *Ewaluacja działalności i otoczenia normatywnego ławników orzekających w sprawach karnych w polskim wymiarze sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem możliwych kierunków reformy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2023.

37. Klimczak, J. *Koszty postępowań rodzinnych toczących się po rozwodzie*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2016.

38. Klimczak, J. *Szybkość postępowań sądowych w Polsce i w innych państwach Europy*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2020.

39. Kłos, M. *Reforma działów majątkowych w ujęciu materialnoprawnym i procesowym – problematyka zniesienia współwłasności*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.

40. Kmieciak, Z. *Sądownictwo administracyjne. Komentarz*. Warszawa 2024.

41. Kołecki, Bartłomiej. *Prawo o ustroju sądów powszechnych: komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.

42. Komentarz do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, wyd. 6, Warszawa 2024.

43. Kopeć, Maria. Praktyka orzekania kar zastępczych w miejsce niewykonanej kary grzywny na podstawie analizy akt spraw sądowych. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

44. Kotas-Turoboyska, S. *Przyczyny przewlekłości wieloletnich postępowań o stwierdzenie nabycia spadku*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.

45. Kożuchowska-Warywoda, Marta. „Kluczowe będzie przygotowanie wiarygodnych mierników" – wywiad z Martą Kożuchowską-Warywodą, szefową Departamentu Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych w Ministerstwie Sprawiedliwości [online]. Legalis, 14 października 2024 r. [dostęp: 6 stycznia 2026 r.]. Dostępny w: https://legalis.pl/kluczowe-bedzie-przygotowanie-wiarygodnych-miernikow/

46. Kulesza, Cezary. „Niezależność prokuratora a hierarchiczna podległość służbowa". Prokuratura i Prawo 2023, nr 4.

47. Kurek-Sobieraj, Justyna. *Wybrane aspekty systemu wymiaru sprawiedliwości w Austrii*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.

48. Majchrzak, B. *Zasada rule of law w prawie administracyjnym w aspekcie wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2024.

49. Markiewicz, Krystian (red.). Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej. Warszawa: C.H. Beck, 2011.

50. Mendrek, Aneta. „Dokąd zmierza art. 128^1 k.p.c. i gdzie nas zaprowadzi?". Palestra 2023, nr 8, s. 89–105.

51. Michalski, Mariusz. „Postępowanie o rozwiązanie spółki bez przeprowadzenia likwidacji – nowe kierunki depenalizacji". Monitor Prawniczy 2025, nr 15, s. 112–125.

52. Moczydłowski, Paweł (red.). Więzienie o ludzkim obliczu – VII Kongres Penitencjarny. Warszawa 2025.

53. Mróz-Szarmach, D. *Sądownictwo rodzinne w Polsce i wybranych krajach europejskich*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

54. Oberto, Giacomo. Strategies to Deal with Backlogs and Delays in the Court System. European Experiences. Toronto 2025.

55. OECD. *Government at a Glance 2025* (rozdział poświęcony sądownictwu administracyjnemu w krajach OECD).

56. Opalski, Adam. „Odpowiedzialność członków zarządu za niezłożenie sprawozdania finansowego – między sankcją karną a administracyjną". Państwo i Prawo 2025, nr 7.

57. Ostaszewski, Paweł; Klimczak, Joanna; Włodarczyk-Madejska, Justyna; Joński, Kamil. *Biegły w postępowaniu sądowym. Kompleksowy obraz systemu w świetle badań aktowych, ankietowych, statystycznych i ekonomicznych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2016.

58. Ostaszewski, Paweł; Włodarczyk-Madejska, Justyna. *Oszacowanie kosztu kompleksowego postępowania rozwodowego małżonków posiadających małoletnie dzieci*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2017 (Analizy wymiaru sprawiedliwości nr 415).

59. Pacian, Jolanta. „Oświadczenia pro futuro – dylematy prawne". *Zeszyty Prawnicze UKSW* 2014.

60. Pankiewicz, Ryszard. *Medical pro futuro statement in the light of the Constitution of the Republic of Poland of 1997*. 2025.

61. Pawełek, Marcin. „Urojone prawo do obrony a odpowiedzialność za fałszywe zeznania". Prokuratura i Prawo 2009, nr 4, s. 152–160.

62. Peacock, Michael. „Reducing Court Backlogs: The Expanding Role of ADR in Differentiated Case Management". Fla. Daily Business Review, 10 września 2024.

63. Pereira, Miguel A. „Clearance rates and disposition times: Not the whole story of judicial efficiency". International Review of Law and Economics, 2025.

64. Piebiak, Łukasz. „System sądownictwa Republiki Austrii". *IUSTITIA – Kwartalnik Stowarzyszenia Sędziów Polskich* 2012, nr 3(9), s. 160–162.

65. Piech, Michał. „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów z urzędu – glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2018 r. (SK 25/15)". *Palestra* 2020, nr 1, s. 126–134.

66. Polkowska-Nowak, Grażyna (red.). Ławnik – sędzia społeczny: informator. Warszawa: Ministerstwo Sprawiedliwości; Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2013.

67. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, wypowiedź dla Legalis.pl z 2025 r. (dot. przeciążenia NSA i prognozowanego czasu rozpoznawania skarg kasacyjnych).

68. Raskin, David C.; Honts, Charles R.; Kircher, John C. Credibility Assessment: Scientific Research and Applications. Oxford: Academic Press, 2014.

69. Ruszewski, Jarosław (red.). Ławnicy – społeczni sędziowie w teorii i praktyce. Suwałki: Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, 2011.

70. Rylski, Piotr. „O nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego ustawą z 4.07.2019 r. w ogólności". Palestra 2019, nr 11–12, s. 15–35.

71. Rylski, Piotr. „Skuteczność doręczeń w procesie cywilnym". Prawo w działaniu. Sprawy cywilne 2013, nr 15, s. 55–85. Dostępny w: https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2025/09/Piotr-Rylski-Skutecznosc-doreczen-w-procesie-cywilnym-55.pdf

72. Rynkun-Werner, Robert. „Przyrzeczenie świadka w polskim procesie karnym jako (nie)zbędna czynność procesowa". Problemy Prawa Karnego 2025, t. 9, nr 1.

73. Samek, A. *Udział kuratora w kontaktach rodziców z dziećmi*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2026.

74. Sąd Najwyższy, Biuro Studiów i Analiz. Przeciwdziałanie nadużyciu uprawnień procesowych w postępowaniach sądowych. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa", 2022.

75. Semeniuk, Arkadiusz. „Ocena proponowanych zmian w procedurze cywilnej w zakresie utrzymania sądów gospodarczych i likwidacji odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych". W: Markiewicz, Krystian (red.). Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej. Warszawa: C.H. Beck, 2011.

76. Skowroński, B. *Poziom wypalenia zawodowego i jego przyczyny w grupie zawodowej kuratorów sądowych. Raport z badań*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

77. Słyk, J. *Podział majątku wspólnego małżonków po ustaniu ustroju małżeńskiej wspólności majątkowej*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2020.

78. Syska, Maciej. *Medyczne oświadczenia pro futuro na tle prawnoporównawczym*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.

79. Szachta, Joanna. „Doręczenie korespondencji pozwanemu przez komornika sądowego. Zagadnienia wybrane. Problemy praktyczne". Forum Prawnicze 2019, nr 6(56), s. 45–54. DOI: 10.32082/fp.v6i56.250

80. Szeroczyńska, Małgorzata. *Zarządzać firmą trzeba umieć!* [online]. 15 listopada 2017 r. [dostęp: 12 lutego 2026 r.]. Dostępny w: https://lexso.org.pl/2017/11/zarzadzac-firma-trzeba-umiec/

81. Szwed, Marcin. „Prawo do sądu ustanowionego ustawą a orzekanie przez sędziów sądów powszechnych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r.". Przegląd Konstytucyjny 2022, nr 4, s. 95–123.

82. Szykut, M.; Chomczyński, P.; Frąckowiak, P. *Czasochłonność zadań realizowanych przez kuratorów zawodowych oraz pracochłonność i stopień skomplikowania poszczególnych czynności wykonywanych podczas realizacji tych zadań*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2026.

83. Szymanek, J. *Sędziowie jako mediatorzy (mechanizmy mediacji w rozstrzyganiu sporów prawnych)*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

84. Świecki, Dariusz (red.). Reforma prokuratury – kierunki zmian. Warszawa: C.H. Beck, 2024.

85. The Pew Charitable Trusts. How Targeted Case Management Can Improve Fairness in Case Outcomes. 20 grudnia 2023.

86. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance. Differentiated Case Management (DCM): Technical Bulletin. Washington, DC, listopad 1995.

87. Waszkiewicz, P.; Klimczak, J. Zróżnicowanie wskaźnika załatwienia spraw cywilnych w drodze mediacji w poszczególnych sądach powszechnych. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2025.

88. Widacki, Jan. „Opinia z badań poligraficznych w procesie karnym". Palestra 2017, nr 7–8, s. 5–10.

89. Wilczyński, Marcin; Janowski, Michał; Wojtczak, Sylwia. Założenia do pojednawczego projektu ustawy o uregulowaniu statusu sędziów, w odniesieniu do których Krajowa Rada Sądownictwa podjęła uchwały w latach 2018–2025 oraz o skutkach orzeczeń wydanych z ich udziałem, Łódź 2025.

90. Wiliński, Paweł. „Sędzia śledczy – powrót do przeszłości czy przyszłość polskiego procesu karnego?". Palestra 2025, nr 3.

91. Włodarczyk-Madejska, J.; Ostaszewski, P.; Klimczak, J. *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2019.

92. Zedler, Feliks. „Z problematyki doręczeń w postępowaniu cywilnym". Polski Proces Cywilny 2014, R. 5, nr 1, s. 126–135.

93. Zespół Ekspertów Stowarzyszenia Prokuratorów „Lex Super Omnia". *Ustawa – Prawo o ustroju prokuratury z uzasadnieniem*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.

94. Zych, Tymoteusz. „Problem przewlekłości postępowania sądowego a zróżnicowane zarządzanie przepływem spraw sądowych". *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia* 2015, nr 2, s. 117–130.

95. Żółciak, Tomasz; Osiecki, Grzegorz. „Stress test bezstronności. Sądy testujemy rzadziej niż COVID-19". GazetaPrawna.pl, 10 stycznia 2023 r.

96. Verzelloni, Luca. Reduction of backlog: the experience of the Strasbourg Program and the census of Italian civil justice system. Madrid 2016.

6. Publikacje prasowe i eksperckie

1. „Duże zmiany w księgach wieczystych. Kupno i sprzedaż mieszkania będą teraz prostsze". BezPrawnik.pl, 29 stycznia 2026.

2. „Fundusz Sprawiedliwości do likwidacji? Ministerstwo Sprawiedliwości szykuje nową formułę". Rzeczpospolita, 15 stycznia 2026.

3. Gdańsk.pl. „W pomorskich sądach brakuje ławników, zorganizowano nabór uzupełniający". 2 stycznia 2024.

4. „Koniec kar więzienia za brak sprawozdania w KRS – projekt resortu sprawiedliwości". Dziennik Gazeta Prawna, 20 grudnia 2025.

5. Lechna-Marchlewska, Mirella. „Sąd sądem, a sprawiedliwość po stronie bogatych". *Co do zasady*, 27 lutego 2014.

6. Łukaszewicz, Agata. „Bez ławnika sąd nie ruszy ze sprawą". Legalis, 13 sierpnia 2024.

7. Łukaszewicz, Agata. „Brak ławników spowolni sądy w 2024 r.". Legalis, 29 listopada 2023.

8. Mikowski, Mateusz. „W sądach brakuje tysięcy ławników. Co powinien zrobić nowy minister sprawiedliwości?". Rzeczpospolita, 31 lipca 2025.

9. „Nowe zasady ujawniania dziedziczenia w księgach wieczystych". Legalis, 25 grudnia 2025.

10. NSZZ „Solidarność" (solidarnosckatowice.pl). „Solidarność wywalczyła nagrody dla pracowników prokuratur" [online]. Dostępny w: https://solidarnosckatowice.pl/solidarnosc-wywalczyla-nagrody-dla-pracownikow-prokuratur/

11. „Polska rezygnuje z EPPO? Rząd rozważa wyjście z Prokuratury Europejskiej". Polska Agencja Prasowa, 5 lutego 2026.

12. Prawo.pl. „Awans referendarzy – odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości" [online]. Dostępny w: https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/awans-referendarzy-odpowiedz-ministerstwa-sprawiedliwosci,528533.html

13. „Reprywatyzacja w Warszawie – projekt ustawy kompleksowej na stole". Dziennik Gazeta Prawna, 10 lutego 2026.

14. „Rewolucja w mediacji. Również dla samorządów". Gazeta Prawna, luty 2026.

15. „Rewolucja w spadkach i nieruchomościach. Koniec epoki biegania z teczką dokumentów". Regiodom.pl, 29 stycznia 2026.

16. „Sądy pokoju. Pierwsza kadencja ma rozpocząć się w 2025 r.”. Infor.pl, 29 marca 2023.

17. Sąd Okręgowy w Częstochowie. „Rola ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości”. 21 czerwca 2024.

18. Sobczak, Krzysztof. „Prof. Juchacz: Sędzia społeczny wzmacnia i legitymizuje wymiar sprawiedliwości”. *Prawo.pl*, 28 lipca 2025.

19. TVP3 Kraków. „Krakowski sąd boryka się z brakiem ławników”. 8 września 2024.

20. Wynagrodzenia.pl. „Ile zarabia radca prawny” [online]. Dostępny w: https://wynagrodzenia.pl/moja-placa/ile-zarabia-radca-prawny

7. Dokumenty unijne i krajowe

1. Housing Grants, Construction and Regeneration Act 1996 (Wielka Brytania), section 108.

2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, [dostęp: 5 października 2026 r.]

3. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 sierpnia 2026 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2026 r. (M.P. z 2026 r. poz. 779).

4. Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 8 sierpnia 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2025 r.

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

6. *Memorandum w sprawie gwarancji praw pacjenta nieprzytomnego* (projekt legislacyjny i uzasadnienie, luty 2026).

7. Minister Sprawiedliwości. *Projekt nowej ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych* (UD322). Warszawa, prace legislacyjne 2021–2022.

8. Minister Sprawiedliwości. *Projekt ustawy o biegłych sądowych oraz instytucjach opiniujących* (numer projektu: UD265). Warszawa, 21 lipca 2025.

9. Obwieszczenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 22 czerwca 2026 r. w sprawie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych (M.P. z 2026 r. poz. 642).

10. Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 8 grudnia 2025 r. w sprawie aktualnych progów unijnych określonych w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE, 2014/25/UE i 2009/81/WE na lata 2026–2027, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów (M.P. z 2025 r. poz. 1247).

11. Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025, wersja z 15 października 2025 r.

12. Projekt ustawy o mediatorach sądowych, akredytowanych ośrodkach mediacyjnych i Krajowym Rejestrze Mediatorów (Ministerstwo Sprawiedliwości, lipiec 2025).

13. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (projekt deregulacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości, maj 2025).

14. Projekt ustawy UD349 (m.in. art. 58 § 1e Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

15. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych.

16. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

17. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 maja 2023 r. w sprawie standardów obciążenia pracą kuratora zawodowego.

18. Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. w sprawie wzmocnionej współpracy w celu utworzenia Prokuratury Europejskiej (EPPO).

19. Rządowe Centrum Legislacji. *Projekt ustawy o biegłych sądowych*. Warszawa, 18 listopada 2014.

20. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 639, V kadencja). Warszawa, 29 maja 2006.

21. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 2650, IX kadencja). Warszawa, 27 września 2022.

22. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

23. Ustawa budżetowa na rok 2026.

24. Ustawa uchwalona przez Sejm 22 października 2026 r. o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2026, druk senacki nr 907 (druk sejmowy nr 2107; stan na 13 listopada 2026 r.).

25. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 465, 591–595).

26. Ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.

27. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.).

28. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

29. Ustawa z dnia 21 listopada 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 1793).

30. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

31. Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1326).

32. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

33. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.

34. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334, z późn. zm.).

35. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze.

36. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

37. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 129 z późn. zm.).

38. Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

39. Ustawa z dnia … 2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw (projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, wersja z grudnia 2025).

40. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia standardów metodologii opiniowania w opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 76), zmienione zarządzeniem z dnia 7 lutego 2019 r. (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. poz. 46).

8. Raporty i dane statystyczne

1. Eurostat. Number of prisoners increased by 3.2% in 2023. Luxembourg, 5 maja 2025.

2. Fundacja Science Watch Polska. *Mapa współpracy pracowników sądów ze szkolnictwem wyższym*, 21 czerwca 2026 r.

3. Główny Urząd Statystyczny. *Rocznik Demograficzny 2025* (dane o rozwodach w 2024 r., w tym według winy stron).

4. Główny Urząd Statystyczny. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015. Warszawa 2015.

5. Główny Urząd Statystyczny. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2022. Warszawa 2022.

6. Główny Urząd Statystyczny. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2023. Warszawa 2023.

7. IBRiS. Sondaż dla „Rzeczpospolitej" (rp.pl), wrzesień 2025 r.

8. Ministerstwo Sprawiedliwości / Służba Więzienna. Sprawozdanie statystyczne z wykonywania kary pozbawienia wolności za rok 2024 i 2025. Warszawa 2025.

9. Ministerstwo Sprawiedliwości, *Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości*: Ewidencja spraw w sądach powszechnych w latach 2011–2025; Ewidencja spraw według działów prawa i instancyjności w sądach powszechnych w 2025 r. (stan na 26.01.2026); Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2025.

10. Ministerstwo Sprawiedliwości. Projekt nowelizacji art. 43 Kodeksu karnego wykonawczego oraz przepisów wykonawczych – Fundusz Wymiaru Sprawiedliwości. Warszawa, grudzień 2025.

11. Ministerstwo Sprawiedliwości. Sprawozdanie z działalności Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości za lata 2015–2025. Warszawa 2025.

9. Inne

1. European judicial systems CEPEJ Evaluation Report 2024 Edition (2022 data). Strasbourg 2024, CEPEJ(2024)3.

2. Guidelines for Reducing Length of Proceedings. Strasbourg 2006, CEPEJ(2006)13.

3. Karta Rzymska Prokuratorów Europejskich (Rzymska Karta), przyjęta przez CCPE w 2014 r.

4. Model mnożników wynagrodzeń sędziów i prokuratorów – opracowanie własne (arkusz kalkulacyjny), 2026.

„*Ius est ars boni et aequi*”

CELSUS

DOBRY RZĄD
FUNDACJA

Przekuwamy idee w konkrety.

Fundacja Dobry Rząd
kontakt@dobryrzad.pl
KRS 0001037202 · NIP 7011146515 · REGON 525393579

DOBRYRZAD.PL

ISBN 978-83-969463-4-8
9 788396 946348