

*Monika ODLANICKA-POCZOBUTT*²¹⁰

3.8. Reorganizacja sądów rejonowych jako element równoważenia sieci

3.8.1. Wprowadzenie

Narastająca złożoność życia społeczno-gospodarczego na wszystkich poziomach, przekładająca się na działania organizacji aż po gospodarkę globalną, wymusza powstanie nowych form organizacji działających podmiotów²¹¹. W konsekwencji zmian zachodzących w otoczeniu, w wielu gałęziach gospodarki przyjęto koncepcję sieci w odniesieniu do koordynacji organizacji, która jest charakteryzowana przez formalne i nieformalne relacje między nimi oraz wewnątrz nich samych²¹². Przesłankami do kształtowania się więzi określanych w ramach sieci są obecnie głównie takie czynniki, jak: efektywność, koszty transakcyjne, zasoby, uczenie się oraz niepewność²¹³.

Koncepcja sieci jest wykorzystywana zarówno do wyjaśniania złożonych decyzji podejmowanych w obszarze realizowanej polityki oraz jako podstawa wprowadzania innowacji i nowych sposobów zarządzania skomplikowanymi interakcjami, jakie zachodzą w procesach tworzenia i dostarczania usług²¹⁴. Analiza relacji sieciowych może przyczynić się do zwiększenia sprawności zarządzania interakcjami pojawiającymi się w sferze podmiotów uczestniczących w działaniach na rzecz zaspokajania potrzeb społecznych²¹⁵.

To od skutków pracy wszystkich ogniw budujących sieć zależą jej sprawność i efektywność, dlatego istotne jest, aby w ramach istniejącej sieci następował szybki

²¹⁰ Dr Monika Odlanicka-Poczobutt – Instytut Zarządzania i Administracji, Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Śląska.

²¹¹ J. Rokita: Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej. PWE Warszawa 2005, s. 300-302; R. Domański, A. Marciniak: Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów. Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Tom CXII, Warszawa 2003, s. 11.

²¹² C. Jones, W. Hestery, S.P. Borgatti: A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. „Academy of Management Review”, No. 22, 1997.

²¹³ W. Czakon: Dynamika więzi międzyorganizacyjnych przedsiębiorstwa. Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2007, s. 115.

²¹⁴ A. Frączkiewicz-Wronka: Koncepcja sieci w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia w regionie – raport z badań, [w:] Z. Kędzior, G. Musiał, H. Brandenburg (red.): Ekonomia. Kierunki badań. Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2006, s. 56-70.

²¹⁵ M. Castells: The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture. Blackwell, Cambridge 2000, p.198, 469.

przepływ informacji i materiałów, co powoduje dążenie do równoważenia sieci. Równowaga w sieci może być zapewniona wtedy, gdy nie występują znaczne dysproporcje pomiędzy uczestniczącymi w niej podmiotami. Takie założenie staje się podstawą do reorganizacji sieci sądów rejonowych, gdzie stwierdzono występowanie znacznych dysproporcji.

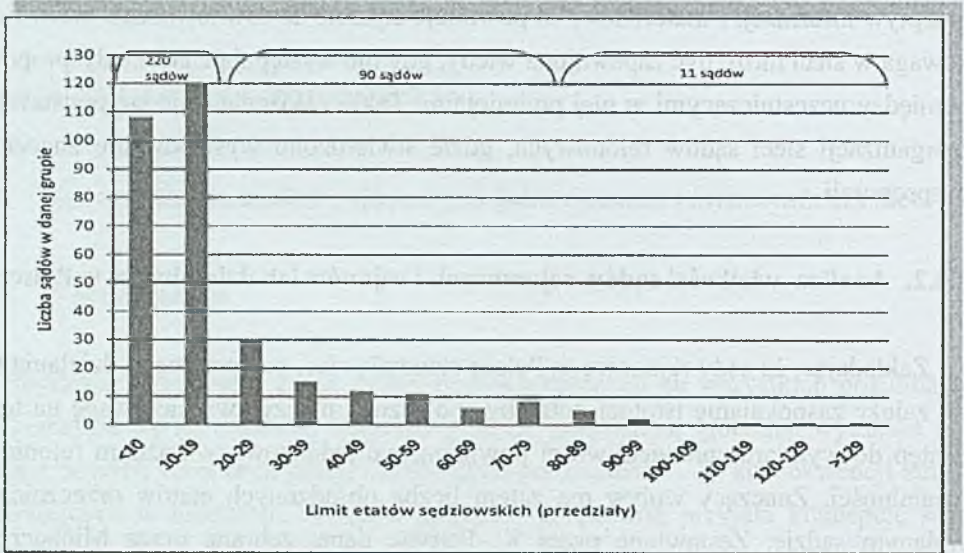
3.8.2. Analiza wielkości sądów rejonowych i rejonów ich działalności w Polsce

Zakładając, że sądy rejonowe w Polsce stanowią sieć, od sprawnego działania której zależy zaspokajanie istotnej potrzeby społecznej, należy zwrócić uwagę na to, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości powinien być jednakowy w każdym rejonie ich działalności. Znaczący wpływ ma zatem liczba obsadzonych etatów orzeczniczych w danym sądzie. Zestawione przez K. Petrynę dane, zebrane przez Ministerstwo Sprawiedliwości²¹⁶, oraz analiza mocnych i słabych stron organizacji sądownictwa powszechnego

w Polsce, przedstawiona w raporcie Grupy MCC²¹⁷, wskazują na występujące dysproporcje. Zbyt mała wielkość sądów jest problemem szczególnie negatywnie wpływającym na sprawność funkcjonowania jednostek na szczeblu rejonowym. Rysunek 1 prezentuje rozkład liczby etatów orzeczniczych w sądach rejonowych.

²¹⁶ K. Petryna: Sądownictwo powszechne (stan na 31.12.2011). Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2012.

²¹⁷ Słabe i silne strony organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap II, Tom II. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej); dane: Ministerstwo Sprawiedliwości, s. 204.



Rys. 1. Grupy sądów rejonowych według limitu etatów orzeczniczych

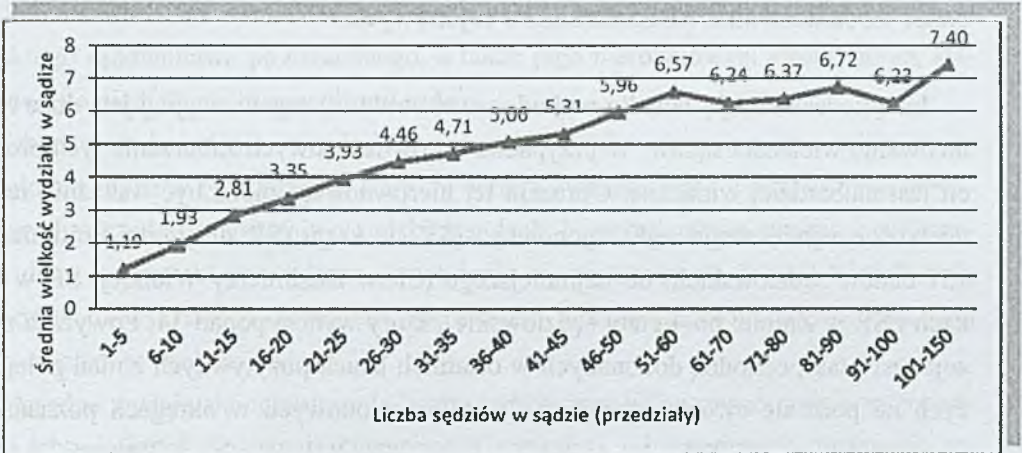
Zródło: Opracowanie na podstawie: *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

Z rysunku wynika, że jedna trzecia sądów rejonowych dysponuje mniej niż 10 etatami orzeczniczymi, a dwie trzecie najmniejszych sądów ma mniej niż 20 sędziów. Zgodnie z brzmieniem § 1 art. 12 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, sądy rejonowe dzielą się na dwa wydziały: cywilny i karny. Zgodnie z § 1a art. 12 tejże Ustawy, w sądzie rejonowym mogą zostać utworzone wydziały rodzinny i nieletnich, pracy i ubezpieczeń społecznych, gospodarczy oraz ksiąg wieczystych²¹⁸. W myśl obowiązującego Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, minimalna wielkość wydziału to pięciu sędziów lub referendarzy sądowych^{219,220}. Tak określone wymagania dotyczące wielkości wydziałów stawiają pod znakiem zapytania sensowność istnienia sądów rejonowych mniejszych niż 10 etatów sędziowskich (w przypadku wydziałów cywilnego i karnego), a nawet 15 etatów sędziowskich (w przypadku istnienia wydziałów rodzinnego i nieletnich).

²¹⁸ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. nr 98, poz. 1070, z późniejszymi zmianami.

²¹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. nr 38, poz. 249, § 13. 1.

²²⁰ K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.



Rys. 2. Średnia wielkość wydziału w sądach rejonowych w zależności od wielkości sądu
 Źródło: Opracowanie na podstawie: *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz
 K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

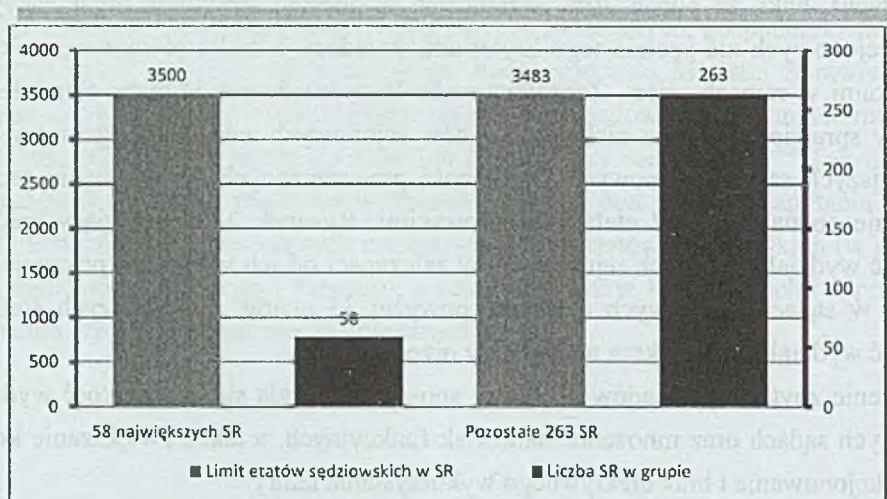
Analiza wielkości sądów poszczególnych szczebli bazuje na liczbie etatów sędziowskich i stanowisk wakujących. Dla właściwego funkcjonowania sądu istotna jest liczba stanowisk rzeczywiście obsadzonych. Średnia wartość wskaźnika liczby stanowisk obsadzonych do liczby etatów w ramach limitu wynosi dla sądów rejonowych 75% (por. „Problem nierównomiernej etatyzacji w sądach”). Ze względu na rzeczywisty poziom obsadzenia stanowisk sędziowskich, minimalna wielkość sądu rejonowego powinna wynosić 13 etatów (przy dwóch wydziałach), a nawet 20 etatów (przy trzech wydziałach). Fakt, że ponad 70% istniejących w obecnej strukturze organizacyjnej sądów rejonowych nie spełnia tego kryterium, świadczy o braku równowagi między jednostkami w ramach sieci. Zaprojektowane Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie zniesienia niektórych sądów rejonowych zakłada reorganizację 79 najmniejszych sądów rejonowych. Większość przeznaczonych do zniesienia sądów dysponuje co najwyżej 12 etatami sędziowskimi. Rysunek 2, prezentujący średnią wielkość wydziału w sądach rejonowych w zależności od ich wielkości, pokazuje, że dopiero w sądach rejonowych o limicie powyżej 35 etatów orzeczniczych średnia wielkość wydziału jest większa od 5 etatów orzeczniczych.

Istnienie zbyt małych sądów w istotny sposób przekłada się na wielkość wydziałów w tych sądach oraz mnożenie stanowisk funkcyjnych, a także zwiększanie kosztów funkcjonowania i brak efektywnego wykorzystania kadry.

3.8.3. Zróżnicowanie wielkości sądów rejonowych

Inną konsekwencją zanadto rozbudowanej struktury organizacyjnej jest duże zróżnicowanie wielkości sądów. W przypadku sądów rejonowych zaburzenie tych proporcji jest najbardziej widoczne. Obrazem tej nierównowagi może być wskaźnik relacji wielkości największego sądu rejonowego (SR) w kraju (SR dla Łodzi-Śródmieścia: 137 etatów sędziowskich) do najmniejszego (SR w Kazimierzy Wielkiej, SR w Sejnach i SR w Żninie: po 4 etaty sędziowskie), który wynosi ponad 34. Powyższa sytuacja jest i tak pochodną dokonanych w ostatnich latach pozytywnych zmian polegających na podziale dwóch największych sądów rejonowych w okręgach poznańskim i warszawskim (w 2008 roku nastąpił podział Sądu Rejonowego w Poznaniu na trzy odrębne jednostki organizacyjne. Dotychczasowa jednostka została zniesiona, a na jej miejsce powstały: Sąd Rejonowy Poznań - Stare Miasto w Poznaniu, Sąd Rejonowy Poznań - Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu, Sąd Rejonowy Poznań - Grunwald i Jeżyce w Poznaniu. Podobna sytuacja miała miejsce w 2005 roku w przypadku Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy. Sąd został zniesiony, a w jego miejsce utworzono Sądy Rejonowe dla m.st. Warszawy, dla Warszawy Woli oraz Warszawy Żoliborza).

Rysunek 3 wskazuje, że ponad połowa sędziów SR spośród niemal 7000 w kraju orzeka w 58 największych sądach rejonowych. Pozostała ich część rozdzielona jest pomiędzy pozostałe 263 sądy.



Rys. 3. Rozkład etatów sędziowskich w strukturze sądów rejonowych

Źródło: Opracowanie na podstawie: Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit. oraz K. Petryna: Sądownictwo..., op.cit., s. 34.

Przedstawione dane wskazują na występujący problem zbyt dużego rozdrobnienia polskiego sądownictwa powszechnego, a także jego nierównowagi strukturalnej, stanowiącej o nieefektywnej organizacji sądów.

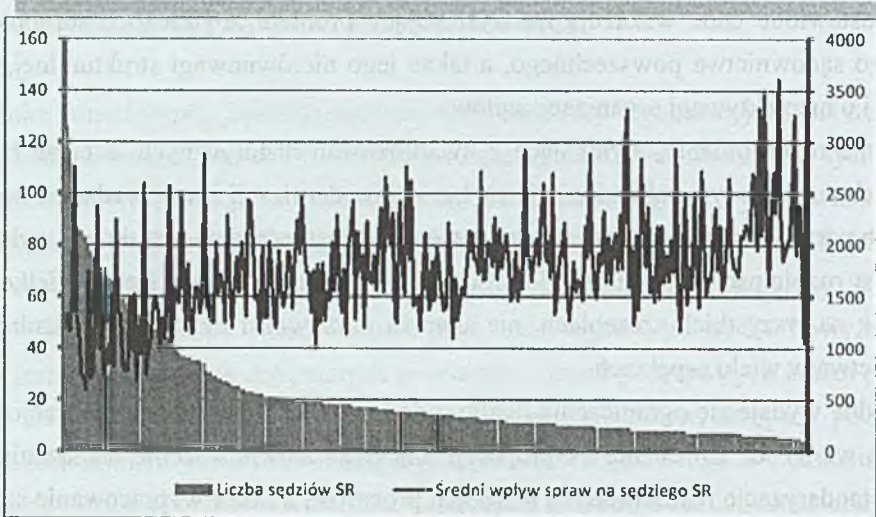
Obecne rozdrobnienie, wynikające z uwarunkowań historycznych, a także braku rzetelnych analiz w tym zakresie, staje się barierą modernizacji i wprowadzenia nowoczesnych narzędzi zarządzania w polskich sądach. Niestandardowa struktura, wykazująca duże rozpiętości prowadzące do istnienia nieprzystających do siebie wielkością jednostek na wszystkich szczeblach, nie stwarza możliwości racjonalizacji kadrowej sądownictwa w wielu aspektach.

Zasadne wydaje się ograniczenie liczby sądów przy jednoczesnej próbie racjonalizacji ich wielkości. Zniesienie dysproporcji umożliwi zrównoważenie obciążenia sędziów, standaryzację realizowanych w sądach procesów, a także wypracowanie stabilnego systemu zarządzania w ramach sieci.

3.8.4. Problem nierównomiernej etatyzacji w sądach

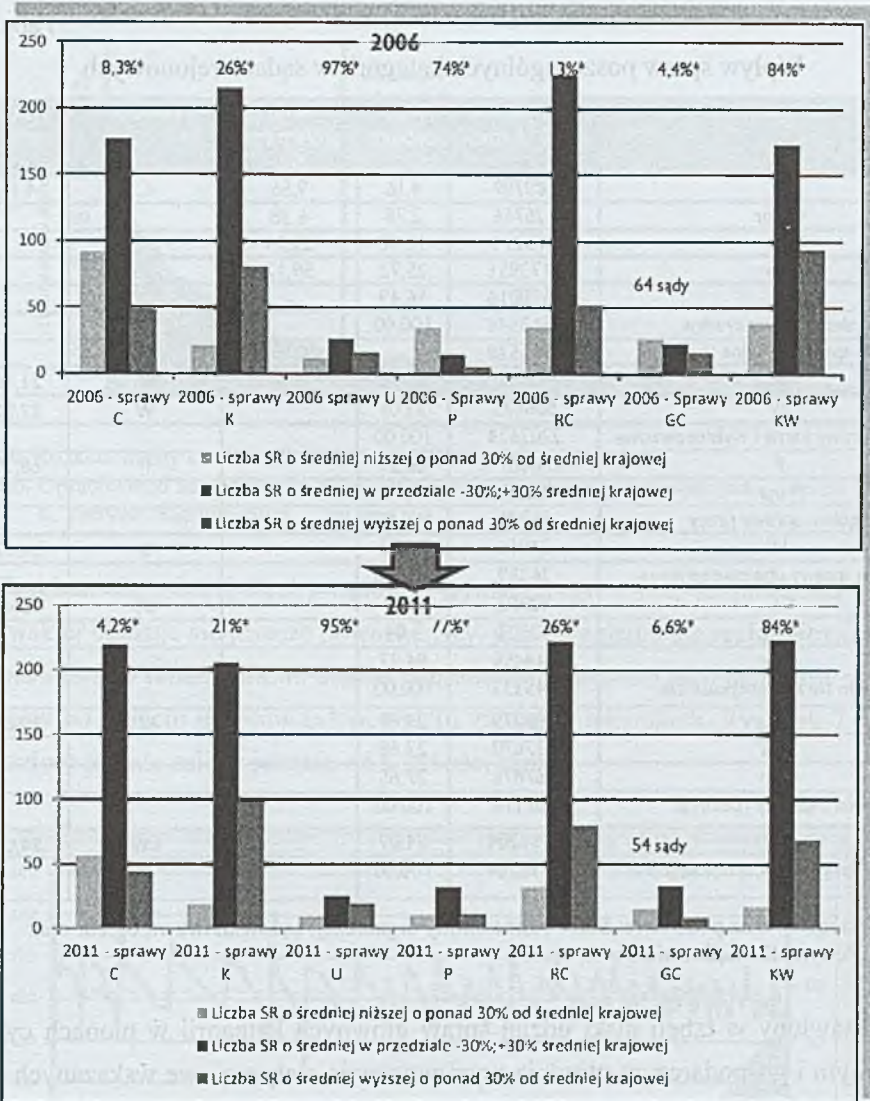
Na podstawie dostępnych opracowań i analiz przeprowadzonych przez Grupę MCC należy stwierdzić, że poziom etatyzacji w wielu sądach i poszczególnych pionach jest niewłaściwy i pogłębia dysproporcje pomiędzy podmiotami w ramach sieci. W skali kraju występują zarówno nadwyżki etatów orzeczniczych, jak i braki etatowe.

Właściwy poziom etatyzacji w sądach powinien zapewniać porównywalny poziom obciążenia wpływem spraw przypadających na jednego sędziego w sądach jednego szczebla w całym kraju. Rysunek 4, prezentujący średni roczny wpływ przypadający na jednego sędziego sądu rejonowego w odniesieniu do wielkości sądu (liczonej limitem etatów orzeczniczych), wskazuje, że zależność pomiędzy wielkością sądu a średnim obciążeniem jest niewielka. Podobne wielkością sądy charakteryzują się często bardzo dużymi różnicami średniego obciążenia wpływem na sędziego SR.



Rys. 4. Wielkość sądu rejonowego a średnie obciążenie rocznym wpływem spraw na sędziego SR
 Źródło: Opracowanie na podstawie: Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit. oraz
 K. Petryna: Sądownictwo..., op.cit.

Zmiany, będące efektem programu wyrównywania obciążenia wpływem spraw na sędziego w sądach rejonowych w latach 2006-2011, zostały przedstawione na rys. 5. Zmianom w obciążeniu sędziego w pionie gospodarczym towarzyszyła również redukcja liczby sądów z wydziałami gospodarczymi z 64 do 54. Dane wskazują również na istnienie potrzeby dalszego wyrównywania obciążeń pomiędzy poszczególnymi sądami.



* Udział wpływu spraw danej kategorii w łącznym wpływie spraw w danym pionie.

Rys. 5. Efekty programu wyrównywania obciążenia wpływem spraw na sędziego w sądach rejonowych w latach 2006-2011

Źródło: Opracowanie na podstawie: Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit. oraz K. Petryna: Sądownictwo..., op.cit.

Pozostała grupa sądów, w których pionach obciążenie przekracza średnią krajową o ponad 30%, jest szczególnie liczna. Nierówności wynikają z braku możliwości długoterminowej projekcji dynamicznie zmieniającej się struktury wpływu wniosków (spraw). Strukturę wpływu wniosków przedstawiono w tabeli 1, w celu ukazania jej zróżnicowania i udziału głównych kategorii w całości wpływu.

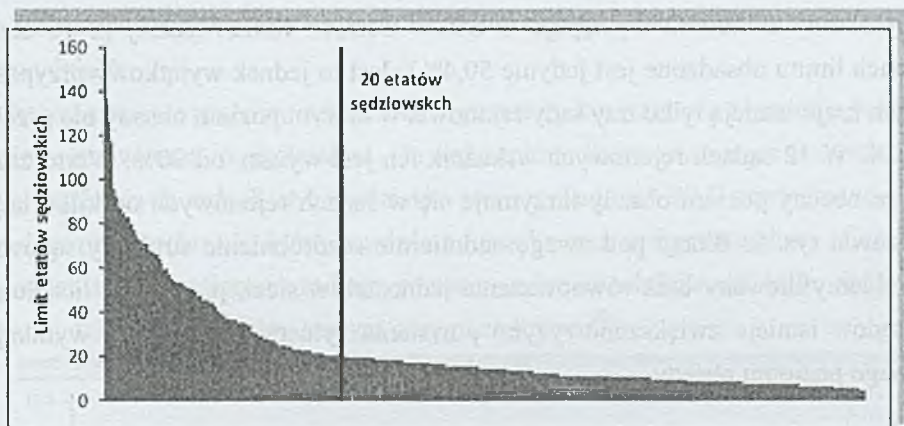
Wpływ spraw poszczególnych kategorii w sądach rejonowych

Repertorium	wpływ spraw w 2011 roku	% do ogółem	% do ogółem (bez Nc)	Repertorium	% do ogółem
C	189789	4,16	9,56	C	4,16
C-upr	126766	2,78	6,38		
Ns	475294	10,42	23,94		
Co	1173851	25,72	59,12		
Nc	2578016	56,49	-		
ogółem sprawy cywilne	4563544	100,00	-		
ogółem sprawy cywilne (bez Nc)	1985528	-	100,00		
K	472768	21,46		K	21,46
W	506835	23,01		W	23,01
ogółem sprawy karne i wykroczeniowe	2202624	100,00			
P	66087	68,29		P	68,29
P-upr	8857	9,15			
ogółem sprawy pracy	96771	100,00			
U	24916	94,53		U	94,53
ogółem sprawy ubezpieczeniowe	26359	100,00			
GC	42352	6,56		GC	6,56
GC-upr	32503	5,04			
GNc	544455	84,37			
ogółem sprawy gospodarcze	645333	100,00			
RC	180275	29,69		RC	29,69
RNs	137670	22,68			
Nsm	167876	27,65			
ogółem sprawy rodzinne	607118	100,00			
KW	3192204	84,09		KW	84,09
ogółem sprawy wieczystoksięgowe	3796284	100,00			

Źródło: Opracowanie na podstawie: *Stabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz K. Petryna K.: *Sądownictwo...*, op.cit.

Przedstawiony w tabeli niski udział spraw głównych kategorii w pionach cywilnym, karnym i gospodarczym utrudnia wyrównywanie etatyżacji we wskazanych pionach.

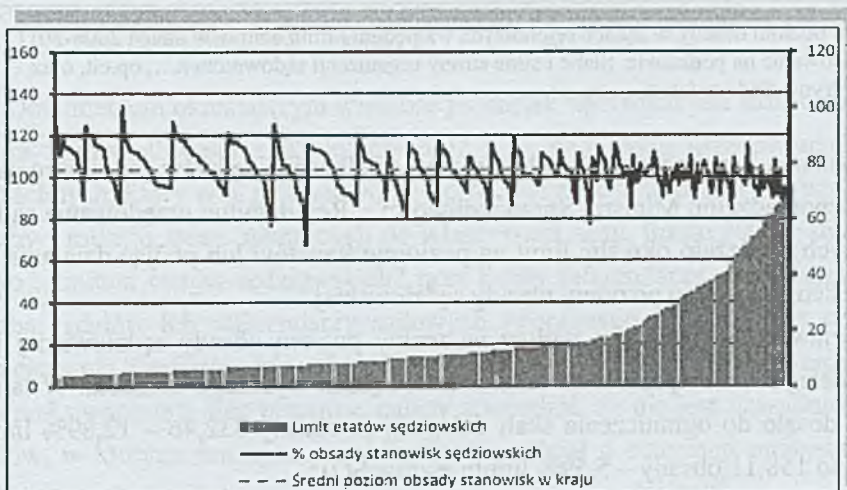
Problem zbyt dużej liczby sądów powszechnych, która wymusza rozproszenie kadry orzeczniczej, należy rozpatrywać łącznie z problemem niskiego współczynnika realnej obsady wyznaczonych limitów etatów sędziowskich. Rysunek 6 przedstawia rozkład liczby etatów sędziowskich w 321 sądach rejonowych, gdzie ponad dwie trzecie sądów nie osiąga limitu etatów orzeczniczych równego 20.



Rys. 6. Rozkład liczby etatów sędziowskich w 321 sądach rejonowych

Źródło: Opracowanie na podstawie: *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

Problem zbyt dużej liczby sądów i wynikającego z niej rozproszenia kadry sędziowskiej okazuje się jeszcze poważniejszy, gdy uwzględni się realny poziom obsady wyznaczonej w ramach limitu etatów. Obsadę zdefiniowano jako faktyczny czas pracy sędziów po odjęciu okresów urlopowych i zwolnień lekarskich. Rysunek 7 pokazuje, że poziom ten nie zależy istotnie od wielkości sądu.

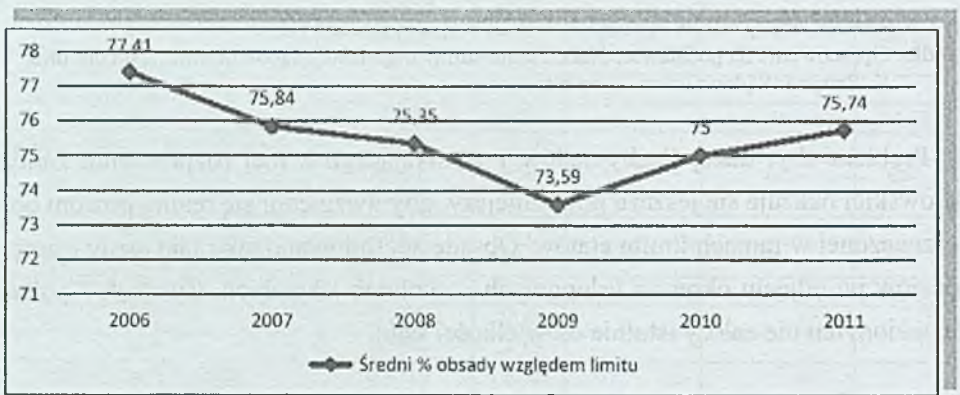


Rys. 7. Wielkość sądu rejonowego a rzeczywisty poziom obsady w ramach limitu etatów

Źródło: Opracowanie na podstawie: *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

Średni poziom obsady etatów w sądach rejonowych wynosi niewiele ponad 75%, jednak aż 110 sądów (ponad jedna trzecia) nie osiąga tego poziomu. Najniższy poziom

realnej obsady stanowisk występuje w SR w Ostrowi Mazowieckiej (z 10 etatów w ramach limitu obsadzone jest jedynie 50,4%). Jest to jednak wyjątkowy przypadek: w całym kraju istnieją tylko trzy sądy rejonowe, w którym poziom obsady nie przekracza 60%. W 12 sądach rejonowych wskaźnik ten jest wyższy od 90%. Warto zaznaczyć, że obecny poziom obsady utrzymuje się w sądach rejonowych od kilku lat, co przedstawia rys. 8. Biorąc pod uwagę nadmiernie rozdrobnienie struktury sądownictwa i zidentyfikowany brak równoważenia jednostek w sieci, przy dużej liczbie małych sądów istnieje zwiększone ryzyko powstania sytuacji kryzysowej, wynikające z niskiego poziomu obsady.



Rys. 8. Średni poziom obsady w sądach rejonowych względem limitu etatów w latach 2006-2011
 Źródło: Opracowanie na podstawie: Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit. oraz K. Petryna: Sądownictwo..., op.cit.

Dla uzyskania liczebności wydziału o realnej wielkości 5 sędziów (minimum określone w Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości – Regulaminie urzędowania sądów powszechnych), należało określić limit na poziomie 9 etatów lub podjąć działania celem podniesienia realnego poziomu obsady sędziowskiej.

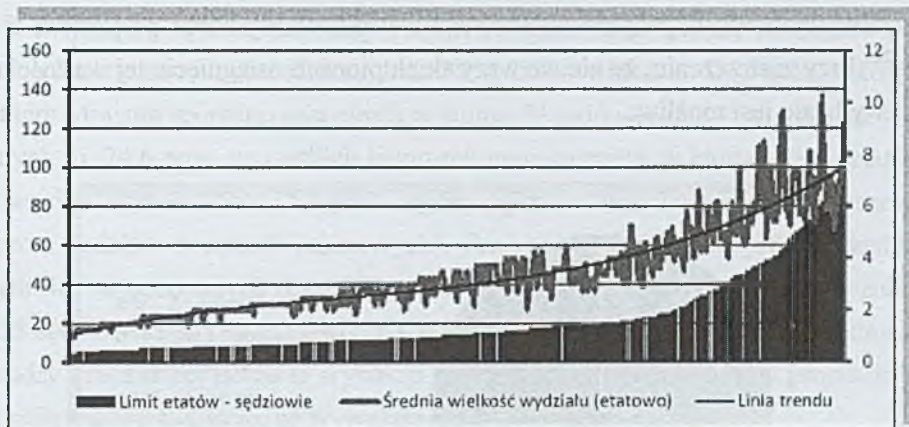
Innym zjawiskiem mającym wpływ na realny poziom obsady sędziowskiej jest procedura delegowania sędziów do orzekania w sądach wyższego szczebla. W latach 2005-2011 doszło do ograniczenia skali delegacji (z obsady 332,46 – 12,89% limitu etatów SO do 158,11 obsady – 5,59% limitu etatów SO).

3.8.5. Struktura wewnętrzna sądów

Problemem nierównoważenia sieci w badanym przypadku są nie tylko liczba i wielkość sądów, ale również ich struktura wewnętrzna. Rozbudowana struktura są-

dów powszechnych skutkuje większą liczbą wydziałów oraz mniejszą średnią wielkością wydziałów.

Dotychczasowe przepisy zasadniczo wymuszały konieczność tworzenia w każdym sądzie rejonowym aż 5 wydziałów. Ograniczeniem dla tworzenia we wszystkich, nawet najmniejszych sądach aż 5 wydziałów jest regulacja art. 20 Ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, która pozwala na przekazanie jednemu sądowi rejonowemu rozpoznawania określonego rodzaju spraw w zakresie właściwości kilku sądów rejonowych, działających w tym samym okręgu sądowym²²¹.



Rys. 9. Średnia wielkość wydziału w sądach rejonowych, w zależności od wielkości sądu
 Źródło: Opracowanie na podstawie: *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

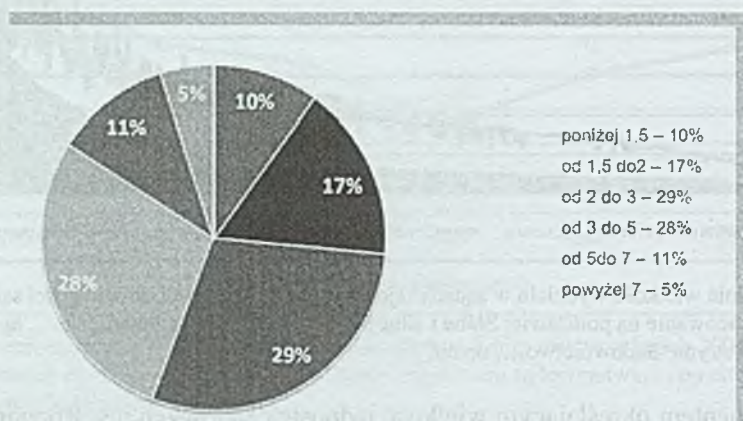
Dokumentem określającym wielkość jednostek sądowych jest Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, który w § 13 stanowi, że liczba wydziałów w sądzie jest uzależniona od liczby i rodzaju spraw należących do właściwości sądu, limitu etatów sędziów, zwanego „limitem etatów sędziowskich” oraz liczby referendarzy sądowych, a także, że liczba sędziów lub referendarzy sądowych tworzonego wydziału nie powinna być mniejsza niż 5 sędziów lub referendarzy sądowych, łącznie z przewodniczącym. Biorąc pod uwagę te i inne przepisy, należy stwierdzić, że nie jest uzasadnione istnienie sądów, w których funkcjonuje jakikolwiek wydział o etatyzacji mniejszej niż 2 sędziów czy też, w zależności od wykładni przepisów, 3 sędziów²²².

Problem nierównej struktury wydziałów jest wyraźny na poziomie sądów rejonowych. Rysunek 9 przedstawia średnią wielkość wydziału w sądach rejonowych, w zależności od wielkości sądu, gdzie można zauważyć, że średnia wielkość wydziału

²²¹ Por. K. Petryna *Sądownictwo...*, op.cit.

²²² *Ibidem*.

w sądach rejonowych jest proporcjonalna do wielkości sądu, mierzonej limitem etatów sędziowskich. Linia trendu ma kształt zbliżony do wykresu kolumnowego, ilustrującego limit etatów. W małych sądach rejonowych wydziały są mniejsze. W grupach większych sądów występują również większe różnice pomiędzy sądami pod względem wielkości wydziałów, o czym świadczą rosnące odchylenia od linii trendu. Największe wydziały występują w warszawskich sądach rejonowych (np. w SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie – 10,24 etatu), natomiast najmniejsze, jednoosobowe wydziały występują w SR w Sejnach, SR w Żninie oraz SR w Kazimierzy Wielkiej. Na 321 sądów rejonowych, jedynie w 31 średnia wielkość wydziału przekracza 6 sędziów.²²³ Przy zastrzeżeniu, że nie we wszystkich pionach osiągnięcie tej wartości etatyzacji wydziału jest możliwe.



Rys. 10. Rozkład liczby sądów rejonowych w przedziałach średniej wielkości wydziału
 Źródło: Opracowanie na podstawie: *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa...*, op.cit. oraz
 K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

Jako uzupełnienie analizy wielkości wydziałów w sądach rejonowych przedstawiono zestawienie rozkładu liczby sądów rejonowych w przedziałach średniej wielkości wydziału (rys. 10). W większości sądów (84%) średnia wielkość wydziału nie przekracza 5 etatów, co źle oddziałuje na efektywność determinowaną strukturą wydziałów orzeczniczych.

Analizowane dane pochodzą z okresu, w którym obowiązywały przepisy Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) sprzed nowelizacji, która weszła w życie w dniu 28 marca 2012 r.

²²³ Por. K. Petryna: *Sądownictwo...*, op.cit.

3.8.6. Reorganizacja sądów rejonowych poniżej 10 etatów orzeczniczych

Według danych na koniec 2011 r. wśród 321 sądów rejonowych aż 95 miało limit poniżej 10 etatów orzeczniczych.

W celu wyrównania dysproporcji pomiędzy jednostkami sieci sądów rejonowych poprzez redukcję liczby sądów, która pośrednio wpływa na zmniejszenie zróżnicowania wielkości sądów oraz lepszą alokację kadry orzeczniczej, firma MCC przeprowadziła symulację reorganizacji najmniejszych sądów rejonowych²²⁴ (tabela 2) – działania te dotyczą 79 sądów. Pierwotny projekt uwzględniał zniesienie 116 sądów rejonowych o limicie etatów orzeczniczych do 12 sędziów łącznie. Ostatecznie Rozporządzeniem Ministra reorganizacja objęła w sumie 79 sądów rejonowych jako sądów znoszonych, tj. 24,6 proc. wszystkich jednostek tego szczebla, w których limit etatów sędziowskich wynosił 558 (5,4 proc. ogółu sędziów w sądownictwie powszechnym i 8 proc. sędziów w sądach rejonowych). Zmiana objęła również 1878 urzędników, w tym 401 w pozostałych działach administracji, a więc spoza pionu orzeczniczego. Z 558 sędziów aż 327 mieszkało poza siedzibami sądów znoszonych, a w odniesieniu do kadry urzędniczej liczba ta wynosiła 424 osoby²²⁵. Niefortunnie w projekcie użyto sformułowania *likwidacja*, co wywołało protesty społeczne.

Algorytm reorganizacji realizowany był w następujący sposób:

- a) sądy były łączone w ramach granic istniejących obecnie okręgów;
- b) analizę, prowadzoną osobno dla każdego okręgu, rozpoczynano od wyszukania najmniejszego sądu rejonowego w okręgu;
- c) jeżeli wyszukany w pkt b) sąd charakteryzowała etatyżacja poniżej 10 etatów orzeczniczych, likwidowano administracyjnie jednostkę i łączono z najmniejszym sądem rejonowym sąsiadującym z reorganizowanym sądem w okręgu (nie było przypadku, aby istniały jednostki o tej samej etatyżacji w sąsiedztwie danego sądu, więc nie pojawił się problem wyboru);
- d) następnie powtarzano procedurę od punktu b) aż do momentu, w którym w okręgu nie występował już żaden sąd o etatyżacji poniżej 10 etatów orzeczniczych.

Procedura została zrealizowana dla wszystkich okręgów.

Warto podkreślić, że każdy z reorganizowanych sądów został przyłączony do najmniejszego pod względem limitu etatów, sąsiadującego sądu rejonowego w tym samym okręgu. Tym samym niektóre z sądów zostały połączone, a inne zostały dołączo-

²²⁴ Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit., s. 204.

²²⁵ W. Szmidt: Korzyść czy strata? Sześć miesięcy po reorganizacji. Wokanda nr 17, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/>

ne do pozostałych sądów rejonowych. W wyniku przeprowadzenia symulacji liczba sądów rejonowych została zredukowana do 253. W tabeli 2 przedstawiono wszystkie dokonane w symulacji połączenia (w zestawieniu brakuje SO w Katowicach, gdyż w obszarze jego właściwości nie połączono żadnych sądów – nie było w wyżej wymienionym okręgu sądu rejonowego o etatyzacji niższej niż 10 etatów orzeczniczych).

Reorganizacja została poprzedzona analizą i interpretacją danych liczbowych, w szczególności dotyczących limitu etatów sędziowskich, struktury pionów orzeczniczych oraz wpływu spraw do sądów. W procesie łączenia sądów konieczne było również rozważenie, obok wielkości sądu mierzonej limitem etatów, innych czynników, takich jak np. warunki lokalowe, dostępność geograficzna itp. Przemysłana i dokładnie zaplanowana reorganizacja powinna nieść ze sobą pozytywne efekty dla funkcjonowania i efektywności sądownictwa powszechnego w Polsce oraz redukcji nierównowagi (dysproporcji) w sieci sądów rejonowych.

Tabela 2

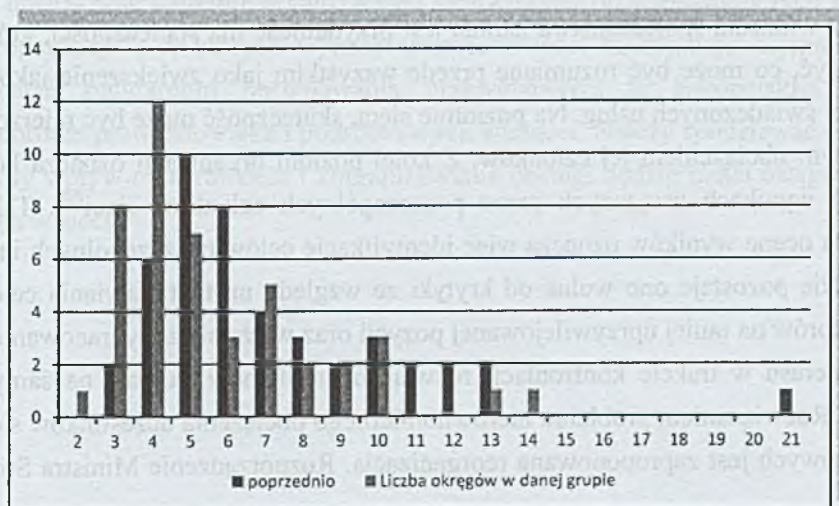
Sądy połączone w wyniku symulacji

Okręg	Połączone sądy	Nowy sąd
SO w Lublinie	SR w Lubartowie, SR we Włodawie SR w Opolu Lubelskim, SR w Krasniku SR w Rykach, SR w Łukowie	SR w Lubartowie SR w Krasniku SR w Łukowie
SO w Bydgoszczy	SR w Nakle n. Notecią, SR w Szubinie SR w Mogilnie, SR w Żninie SR w Świecie n.Wisłą, SR w Tucholi	SR w Szubinie SR w Mogilnie SR w Świecie n.Wisłą
SO w Elblągu	SR w Dziadkowie SR w Nowym Mieście Lubawskim	SR w Dziadkowie
SO w Gdańsku	SR w Kartuzach, SR w Kosciierzynie	SR w Kartuzach
SO w Gorzowie Wielkopolskim	SR w Międzyrzeczu, SR w Strzelcach Krajeńskich, SR w Sulechlinie	SR w Międzyrzeczu
SO w Jeleniej Górze	SR w Lubaniu, SR w Lwówku Śląskim	SR w Lubaniu
SO w Kaliszu	SR w Jeleniej Górze, SR w Kamiennie Górze SR w Kępnie, SR w Ostrzeszowie	SR w Jeleniej Górze SR w Kępnie
SO w Kielcach	SR w Krotoszynie, SR w Pleszewie, SR w Jarocinie SR w Pińczowie, SR w Kazimierzu Wielkiej SR w Staszowie, SR w Opatowie	SR w Krotoszynie SR w Pińczowie SR w Staszowie
SO w Koninie	SR w Jędrzejowie, SR we Włoszczowie	SR w Jędrzejowie
SO w Koszalinie	SR w Słupcy, SR w Koninie	SR w Koninie
SO w Krakowie	SR w Koszalinie, SR w Ślawnie SR w Olkusz, SR w Miechowie	SR w Koszalinie SR w Olkusz
SO w Krośnie	SR w Mysłenicach, SR w Suchoj Beskidzkiej SR w Sanoku, SR w Brzozowie	SR w Mysłenicach SR w Sanoku
SO w Legnicy	SR w Złotorzy, SR w Jaworze	SR w Złotorzy
SO w Łodzi	SR w Skierniewicach, SR w Rawie Mazowieckiej SR w Kutnie, SR w Łęczycy SR w Zgierzu, SR w Brzezinach	SR w Skierniewicach SR w Kutnie SR w Zgierzu
SO w Łomży	SR w Zambrowie, SR w Wysokiem Mazowieckiem, SR w Łomży, SR w Grajewie	SR w Zambrowie SR w Łomży
SO w Nowym Sączu	SR w Gorlicach, SR w Muszynie	SR w Gorlicach
SO w Olsztynie	SR w Lidzbarku Warmińskim, SR w Biskupcu SR w Szczytnie, SR w Nidzicy SR w Pisz, SR w Mrągowie	SR w Lidzbarku Warmińskim SR w Szczytnie SR w Pisz
SO w Opolu	SR w Prudniku, SR w Głubczycach SR w Kluczborku, SR w Oleśnie SR w Przasnyszu, SR w Pultusku	SR w Prudniku SR w Kluczborku SR w Przasnyszu
SO w Płocku	SR w Mławie, SR w Sierpcu	SR w Mławie
SO w Poznaniu	SR w Gostyniu, SR w Rąwicy SR w Nowym Tomysku, SR w Grodzisku Wielkopolskim, SR w Wolsztynie SR w Śrenie, SR w Kościanie SR w Trzciance, SR w Obornikach SR w Chodzieży, SR w Złotowie SR w Środzie Wielkopolskiej, SR we Wrześni	SR w Gostyniu SR w Nowym Tomysku SR w Śrenie SR w Trzciance SR w Środzie Wielkopolskiej
SO w Przemyślu	SR w Przeworsku, SR w Lubaczowie	SR w Przeworsku

SO w Radomiu	SR w Przysusze, SR w Szydłowcu	SR w Przysusze
	SR w Zwoleniu, SR w Lipsku, SR w Kozienicach	SR w Kozienicach
SO w Rzeszowie	SR w Ropczycach, SR w Strzyżowie	SR w Ropczycach
	SR w Łańcucie, SR w Leżajsku	SR w Łańcucie
SO w Siedlcach	SR w Węgrowie, SR w Sokolowie Podlaskim	SR w Węgrowie
SO w Słupsku	SR w Mławku, SR w Bytowie	SR w Mławku
SO w Suwałkach	SR w Augustowie, SR w Sejnach	SR w Augustowie
SO w Szczecinie	SR w Gryficach, SR w Kamieniu Pomorskim	SR w Gryficach
	SR w Goleniowie, SR w Łobzie	SR w Goleniowie
	SR w Myśliborzu, SR w Choszcznie	SR w Myśliborzu
SO w Tarnobrzegu	SR w Nisku, SR w Kolbuszowej	SR w Nisku
SO w Tarnowie	SR w Tarnowie, SR w Dąbrowie Tarnowskiej	SR w Tarnowie
SO w Toruniu	SR w Wąbrzeźnie, SR w Golubiu-Dobrzyniu, SR w Brodnicy	SR w Wąbrzeźnie
	SR w Grudziądzu, SR w Chełmnie	SR w Grudziądzu
SO w Zamościu	SR w Biłgoraju, SR w Janowie Lubelskim	SR w Biłgoraju
SO w Zielonej Górze	SR w Nowej Soli, SR we Wschowie	SR w Nowej Soli
SO we Włocławku	SR w Aleksandrowie Kujawskim, SR w Radziejowie	SR w Aleksandrowie Kujawskim
	SR w Lipnie, SR w Rypinie	SR w Lipnie
SO we Wrocławiu	SR w Trzebnicy, SR w Miliczu	SR w Trzebnicy
	SR w Środzie Śląskiej, SR w Wotowie	SR w Środzie Śląskiej
	SR w Oławie, SR w Strzelinie	SR w Oławie

Źródło: Opracowanie na podstawie Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit. oraz K. Petryna: Sądownictwo..., op.cit.

W wyniku przeprowadzonych działań zmniejszono dysproporcje pomiędzy poszczególnymi okręgami. Rysunek 11 przedstawia rozkład okręgów pod względem liczby sądów rejonowych w okręgu. Reorganizacja najmniejszych sądów rejonowych wyraźnie poprawia rozkład okręgów pod względem liczby podległych im sądów rejonowych, co rozwiązuje problem np. SO w Poznaniu, w którym istniało aż 21 sądów rejonowych.



Rys. 11. Rozkład sądów okręgowych pod względem liczby podległych im sądów rejonowych
Źródło: Opracowanie na podstawie: Słabe i silne strony organizacji sądownictwa..., op.cit. oraz K. Petryna: Sądownictwo..., op.cit.

Reorganizacja małych sądów zgodnie z oczekiwaniami prowadzi do wzrostu średniej wielkości sądu rejonowego w niemalże wszystkich okręgach. Biorąc pod uwagę, że w okręgu warszawskim, o największej średniej wielkości sądu rejonowego, nie zlikwidowano żadnego sądu, można stwierdzić, że likwidacja małych sądów prowadzi do zmniejszenia dysproporcji pomiędzy okręgiem o najmniejszej, a okręgiem o największej średniej wielkości sądu rejonowego.

3.8.7. Podsumowanie i wnioski

Jednym z najważniejszych problemów polskiego sądownictwa jest przewlekłość postępowań sądowych, ale czas trwania postępowań w poszczególnych sądach są bardzo zróżnicowany. Stosunkowo wysoki poziom zatrudnienia w polskich sądach nie przekłada się na efektywność, co oznacza, że sieć sądów i rozkład zatrudnienia nie jest dostosowana do obciążeń mierzonych liczbą i stopniem skomplikowania wpływających spraw.

Jedną z ważnych kwestii dla sprawności sieci jest natomiast równoważenie dysproporcji między jej uczestnikami. Nie ma jednak zgodności, w jaki sposób oceniać układy sieciowe, szczególnie ze względu na wielość interesariuszy, którzy mogą w odmienny sposób określać cele sieci i oceniać jej wyniki. Dlatego też proponuje się, żeby spojrzeć na skuteczność sieci z trzech perspektyw: poszczególnych członków, sieci oraz społeczeństwa.

Z punktu widzenia społeczeństwa istotna jest przydatność dla społeczności, której sieć ma służyć, co może być rozumiane przede wszystkim jako zwiększenie jakości i dostępności świadczonych usług. Na poziomie sieci, skuteczność może być mierzona równomiernym obciążeniem jej członków. Z kolei poziom organizacji oznacza koncentrację na wynikach osiągniętych przez poszczególnych członków sieci²²⁶. Takie spojrzenie na ocenę wyników oznacza więc identyfikację celów poszczególnych interesariuszy. Nie pozostaje ono wolne od krytyki ze względu na fakt stawiania celów ważnych aktorów na mniej uprzywilejowanej pozycji oraz wiąże się z wypracowaniem ogólnego interesu w trakcie konfrontacji rozwiązań problemów zamiast na samym początku²²⁷. Rozwiązaniem problemu nierównomiernego obciążenia uczestników sieci sądów rejonowych jest zaproponowana reorganizacja. Rozporządzenie Ministra Spra-

²²⁶ K.G Provan, H.B Milward: Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. „Public Administration Review”, No. 61, 2001.

²²⁷ E.H. Klijn: Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation and the Role of Public Actors in Public Management, [in:] E. Ferlie, L.E.Lynn, C. Pollitt (eds.): The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press, Oxford 2005, p. 276-277.

wiedliwości z dnia 5 października 2012 r. zakładała reorganizację sądów powszechnych, tj. przekształcenie 79 najmniejszych sądów rejonowych w wydziały zamiejscowe większych jednostek oraz utworzenie wydziałów zamiejscowych, tj. cywilnego, karnego, rodzinnego i nieletnich oraz ksiąg wieczystych. Proponowana redukcja jednostek organizacyjnych, spłaszczenie struktury oraz równoważenie obciążenia pracą powinny znacznie przyczynić się do redukcji dysproporcji w badanej sieci.

Przyszłość będzie należeć do nowych, „odchudzonych” organizacji, opartych na pracy zespołów ściśle związanych z odbiorcami, o spłaszczonej strukturze, elastycznych i zorientowanych na jakość²²⁸. Aktualnie skuteczność organizacji jest w dużej mierze uzależniona od usprawnienia ich funkcjonowania w elastycznych, łatwo adaptujących się sieciach oraz od właściwego wykorzystania ich zasobów na drodze osiągnięcia tego celu. Wymaga to dążenia do doskonałości w realizacji zadań poszczególnych jednostek, a w szczególności: optymalizacji działań i wykorzystania zasobów, bieżącej, wielostronnej łączności, stałej poprawy realizacji procesów logistycznych oraz pomiaru ich skuteczności i sprawności, zwiększania szybkości reakcji na zmiany, zwiększania przejrzystości informacji i natychmiastowego, skutecznego rozwiązywania pojawiających się trudności i problemów.

Wyniki przeprowadzonej reorganizacji wskazują na wiele pozytywów. Celem było przede wszystkim odciążenie sędziów z dużych miast oraz racjonalne i elastyczne wykorzystanie potencjału kadrowego i cel ten został zrealizowany. Prowadzona polityka ma dostosować strukturę organizacyjną sądownictwa do standardów tych krajów Unii Europejskiej²²⁹, w których wymiar sprawiedliwości funkcjonuje najsprawniej, oraz sprostać standardom postępowania przewidzianym w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości. Należy spodziewać się, że pozytywny wpływ na sprawność i zorganizowanie obsługi będzie miała osiągnięta równowaga w sieci.

²²⁸ D. Kisperska-Moroń: Ogólnogospodarcze uwarunkowania konieczności zmian w edukacji menedżerów logistyki. „Logistyka”, nr 4, 2006.

²²⁹ European judicial systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice. Council of Europe.

Bibliografia

1. Castells M.: *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge 2000.
2. Ciesielski M.: *Logistyka w biznesie*. PWE, Warszawa 2006.
3. Czakon W.: *Dynamika więzi międzyorganizacyjnych przedsiębiorstwa*. Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2007.
4. *European judicial systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*. Council of Europe.
5. Frączkiewicz-Wronka A.: *Koncepcja sieci w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia w regionie – raport z badań*, [w:] Z. Kędzior, G. Musiał, H. Brandenburg (red.): *Ekonomia. Kierunki badań*. Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2006.
6. Jones C., Hestery W., Borgatti S.P.: *A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms*. „*Academy of Management Review*”, No. 22, 1997.
7. Kisperska-Moroń D.: *Ogólnogospodarcze uwarunkowania konieczności zmian w edukacji menedżerów logistyki*. „*Logistyka*”, nr 4, 2006.
8. Klijn E.H.: *Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation and the Role of Public Actors in Public Management*, [in:] Ferlie E., Lynn L.E., Pollitt C. (eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford 2005.
9. Petryna K.: *Sądownictwo powszechne (stan na 31.12.2011)*. Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2012.
10. Provan K.G., Milward H.B.: *Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks*. „*Public Administration Review*”, 2001.
11. Rokita J.: *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*. PWE, Warszawa 2005.
12. *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych*, Dz.U. nr 38, poz. 249, § 13. 1.
13. *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap II. Tom I. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej)*; dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.
14. *Słabe i silne strony organizacji sądownictwa powszechnego w Polsce. Analiza struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego – etap II. Tom II. Raport opracowany przez MCCGroup w ramach projektu „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości” (POKL2007-2012 Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie 5.3. Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej)*; dane: Ministerstwo Sprawiedliwości.
15. Szmidt W.: *Korzyść czy strata? Sześć miesięcy po reorganizacji*. Wokanda nr 17, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/>
16. *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dz.U. nr 98, poz. 1070, z późniejszymi zmianami.

REORGANIZACJA SĄDÓW REJONOWYCH JAKO ELEMENT RÓWNOWAŻENIA SIECI

Streszczenie. W artykule przedstawiono reorganizację sądów rejonowych w Polsce, będącą elementem reformy polskiego sądownictwa powszechnego, jako przykład równoważenia sieci. Równowaga w sieci może być zapewniona wtedy, gdy nie występują znaczne dysproporcje pomiędzy uczestniczącymi w niej podmiotami. Ponieważ od sprawnego działania sieci sądów zależy zaspokajanie istotnej potrzeby społecznej, należy zwrócić uwagę na to, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości powinien być jednakowy w każdym rejonie ich działalności. Takie założenie stało się podstawą do szeroko omawianej likwidacji administracyjnej małych sądów i stanowi treść niniejszego artykułu. Przedstawiono i przeanalizowano dostępne dane statystyczne, a całość zakończono wnioskami.

REORGANIZATION OF THE DISTRICT COURTS AS AN ELEMENT OF THE NETWORK BALANCING

Summary. This paper presents a reorganization of the district courts in Poland, which is part of the general reform of the Polish common judiciary, as an example of balancing the network. The balance in the network can be guaranteed if there are not significant disparities (imbalance) between the participating entities. Satisfying the important social needs depends on the efficient functioning of the court network, so it should be noted that access to justice should be the same in every area of their activity. This assumption was the basis of the wide-discussed administrative elimination of small courts and it is also a content of this article. The available statistics data were presented and analyzed, the whole was completed by conclusions.