



Warszawa, 24.05.2017 r.

Podsekretarz Stanu

DSRiN-II-052-11/17

(BPS/043-35-847-MS/17)

170525-00149

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 26.05.2017 r.
nr. 2807 podpis. [signature]

SEKRETARIAT

Biura Prac Senackich

Wpłynęło dn. 26.05.2017 r.
nr. 3056 podpis. [signature]

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez senatora Antoniego Szymańskiego podczas 35 posiedzenia Senatu RP w dniu 24 lutego 2017 r., przekazane do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 6 marca 2017 r. dotyczące zmiany przepisów procesowych w sprawach o rozwód, w zakresie swojej właściwości uprzejmie przedstawiam poniżej co następuje.

Ministerstwo Sprawiedliwości od lat gromadzi i analizuje statystyki sądowe dotyczące m.in. spraw o rozwód lub separację, w tym liczby spraw wpływających do sądów okręgowych (właściwych do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji).

Z danych statystycznych wynika, że w roku 2002 wpływ spraw rozwodowych do sądów okręgowych wyniósł 83.115. W następnych latach kształtował się on następująco: rok 2007 – 95.220 spraw o rozwód, rok 2010 – 91.377 spraw, rok 2013 – 86.408 spraw, w roku 2015 do sądów wpłynęło 86.968 spraw o rozwód i dla przykładu 3.554 spraw o separację. W roku 2016 spraw o rozwód wpłynęło natomiast 89.135, a o separację 3.807 (dane statystyczne MS-S10).

Sprawy o rozwód i separację stanowią najliczniejszą kategorię spraw rozpoznawanych przez sądy okręgowe w I instancji. Zakres kognicji sądu orzekającego w tych sprawach obejmuje nie tylko orzeczenie o rozwiązaniu małżeństwa, lecz także o całokształcie stosunków rodzinnych, na które składają się zarówno kwestie o charakterze finansowym (alimenty), jak i niemajątkowym (władza rodzicielska nad wspólnymi małoletnimi dziećmi stron, prawo do kontaktów) – art. 58 *Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*. Czyni to te kategorie spraw bardzo skomplikowanymi.

Przechodząc do odpowiedzi na poszczególne pytania postawione w oświadczeniu senatorskim podkreślić należy, że wprowadzenie do obowiązującego systemu prawnego przepisów zapewniających ochronę małżeństwa rozumianego jako związek kobiety i mężczyzny, a w konsekwencji pełniejszą niż dotychczas realizację konstytucyjnej zasady nakłada na ustawodawcę przepis art. 18 *Konstytucji RP*.

Problem ten ma niewątpliwie charakter systemowy i wymaga głębokiego namysłu oraz rozwagi w podejmowaniu zabiegów legislacyjnych.

Jednocześnie pragnę zapewnić Pana Senatora, że Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło starania zmierzające do szerszego wykorzystania instytucji mediacji jako środka polubownego rozstrzygania tych spraw.

Postuluje się, aby zdecydowana większość kwestii spornych pomiędzy małżonkami mogła znaleźć rozwiązanie w toku mediacji rodzinnej zakończonej zawarciem ugody zatwierdzonej przez sąd. Spodziewać się również można, że nie mała liczba osób, którym zostanie udzielona tego rodzaju pomoc, nie zdecyduje się na złożenie pozwu o rozwód. Wpłynie to na zachowanie trwałości małżeństw, co w kontekście utrzymującej się obecnie na wysokim poziomie liczby rozwodów jest skutkiem pożądanym.

Mediacja rodzinna wpłynie na zminimalizowanie negatywnych skutków jakie w przeważającej mierze towarzyszą rozwiązaniu małżeństwa, zwłaszcza

dla małoletnich dzieci rozwodzących się małżonków. Rozważenia wymaga także ewentualne wprowadzenie obowiązku poinformowania małżonków o skutkach rozwodu, zarówno w aspekcie prawnym, jak i społecznym oraz indywidualnym.

Słuszny wydaje się również postulat, aby koszty postępowania o rozwód lub separację ponosiły przede wszystkim strony, z ograniczeniem możliwości zwrotu części opłaty – jak to jest obecnie oraz podwyższenie opłaty za pozew o rozwód lub separację. Przyczyni się do zmniejszenia udziału Skarbu Państwa w ponoszeniu kosztów tych spraw sądowych.

W tym zakresie uprzejmie przekazuję aktualne opracowania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości nt.: „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych” oraz „Koszty postępowań rodzinnych toczących się po rozwodzie”.

Podsumowując, zagadnienia poruszone w oświadczeniu senatorskim pozostają w sferze zainteresowania Ministerstwa Sprawiedliwości. Wyrazem tego są prowadzone aktualnie analizy legislacyjne, których celem jest wypracowanie rozwiązań mających pomóc małżonkom w rozwiązywaniu problemów leżących u podstaw ich decyzji o rozwiązaniu małżeństwa. Ministerstwo Sprawiedliwości spodziewa się, że pełniejsza ustawowa realizacja zasad wynikających z art. 18 Konstytucji RP, przyczyni się do wzmożonej ochrony rodziny i zniwelowania wielu negatywnych skutków wynikających z rozpadu małżeństw.

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Łukasz Piebłak

Załączniki:

- opracowanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych”,
- opracowanie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości „Koszty postępowań rodzinnych toczących się po rozwodzie”.

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

**dr Paweł Ostaszewski
Justyna Włodarczyk-Madejska
Kamil Joński**

Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych

Warszawa 2016

Spis treści

Wstęp	1
I. Badanie statystyczne.....	3
I. 1. Dochody budżetowe.....	4
I. 2. Wydatki budżetowe i zatrudnienie	6
II. Badanie aktowe	9
II. 1. Ogólna charakterystyka analizowanych spraw.....	10
II. 2. Szczegółowe charakterystyki analizowanych spraw	11
II. 3. Opłaty wniesione w sprawach	13
III. Badanie ankietowe	15
III. 1. Analiza odpowiedzi udzielonych przez sędziów	15
III. 2. Analiza odpowiedzi udzielonych przez urzędników sądowych	18
III. 3. Podsumowanie szacunków czasu pracy sędziów i urzędników nad typową sprawą rozwodową	22
IV. Badanie ekonomiczne.....	24
IV. 1. Uwagi wprowadzające	24
IV. 2. Dane	26
IV. 3. Dochody budżetowe	27
IV. 4. Wydatki budżetowe.....	29
V. Symulacje wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na generowane przez nie koszty i przynieszone dochody	36
V. 1. Rezygnacja ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej	36
V. 2. Podwyższenie opłaty sądowej w sprawach o rozwód	37
V. 3. Wyłączenie rozwodów bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych	38

Wstęp

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi. Celem badania było ustalenie dochodów i wydatków budżetowych, związanych z prowadzeniem tych spraw, uwzględniających m.in. wynagrodzenia kadry orzeczniczej i administracyjnej, wydatki związane z udziałem ławników i biegłych oraz techniczną obsługą postępowań, jak również wysokość uiszczanych przez strony opłat sądowych. Analiza uzyskanych w ten sposób danych miała zidentyfikować możliwe formy zmniejszenia kosztów prowadzenia tych postępowań, a także zwiększenia związanych z nimi dochodów budżetowych (poprzez zmiany w wysokości opłat sądowych).

W celu odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, przeprowadzono kilka typów badań: analizy sprawozdań budżetowych i sprawozdań statystycznych sądów okręgowych, badania aktowe, badania ankietowe sędziów i urzędników sądów okręgowych oraz analizę ekonomiczną.

Opracowanie składa się z pięciu części. Pierwsza przedstawia kontekst instytucjonalny przeprowadzonego badania, omawiając dostępne dane, gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej i budżetowej sądów. W drugiej zaprezentowano wyniki badania aktowego przeprowadzonego na próbie 400 spraw rozwodowych zakończonych prawomocnie w 2015 roku. Rozdział trzeci omawia wyniki badania ankietowego, przeprowadzonego w celu zgromadzenia informacji o czasie pracy orzeczników i urzędników sądowych, które nie zostały odzwierciedlone w aktach sądowych. Rozdział czwarty przedstawia oszacowanie kosztów prowadzenia postępowań w sprawach o rozwód, sporządzone na podstawie wyników przeprowadzonych badań. Ostatni rozdział prezentuje zaś wyniki symulacji wpływu wybranych zmian w postępowaniach rozwodowych na związane z nimi wydatki i dochody budżetowe. Należy podkreślić, że głównym celem wykorzystania badań statystycznych, aktowych i ankietowych było zgromadzenie danych umożliwiających przeprowadzenie wiążących raport analiz ekonomicznych. Tym samym zaś, co oczywiste, uzyskane w ich toku wyniki będą miały charakter

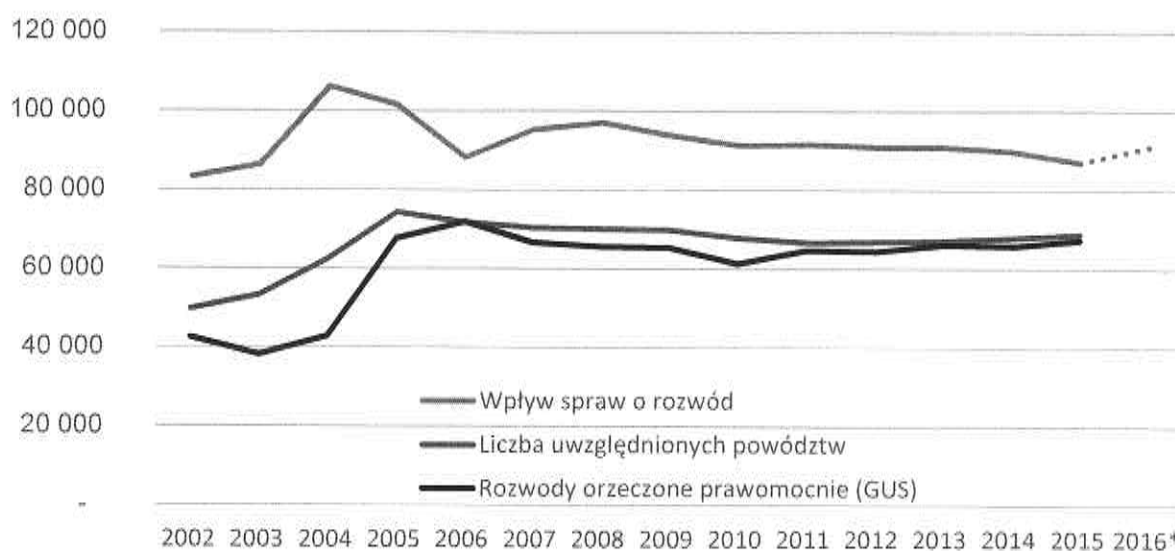
szczętkowy i ich prezentacja ma na celu jedynie ukazanie podstaw badań ekonomicznych.

I. Badanie statystyczne

Dane pozwalające na ukazanie problemu kosztów postępowań rozwodowych w kontekście finansowania sądownictwa powszechnego pochodzą z dwóch źródeł – sprawozdawczości statystycznej i budżetowej.

Dane gromadzone w ramach sprawozdawczości statystycznej wskazują, że sprawy rozwodowe stanowią obecnie ponad 60% ogółu spraw cywilnych procesowych (repertorium „C”) rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sądy okręgowe. Ich wpływ utrzymuje się w ostatniej dekadzie na bardzo stabilnym poziomie (por. rysunek 1), co pozwala na wiarygodne szacowanie i prognozowanie ponoszonych co roku kosztów postępowań rozwodowych, jak również dochodów z opłat sądowych w tej kategorii spraw.

Rysunek 1. Wpływ spraw o rozwód, liczba uwzględnionych powództw oraz liczba rozwodów wg GUS



Źródło: Statystyki MS-S1o oraz GUS

* szacunek na podstawie danych półrocznych

Drugie ze wskazanych źródeł – sprawozdawczość budżetowa, pozwala zilustrować strukturę kosztów prowadzenia postępowań sądowych w sądach okręgowych oraz dochodów z tytułu opłat sądowych.

Dyrektorzy poszczególnych sądów okręgowych – jako tzw. „dysponenci trzeciego stopnia”¹ – podlegają ogólnym zasadom sprawozdawczości budżetowej². W szczególności, oznacza to sporządzanie sprawozdań wyszczególnionych w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane sprawozdania budżetowe sporządzane w sądzie okręgowym

Nazwa sprawozdania	Opis	Częstotliwość	Poziom szczegółowości
Rb-27	sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych	miesięczne	Paragraf klasyfikacji budżetowej
Rb-28	sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa	miesięczne	Paragraf klasyfikacji budżetowej
Rb-70	sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach	kwartalne	Status zatrudnienia ³

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

Dodatkowo, do sprawozdania RB-28 sporządzane są załączniki, przedstawiające – na większym poziomie szczegółowości – koszty prowadzenia postępowań sądowych (takie jak np.: wynagrodzenia biegłych, korespondencja, koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu, itd.).

I. 1. Dochody budżetowe

Dane ze sprawozdań RB-27 pozwalają ustalić udział opłat sądowych uiszczanych w sądach okręgowych w sumie dochodów z opłat sądowych, jak również udział opłat sądowych uiszczanych w sądach okręgowych w sumie dochodów budżetowych sądownictwa powszechnego (część 15 „sądy powszechne”).

W roku 2015, suma dochodów z tytułu opłat sądowych (par. 690) uiszczonych w 45 sądach okręgowych wyniosła 621,9 mln zł, co stanowiło **35% dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych** (1 772,7 mln zł). Suma ta stanowiła **28% ogółu dochodów budżetowych sądownictwa powszechnego** (części 15 „sądy

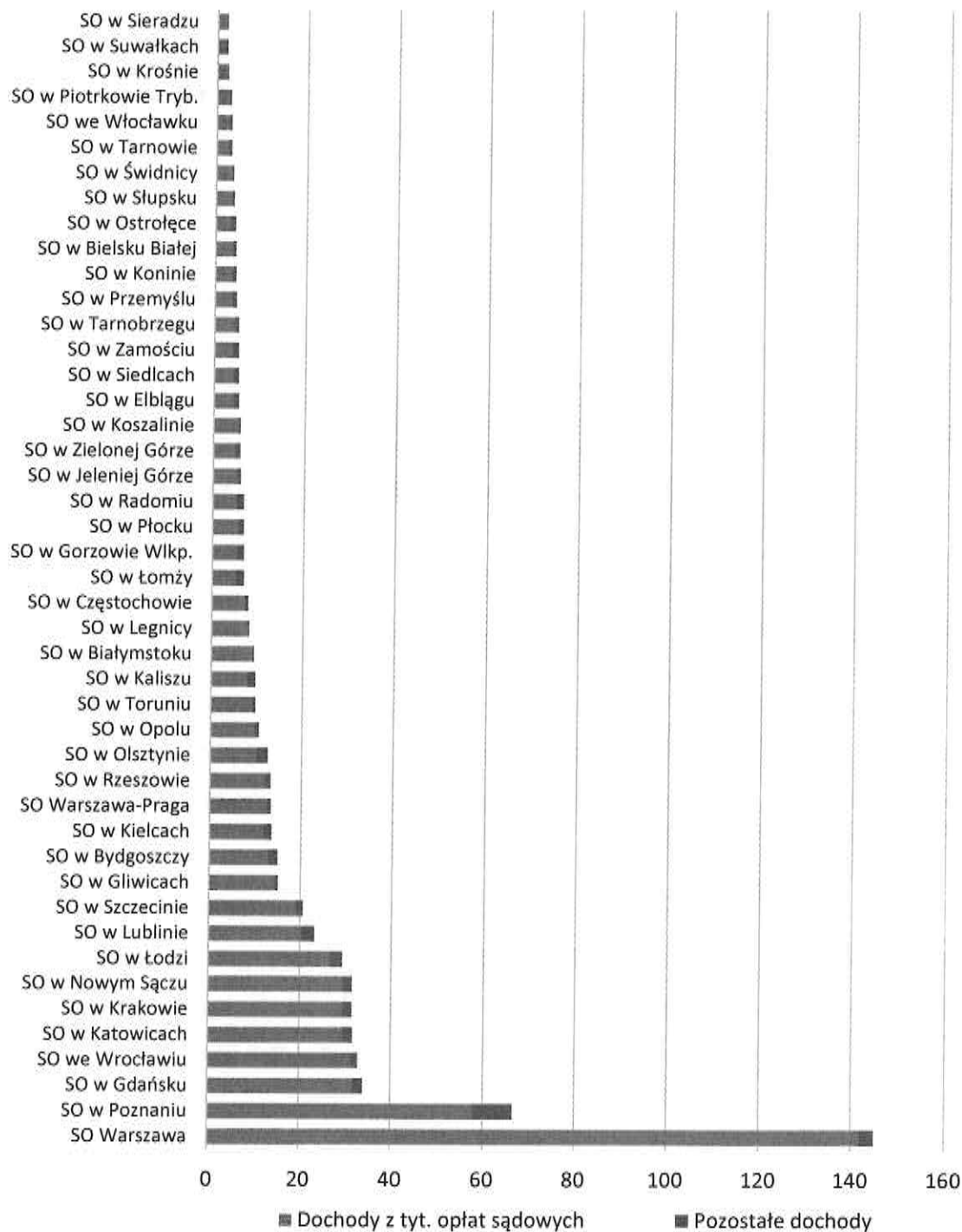
¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych. (Dz. U. poz. 1476 z późn. zm.), par. 2 pkt 6.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1015).

³ Tamże, par. 19 ust. 5 instrukcji stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia.

powszechne”) – które wyniosły 2 257,6 mln zł⁴. Wysokość dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych uiszczonych w poszczególnych sądach okręgowych prezentuje rysunek 2.

Rysunek 2. Dochody budżetowe w poszczególnych sądach okręgowych w 2015 r. [mln zł]



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

⁴ Drugą najistotniejszą kategorią dochodów, po opłatach sądowych, były grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych (par. 0570).

Zwracają uwagę znaczne dysproporcje dochodów generowanych przez poszczególne sądy. Przykładowo, Sąd Okręgowy w Warszawie, sam generuje 8% ogółu dochodów z tytułu opłat sądowych.

Niestety, jak wskazywał zespół badaczy IWS pod kierunkiem M. Wilda w 2014 r., *"ustalenie w sposób szczegółowy obecnego poziomu wpływów z należności sądowych (w szczególności wpływów z poszczególnych rodzajów spraw sądowych) jest faktycznie niemożliwe. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje takimi danymi, ... [co] stanowi zresztą, w ocenie Instytutu, realną barierę przy bieżącej analizie systemu opłat sądowych. Nie sposób bowiem rozważać, jakie będą finansowe skutki modyfikacji wysokości stawek opłat sądowych, bez konkretnych i szczegółowych danych finansowych dotyczących obecnego wpływu należności z poszczególnych stawek."*⁵

Na podstawie badań aktowych spraw cywilnych i gospodarczych, autorzy konkludowali, że *„z finansowo-fiskalnego punktu widzenia istnienie opłat stałych posiada jedynie drugorzędne znaczenie. Sprawy, w których przyjmowana jest opłata stosunkowa generują bowiem aż 78% dochodów z opłat sądowych."*⁶ Wynik ten wskazuje, że opłata stała pobierana w sprawach rozwodowych nie stanowi istotnego, z finansowego punktu widzenia, źródła dochodów budżetowych⁷.

I. 2. Wydatki budżetowe i zatrudnienie

Dane ze sprawozdań RB-28 i RB-70 pozwalają z kolei przeanalizować strukturę wydatków sądów okręgowych, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów prowadzenia postępowań sądowych.

W roku 2015, suma wydatków 45 sądów okręgowych wyniosła 2,2 mld zł, co stanowiło **33,7% wydatków budżetowych w części 15 – „Sądy powszechne”** (6 556,2 mln zł). Oznacza to, że jedynie 30% wydatków sądów okręgowych znalazło pokrycie w dochodach. W przypadku całej części 15 – „Sądy powszechne” było to

⁵ M. Wild, M. Dziurda, P. Ryłski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania - wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2014.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Potwierdzają to szacunki zaprezentowane w podrozdziale IV. 3., zgodnie z którymi suma dochodów z tytułu opłat sądowych w sprawach rozwodowych wynosi ok. 26-30 mln zł rocznie (ok. 1% ogółu dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych).

w 2015 r. 34%. Strukturę wydatków budżetowych tych sądów w części 15 – „Sądy powszechne”, uwzględniającą podstawowe kategorie kosztów prowadzenia postępowań, prezentuje tabela 2.

Tabela 2. Wybrane kategorie wydatków sądów okręgowych w 2015 r.

Kategoria wydatków	Suma (mln zł)
Wynagrodzenia kuratorów procesowych	1,1
Ryczałty wypłacane kuratorom (społecznym i zawodowym)	3,1
Rekompensaty pieniężne dla ławników	7,8
Zwrot utraconych wynagrodzeń biegłych i świadków	8,6
Wynagrodzenia referendarzy	10,9
Koszty nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu	38,2
Wynagrodzenia kuratorów	40,0
Wynagrodzenia asystentów sędziów	54,2
Wynagrodzenia biegłych i tłumaczy przysięgłych	86,6
Wynagrodzenia urzędników sądowych	380,9
Wynagrodzenia sędziów	475,3
<i>Inne</i>	<i>1101,6</i>
Suma wydatków sądów okręgowych	2 208,3

Źródło: Sprawozdania RB-28 i RB-70 poszczególnych sądów okręgowych za rok 2015

Przedstawione dane wskazują, że najistotniejszymi kategoriami kosztów związanych z prowadzeniem postępowań sądowych w sądach okręgowych są wynagrodzenia sędziów i urzędników sądowych. Pozostałe koszty – związane np. z ustanowieniem kuratorów procesowych, kosztami wywiadów środowiskowych, rekompensatami dla ławników, utraconymi wynagrodzeniami biegłych i świadków czy nawet nieopłaconą pomocą prawną z urzędu – stanowią bardzo mały odsetek ogółu wydatków – łącznie poniżej trzech procent. Koszty opinii biegłych (zarówno osób, jak i instytucji) wyniosły w 2015 86,6 mln zł – około 4% wydatków sądów okręgowych.

Pokazuje to, że kluczowym problemem podczas próby szacowania kosztów prowadzenia postępowań w sprawach rozwodowych będzie kwestia przypisania do tych spraw czasu pracy orzeczników i personelu pomocniczego. Na ten problem wskazują także doświadczenia innych krajów – np. Holandii, gdzie system budżetowania (w którym wyceniono poszczególne kategorie spraw) jest ściśle

związany z narzędziem zarządzania obciążeniem pracą (które przypisuje poszczególnym kategoriom spraw typowy czas pracy, niezbędny do ich rozpoznania)⁸.

⁸ Szerzej o systemie – np. P. Feliga (red.) *Narzędzia badawcze oraz statystyczne dedykowane ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej oraz Szwajcarii*, Warszawa 2016, https://www.iws.org.pl/pliki/files/Feliga%20P._Obci%C4%85%C5%BCenia%20i%20efektywno%C5%9B%C4%87%20pracy%20kadr%20orzeczniczych.pdf (dostęp: 28.02.2017 r.) oraz *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*, Strasbourg 2005, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1031465&Site=COE&direct=true>.

II. Badanie aktowe

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

Na podstawie udostępnionej przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości ewidencji spraw o rozwód rozpoznanych w I instancji przez poszczególne sądy okręgowe w 2015 roku przeprowadzono losowanie reprezentatywnej próby, zakończonych prawomocnie⁹, 400 spraw z 15 sądów. Wszystkie z wylosowanych spraw zostały udostępnione badaczom i przebadane w siedzibie Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

Do badania wykorzystano elektroniczną ankietę składającą się z 67 pytań podzielonych na 6 części. W pierwszej części ankiety gromadzono dane ogólne, jak datę wniesienia pozwu, zawarcia małżeństwa, wydania orzeczeń kończących postępowanie (zarówno w I, jak i w II instancji), szczegóły wniesionego powództwa o rozwód (z uwzględnieniem podmiotu wnoszącego, opłaty, ustalenia winy i władzy rodzicielskiej, odpowiedzi na pozew oraz przedmiotu konfliktu). Część ta służyła również odnotowywaniu informacji o korzystaniu przez strony postępowania z mediacji, terapii małżeńskiej oraz poradnictwa rodzinnego. Część druga i trzecia ankiety, to szczegółowa analiza socjologiczna stron postępowania. W części tej zebrano dane o datach urodzenia, wykształceniu, miejscu zamieszkania, sytuacji społeczno-zawodowej oraz finansowej małżonków. Część czwarta służyła gromadzeniu informacji o wszystkich dokumentach znajdujących się w aktach spraw. Zawarte w niej były pytania o rodzaj dokumentu, podmiot sporządzający, szacunkową liczbę stron, przyznane postanowieniem wynagrodzenia (zarówno dla biegłych za sporządzenie opinii, jak i dla kuratora za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego). Część piąta, to kompleksowa analiza posiedzeń i rozpraw w sprawie, z uwzględnieniem ich rodzaju, daty przeprowadzenia oraz obecnych w ich trakcie osób. Wynotowywano również informacje o przyznanym wynagrodzeniu

⁹ W próbie mogły więc znaleźć się zarówno sprawy zakończone merytorycznie, jak i postępowania zakończone umorzeniem.

dla kuratora procesowego, dla biegłego za uczestnictwo w rozprawie i złożenie opinii uzupełniającej oraz zwrocie zarobku lub dochodu utraconego przez świadka w związku z koniecznością stawiennictwa. Ostatnia część zawierała pytania o wydane w sprawie rozstrzygnięcie. W części tej należało także odnotować informacje o liczbie korespondencji wysłanej w sprawie, ustalonym koszcie postępowania, koszcie ustanowienia adwokata oraz zastępstwa procesowego, a także ewentualnie dane o prowadzonej w analizowanej sprawie egzekucji komorniczej. Większość zebranych w toku badania aktowego informacji nie została jednak ostatecznie wykorzystana w analizach ekonomicznych, dlatego też nie będą one również prezentowane w kolejnych punktach rozdziału.

II. 1. Ogólna charakterystyka analizowanych spraw

Jak już wspomniano, przebadano łącznie 400 spraw. W większości, tj. w 393 z nich – sąd orzekł rozwiązanie małżeństwa, w pozostałych natomiast: oddalił powództwo, umorzył postępowanie (po jednym przypadku) oraz orzekł separację (w 5 przypadkach)¹⁰.

Osoby składające pozew o rozwód, w większości przypadków, wnosili o orzeczenie go bez orzekania o winie (76,5%). W trzech spośród pozostałych pozewów wyrażono stanowisko w sprawie rozstrzygnięcia o winie obu stron, a w 89 o winie pozwanego.

Szczegółowa charakterystyka rozwodzących się małżeństw wykracza poza ramy tego opracowania, warto jednak odnotować, że wspólne małoletnie dzieci w chwili złożenia pozwu miało 220 par. Połowa z nich wносиła o powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej matce z ograniczeniem władzy ojca (przy czym, co oczywiste, stanowisko takie zdecydowanie częściej pojawiało się w pozwach składanych przez kobiety – różnica blisko 40 p.p.) oraz w blisko 40% o pozostawienie władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom. Wniosek o powierzenie wykonywania władzy ojcu z ograniczeniem władzy matki został zamieszczony w 9 pozwach złożonych przez mężczyzn. W kategorii „inne” najliczniej odnotowano stanowisko w zakresie powierzenia władzy rodzicielskiej matce z jednoczesnym pozbawieniem tej władzy ojca (łącznie w 9 przypadkach, w tym w 8 z powództwa żony).

¹⁰ Ze względu na, sygnalizowany już, ekonomiczny, a nie prawny charakter prowadzonych analiz wszystkie te postępowania zdecydowano się analizować łącznie.

Postępowanie w badanych sprawach od momentu złożenia pozwu o rozwód do momentu wydania orzeczenia w I instancji, trwało średnio 6 miesięcy (mediana wyniosła 4 miesiące). Najszybciej postępowanie zostało zakończone w okresie 1 miesiąca, najdłuższe natomiast trwało 34 miesiące. W 9 sprawach toczyło się również postępowanie w II instancji. Czas pomiędzy wydanymi w sprawie orzeczeniami wynosił w nich średnio 8 miesięcy (mediana: 7 miesięcy). Co istotne, maksymalny czas nie przekroczył jednego roku (minimalny wyniósł 1 miesiąc).

Porównywalne dane odnajdujemy w wynikach badań M. Domańskiego. Autor obliczył, że średni czas trwania postępowania rozwodowego wynosił 8,6 miesiąca przy medianie 7 miesięcy. Jako najkrótszy czas trwania postępowania został wskazany jeden miesiąc, jako najdłuższy natomiast 42 miesiące¹¹. Czas trwania postępowania w sprawach dotyczących pieczy naprzemiennej był nieco dłuższy. Średnio wyniósł on bowiem 8 miesięcy (mediana 8,5)¹², jednak należy zauważyć, że badana w tym badaniu próba została uznana za niereprezentatywną dla typowych spraw rozwodowych¹³.

II. 2. Szczegółowe charakterystyki analizowanych spraw

W niniejszym punkcie raportu scharakteryzowano szczególnie istotne w kontekście szacowania kosztów postępowania elementy analizowanych spraw i wydanych w nich wyroków, m.in. rozstrzygnięcia o: winie rozkładu pożycia, władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi, kontaktach z dziećmi, alimentach, eksmisji jednego z małżonków ze wspólnego mieszkania oraz podziału wspólnego majątku małżonków.

Jak już sygnalizowano, obecność wspólnych małoletnich dzieci stron odnotowano w 220 sprawach, w tylu więc też sądy orzekały o władzy rodzicielskiej i obowiązku alimentacji na rzecz dzieci. W 13 sprawach obowiązek alimentacyjny został orzeczony na rzecz współmałżonka. Rozstrzygnięcie o kontaktach z dzieckiem

¹¹ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w Działaniu” 2015, t. 21.

¹² M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2015, s. 33, http://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Doma%C5%84ski%20M._Piecza%20naprzemienna.pdf (dostęp: 28.02.2017 r.).

¹³ Tamże.

zostało odnotowane w 126 sprawach. Orzeczenie w zakresie winy rozkładu pożycia miało miejsce w 81 z nich. Do wyjątkowych sytuacji należy zaliczyć rozstrzygnięcie o eksmisji byłego współmałżonka bądź o podziale majątku wspólnego (odpowiednio 12 i 9 przypadków).

Jedynie w co dziesiątej badanej sprawie zostało sporządzone uzasadnienie wydanego orzeczenia¹⁴. Średnio liczyło ono 8,4 strony, przy czym połowa nie przekroczyła objętości ośmiu stron. Najkrótsze uzasadnienie zajmowało 2,2 strony, najdłuższe natomiast – 18,7 strony¹⁵. 17 wyroków wydanych przez sąd I instancji zostało zaskarżonych przez strony postępowania poprzez wniesienie apelacji. W 10 sprawach sąd II instancji oddalił apelację. W 4 przypadkach wyrok został uchylony, sprawa zaś przekazana do ponownego rozpoznania. W jednym przypadku dokonano zmiany orzeczenia wydanego przez sąd niższej instancji. Rzadkie zaskarżanie wydanego w sprawie wyroku rozwodowego odnotował również M. Domański. Postępowanie apelacyjne toczyło się bowiem wyłącznie w 8,1% badanych przez niego spraw¹⁶.

Kolejnym analizowanym elementem była informacja o wystanej w każdej sprawie korespondencji, pozyskana ze zwrotnych potwierdzeń odbioru znajdujących się w aktach badanych spraw. Brak jakiegokolwiek korespondencji angażującej operatorów pocztowych odnotowano jedynie w 6 sprawach. Maksymalnie w jednej sprawie było 55 zwrotnych potwierdzeń odbioru, średnio zaś 10. Analizie poddano także przeprowadzone w badanych sprawach rozprawy. Co do zasady, analizowane rozprawy zostały zarejestrowane i był z nich sporządzany protokół, a z posiedzenia sporządzany był jedynie protokół. W każdej ze spraw sąd przeprowadził co najmniej jedną rozprawę, w 40% odnotowano więcej niż jedną, w 15% – więcej niż dwie, w blisko 6% natomiast – więcej niż trzy. Nielicznie w aktach sprawy pojawiały się protokoły wskazujące na przeprowadzenie pięciu i więcej tego typu czynności. Najwięcej – łącznie osiem rozpraw – odnotowano w dwóch przypadkach.

¹⁴ W badaniu M. Domańskiego odsetek ten wyniósł 15%. Por. M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁵ Liczenie nieznormalizowanych stron uzasadnień nie jest oczywiście najlepszą metodą mierzenia pracochłonności ich sporządzania, jednak przy braku możliwości zliczenia np. wszystkich znaków lub słów, wydaje się ona stosunkowo miarodajna.

¹⁶ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy...*, *op. cit.*, s. 19.

Średni czas trwania rozprawy był zdecydowanie krótszy przy pierwszej podjętej czynności (34,8 minuty) niż przy dwóch pozostałych (ponad 50 minut). Najkrótszy czas przeznaczony na pierwszą rozprawę wyniósł 1 minutę, na drugą i trzecią zaś – 4 minuty. Pierwsza rozprawa trwała najdłużej 181 minut, druga zaś najdłużej 267 minut. Łączny czas trwania wszystkich rozpraw wyniósł średnio 67,8 minuty (1,13 h).

Z punktu widzenia kosztów sądowych w analizowanych postępowaniach istotną kwestią był także udział w rozprawach osób, którym przysługiwał zwrot poniesionych wydatków lub utraconych dochodów. Zwrot kosztów podróży oraz zarobku lub utraconego dochodu przez świadków odnotowano łącznie w 12 sprawach. Średnio wyniósł on 103,69 zł. Koszty powołania kuratora procesowego zostały zasądzone w 8 sprawach (średnio 212,5 zł)¹⁷.

II. 3. Opłaty wniesione w sprawach

W większości badanych spraw opłata od złożonego pozwu została wniesiona w całości (w blisko 69%). W 25% badanych spraw, sąd zwolnił stronę powodową od kosztów sądowych w całości, zaś w pozostałych przypadkach (27 spraw) z części opłaty. W zależności od sprawy, sąd zobligował powoda do zapłacenia od 50 zł do 300 zł. Najczęściej (11 przypadków) sąd zwalniał w tym przypadku z konieczności wniesienia połowy ustawowej opłaty.

W ponad połowie badanych spraw (51%), na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁸, sąd zwrócił z urzędu połowę uiszczoną opłatą od wniesionego pozwu o rozwód. Opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.) została zasądzona wyłącznie w dwóch przypadkach¹⁹, w jednym zaś zasądzono dodatkową opłatę w sytuacji orzeczenia eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku (art. 26 ust. 2 u.k.s.c.)²⁰ – por. tabela 3.

¹⁷ Odnotowanie tego typu dodatkowych kosztów postępowania sądowych jest ważne w niniejszym projekcie badawczym, jednak ze względu na ich marginalny charakter nie będą one uwzględniane w szacunkach ekonomicznych prowadzonych w kolejnych rozdziałach pracy.

¹⁸ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 623 ze zm., dalej jako: u.k.s.c.).

¹⁹ Były to kwoty 300 i 600 zł.

²⁰ Zasądzona kwota to 200 zł.

Tabela 3. Opłaty i zwroty opłat

	N	%
zwrot z urzędu połowy uiszczonej opłaty	205	51,0
zasądzona opłata stosunkowa od zasądzonych alimentów	2	0,5
zasądzona opłata w razie nakazania eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku	1	0,3
<i>Dane nie sumują się do 100 - możliwy wybór wielokrotny</i>		

Dane zawarte w tabeli 4 pozwalają na stwierdzenie, że koszty procesu ponosiły co do zasady strony postępowania. W blisko połowie przypadków (47%) miało miejsce obciążenie obu stron w równych częściach. W co czwartej sprawie koszty ponosiła w całości tylko jedna ze stron, w tym w 12,8% – pozwany, w 13,8% – powód. Przeniesienie kosztów postępowania w całości na Skarb Państwa miało miejsce w co ósmej sprawie. W 58 przypadkach odnotowano sytuacje, wobec których niemożliwe było dokonanie kategoryzacji zgodnie z przyjętym w poniższej tabeli schematem. Wśród nich najczęściej – w 20 sprawach – koszty postępowania zostały opłacone przez pozwanego oraz Skarb Państwa, w 13 – przez pozwanego i powoda, ale w nierównych częściach.

Tabela 4. Rozstrzygnięcie o kosztach

	N	%
przeniesione na Skarb Państwa w całości	48	12,0
ponosi pozwany w całości	51	12,8
ponosi powód w całości	55	13,8
ponosi pozwany i powód w całości (w równych częściach)	188	46,8
ponosi pozwany oraz Skarb Państwa	20	5,0
ponosi pozwany i powód w całości (w nierównych częściach)	13	3,3
inne	25	6,3
Ogółem	400	100,0

W 139 sprawach powód składał wniosek o zwolnienie go od opłaty sądowej za pozew o rozwód. Głównym uzasadnieniem tego wniosku (96%) była zła sytuacja finansowa.

III. Badanie ankietowe

Ponieważ omawiane w poprzedniej części raportu badanie aktowe nie mogło dostarczyć wszystkich danych potrzebnych do przeprowadzenia oszacowania rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi, w kolejnym etapie realizowanego projektu przeprowadzono ogólnopolskie badanie ankietowe wśród sędziów i pracowników pierwszoinstancyjnych wydziałów cywilnych wszystkich sądów okręgowych. Do badania wykorzystano ankietę internetową. Ankieta została przygotowana w dwóch wersjach, dla każdej z badanych grup. Każda z ankiet zawierała po 6 pytań. Sędziowie zostali poproszeni o wskazanie: liczby spraw w swoim referacie, z uwzględnieniem spraw rozwodowych, czasu poświęconego na przeprowadzenie rozprawy w typowej sprawie rozwodowej (dla porównania z informacjami uzyskanymi w toku badania aktowego) oraz typowej innej sprawie cywilnej, jak również czasu niezbędnego na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie rozwodowej oraz w typowej innej sprawie cywilnej. Urzędników sądowych zapytano adekwatnie o liczbę spraw, nad którymi pracują, czas spędzany na rozprawie oraz czas niezbędny na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie – w analogicznym podziale na sprawy rozwodowe i pozostałe. W badaniu wzięło udział łącznie blisko 7% sędziów oraz około 21% urzędników sądowych wytypowanych wydziałów.

III. 1. Analiza odpowiedzi udzielonych przez sędziów

Odpowiedzi udzielane na poszczególne pytania przez respondentów okazały się bardzo zróżnicowane. Szczególną uwagę zwróciły znaczne rozbieżności między liczbą wskazanych spraw w referacie sędziego, która wahała się od 30 do 2500 oraz liczbą spraw o rozwód (przedział 14-2043). Przyczyn należy upatrywać w tym, że w badaniu wzięły udział różne kategorie osób, tj. zarówno sędziowie liniowi, jak i sędziowie funkcyjni – przewodniczących wydziałów. Niemożliwa była niestety dokładna identyfikacja funkcji zajmowanych przez poszczególnych respondentów na podstawie innych odpowiedzi w ankiecie. Niemniej jednak na etapie analizy uzyskanych wyników uznano, że sędzia, który podał, że w referacie ma obecnie ogółem 2500 spraw, z czego 2043 rozwodowych, był przewodniczącym wydziału

i pisał o wpływie wszystkich spraw do swojego wydziału. Odpowiedź tę poddano odrębnej analizie.

Odpowiedzi udzielone przez respondentów dość wyraźnie pokazują, że sprawy rozwodowe stanowią częstą, acz oczywiście nie jedyną kategorię, której rozpoznaniem zajmuje się sędzia sądu okręgowego (por. tabele 5). Przeciętnie, referat sędziego, który wziął udział w badaniu, obejmował 169 spraw ogółem, w tym 99 spraw o rozwód (mediana wyniosła odpowiednio: 168 i 90). Najmniej liczny referat nie przekraczał 30 spraw ogółem i 14 spraw rozwodowych. Największe odnotowane wartości to odpowiednio – 333 oraz 240 spraw.

Tabela 5. Liczba spraw w referacie sędziego

	liczba spraw ogółem	liczba spraw o rozwód
Średnia	169	99
Mediana	168	90
Minimum	30	14
Maksimum	333	240
N	32	32

Czas potrzebny na rozpoznanie sprawy rozwodowej – jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 6 – jest zdecydowanie krótszy od czasu niezbędnego na rozpoznanie innych spraw cywilnych w pierwszoinstancyjnych wydziałach sądów okręgowych. Można wnioskować więc, że sprawy te są łatwiejsze do rozpoznania. Potwierdza to również czas niezbędny na wykonanie innych czynności, poza rozprawą. Jest on krótszy w przypadku sprawy rozwodowej.

Tabela 6. Czas trwania rozpraw (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	9,3	4,2
Mediana	4,0	2,3
Minimum	0,4	0,9
Maksimum	120,0	30,0
brak danych	2	1
N	30	31

Średni czas niezbędny na wykonanie pozostałych zadań i czynności w sprawie rozwodowej wynosi, zdaniem respondentów, 6,5 godziny, w innej sprawie cywilnej – 22,7 godziny, a zatem jest on ponad trzykrotnie dłuższy. W praktyce badanych sędziów pojawiały się sprawy rozwodowe, w których czas potrzebny na wykonanie czynności poza rozprawą nie przekraczał 12 minut (0,2 h), w najbardziej czasochłonnych czynności te zabierały zaś im nawet 100 godzin.

Tabela 7. Czas niezbędny na wykonanie zadań sędziów w sprawie (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	22,7	6,5
Mediana	4,0	2,5
Minimum	0,3	0,2
Maksimum	300,0	100,0
brak danych	1	1
N	31	31

W odpowiedzi na jedno otwarte pytanie ankiety respondenci zaznaczali, że mieli trudności ze zdefiniowaniem pojęcia „typowa sprawa rozwodowa”. Większość z nich – jak wynika z uwag zamieszczonych w ankiecie – uznała za taką sprawę bezsporną, w której nie zaistniała konieczność ustalenia winy za rozkład pożycia. Niektórzy podkreślali, że jest to niespełna połowa ogółu rozpoznawanych spraw rozwodowych, inni natomiast zaznaczali, że sprawy skomplikowane i sporne są raczej rzadkie (dla przykładu: „od czasu do czasu trafiają się rozwody sporne”). Należy w tym miejscu przypomnieć, że w 76,5% analizowanych w poprzedniej części raportu spraw zapadł wyrok rozwodowy bez orzekania o winie małżonków.

W tym samym pytaniu badani zostali poproszeni o przedstawienie swoich uwag odnośnie do tematyki przeprowadzonego badania. Część z tych uwag sprowadzała się do kwestii przyspieszenia trwających postępowań sądowych, w tym m.in.: ograniczenia liczby możliwych do zawnioskowania przez strony świadków (do maksymalnie trzech), wprowadzenia opłaty za sporządzenie uzasadnienia (respondenci podkreślali, że wnioski o przeprowadzenie tej czynności są składane nawet w sprawach zakończonych pomyślnie dla stron postępowania, co wpływa niekorzystnie na czas trwającego postępowania). Warto również przytoczyć postulaty przeniesienia na urząd stanu cywilnego czynności wyrejestrowywania spraw, w

których między małżonkami nie występował spór, czyli *de facto* wyjęcia z kognicji sądów rozstrzygania w zakresie niespornych rozwodów. Poza tym respondenci postulowali: konieczność podniesienia opłaty od złożonego pozwu o rozwód (do co najmniej tysiąca złotych) bądź ustalanie wysokości opłaty sądowej na koniec postępowania (jej wysokość miałyby być uzależniona od czasu trwania i przebiegu rozpoznawania sprawy). Wskazywali również na niezasadność zwrotu połowy wniesionej opłaty w sytuacji wydania orzeczenia bez ustalania winy (zwłaszcza w sprawach, w których po długim okresie postępowania strony doszły jednak do porozumienia). Podkreślali również konieczność wprowadzenia obowiązku mediacji przed złożeniem pozwu w sprawie.

III. 2. Analiza odpowiedzi udzielonych przez urzędników sądowych

Analogiczne pytania do omówionych wyżej zostały zadane także urzędnikom sądowym. Podobnie jak w grupie sędziów, niektóre z udzielonych odpowiedzi znacząco odróżniały się od innych, m.in. w zakresie wskazanej liczby spraw, nad którymi urzędnik sądowy pracował w momencie przeprowadzania badań. Na etapie podjętej analizy uznano, że liczba spraw, która wymaga od urzędnika sądowego zaangażowania, nie przekracza 500. W oparciu o to kryterium dokonano kategoryzacji uzyskanych odpowiedzi na dwie grupy: odpowiedzi udzielonych przez pracowników szeregowych (pracujących na stanowisku protokolanta sądowego i sekretarza sądowego) oraz na pracowników pełniących funkcję kierownika wydziału. Tym samym w próbie znalazło się łącznie 17 kierowników wydziałów i 181 sekretarzy sądowych lub protokolantów. Znaczne rozbieżności w odpowiedziach wykluczyły możliwość wspólnej analizy wyników, stąd odpowiedzi udzielone przez każdą z grup zostaną omówione osobno.

Jak już wspomniano, respondenci zostali poproszeni o wskazanie liczby spraw sądowych, nad którymi obecnie pracują, z uwzględnieniem podziału na sprawy o rozwód oraz pozostałe. Przeciętnie respondenci wskazywali 150 spraw ogółem oraz 111 spraw rozwodowych (mediana odpowiednio: 150 i 89). Najmniejsze wskazane przez respondentów wartości wynosiły 5 i 7 spraw, największe natomiast – 400 i 401. Porównując dane zawarte w tabeli 8 widać, że wartości wskazane przez sędziów orzekających są wyższe niż wartości urzędników sądowych, zarówno w kategorii liczby spraw rozwodowych jak i innych.

Średni wpływ spraw do wydziału został określony na poziomie 2321 (dla spraw innych niż rozwodowa) i 1582 (dla spraw rozwodowych). Najmniejsze obciążenie dotyczyło wydziałów, w których wpływ nie przekraczał 500 spraw (w tym 10 rozwodowych), największe natomiast – wpływu na poziomie 3500, w tym 3200 spraw o rozwód (por. tabela 9).

Tabela 8. Liczba spraw, nad którymi pracują urzędnicy sądowi i protokolanci

	liczba spraw ogółem	liczba spraw rozwodowych
Średnia	150	111
Mediana	150	89
Minimum	5	7
Maksimum	401	400
brak danych	11	19
N	170	162

Tabela 9. Wpływ spraw do wydziału (według kierowników wydziałów)

	liczba spraw ogółem	liczba spraw rozwodowych
Średnia	2321	1582
Mediana	2500	2000
Minimum	500	10
Maksimum	3500	3200
N	17	17

Średni czas poświęcony na protokołowanie rozpraw w sprawach rozwodowych jest krótszy niż w innych sprawach rozpatrywanych w pierwszoinstancyjnych wydziałach cywilnych sądów okręgowych. Wynosi on 4,7 godziny, a dla innej sprawy – 5,9 godziny. Dane zawarte w tabeli 10 pozwalają zauważyć, że wśród spraw, nad którymi pracują urzędnicy sądowi, pojawiają się takie, w których czas protokołowania nie przekracza 20 minut (dla obu kategorii). Są również i takie, które wymagają poświęcenia 120 i 160 godzin (odpowiednio dla spraw rozwodowych i pozostałych). Porównując odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów można powiedzieć, że sprawy o rozwód są łatwiejsze i szybsze do rozpoznania dla sędziów, a protokołowanie rozpraw w nich wyznaczonych zajmuje urzędnikom sądowym mniej

czasu (w porównaniu do pozostałych, typowych spraw rozpatrywanych w wydziałach cywilnych sądów okręgowych).

Tabela 10. Czas poświęcony na protokołowanie (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	5,9	4,7
Mediana	3,0	3,0
Minimum	0,3	0,3
Maksimum	160,0	120,0
brak danych	25	28
N	156	153

Średni czas na wykonanie innych zadań i czynności urzędników sądowych w sprawie wynosi odpowiednio 10,7 oraz 9,0 godzin (dla sprawy innej niż rozwodowa i sprawy rozwodowej). Respondenci uznali, że wśród spraw, nad którymi pracowali w momencie przeprowadzania badań były takie, w których wykonanie tego typu czynności nie zajmowało więcej niż 6 minut, jak również takie, które wymagały pracy przez około 320 i 480 godzin. Należy zauważyć, że odpowiedzi udzielanych przez urzędników sądowych, inaczej niż wśród odpowiedzi udzielonych przez sędziów, nie różnicuje istotnie kategoria rozpatrywanych spraw. Badane grupy podejmują w sprawie sądowej oczywiście całkiem odmienne rodzaje zadań i czynności innych niż udział w rozprawie. Warto jednak zaznaczyć, że w opinii sędziów tego typu czynności w sprawie innej niż rozwodowa zajmują średnio 22,7 godzin, w opinii urzędników zaś średnio 10,6 godziny (ponad dwukrotnie mniej). Odpowiedzi wskazane przez sędziów pozwalają na wnioskowanie, że sprawy rozwodowe są dla nich kategorią łatwiejszą, a ich rozpoznawanie zajmuje mniej czasu. Odpowiedzi urzędników sądowych nie pozwalają na postawienie tożsamyh wniosków, a więc wszystkie rozpatrywane w ich wydziałach kategorie spraw są w ich ocenie podobnie czasochłonne (por. tabela 11).

Tabela 11. Czas poświęcony na wykonanie zadań urzędników (w godzinach)

	w innych sprawach	w sprawie rozwodowej
Średnia	10,7	9,0
Mediana	4,0	4,0
Minimum	0,1	0,1
Maksimum	480,0	320,0
brak danych	13	17
N	168	164

Podobnie jak w przypadku sędziów, również urzędników sądowych poproszono o przedstawienie własnych uwag odnośnie do tematu przeprowadzonego badania. W większości, odpowiedzi udzielone przez obie grupy respondentów pokrywały się, zwłaszcza w kwestii: ponoszenia kosztów stawiennictwa świadków przez wnioskującego, niezasadności zwrotu połowy opłaty od wniesionego pozwu, zbyt dużej liczby świadków występujących w sprawach, podwyższenia opłaty od wniesionego pozwu, przedsądowego ustalenia stanowiska przed mediatorem, pobierania opłat od sporządzonego uzasadnienia, uzależnienia kosztów postępowania od czasu trwania sprawy i liczby wyznaczonych rozpraw oraz wprowadzenia możliwości pozasądowego rozwiązania małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Podniesiony został pomysł rezygnacji z ławników sądowych, którzy – zdaniem respondentów – nie zapoznają się z aktami spraw, a którym należy zwracać znaczne koszty dojazdu. Respondenci zwracali uwagę na kwestie techniczne, które utrudniają im wykonywanie pracy: brak w aktach spraw numerów telefonów do stron czy brak sztywnego ustalenia przerw w dniu wokandy. W opinii urzędników sądowych niepotrzebny czas zajmuje także „nagrywanie płyt i kopiowanie protokołów”. Respondenci podkreślali również, że przy szacowaniu rzeczywistych kosztów prowadzenia spraw o rozwód przed sądami powszechnymi należy również uwzględnić koszt ewentualnej apelacji i postępowania w II instancji. Wskazywali także, że w niektórych sądach istnieje sztywny podział zadań wśród pracowników, tj. jest m.in. grupa pracowników do spraw rozwodowych, do spraw o ubezwłasnowolnienie i inne.

III. 3. Podsumowanie szacunków czasu pracy sędziów i urzędników nad typową sprawą rozwodową

Podsumowując, badanie ankietowe dostarczyło informacji o subiektywnej ocenie czasu pracy, poświęconego przez sędziów i urzędników na prowadzenie spraw rozwodowych – w rozbiciu na czas rozprawy i pozostałe czynności. Rozróżnienie to pozwoliło na porównanie uzyskanych wyników z danymi pochodzącymi z badania aktowego (w protokołach z rozpraw odnotowywano godzinę ich rozpoczęcia i zakończenia). Wyniki podsumowuje tabela 12. Zwraca uwagę, że urzędnicy wskazują wyraźnie dłuższy czas trwania rozpraw niż sędziowie. Z jednej strony, liczba urzędników biorących udział w badaniu była większa – co przemawia na korzyść tych szacunków, z drugiej – urzędnicy mogli rzeczywiście poświęcać na protokołowanie więcej czasu, niż trwała sama rozprawa²¹.

Tabela 12. Czas trwania rozpraw w typowej sprawie rozwodowej (w godzinach) – podsumowanie

	Rozprawa (badanie ankietowe sędziów, N=31)	Rozprawa/protokołowanie (badanie ankietowe urzędników, N=160)	Rozprawa (badanie aktowe, N=400)
Mediana	2,3	3	0,7
Pierwszy kwartyl	1	1,5	0,4
Trzeci kwartyl	5	6	1,3
Średnia	4,2	4,7	1,1

Co istotne, zarówno szacunki sędziów jak i urzędników kilkakrotnie przekraczały średni czas rozpraw odnotowany w badaniach aktowych.

Tabela 13 podsumowuje szacowany przez sędziów i urzędników czas, poświęcany na czynności inne niż rozprawa w typowej sprawie rozwodowej. Niestety, czynności te nie znajdują odzwierciedlenia w aktach spraw, nie jest zatem możliwe zestawienie wyników badań ankietowych z danymi pochodzącymi z innych źródeł.

²¹ W warunkach funkcjonowania protokołu elektronicznego, nie powinien to być jednak problem.

Tabela 13. Czas trwania innych czynności w typowej sprawie rozwodowej (w godzinach) – podsumowanie

	Inne czynności (badanie ankietowe sędziów, N=32)	Inne czynności (badanie ankietowe urzędników, N=181)
Mediana	2,5	4
Pierwszy kwartyl	1	2
Trzeci kwartyl	5	6
Średnia	6,5	9,0

IV. Badanie ekonomiczne

IV. 1. Uwagi wprowadzające

Przed przystąpieniem do szacowania kosztów postępowań sądowych w odniesieniu do wybranej kategorii spraw, konieczne jest poczynienie pewnych zastrzeżeń natury ogólnej. Po pierwsze, koniecznym jest określenie, co będzie rozumiane pod pojęciem kosztów postępowania. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 2 u.k.s.c., przez „koszty sądowe” – uiszczane przez stronę i stanowiące część kosztów procesu – rozumie się opłaty i wydatki²². Ustawa definiuje zatem koszty z perspektywy strony postępowania. Tymczasem część tych kosztów – np. opłaty – stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa (par. 690 część 15 – „Sądy powszechne”).

Mając na względzie przeznaczenie niniejszej analizy, zdecydowano się na przyjęcie perspektywy budżetu państwa – nie zaś strony postępowania. **Przez koszty postępowania sądowego w sprawie rozwodowej rozumiemy zatem wszelkie wydatki²³ budżetowe na przeprowadzenie czynności niezbędnych do osądzenia takiej sprawy.** W tym rozumieniu obejmują one zatem takie kategorie, jak: wynagrodzenia orzeczników i urzędników sądowych, koszty obiegu dokumentów, koszty opinii biegłych oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego itp. **Z kolei przez dochody budżetowe związane z prowadzeniem spraw o rozwód rozumiemy kwoty uiszczane przez strony na rachunek sądu.** Obejmują one zatem opłatę stałą, opłaty kancelaryjne, zaliczki na poczet wynagrodzenia biegłych oraz kuratorów itp.

W wielu przypadkach wydatki budżetowe są bezpośrednio finansowane przez dochody (kwoty uiszczane przez strony) – dzieje się tak np. w przypadku wypłaty wynagrodzenia biegłego w wysokości uiszczonej zaliczki. W innych, koszty postępowania są ponoszone bezpośrednio przez budżet państwa – np. w sytuacji gdy strona zostaje zwolniona od kosztów sądowych (sprawa nie generuje zatem dochodów budżetowych).

²² Por. także: K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 2011.

²³ Nie mylić z wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.

Po drugie, taka definicja przedmiotu badań wymusza wyróżnienie kilku kategorii kosztów postępowania sądowego – posługując się kryterium ich zależności od liczby rozpoznawanych spraw. W teorii mikroekonomii wyróżnia się koszty stałe i zmienne – przyjmując za kryterium podziału zależność od wielkości produkcji. Do kosztów stałych zalicza się koszty, które w krótkim okresie nie zależą od wielkości produkcji (np. koszty lokalowe, usług księgowych itd.), zaś do kosztów zmiennych – te, które bezpośrednio zależą od wielkości produkcji (np. koszty półproduktów)²⁴.

W przypadku analiz kosztów postępowań sądowych jedną z głównych kategorii kosztów będą wynagrodzenia sędziów. Ich przypisanie do danego typu sprawy wydaje się intuicyjne – należy skalkulować czas poświęcony przez sędziego danej sprawie, a następnie pomnożyć go przez jego wynagrodzenie. Oszacowana wartość ma jednak znaczenie informacyjne – nie zaś księgowe. Dzieje się tak ze względu na regulacje ustrojowe zawarte w art. 178, 179 i 180 Konstytucji i skonkretyzowane w przepisach art. 91 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁵. Sprawiają one, że koszty wynagrodzeń orzeczników są „sztywne w dół” – nie mogą być ograniczone w sytuacji spadku liczby rozpoznawanych spraw. Można jednak wyobrazić sobie sytuację odwrotną – w której wzrost liczby spraw spowodowałby konieczność zwiększenia liczby sędziów (a zatem wzrost kosztów)²⁶.

Do prezentowanych szacunków kosztów wynagrodzenia orzeczników należy zatem podchodzić z perspektywy efektywności sądownictwa – czas ich pracy, opłacany przez podatników, może być wykorzystany na rozpoznawanie np. spraw rozwodowych lub sprawniejsze rozpoznawanie spraw o prawa majątkowe²⁷. Inaczej ma się rzecz w przypadku kosztów wynagrodzeń innych grup zawodowych (np. urzędników sądowych) czy wynagrodzeń ławników. Tu, w długim okresie można wyobrazić sobie dostosowanie poziomu zatrudnienia do liczby rozpoznawanych spraw, a więc ograniczenie kosztów w rozumieniu księgowym.

²⁴ G. Mankiw, *Principles of Microeconomics*, 7th Edition, 2014, s. 267.

²⁵ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm., dalej jako: u.s.p.

²⁶ W ostatniej dekadzie liczba obsadzonych etatów sędziowskich utrzymywała się na niemal stałym poziomie ok. 10 000.

²⁷ Z tego powodu jest powszechną praktyką ich uwzględnianie w kalkulacji kosztów postępowań sądowych por. np.: *CourTools, Trial Court Performance Measures*, National Center for State Courts 2005, http://www.courttools.org/~media/Microsites/Files/CourTools/courttools_Trial_measure10_Cost_Per_Case.ashx.

Z kolei trzecia kategoria kosztów, obejmująca np. koszty korespondencji czy wynagrodzenia biegłych i kuratorów sądowych, zależy wprost od liczby (i poziomu skomplikowania) rozpoznawanych spraw. Redukcja (lub zwiększenie) liczby spraw przełożyłaby się automatycznie na zmniejszenie (zwiększenie) wydatków budżetowych z tego tytułu.

Zasadnym wydaje się zatem opracowanie – na potrzeby niniejszego raportu – autorskiej, trójelementowej typologii kosztów:

- 1) koszty wynagrodzeń sędziów – ponoszone z mocy prawa, niezależnie od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw;
- 2) koszty stałe – możliwe do dostosowania do liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw w dłuższym horyzoncie czasowym (np. koszty wynagrodzeń urzędników);
- 3) koszty zmienne – dostosowujące się automatycznie do liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw (np. koszty korespondencji, wynagrodzenia biegłych).

Oszacowany łączny koszt postępowań sądowych w sprawach rozwodowych stanowi sumę tych kategorii. Należy w tym miejscu odnotować również katalog kosztów utrzymania całego systemu sądownictwa powszechnego, który w tej typologii nie został uwzględniony. Należą do niego m.in. koszty utrzymania budynków (czynsze, opłaty za wynajem, media, sprzątanie i ochronę) i systemów informatycznych, czy też ogólnie biorąc administracji. Z dużą dozą prawdopodobieństwa należy jednak przypuszczać, że koszty te będą ponoszone w praktycznie niezmienionej postaci, nawet gdyby postępowania rozwodowe przestały być elementem systemu wymiaru sprawiedliwości (lub gdyby ich liczba uległa znacznemu zwiększeniu).

IV. 2. Dane

Do oszacowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód zostały wykorzystane wyniki badania aktowego opisanego w części

II niniejszego opracowania oraz. badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych prezentowanego w części III.

W przypadku dochodów budżetowych wyniki badań aktowych pozwalają na wiarygodne i relatywnie precyzyjne oszacowanie – gdyż zdarzenia związane z uiszczaniem i zwrotem opłat znajdują, co do zasady, odzwierciedlenie w aktach sprawy. Inaczej jest w przypadku wydatków. Okazuje się, że dominują wśród nich wydatki na wynagrodzenia (szczególnie sędziowskie – por. rozważania w części I). Powiązanie ich z konkretną kategorią spraw, wymaga ustalenia typowego czasu pracy poświęconego na ich załatwienie. Niestety, materiały zgromadzone w aktach precyzyjnie odzwierciedlają jedynie część tego czasu – długość rozpraw. Brak w nich (kluczowych z punktu widzenia dokładności szacunku) danych o łącznym czasie pracy poświęcanym typowej sprawie rozwodowej. Dlatego też konieczne było wykorzystanie wyników przeprowadzonego badania ankietowego sędziów i urzędników sądowych oraz przyjęcie pewnych, często trudnych do empirycznej weryfikacji, założeń. Z tego względu zdecydowano się na analizę w trzech scenariuszach – wskazując najbardziej prawdopodobną – w ocenie autorów – wartość oraz szacunki minimalne i maksymalne. Konsekwencją jest relatywnie duża doza niepewności, w zakresie wysokości wydatków związanych z prowadzeniem spraw rozwodowych.

IV. 3. Dochody budżetowe

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c., od pozwu w sprawie o rozwód pobiera się opłatę stałą w kwocie 600 zł. Jednocześnie, zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b) u.k.s.c., sąd zwraca z urzędu połowę uiszczonej opłaty w przypadku uprawomocnienia orzeczenia rozwodu na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie. Jak wskazano w części II:

- 1) W 69% badanych spraw uiszczono opłatę sądową w pełnej wysokości, w 25% sąd zwolnił stronę powodową od kosztów sądowych w całości, zaś w pozostałych przypadkach z części opłaty. Uwzględniając pełną próbę 400 badanych spraw rozwodowych, średnia wysokość opłaty sądowej uiszczonej na początku postępowania wynosiła 427 zł.

- 2) W 51% badanych spraw, sąd zwrócił stronie powodowej połowę uiszczonej opłaty (300 zł).

Na tej podstawie można szacować, że średnio wniesienie pozwu w sprawie rozwodowej generuje dochód z tytułu opłaty sądowej w wysokości 273 zł. Przyjmując tę wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych²⁸ można szacować, że **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływa ok. 25 mln zł²⁹.**

Z kolei średnia wysokość uiszczonych **opłat kancelaryjnych**, w badanej próbie wyniosła 18 zł (mediana 12 zł) – w skali roku można zatem mówić o **dotychczasowych dochodach budżetowych z tego tytułu na poziomie ok. 1–1,6 mln zł³⁰.**

Wartość ta stanowi dolną granicę (minimum) szacunku dochodów budżetowych generowanych przez sprawy rozwodowe. Możliwe jest bowiem, że pomimo zwolnienia strony powodowej z opłaty sądowej, w orzeczeniu końcowym sąd nie obciąży kosztami Skarbu Państwa, a jedną ze stron (lub strony solidarnie)³¹.

Z badań aktywnych wynika, że spośród 25% spraw, w których sąd zwolnił stronę powodową z opłaty sądowej (98 spraw), w 29 przypadkach w orzeczeniu końcowym kosztami postępowania obciążono strony. Zakładając, że obciążono je opłatą stałą w pełnej wysokości (600 zł), i że jej ściągальność wyniosła 100% (brak danych na ten temat, stąd interpretacja szacunku jako maksymalnego), dochody budżetowe z tytułu opłat sądowych w typowej sprawie rozwodowej wzrosłyby o dodatkowe 44 zł.

Podsumowując, w obu wariantach szacunku (minimalnym – 26 mln zł i maksymalnym – 30 mln zł) opłaty sądowe uiszczane w sprawach o rozwód odpowiadają za ok. 1% ogółu dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych

²⁸ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

²⁹ Odnosząc ten szacunek, do podawanej w rozdziale I ogólnej sumy dochodów z tytułu opłat sądowych uiszczonych w 2015 r. we wszystkich sądach okręgowych (621,9 mln zł) można stwierdzić, że postępowania rozwodowe generują jedynie niecałe 4% tej kwoty.

³⁰ Pominięto w tym miejscu mające marginalny udział w badanych sprawach opłaty stosunkowe od zasądzonych alimentów, dodatkowe opłaty w sytuacji orzeczenia eksmisji jednego z małżonków albo podziału wspólnego majątku.

³¹ Ilustruje to przykładowa sytuacja, w której strona powodowa z powodów trudnej sytuacji majątkowej uzyskuje zwolnienie z opłaty sądowej od pozwu rozwodowego, a sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie obciąża kosztami sądowymi pozwanego.

w kraju (część 15 – „Sądy powszechne” paragraf 690). Mają zatem znikome znaczenie fiskalne, z punktu widzenia finansowania sądownictwa powszechnego. Należy jednak postawić pytanie, czy pozwalają one sfinansować wydatki budżetowe, ponoszone w związku z rozpatrywaniem spraw rozwodowych.

IV. 4. Wydatki budżetowe

Do najistotniejszej kategorii wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem spraw o rozwód należą wynagrodzenia orzeczników i pracowników sądów. Badanie prof. A. Siemaszko i P. Ostaszewskiego z 2013 r.³² wskazywało, że średnie wynagrodzenie sędziego sądu okręgowego wynosiło 10,8 tys. zł miesięcznie (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne – DWR). Uwzględniając mechanizm ustalania wynagrodzenia sędziów (patrz art. 91 u.s.p.), należy oczekiwać jego wzrostu w tempie zbliżonym do 4% rok do roku. Według sprawozdań RB-70 za 2015 r., średnie wynagrodzenie sędziego orzekającego w sądzie okręgowym wynosiło 13,7 tys. zł. Przyjmując w dużym uproszczeniu, że sędzia pracuje średnio 8 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu³³, oszacowana stawka godzinowa wyniosłaby 85,63 zł.

Wysokość rekompensaty dla ławników – na podstawie art. 172 par. 4 u.s.p. – wynosi 1,9% podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego sędziego (3854,88) za jeden dzień pełnienia obowiązków. Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, prowadzi to do szacunku 9,16 zł za godzinę.

Zgodnie z regulacjami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie stanowisk i szczegółowych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego³⁴, wynagrodzenia zasadnicze na stanowiskach wspomagających pion orzeczniczy mogą wynosić od 1850 do 7000 zł. Badanie prof. A. Siemaszko i P. Ostaszewskiego wskazuje, że w praktyce typowe wynagrodzenia urzędników i pracowników obsługi w sądach okręgowych wynosiło ok. 3920 zł (z DWR). Sprawozdania RB-70 za rok

³² A. Siemaszko i P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf> (dostęp: 28.02.2017 r.).

³³ Por. jednak art. 83 u.s.p.

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 54 ze zm.

2015 wskazują, że średnie wynagrodzenie urzędnika sądowego zatrudnionego w sądzie okręgowym nie zmieniło się od czasu tamtego badania i wynosiło 3,9 tys. zł miesięcznie (z DWR). Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, pięć dni w tygodniu, prowadzi to do szacunku na poziomie ok. 24,38 zł za godzinę.

Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, można stwierdzić, że średni czas rozprawy w sprawie o rozwód wynosi ok. 1,13 godziny (połowa typowych obserwacji mieści się w przedziale 0,42-1,33 godziny, mediana to 0,75). Zgodnie z art. 47 par. 2 pkt 2 lit a) k.p.c., skład orzekający w sprawach rozwodowych obejmuje sędziego zawodowego i dwóch ławników. Dodatkowo, w rozprawie uczestniczy protokolant³⁵.

Z całą pewnością, czas pracy sędziego i urzędników sądowych, konieczny do rozpoznania sprawy rozwodowej, nie może być sprowadzony wyłącznie do czasu trwania rozprawy. W czasie pracy przewodniczącego składu sędziowskiego należy uwzględnić zapoznawanie się z dokumentacją, podejmowanie decyzji czy wydawanie zarządzeń i postanowień. Z kolei w przypadku urzędników - wykonywanie zarządzeń, np. tworzenie pism i ich wysyłkę, czy prowadzenie akt sprawy. Czynności te nie znajdują jednak bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach sądowych. Z tego względu przeprowadzono badanie ankietowe, skierowane do sędziów i pracowników pierwszoinstancyjnych wydziałów cywilnych sądów okręgowych (jego wyniki omówiono w rozdziale III). Ze względu na niewielką liczbę wypełnionych ankiet³⁶ oraz znaczne rozbieżności pomiędzy wynikami badań ankietowych i aktowych³⁷, do dalszych szacunków prowadzonych na podstawie uzyskanych z nich wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością. W związku z tym zdecydowano się na prowadzenie analizy w trzech scenariuszach, skonstruowanych na podstawie wyników badań aktowych, wniosków z ankiet oraz opublikowanych badań.

³⁵ Nie dysponując dokładnymi danymi o wynagrodzeniach samych protokolantów przyjęto dla nich, omówione wyżej, oszacowane stawki wynagrodzeń urzędników sądowych. W analizach nie uwzględniono też, niezmiernie trudnego do oszacowania, czasu pracy, pracującego ewentualnie przy sprawie, asystenta sędziego.

³⁶ Zwłaszcza w przypadku sędziów – 32 ankiety.

³⁷ Ocenie wiarygodności danych służyło zwłaszcza pytanie o percepcje czasu trwania rozpraw w typowej sprawie rozwodowej – gdyż można je było zweryfikować z danymi pozyskanymi w toku badań aktowych (godziny rozpoczęcia i zakończenia rozpraw w protokołach). Jak wskazano w rozdziale III wyniki ankiet (zarówno wśród sędziów jak i urzędników) sugerują, że rozprawy trwają znacznie dłużej niż znajduje to odzwierciedlenie w protokołach.

W scenariuszu minimalnym, założono krótszy (ale bardziej wiarygodny, gdyż pochodzące z badań aktowych) czas trwania rozpraw. Przyjęto także, że sędzia na inne czynności potrzebuje tyle samo czasu co na rozprawę (wskazują na to wyniki ankiet). W przypadku urzędników, przyjęto, że pozostałe czynności trwają dwa razy dłużej niż rozprawa (na to, że trwają one dłużej wskazywały wyniki ankiety).

W scenariuszu uznanym za najbardziej prawdopodobny, także przyjęto czas trwania rozpraw pochodzący z badań aktowych. W przypadku innych czynności, założono, że trwają 2,5 godziny (mediana z badania ankietowego). W przypadku urzędników, przyjęto, że pozostałe czynności trwają 4 godziny (mediana z badania ankietowego).

W wariancie maksymalnym, czasy pracy sędziów i urzędników zaczerpnięto z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie³⁸. Oszacowany tam czas ma odzwierciedlać średni czas pracy konieczny do załatwienia sprawy rep. „C” w sądzie okręgowym. W ocenie autorów, z dużą dozą prawdopodobieństwa jest on zawyżony w kontekście analizy spraw rozwodowych³⁹, jednak celem szacunku maksymalnego jest określenie górnej granicy ewentualnych kosztów⁴⁰.

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

³⁸ Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”, <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf>.

³⁹ Sprawy rozwodowe stanowią, w skali kraju, ok. 70% spraw rep. „C” w sądach okręgowych i są uznawane za mniej pracochłonne – co znajduje odzwierciedlenie w wynikach badań ankietowych zaprezentowanych w rozdziale III.

⁴⁰ Dane dotyczące czasu pochodzące z badania obciążenia pracą przekraczają także szacunki uzyskane w toku badania ankietowego – co przemawia za traktowaniem ich jako górnej granicy.

Tabela 14. Podsumowanie scenariuszy czasu pracy sędziów, ławników i urzędników sądowych

		Wariant minimum	Wariant uznany za najbardziej prawdopodobny	Wariant maksimum
Sędzia	Rozprawa	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)	11,53 h (dane z projektu badania obciążenia pracą)
	Inne czynności	1,13 (założenie)	2,5 h (mediana z badania ankiet.)	
Ławnicy (2 os.)	Rozprawa	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)
	Inne czynności	0,57 h (założenie)	1,13 h (założenie)	1,13 h (założenie)
Protokolant/urzędnik	Rozprawa	1,13 h (z badań aktowych)	1,13 h (z badań aktowych)	8,75 h (dane z projektu badania obciążenia pracą)
	Inne czynności	2,26 h (założenie)	4 h (mediana z badania ankiet.)	

Podsumowując, koszty wynagrodzeń związanych z prowadzeniem sprawy o rozwód oszacowano, w wariacie najbardziej prawdopodobnym na 477,30 zł (w wariantach minimum i maksimum odpowiednio 307,30 zł i 1242 zł). Wyniki, wraz z udziałem poszczególnych kategorii kosztów, zaprezentowano w tabeli 15⁴¹.

⁴¹ Zwraca uwagę, że w zależności od przyjętego scenariusza, koszt czasu pracy sędziów waha się od 63 do 79% oszacowanej sumy – czyniąc tę kategorię najważniejszym komponentem kosztów rozpoznawania spraw rozwodowych. Jednocześnie, jak pokazuje tabela 48, koszty pracy odpowiadają za 90% łącznych szacunków kosztu rozpoznawania sprawy rozwodowej. Z faktem tym wiążą się dwie istotne implikacje – z jednej strony rozpoznawanie spraw rozwodowych w sądzie okręgowym wiąże cenne zasoby pracy, które mogłyby być przeznaczone na inne cele (np. zwiększenie sprawności rozpoznawania spornych spraw cywilnych). Z drugiej, ograniczenie wpływu spraw rozwodowych do sądów miałyby tylko niewielki wpływ na wysokość faktycznie ponoszonych wydatków budżetowych (gdyż, co oczywiste, nie towarzyszyłoby mu zmniejszenie wynagrodzeń sędziów) – por. analizy przedstawione w rozdziale V.

Tabela 15. Podsumowanie wyników szacunków kosztów czasu pracy sędziów, ławników i urzędników sądowych

		Wariant minimum	Wariant uznany za najbardziej prawdopodobny	Wariant maksimum
Sędzia	Rozprawa	96,76 (31%)	96,76 (20%)	987,31 (79%)
	Inne czynności	96,76 (31%)	214,08 (45%)	
Ławnicy (2 os.)	Rozprawa	20,70 (7%)	20,70 (4%)	20,70 (2%)
	Inne czynności	10,44 (3%)	20,70 (4%)	20,70 (2%)
Protokolant/urzędnik	Rozprawa	27,55 (9%)	27,55 (6%)	213,33 (17%)
	Inne czynności	55,10 (18%)	97,52 (6%)	
SUMA		307,3	477,3	1242,0

Kolejna kategoria kosztów – tym razem zmiennych (a więc zależących wprost od liczby i stopnia skomplikowania rozpoznawanych spraw rozwodowych) – to pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Należą do nich m. in. wynagrodzenia biegłych, kuratorów i tłumaczy przysięgłych. W rozumieniu u.k.s.c., stanowią one część kosztów sądowych – i jako takie powinny, co do zasady, być ponoszone przez strony. W praktyce, są one często pokrywane z zaliczek, uiszczanych przez strony (lub rozstrzygnięcie w ich sprawie zapada w wyroku), bywają one jednak przedmiotem zwolnienia od kosztów sądowych. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, możliwe jest wyróżnienie tych kosztów jako różnicy ustalonego w wyroku kosztu postępowania i uiszczonej opłaty sądowej⁴². W pełnej próbie (400 spraw) ich średnia wysokość wyniosła 95 zł.

Na podstawie badań aktowych można przyjąć, że w ok. 60% przypadków (40–80%) koszty te są pokrywane przez strony (w formie zaliczki lub po rozstrzygnięciu końcowym). Prowadzi to do podwyższenia szacunku wydatków budżetu państwa na rozpoznanie przeciętnej sprawy rozwodowej o ok. 38 zł (19-57 zł).

⁴² Z definicji zawartej w art. 2 ust. 1 u.k.s.c., koszty sądowe są sumą opłaty i wydatków.

Dodatkowo, należy uwzględnić wydatki budżetowe związane z wysyłką korespondencji. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, można oszacować średnią liczbę wysyłanych przez sąd przesyłek na poziomie 10 (połowa typowych obserwacji mieści się w przedziale 5-12, mediana 7). Przyjmując koszt doręczenia przesyłki ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru – ZPO na poziomie 1,20 zł⁴³, uzyskujemy szacowane średnie koszty korespondencji w sprawie o rozwód na poziomie 12 zł.

Reasumując, można szacować, że średnio sprawa rozwodowa kosztuje budżet państwa ok. 527,31 zł, przy czym koszt ten może wahać się od 338,32 zł (scenariusz minimalny) do 1311,04 zł (scenariusz maksymalny). Podsumowanie szacunku – wraz ze źródłami niepewności – prezentuje tabela 16.

Tabela 16. Oszacowane koszty typowego postępowania rozwodowego (w zł), ze wskazaniem źródeł niepewności szacunku

Kategoria kosztów	Scenariusz minimum	Scenariusz najbardziej prawdopodobny	Scenariusz maksimum	Źródła niepewności
Wynagrodzenia za udział w rozprawie	145,01	145,01	1242	Brak danych o rzeczywistym czasie pracy (dotyczy to zwłaszcza sędziów, których wynagrodzenia to ok. 2/3 wskazanych kwot) przyjęte scenariusze
Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	162,3	332,3		
Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.	19	38	57	Przyjęte scenariusze co do odsetka kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa (niepełne dane o ich rzeczywistym uiszczeniu przez strony)
Koszty korespondencji	12	12	12	Przyjęcie średniej liczby korespondencji
SUMA	338,32	527,31	1 311,04	

⁴³ Piotr Miączyński, Leszek Kostrzewski, *Poczta Polska doręcza listy sądowe. To koniec rewolucji*, „Gazeta Wyborcza” 01.03.2016, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147749,19699051,poczta-polska-doreczy-listy-sadowe-to-koniec-rewolucji.html>.

Przyjmując te wartości oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁴ można szacować, że **każdego roku koszty prowadzenia spraw o rozwód wynoszą ok. 48 mln zł (od 31 mln w scenariuszu minimalnym do 120 mln w scenariuszu maksymalnym).**

Można zatem stwierdzić, że uiszczane opłaty sądowe nie pokrywają ogółu kosztów ponoszonych przez budżet państwa w związku z prowadzeniem spraw rozwodowych (w szczególności kosztów wynagrodzeń zaangażowanych w to osób).

⁴⁴ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

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

Realizacja przedmiotowego projektu badawczego, obejmująca oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznawaniem spraw o rozwód, umożliwia analizę skutków finansowych propozycji reform, pojawiających się w debacie publicznej i w głosach ankietowanych w toku badania sędziów i urzędników. Do najistotniejszych należą: 1) propozycja rezygnacji ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej w sprawach zakończonych rozwodem na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie, 2) propozycja podwyższenia opłaty sądowej w sprawach rozwodowych, 3) postulat wyłączenia postępowań rozwodowych na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych (np. powierzenie ich notariuszom lub urządnom stanu cywilnego).

V. 1. Rezygnacja ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej

Ocenę skutków finansowych propozycji rezygnacji ze zwrotu z urzędu połowy opłaty sądowej w razie orzeczenia rozwodu lub separacji na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie umożliwiają dane przytoczone w części IV.3. Średnia wysokość uiszczanych obecnie opłat sądowych (nie uwzględniając zwrotu połowy opłaty) wynosi, według przeprowadzonych badań aktowych 427 zł. Jednocześnie, koszty związane z rozpoznawaniem spraw o rozwód (jak również – z dużą dozą prawdopodobieństwa wpływ spraw) nie uległyby zmianie.

Przyjmując zatem wskazaną wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁵ można szacować, że po rezygnacji ze zwrotu połowy opłaty, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 39 mln zł.** Jednocześnie, dochody w tej wysokości pozwoliłyby na pokrycie kosztów oszacowanych w wariantcie minimalnym (oraz ok. 80% pokrycie kosztów oszacowanych w wariantcie najbardziej prawdopodobnym).

⁴⁵ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

V. 2. Podwyższenie opłaty sądowej w sprawach o rozwód

Zgodnie z propozycjami zgłaszanymi przez sędziów w badaniu ankietowym (patrz podrozdział III.1.), rozważono propozycje podwyższenia opłaty stałej za sprawę o rozwód z 600 do 1000 zł, przy pozostawieniu obecnego systemu zwrotu połowy opłaty. Ocenę skutków finansowych tej propozycji przeprowadzono na podstawie wyników badań aktowych oraz następujących założeń:

- 1) w przypadkach, gdy strona powodowa uiściła opłatę w pełnej wysokości (600 zł), przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym uiściłaby opłatę 1000 zł⁴⁶,
- 2) w przypadkach, gdy strona uzyskała zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części, przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym także uzyskałaby zwolnienie (w przypadku zwolnień w części, zapłaciłaby taką samą kwotę),
- 3) w przypadkach, gdy zwrócono z urzędu połowę pobranej opłaty sądowej, przyjęto, że w hipotetycznym stanie prawnym także zwrócono by połowę opłaty.

Średnia wysokość uiszczanych opłat sądowych wyniosłaby wówczas 445 zł. Jednocześnie, koszty związane z rozpoznawaniem spraw o rozwód (jak również – z dużą dozą prawdopodobieństwa wpływ spraw) nie uległyby zmianie.

Przyjmując zatem wskazaną wartość oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁷ można szacować, że w wyniku podwyższenia opłaty stałej za sprawę o rozwód z 600 do 1000 zł, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 41 mln zł** – o 70% więcej niż obecnie. Jednocześnie, dochody w tej wysokości pozwoliłyby na pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie minimalnym (oraz w ok. 84% pokrycie kosztów oszacowanych w wariancie najbardziej prawdopodobnym).

⁴⁶ Nie uwzględniono więc sytuacji, w których strona dziś uiszczająca opłatę w pełnej wysokości, w hipotetycznym stanie prawnym uzyskiwałaby zwolnienie od kosztów sądowych. Brak podstaw do przypuszczeń, że sytuacje takie będą powszechne – jednak prezentowane szacunki mogą być z tego względu nieznacznie zawyżone.

⁴⁷ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

Połączenie tego wariantu z rezygnacją ze zwrotu połowy opłaty, zwiększyłoby (przy założeniach poczynionych w podrozdziałach V.1. i V.2.) średnią wysokość uiszczanych opłat sądowych do 702 zł – znacznie powyżej kosztów oszacowanych w wariantcie minimum i najbardziej prawdopodobnym. W tym przypadku, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 64 mln zł.**

V. 3. Wyłączenie rozwodów bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych

W odróżnieniu od ocenianych poprzednio propozycji, wyłączenie spraw o rozwód na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie z kognicji sądów powszechnych wpłynęłoby zarówno na dochody budżetowe z tytułu opłat sądowych, jak i koszty prowadzenia postępowań.

Na potrzeby szacunku skutków finansowych takiej zmiany, przyjęto, że z kognicji sądów zostałyby wyłączone sprawy spełniające łącznie następujące kryteria:

- 1) sąd nie rozstrzygał o winie rozkładu pożycia,
- 2) sąd nie rozstrzygał w zakresie władzy rodzicielskiej,
- 3) sąd nie rozstrzygał w zakresie kontaktów z dziećmi,
- 4) sąd nie rozstrzygał w zakresie alimentów,
- 5) sąd nie rozstrzygał w zakresie eksmisji jednego z małżonków,
- 6) sąd nie rozstrzygał w zakresie podziału wspólnego majątku.

Sprawy takie (nazywane dalej *rozwodami niespornymi*) stanowiły 34% badanej próby (136 spraw). Wyniki badania ankietowego (por. rozdział III) wskazują, że różnią się one od pozostałych spraw rozwodowych (nazywanych dalej *rozwodami spornymi*) pod względem czasochłonności. Można także oczekiwać, że przynoszą mniejsze dochody z tytułu opłat (np. ze względu na zwrot połowy opłaty sądowej z urzędu). Z tego względu, dokonanie szacunku wymaga powtórzenia podstawowych kalkulacji dochodowych i kosztowych w podziale na sprawy, które zostałyby wyłączone z kognicji sądów i na te, które by w niej pozostały.

Wyniki analiz pokazują, że w przypadku rozwodów spornych średni dochód budżetowy wynosił 288 zł, zaś przy rozwodach niespornych 244 zł (średnia w całej próbie to 273 zł). Przyjmując proporcję rozwodów niespornych (34% za reprezentatywną dla wpływu w całym kraju), oraz średni wpływ spraw rozwodowych⁴⁸ można szacować, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, **każdego roku z tytułu opłat sądowych w sprawach o rozwód do budżetu państwa wpływałoby ok. 17 mln zł (o 8 mln mniej niż obecnie).**

Należy oczekiwać, że rozwody niesporne będą wymagały mniej czasu pracy orzeczników (zwłaszcza w przypadku sędziów), oraz okażą się mniej kosztowne (np. ze względu na brak wywiadów środowiskowych). W związku z powyższym, konieczne jest skalkulowanie podstawowych kategorii kosztów omówionych w rozdziale IV, w podziale na rozwody sporne i niesporne.

Przeprowadzenie tych analiz wskazuje, że w przypadku rozwodów niespornych średni czas trwania rozprawy (posiedzenia) okazał się niemal trzy razy krótszy (odpowiednio 0,49 i 1,45 godziny – średnia w całej badanej próbie to 1,13 godziny). Przyjmując założenia scenariuszy minimalnego i maksymalnego z tabeli 14 rozdziału IV.3, prowadzi to do wniosku, że **wartość zaoszczędzonego czasu pracy sędziów wyniosłaby 2,6-8 mln zł (31-93 tys. roboczogodzin).**

W przypadku wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c., rozwody niesporne okazały się niemal dziesięciokrotnie mniej kosztowne. Ich średnia wysokość na sprawę wyniosła – dla rozwodów niespornych 14, zaś dla spornych 137 zł (w pełnej próbie 95 zł). Ponadto, rozwód niesporny wymagał wysłania średnio 6 przesyłek, zaś sporny 12 (średnia w całej próbie 10). Wyniki te podsumowuje tabela 17.

⁴⁸ Do obliczeń przyjęto zaokrąglony do setek średni wpływ spraw o rozwód w latach 2006-2015 (91 600).

Tabela 17. Oszacowane koszty typowego rozwodu spornego i niespornego (w zł)

Kategoria kosztów	Scenariusz minimum	Scenariusz najbardziej prawdopodobny	Źródła niepewności
Wynagrodzenia za udział w rozprawie	Niesporne 63 Sporne 186 Razem 145	Niesporne 63 Sporne 186 Razem 145	Brak danych o rzeczywistym czasie pracy (dotyczy to zwłaszcza sędziów, których wynagrodzenia to ok. 2/3 wskazanych kwot), przyjęte scenariusze
Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	Niesporne 70 Sporne 208 Razem 162	Niesporne 320 Sporne 338 Razem 332	
Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 uksc	Niesporne 3 Sporne 27 Razem 19	Niesporne 6 Sporne 55 Razem 38	Przyjęte scenariusze co do odsetka kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa – min 20%, prawdopodobnie 40% (niepełne dane o ich rzeczywistym uiszczeniu przez strony)
Koszty korespondencji	Niesporne 7,2 Sporne 14,4 Razem 12,0	Niesporne 7,2 Sporne 14,4 Razem 12,0	Przyjęcie średniej liczby korespondencji w próbie
SUMA	Niesporne 143 Sporne 436 Razem 338	Niesporne 397 Sporne 594 Razem 527	

Podsumowując, przyjęcie proporcji rozwodów niespornych (34%) oraz średniego wpływu spraw rozwodowych⁴⁹ prowadzi do wniosku, że po wyłączeniu rozwodów niespornych z kognicji sądów, **każdego roku łączne koszty postępowań rozwodowych wyniosłyby ok. 26-36 mln zł (o 5–12 mln mniej niż obecnie).**

W tym miejscu konieczne jest jednak rozróżnienie kategorii kosztów postępowania, zaprezentowanych w podrozdziale IV.1. Gros zmniejszenia kosztów rozpoznawania spraw wynikałoby bowiem z oszczędności czasu pracy orzeczników. Co oczywiste, oszczędności te nie zostałyby odzwierciedlone w wydatkach budżetowych – z powodu rozpoznawania mniejszej liczby spraw sędziowie nie zaczęliby mniej zarabiać. Przełożyłyby się one na usprawnienie funkcjonowania sądów wynikające z

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

„uwolnionego” czasu pracy sędziów rzędu 31–93 tys. roboczogodzin – w porównaniu do etatyzacji pionu dostrzegalna (choć nieprzekraczająca 10%) ilość.

W rozumieniu księgowym, rzeczywiste zmniejszenie wydatków budżetowych w części 15 – „Sądy powszechne” mogłoby wynikać wyłącznie z oszczędności na korespondencji i pokrywaniu wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Nie przekroczyłoby ono jednak pół miliona zł, a więc znikomej części wydatków sądów okręgowych.

Równocześnie, jak wskazano powyżej, spadek wpływu spraw rozwodowych o jedną trzecią oznaczałby zmniejszenie wysokości dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych (o ok. 8 mln).

Paradoksalnie zatem, ograniczenie kognicji prowadzące do oszczędności ekonomicznych/systemowych (korzystnego zmniejszenia obciążenia sędziów), okazałaby się nieopłacalne księgowo (zmniejszenie wydatków byłoby znacznie mniejsze niż zmniejszenie dochodów). Z drugiej strony, uwzględniając niską czasochłonność spraw, których mogłoby dotyczyć, z dużą dozą prawdopodobieństwa nie zmieniłoby zasadniczo sytuacji w pionie cywilnym sądów okręgowych.

INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Joanna Klimczak

**Koszty postępowań rodzinnych toczących się po
rozwodzie**

Warszawa 2016

Spis treści

I. Postępowania rodzinne toczące się po rozwodzie	6
II. Wyniki badania aktowego	13
II 1. Charakterystyka próby	15
II 2. Uczestnicy postępowań	20
II 3. Wniesione opłaty	23
II 5. Wydatki budżetowe w badanych sprawach	28
III. Oszacowanie kosztów postępowań rodzinnych toczących się po rozwodzie	35
III 1. Dochody budżetowe	36
III 2. Wydatki budżetowe	37

Wstęp

Niniejsze opracowanie jest częścią projektu zorientowanego na ustalenie rzeczywistych kosztów prowadzenia postępowań sądowych związanych z rozwodem i kontynuacją badania sekcji Analiz Ekonomicznych Wymiaru Sprawiedliwości Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych” z 2016 roku. Jego podstawowym celem jest oszacowanie dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznaniem wybranych rodzajów spraw rodzinnych i możliwych oszczędności związanych z ograniczeniem wpływu tych spraw dzięki zmianom w postępowaniach rozwodowych.

Do badania wybrano dwa typy postępowań sądowych prowadzonych przed sądami rodzinnymi – o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim. Pozostałe rodzaje spraw rodzinnych (np. o alimenty) uznano za niezwiązane bezpośrednio z orzeczeniem rozwodowym i w których nie należy spodziewać się istotnych zmian wynikających z modyfikacji wprowadzanych do postępowania rozwodowego¹. Jak już wskazano, celem badania jest oszacowanie ogólnych kosztów tego typu postępowań oraz ustalenie ilu z ich uczestników było uprzednio stronami postępowań rozwodowych. Aby zrealizować przyjęte zadanie przeprowadzono badanie aktowe oraz szacunek kosztów tych postępowań na podstawie zebranego materiału.

W tabeli 1 przedstawiono główne kategorie spraw rodzinnych rozpoznawanych przez sądy rejonowe. Nawet z tak prostego przeglądu wydaje się, że poszczególne ich rodzaje są niekiedy trudne do rozróżnienia i rozdzielenia. Dlatego w badaniu postanowiono traktować łącznie ich wybrane kategorie. I tak, do badania włączono

¹ Zgodnie z art. 58 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.) sąd w wyroku rozwodowym obligatoryjnie rozstrzyga o władzy rodzicielskiej nad wspólnym dzieckiem obojga małżonków oraz orzeka, w jakiej wysokości każdy z nich obowiązany jest do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka (wysokość alimentów). Uwzględnia też porozumienie małżonków o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem po rozwodzie, jeżeli jest ono zgodne z jego dobrem. Dlatego też należy spodziewać, że wszelkie sprawy rodzinne, które mogą toczyć się po rozwodzie między stronami tamtego postępowania będą dotyczyły ewentualnych zmian w tych rozstrzygnięciach, a nie rozstrzygnięć pierwszorazowych. Zrezygnowano również z analizowania postępowań w zakresie alimentów, gdyż uznano, że nie uda się rozróżnić spraw, w których wszczęcie takiej sprawy było wynikiem zmiany sytuacji materialnej uczestników i tych, w których w wyrokach rozwodowych orzeczono kwotę, co do której strony od razu nie były zgodne.

dwa rodzaje spraw o zmianę postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej – kategorie: „O zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie władzy rodzicielskiej i sposobie jej wykonania (art. 106 k.r. i op. – symbol 206)” oraz „O zmianę postanowienia w zakresie władzy rodzicielskiej (symbol 202a)”. Łącznie w 2015 r. sądy załatwiły z obu tych kategorii 15 304 spraw. Natomiast odnośnie do spraw dotyczących zmiany kontaktów z małoletnim wybrano kategorię „O zmianę kontaktów z małoletnim”. Liczba załatwionych spraw w 2015 r. tej kategorii wyniosła 5219. Zatem łącznie w 2015 r. zostało załatwionych 20 523 spraw w obu rodzajach wytypowanych do niniejszego badania. Analizowane postępowania należą do repertorium Nsm – najliczniejszej kategorii spraw rozpatrywanych przed sądami rodzinnymi, należy jednak podkreślić, że same stanowią niewielki odsetek (3,2%) ich łącznej liczby.

Tabela 1. Struktura głównych kategorii spraw rodzinnych załatwionych w 2015 r. przed sądami rejonowymi

Rodzaje spraw	n	%
OGÓŁEM	647 933	100,0
Sprawy procesowe – RC, w tym m.in.:	146 880	22,7
Alimenty (orzeczenia)	58 496	9,0
Zmiana orzeczeń w zakresie alimentów	45 457	7,0
O ustalenie wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego	16 991	2,6
Sprawy nieprocesowe – RNs	147 084	22,7
Sprawy Nsm, w tym m.in.:	225 978	34,9
Pozbawienie, zawieszenie, ograniczenie władzy rodzicielskiej	42 140	6,5
Przywrócenie władzy rodzicielskiej	4983	0,8
Umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej	4334	0,7
O rozwiązanie rodziny zastępczej	1097	0,2
Zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie władzy rodzicielskiej i sposobie jej wykonania (art. 106 k.r. i op.)	4946	0,8
O zmianę postanowienia w zakresie władzy rodzicielskiej	10 358	1,6
Ustalenie miejsca pobytu małoletniego	5535	0,9
Ustalenie kontaktów z małoletnim	16 687	2,6
O wykonanie kontaktów z małoletnim	1962	0,3
O zmianę kontaktów z małoletnim	5219	0,8
Sprawy inne ogólne – RCo	8231	1,3
Sprawy – Nmo	73 107	11,3
Sprawy pomocy sądowej – RCps	46 648	7,2
Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem (WSC)	5	0,0

Źródło: Sprawozdanie MS – S16 w sprawach rodzinnych z zakresu spraw cywilnych z wyłączeniem spraw nieletnich za rok 2015.

Warto także w tym miejscu odnotować łączną liczbę osób zatrudnionych w wydziałach rodzinnych sądów rejonowych. Jeśli chodzi o obsadę sędziów pionu rodzinnego, to liczba obsadzonych etatów (na ostatni dzień okresu statystycznego

2015 r.) wyniosła 998. Oprócz sędziów wydziały te dysponowały kadrą 1900 urzędników i 216 asystentów sędziów (liczba obsadzonych etatów na ostatni dzień okresu statystycznego w 2015 r.).

Należy również zauważyć, że na podstawie dostępnych danych ze sprawozdawczości statystycznej i budżetowej sądownictwa powszechnego nie sposób niestety ustalić poziomu wpływów z należności sądowych oraz szczegółowych wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem określonych rodzajów spraw². Ostatnie tego typu dane zostały przedstawione w roku 2013 i dotyczyły lat 2009-2010³. Wskazywały one, że głównymi kategoriami wydatków ponoszonych przez te sądy były: wynagrodzenia osobowe i pochodne (71,6%), wynagrodzenia i wydatki bezosobowe (umowy zlecenia i o dzieło, ryczałty, zwroty kosztów, wydatki na biegłych, tłumaczy, kuratorów stron, itp. – 8%) oraz koszty postępowania sądowego (7,6%). Z kolei w strukturze dochodów sądów największymi kategoriami były wpływy z opłat sądowych (74,7%) oraz wpływy z grzywien (20%). Dochody uzyskiwane przez wszystkie sądy rejonowe pozwalały na pokrycie 44% ich wydatków budżetowych⁴.

Niniejsze opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej – stanowiącej swoistą prezentację szerszego kontekstu rozpatrywanej problematyki – dokonano analizy wyników realizowanych w poprzednich latach w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości badań aktowych poświęconych sądowym postępowaniom rodzinnym. Drugi rozdział stanowi omówienie rezultatów badania aktowego przeprowadzonego w niniejszym projekcie. Zawarte w nim są podrozdziały dotyczące charakterystyki analizowanych spraw, charakterystyki uczestników postępowań rodzinnych, a także dochodów i kosztów uzyskanych i ponoszonych w sprawach w badanej próbie. W trzecim rozdziale, na podstawie zebranego materiału, przeprowadzono natomiast ekonomiczno-statystyczny szacunek kosztów tych postępowań.

² Por. M. Wild, M. Dziurda, P. Rylski, J. Sadowski, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania - wnioski de lege ferenda*, Warszawa 2014.

³ Por. A. Siemaszko i P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf>.

⁴ Ibidem.

I. Postępowania rodzinne toczące się po rozwodzie

Analiza badań z zakresu prawa rodzinnego, przeprowadzonych do tej pory przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, pozwoliła dostrzec problem w być może niewyczerpującym procesie dowodowym, który dotyczy przyszłej opieki nad dziećmi, w sprawach rozwodowych. Ponadto badania te wskazują, że znaczną liczbę uczestników spraw w przedmiocie władzy rodzicielskiej czy kontaktów z dzieckiem stanowią rozwiedzeni rodzice dziecka.

W raporcie z ostatniego badania wyroków rozwodowych, Maciej Domański pisze wręcz o „fasadowości postępowania w zakresie rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej i kontaktach z dzieckiem oraz niechęci wielu sądów do szczegółowego ujawnienia i zbadania szczegółowych okoliczności mogących wpływać na rozstrzygnięcie w tym zakresie”⁵. Autor przeprowadził badanie aktowe na próbie 23 spraw z uprawomocnionym orzeczeniem o pieczy naprzemiennej z 2014 r. Celem badawczym było ustalenie, czy i jak często sądy orzekające o rozwodzie przewidywały model pieczy naprzemiennej. W badaniu dokonano m.in. analizy przeprowadzonych w postępowaniach dowodów przed sądem. I tak wśród 23 spraw, kuratorzy sporządzili wywiad środowiskowy w 9 sprawach, opinia ROD-K znalazła się tylko w 5 sprawach, a opinia biegłego psychologa dotyczyła zaledwie 3 spraw. We wszystkich badanych postępowaniach tylko 3 rodzaje dowodów zostały przeprowadzone w każdej sprawie: przesłuchanie stron, odpis aktu małżeństwa, odpis aktu urodzenia wspólnego dziecka (dzieci). Jednak są to dowody przeprowadzane przez sąd obligatoryjnie i, co ważniejsze, nie dają pełnego obrazu sytuacji rodzinnej. Aby zobrazować tę praktykę autor cytuje wypowiedź sędziego z jednej z badanych spraw: „Jako egzemplifikację problemu można wskazać zdanie przewodniczącego, który w toku rozprawy zwracając się do stron stwierdził: *idźcie sobie do sądu rejonowego i zmieniajcie sobie [rozstrzygnięcie o władzy rodzicielskiej i kontaktach z dzieckiem – M.D.] (...) Sąd rodzinny stoi przed wami otworem*”⁶.

⁵ M. Domański, *Orzekanie o pieczy naprzemiennej w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2015, https://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Doma%C5%84ski%20M._Piecza%20naprzemienna.pdf, s. 91.

⁶ Ibidem.

Także w poprzednim badaniu Macieja Domańskiego znajdujemy przykłady słabości postępowania dowodowego w sprawach o rozwód. Opracowanie pt. „*Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*” zostało opublikowane w 21 tomie czasopisma „Prawo w działaniu”. Autor analizował sprawy, w których wyroki rozwodowe zapadły jako pierwsze w 2013 r., były prawomocne, a małżonkowie mieli wspólne małoletnie dzieci. Ostatecznie do badania skierowano akta 160 spraw z 12 sądów okręgowych. Jego celem było dokonanie oceny ilościowej i jakościowej orzeczeń sądów w przedmiocie władzy rodzicielskiej. W podsumowaniu badania czytamy: „Niezwykle istotnym, a być może podstawowym, problemem w zbadanych sprawach, który wydaje się istotną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była niezwykle słabość postępowania dowodowego. Należy przytoczyć kolejny raz odsetek 28% spraw, w których jedynym dowodem w zakresie rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej i kontaktach był dowód z przesłuchania stron. Zastrzeżenia budziła również «jakość» dowodów, które zostały przeprowadzone”⁷. Autor zwraca uwagę, że problem fasadowości postępowania dowodowego można wiązać ze słabością, którą nazywa „niewywiązywaniem się sądu rozwodowego z obowiązku działania jako sądu opiekuńczego”⁸. Miało się to przejawiać w dążeniu jedynie do rozwiązania małżeństwa – jako celu samego w sobie, i całkowitym pominięciu pozostałych kwestii, które wymagałyby uregulowania – w tym wykonywania władzy rodzicielskiej czy ustalenia sposobu wykonywania kontaktów z dzieckiem.

Na podobny problem zbyt wąskiego postępowania dowodowego w sprawach rozwodowych zwracała również uwagę Elżbieta Holewińska – Łapińska⁹. Celem jednego z jej badań było ustalenie jak wygląda w praktyce orzekanie o pozostawieniu pełnej władzy rodzicielskiej obojgu rodzicom oraz o kontaktach z dziećmi przy wyroku

⁷ M. Domański, *Powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców w wyroku rozwodowym*, „Prawo w działaniu” 2015, t. 21, s. 76.

⁸ Ibidem, s. 77.

⁹ E. Holewińska – Łapińska, *Pozostawienie władzy rodzicielskiej nad wspólnymi małoletnimi dziećmi obojgu rozwiedzionym rodzicom oraz rozstrzygnięcia o kontaktach z dziećmi w wyrokach rozwodowych*, Warszawa 2012, <https://www.iws.org.pl/pliki/files/E%20Holewi%C5%84ska%20Pozostawienie%20w%C5%82adzy%20rodzicielskiej%20nad%20wsp%C3%B3lnymi%20ma%C5%82oletnimi%20dzie%C4%87mi%20obojgu%20rozwi%C5%99dzionym%20rodzicom%20oraz%20rozstrzygni%C4%87cia%20o%20kontaktach%20z%20dzie%C4%87mi%20w%20wyrokach%20rozwodowych%202012.pdf>.

rozwodowym. Badanie było dwuetapowe. W pierwszym etapie, analizie poddane zostało 605 wyroków, z których okazało się, że w 42,5% sądy pozostawiły obojgu rozwiedzionym rodzicom pełną władzę rodzicielską. W drugim etapie badanie objęło 100 wylosowanych akt spraw, w których zapadło takie orzeczenie. Jak czytamy we wnioskach badania: „Większość sądów, których orzeczenia wydane w styczniu 2011 r. zostały zbadane, w sposób bardzo liberalny oceniała przesłanki przesądzające o możliwości pozostawieniu obojgu rodzicom władzy rodzicielskiej. (...) Sporadycznie były przeprowadzone dowody pozwalające na weryfikację braku zagrożenia dobra dzieci (np. z opinii ROD-K) oraz umożliwiające rzetelną prognozę, co do prawdopodobieństwa zgodnego współdziałania rodziców po rozwodzie w sprawach dzieci. W większości spraw postępowanie dowodowe mające przesądzić taką weryfikację było «symboliczne»”¹⁰.

Oprócz opracowań dotyczących wyroków rozwodowych, bardzo cenne, w kontekście tematu niniejszego opracowania, informacje wynikają z badań spraw rodzinnych – dzięki nim można np. sprawdzić, jaka liczba ich uczestników była uprzednio stronami postępowania rozwodowego.

W artykule „Realizacja prawa do kontaktów z dziećmi” prof. Holewińska – Łapińska zwraca uwagę na opinię Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka dotyczącą problematyki tytułowego przedmiotu – „wykonanie prawomocnych orzeczeń o kontaktach z dziećmi stanowi jeden z istotnych przejawów naruszeń Konwencji, co – w szczególności w świetle praktyki Fundacji – dotyczy sytuacji po rozwodzie rodziców”¹¹. Autorka przeprowadziła badania, które miały zweryfikować orzecznictwo dotyczące sposobu przymusowego wykonania orzeczenia o kontaktach z dzieckiem oraz ocenić jego skuteczność. W tym celu analizie poddano akta 100 spraw wykonawczych. W toku badania okazało się, że „kontakty, których nie mogli zrealizować wnioskodawcy, co do których były informacje o podstawie ich ustalenia, najczęściej (40%) były orzeczone w wyrokach rozwodowych”¹².

¹⁰ Ibidem, s. 141–142.

¹¹ E. Holewińska-Łapińska, *Realizacja prawa do kontaktów z dziećmi (w świetle wyników badania akt spraw postępowania wykonawczych)*, „Prawo w działaniu” 2011, t. 10, s. 6.

¹² Ibidem, s. 16.

Należy także przytoczyć opracowanie E. Holewińskiej – Łapińskiej opublikowane w 4 tomie „Prawa w Działaniu”¹³. Celem tego badania było sprawdzenie kim są osoby niebędące rodzicami dzieci, które ubiegają się o prawne uregulowanie styczności z małoletnimi oraz jakie są uzasadnienia rozstrzygnięć w tych sprawach. W tym celu zbadano akta 287 spraw o orzeczenie osobistej styczności z małoletnimi osobami innymi niż ich rodzice, w których postanowienie kończące postępowanie zapadło w 190 sprawach w 2005 r., a w 97 sprawach w 2006 r. Badanie pokazało, że najczęściej wnioskodawcami w tych postępowaniach byli dziadkowie dziecka – „W 287 zbadanych sprawach miały zostać ustalone kontakty z wnuczętami 264 babć i 188 dziadków, z tym że w 177 sprawach występowali oni wspólnie jako małżonkowie (sami lub z innymi osobami). W około 93% spraw miała być więc uregulowana styczność małoletnich z babcią, a w 65,5% – styczność z dziadkiem”¹⁴. Ważnym ustaleniem w badaniu było to, że choć najwięcej spraw zakończyło się umorzeniem postępowania (44%), to wśród nich aż 85% nastąpiło na skutek zawarcia przez strony ugody. Orzeczenie ustalające kontakty zapadło w 43% spraw, natomiast w 13% sąd postanowił oddalić wniosek.

Kolejne badanie wykonane w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości stanowiło analizę przyczyn nierealizowania w pełni orzeczenia (ugody) dotyczącego wykonywania kontaktów z dzieckiem. Badanie objęło 295 spraw. Źródło ustalenia kontaktów, których wnioskodawcy domagali się wykonywania w zbadanych sprawach ukazuje wyróżniającą się grupę spraw „porozwodowych”: „Kontakty, których wykonania dochodzono w zbadanych sprawach, były ustalone głównie w postępowaniach rozwodowych (116 spraw – 39,3%) – w tym w 78 prawomocnych wyrokach oraz w 38 przypadkach w trybie zabezpieczenia na czas postępowania o rozwód oraz w sprawach poświęconych ustaleniu kontaktów, jako głównemu przedmiotowi rozstrzygnięcia sądu (65 spraw – 22%)”¹⁵.

¹³ E. Holewińska-Łapińska, *Orzekanie o osobistej styczności z małoletnimi osobami innymi niż ich rodzice*, „Prawo w działaniu” 2008, t. 4.

¹⁴ Ibidem, s. 128.

¹⁵ E. Holewińska-Łapińska, M. Domański, J. Słyk, *Orzecznictwo w sprawach o wykonywanie kontaktów z dziećmi*, Warszawa 2015, [https://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Doma%C5%84ski%20M.,Holewi%C5%84ska-%C5%81api%C5%84ska%20E.,%20S%C5%82yk%20J._Wykonywanie%20kontakt%C3%B3w%20\(2\).pdf](https://www.iws.org.pl/pliki/files/kolor_IWS_Doma%C5%84ski%20M.,Holewi%C5%84ska-%C5%81api%C5%84ska%20E.,%20S%C5%82yk%20J._Wykonywanie%20kontakt%C3%B3w%20(2).pdf), s. 15-16.

Badania podobnej tematyki prowadził także w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości Jerzy Stryk. Jego wyniki analizy problematyki rozstrzygnięcia o istotnych sprawach dziecka w przypadku braku porozumienia rodziców zostały opublikowane w 14 tomie czasopisma „Prawo w Działaniu”. Do badań zakwalifikowano 166 akt spraw, które nadeszły wylosowane sądy rejonowe z całego kraju. Co ciekawe, okazało się, że w badanych sprawach „zdecydowanie najczęściej występowała sytuacja, w której wniosek o rozstrzygnięcie istotnej sprawy dziecka był kierowany przez jednego z rodziców będących po rozwodzie – 73 sprawy (44%). Często również rodzice dziecka nigdy nie byli małżeństwem – 54 sprawy (32,5%). Rodzice pozostawali w związku małżeńskim tylko w 17 przypadkach (10,2% spraw)”¹⁶. W postępowaniu dowodowym sądy najczęściej opierały swoje decyzje na wysłuchaniu wnioskodawcy i uczestnika postępowania. „Jeżeli chodzi o bardziej obiektywne źródła dowodowe w badanych sprawach, to sądy najczęściej korzystały z wywiadu środowiskowego kuratora sądowego. Miało to miejsce w 40 sprawach (24,1%), a więc w niespełna 25% spraw, co wydaje się liczbą niewielką. Pewnym zaskoczeniem okazało się niezwykle rzadkie korzystanie przez sądy z opinii RODK. Dowód ten został przeprowadzony w 5 sprawach (3%), a w 2 postępowaniach (1,2%) można było na podstawie akt stwierdzić, że sąd skorzystał z opinii RODK wydanej w innej sprawie”¹⁷. Także liczba przeprowadzonych mediacji zaskoczyła autora badania – w zbadanych sprawach miała ona miejsce zaledwie w 6 przypadkach. Biorąc pod uwagę, że najczęściej w sprawach rozstrzygających o istotnych sprawach dzieci uczestnikami są rodzice dzieci po rozwodzie autor wysnuwa ważny wniosek: „W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera postulat precyzyjnego formułowania wyroku rozwodowego w zakresie władzy rodzicielskiej, w tym precyzyjnego formułowania porozumienia o sposobie wykonywania władzy rodzicielskiej i utrzymywaniu kontaktów z dzieckiem. Są one kluczowe z punktu widzenia zakresu wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców, a co za tym idzie – stosowania omawianego przepisu”¹⁸.

¹⁶ J. Stryk, *Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w przypadku braku porozumienia rodziców (art. 97 § 2 k.r.o.)*, „Prawo w działaniu” 2013, t. 14, s. 96.

¹⁷ Ibidem, s. 110-111.

¹⁸ Ibidem, s. 119.

Dwa kolejne badania Elżbiety Holewińskiej – Łapińskiej zostały zrealizowane na skutek zlecenia Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości przez Departament Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości ustalenia przydatności opinii ROD-K w wybranych sprawach rodzinnych. Pierwsze opracowanie, które zostało opublikowane w 14 tomie „Prawa w Działaniu”, dotyczyło orzecznictwa w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej¹⁹. Badanie miało na celu ustalenie jakimi przesłankami kierują się sądy w tych sprawach. Po wylosowaniu 21 sądów rejonowych, zwrócono się do każdego z nich o przesłanie akt 5 spraw o pozbawienie władzy rodzicielskiej, w których został przeprowadzony dowód z opinii biegłych z ROD-K. Ostatecznie analizie poddano 62 sprawy dotyczące 96 małoletnich. Najczęściej matkami dzieci, których dotyczyły sprawy były panny (42,7%), w drugiej kolejności matki były rozwiedzione (32,3%), w związku małżeńskim pozostawała zaś 22,9%, a 2,1% było wdowami. Drugie z badań miało stanowić analizę orzecznictwa spraw o przywrócenie władzy rodzicielskiej nad dzieckiem²⁰. Jednak jak pokazała praktyka, większość sądów traktowała przywrócenie władzy rodzicielskiej szerzej, a zatem obejmowała nią wszystkie sprawy, których celem było „odzyskanie” pełnej władzy rodzicielskiej. W takiej sytuacji badanie objęło sprawy, w których 136 rodziców ubiegało się o „odzyskanie” pełni władzy rodzicielskiej nad dzieckiem, zakończonych w 2012 r. Wśród badanych akt 30 z nich (22,3% wszystkich badanych akt) dotyczyło przywrócenia władzy rodzicielskiej *sensu stricto* (art. 111 § 2 k.r.o.).

Jak już sygnalizowano na wstępie, niniejsze badanie ma na celu, między innymi, sprawdzenie czy postępowania w dwóch wybranych rodzajach spraw rodzinnych (o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim) mogą mieć faktycznie swoje źródło w nierzetelnie przeprowadzonych postępowaniach dowodowych przy orzekaniu rozwodów. Pozwalałoby to zweryfikować tezę, że brak szczegółowego rozstrzygnięcia kwestii władzy rodzicielskiej i kontaktów z małoletnim w wyroku rozwodowym przyczynia się do zwiększenia wpływu spraw rodzinnych – w badanym przypadku o zmianę w

¹⁹ E. Holewińska-Łapińska, *Orzecznictwo w sprawach o pozbawienie władzy rodzicielskiej*, „Prawo w działaniu” 2013, t. 14.

²⁰ E. Holewińska-Łapińska, *Orzecznictwo w sprawach o „odzyskanie” pełnej władzy rodzicielskiej*, Warszawa 2013, https://www.iws.org.pl/pliki/files/IWS_Orzecznictwo%20w%20sprawach%20o%20odzyskanie%20pe%C5%82nej%20w%C5%82adzy%20rodzicielskiej.pdf.

przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim. Możliwym rozwiązaniem tej sytuacji byłaby popularyzacja mediacji w postępowaniach rozwodowych. W założeniu, pozwoliłoby to nie tylko ograniczyć koszty samych postępowań rozwodowych, ale także zmniejszyć wpływ (w konsekwencji także koszty) niektórych spraw rodzinnych. Celem badania jest weryfikacja, czy taki mechanizm rzeczywiście mógłby doprowadzić do ograniczenia wydatków budżetowych – oraz oszacowanie skali takich oszczędności. Wymagało to, po pierwsze ustalenia jaka część postępowań o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz o zmianę kontaktów z małoletnim może być konsekwencją nieprecyzyjnych rozstrzygnięć w wyroku rozwodowym, oraz oszacowania kosztów takich postępowań.

Każdego roku w Polsce sądy orzekają średnio 66 tys. rozwodów. W 2015 r. można zauważyć największy wzrost liczby rozwodów od 2006 roku. W raporcie „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych” oszacowano, że „każdego roku koszty prowadzenia spraw o rozwód wynoszą ok. 48 mln zł (od 31 mln w scenariuszu minimalnym do 120 mln w scenariuszu maksymalnym)”²¹.

Przeprowadzone do tej pory badania aktowe dotyczące między innymi wykonywania kontaktów z małoletnimi oraz rozstrzygania o istotnych sprawach dziecka wykazują, że średni odsetek spraw, w których uczestnicy (rodzice dziecka) byli po rozwodzie stanowił około 40%. Jeśli przyjmiemy, że powodem składania wniosków w tych sprawach są „fasadowe” orzeczenia rozwodowe, w których sądy nie pochyliły się wystarczająco nad problemem władzy rodzicielskiej i kontaktów z dzieckiem, to koszty tych postępowań powiększają de facto oszacowane koszty postępowań rozwodowych.

²¹ P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, Warszawa 2016, <http://www.iws.org.pl/raporty-1/>, s. 35.

II. Wyniki badania aktowego

Przeprowadzone badanie aktowe miało za zadanie odpowiedzieć na dwa główne pytania badawcze: 1) Jaki jest łączny koszt postępowań sądowych w sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i o zmianę kontaktów z małoletnim? oraz 2) Ilu z ich uczestników było uprzednio stronami postępowań rozwodowych? (będzie to maksymalny szacunek negatywnych konsekwencji „fasadowych” rozstrzygnięć rozwodowych).

Listę tych pytań rozszerzono o kilka dodatkowych problemów: 1) W jakiej wysokości opłata od wniesionego wniosku jest ponoszona przez strony postępowania? 2) Jak często sąd wydaje postanowienie o zwolnieniu strony postępowania z opłaty od wniesionego wniosku? 3) Jakie rozstrzygnięcia wydaje sąd w ww. sprawach? 4) Czy sąd sporządza uzasadnienie wydanego orzeczenia? 5) Czy wydane przez sąd orzeczenia są zaskarżane przez strony postępowania? 6) Jakie koszty generują analizowane sprawy dla Skarbu Państwa?

Badanie przeprowadzono na dobranej losowo próbie dwóch rodzajów spraw: o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i o zmianę kontaktów z małoletnim. Ich losowanie przeprowadzono metodą warstwową. W pierwszym etapie ogólną liczbę 314 sądów rejonowych podzielono na 3 warstwy, ze względu na uporządkowaną ogólną liczbę załatwionych w 2015 r. spraw dwóch rozpatrywanych kategorii. Warstwa 1 – 218 sądów małych (od 6 do 87 spraw załatwionych), warstwa 2 – 60 sądów średnich (od 90 do 181), warstwa 3 – 11 sądów dużych (od 212 do 434). Drugi etap zakładał proporcjonalne losowanie 18 spośród 314 sądów. Z każdej warstwy przeprowadzono losowanie proste w programie SPSS. Do próby weszło 9 sądów małych, 6 średnich i 3 duże. Dla tak wylosowanej próby sądów, w trzecim etapie dobrano z każdego sądu liczbę spraw proporcjonalną do liczby załatwień każdego rodzaju, przy założeniu stworzenia dwóch osobnych prób po ok. 225 spraw. Ostatnim etapem było zaś zwrócenie się do każdego sądu o przysłanie do siedziby Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości określonej w losowaniu liczby spraw. W ten

sposób otrzymano i poddano analizie ogółem 422 sprawy, z czego 210 spraw o kontakty i 209 spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej²².

Do badania wykorzystano elektroniczną ankietę składającą się z 39 pytań, podzielonych na dwie grupy. Pierwsza dotyczyła rodzaju wnoszonej sprawy oraz tego kim byli jej uczestnicy. Zawarto w niej pytania o to, czy rodzice dziecka byli lub są małżeństwem (jeśli tak to także daty orzeczenia rozwodu i/lub zawarcia małżeństwa) oraz ilu dzieci dotyczyło postępowanie. Jeśli rodzice byli rozwiedzeni gromadzono dane o szczegółach orzeczenia rozwodowego (z uwzględnieniem faktu ustalenia winy, postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i o kontaktach z małoletnim, postanowienia w zakresie alimentów, eksmisji jednego z małżonków oraz podziału wspólnego majątku).

Druga grupa pytań dotyczyła przebiegu postępowania i związanych z nim kosztów. Gromadzono dane ogólne, takie jak data wniesienia wniosku, wydania orzeczeń kończących postępowanie (zarówno w I, jak i w II instancji) oraz wysokość wniesionej opłaty sądowej. Zbadano liczbę wydanych opinii biegłych powołanych w sprawie i sporządzonych wywiadów środowiskowych wraz z wysokością przyznanego postanowieniem wynagrodzenia za ich sporządzenie (odnotowano kwoty jakie ponosił w tym zakresie Skarb Państwa). Zanotowano liczbę posiedzeń sądu, łączny czas ich trwania, a także liczbę wysłanej w sprawie korespondencji. Wynotowywano również informacje o przyznanym wynagrodzeniu dla kuratora procesowego, zwrocie zarobku lub dochodu utraconego przez świadka w związku z koniecznością stawiennictwa, ustalonym koszcie postępowania, koszcie ustanowienia adwokata z urzędu oraz zastępstwa procesowego, a także dane o nałożonych w analizowanej sprawie grzywnach.

Niniejszy rozdział omawia szczegółowe wyniki przeprowadzonego badania aktowego, zgromadzone w celu dokonania oszacowania dochodów i wydatków budżetowych związanych z rozpoznaniem analizowanych typów spraw. Ze względu na tak postawiony główny cel badania, w kolejnych punktach rozdziału zostaną zaprezentowane wybrane charakterystyki rozpatrywanych postępowań. Poza

²² Pozostałe 3 sprawy okazały się połączone do wspólnego rozpoznania z obu badanych typów postępowań.

ogólnym opisem zbadanych spraw i ich uczestników, szczególnie istotne będą więc wnoszone opłaty i elementy odpowiedzialne za generowane wydatki budżetowe.

II 1. Charakterystyka próby

W omawianym badaniu analizie poddano 422 sprawy dotyczące dwóch wybranych typów postępowań prowadzonych przed sądami rodzinnymi. Ich rozłożenie w próbie okazało się niemal równomierne – 209 spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej i 210 o zmianę kontaktów z małoletnim. W 3 przypadkach sprawy były połączone do jednego rozstrzygnięcia z dwóch wniosków wymienionych wyżej typów postępowań. Zdecydowano się w tym miejscu analizować rozpatrywane sprawy łącznie, wyróżniając jednak istotne między nimi różnice. Warto podkreślić duży udział wśród badanych postępowań tych wszczętych z urzędu – 103 takie sprawy, czyli 24% badanych.

Tabela 2. Rodzaje spraw w próbie

	n	%
O zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej	209	49,5
O zmianę kontaktów z małoletnim	210	49,8
Połączone do wspólnego rozstrzygnięcia	3	0,7
Ogółem	422	100,0

W zdecydowanej większości (81%) uczestnikami postępowania byli rodzice dziecka, którego dotyczyła sprawa. W drugiej kolejności (8%) byli to rodzice/rodzic i inne osoby z rodziny (najczęściej dziadkowie). Co ważne, równie często uczestnikiem był jeden z rodziców (7%). Sprawy te warto opisać bardziej szczegółowo – najczęściej dotyczyły one matek (22 sprawy – 79%). Były to sytuacje gdy ojciec był nieznanym, nie można było ustalić jego miejsca pobytu i nie interesował się dzieckiem lub jeden z rodziców był pozbawiony władzy rodzicielskiej, podczas gdy drugi władzę rodzicielską miał ograniczoną. Ponadto w czterech przypadkach drugi rodzic nie żył w chwili wszczęcia postępowania. Sprawy te toczyły się między rodzicem, a placówkami, w których przebywało dziecko lub obejmowały próby zmiany orzeczenia nadzoru kuratora nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej przez pojedynczego rodzica. Niemal zawsze dotyczyły one zmiany we władzy rodzicielskiej (27 spraw),

tylko jedna była o zmianę kontaktów z dzieckiem. Znakomita większość tych spraw była wszczęta z urzędu (24 sprawy – 86%), w tym 9 razy na wniosek kuratora (najczęściej o uchylenie nadzoru kuratora). W czterech pozostałych sprawach wnioski złożyły matki (jedna z nich dotyczyła kontaktów z dzieckiem). Niemal wszystkie sprawy zakończyły się wyrokiem sądu (26 z 28 spraw), w jednej sąd oddalił wniosek, a w drugiej wniosek odrzucił z uwagi na toczące się równoległe postępowanie w sprawie o władzę rodzicielską.

W dwóch przypadkach uczestnikami postępowania były „osoby nie z rodziny”, czyli opiekun prawny i osoba stanowiąca rodzinę zastępczą. Obie sprawy były wszczęte z urzędu, o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej i zakończone wyrokiem sądu (ojciec nie interesował się, matka nie żyła). W jednej sprawie oznaczonej „inaczej” uczestnikami postępowania byli ciotka i wujek małoletnich oraz rodzinny dom dziecka (była to sprawa o kontakty z pięciorgiem małoletniego rodzeństwa).

Tabela 3. Uczestnicy badanych postępowań

	n	%
Oboje rodzice dziecka/dzieci	344	81,5
Rodzic i inna osoba z rodziny	32	7,6
Rodzic i inna osoba nie z rodziny	10	2,4
Inne osoby z rodziny	5	1,2
Inne osoby nie z rodziny	2	0,5
Pojedynczy rodzic	28	6,6
Inaczej	1	0,2
Ogółem	422	100,0

Co ciekawe, wśród badanych spraw pięciokrotnie zdarzyła się sytuacja, gdy kilka z postępowań dotyczyło tej samej rodziny. W czterech przypadkach tych samych uczestników dotyczyły dwie sprawy, natomiast w ostatnim, jedną rodzinę obejmowały 4 odrębne postępowania²³. Łącznie wszystkie 422 zbadane sprawy dotyczyły grupy 567 małoletnich. W znakomitej większości (73%) badane postępowania dotyczyły jednego dziecka.

W zbadanych sprawach najczęściej, bo w 253 przypadkach (60%) sądy zakończyły postępowanie wydając wyrok. Drugim w kolejności rodzajem wydawanego

²³ Sprawy: 351, 352, 353, 354. Rodzice żyli osobno, jedno dziecko. Wszystkie sprawy w przedmiocie władzy rodzicielskiej, wszystkie wszczęte z urzędu – brak wniesionej opłaty sądowej.

orzeczenia końcowego (113 spraw – 27%) było umorzenie postępowania ze względu na zawarcie przez strony ugody. Zarówno umorzenie postępowania z innych powodów (głównie z powodu cofnięcia wniosku przez wnioskodawcę – 15 spraw), jak i oddalenie wniosku przez sąd dotyczyło 5% zbadanych spraw. W 13 przypadkach (3%) postępowania kończyły się w inny sposób: 4 razy sąd zwrócił wniosek, 5 razy wniosek odrzucił, 3 razy sąd stwierdził brak podstaw do wszczęcia sprawy z urzędu, a jeden raz postanowił połączyć badaną sprawę z inną (brak jej akt wśród badanych spraw).

Tabela 4. Rodzaj orzeczenia kończącego postępowanie w I instancji

	n	%
Wyrok/postanowienie	253	60,0
Oddalenie wniosku	20	4,7
Umorzenie postępowania – ugoda	113	26,8
Umorzenie postępowania – inne powody	23	5,5
Inne	13	3,1
Ogółem	422	100,0

Postępowanie w zbadanych sprawach, od momentu złożenia wniosku do wydania orzeczenia w I instancji, trwało średnio 6 miesięcy. W połowie postępowań czas ten nie przekroczył 4 miesięcy. Najkrótsza sprawa trwała 2 dni (0,07 miesiąca – wniosek o kontakty z dzieckiem został odrzucony przez sąd²⁴), a najdłuższa 36 miesięcy.

Tabela 5. Czas trwania postępowania do wydania orzeczenia w I instancji (w miesiącach)

Średnia	6
Mediana	4
Minimum	0,07
Maksimum	36
N	422
Brak danych	3

Jedynie w 49 zbadanych sprawach (12%) sąd sporządził uzasadnienie wydanego orzeczenia. Średnio uzasadnienie liczyło 8 stron. Najkrótsze zawierało 2 strony, natomiast najdłuższe 25 stron. Połowa sporządzonych przez sądy uzasadnień nie przekroczyła ośmiu stron. Najczęściej sąd sporządzał uzasadnienie w

²⁴ Wniosek był opłacony – 40 zł, uczestnikami byli rodzice dziecka.

postępowaniach zakończonych wyrokiem (38 z 49 uzasadnień). Pozostałe 11 uzasadnień sądy sporządziły w sprawach następujących: zakończonych oddaleniem wniosku (7 spraw), umorzeniem postępowania ze względu na zawartą ugodę (3 sprawy) oraz w jednej sprawie gdzie sąd na podstawie art. 1099§1 k.p.c. odrzucił wniosek (uznał, że polskie sądy nie mają jurysdykcji w rozpoznawanej sprawie ²⁵).

Tabela 6. Czy w sprawie zostało sporządzone uzasadnienie wyroku/postanowienia

	n	%
Tak	49	11,6
Nie	373	88,4
Ogółem	422	100,0

W zbadanych aktach odnotowano jedynie 19 środków odwoławczych od orzeczenia sądu I instancji (4% badanych spraw). Podobnie jak w przypadku sporządzonych przez sąd uzasadnień, tak też jeśli chodzi o wniesione przez uczestników apelacje, najczęściej miały one miejsce gdy sąd I instancji wydał w sprawie wyrok (16 z 19 apelacji – 84%). Rodzaj orzeczeń sądu odwoławczego w tych sprawach rozłożył się równomiernie – w 8 przypadkach sąd oddalił apelację, a w 8 zmienił treść postanowienia sądu meriti. Natomiast w 3 pozostałych przypadkach, apelacje dotyczyły spraw, w których sąd I instancji oddalił wniosek. W dwóch postępowaniach apelacje te zostały oddalone, a w jednej sprawie sąd postanowił umorzyć postępowanie apelacyjne. Większość wniesionych apelacji (11 spraw – 58%) była wniesiona przez uczestników będących po rozwodzie.

Tabela 7. Orzeczenie sądu odwoławczego

	n	%
Oddalenie apelacji	10	2,4
Zmiana treści postanowienia	8	1,9
Umorzenie postępowania apelacyjnego	1	0,2
Ogółem	19	4,5
Brak apelacji	403	95,5
Razem	422	100

²⁵ Matka wniosła o pozbawienie władzy rodzicielskiej ojca dziecka. Jednak małoletni od 6 lat mieszkał za granicą, a ojciec nie złożył żadnej odpowiedzi na ten wniosek ani nie stawił się na rozprawie.

Aby oszacować koszty sądowe związane z wysyłąną w sprawie korespondencją, zbadano liczbę zwrotnych potwierdzeń odbioru znajdujących się w badanych aktach. Okazało się, że w 10 sprawach sądy nie przesyłały żadnej korespondencji. Średnio w aktach znajdowało się 11 potwierdzeń odbioru. W połowie zbadanych akt liczba przesłanej korespondencji nie przekroczyła 7 pism.

Wśród spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=209) średnio w jednym postępowaniu sądy przesyłały 8 dokumentów. Natomiast w sprawach o zmianę w kontaktach z małoletnim przeciętnie w trakcie jednej sprawy przesłano 12 pism. Najwyższa liczba przesłanej korespondencji dotyczyła spraw połączonych do jednego rozpoznania i wyniosła średnio 50.

Tabela 8. Korespondencja

	Władza rodzicielska	Kontakty z małoletnim	Połączone do jednego rozpoznania	Wszystkie (N=422)
Średnia	8,24	12,34	50	10,58
Mediana	6	9	56	7
Minimum	0	0	12	0
Maksimum	49	233	82	233
Suma	1722	2592	150	4464
N	209	210	3	422

Jedynie w 22 sprawach (6%), w trakcie postępowania sąd skierował uczestników do mediacji. W większości tych przypadków (68%) mediacja nie zakończyła się sukcesem – nie dochodziło do porozumienia lub strony/jedna ze stron nie wyraziła na nią zgody. Załedwie w 7 przypadkach mediacja w trakcie postępowania zakończyła się zawarciem przez strony ugody, którą zatwierdził sąd. Intersujące, że większość przypadków, w których sąd kierował strony do mediacji dotyczyła uczestników będących po rozwodzie (16 z 22 spraw – 73%). Jednak wśród nich tylko w 3 przypadkach stronom udało się zawrzeć ugode.

Przeciętnie akta w zbadanych sprawach liczyły 71 kart. Minimalna ilość to 5 kart, natomiast maksymalnie jedne akta miały 1248 kart. Akta w przedmiocie zmiany we władzy rodzicielskiej liczyły średnio 56 kart. Najkrótsza sprawa zajmowała 5 kart, a najdłuższa 454 karty. W sprawach o zmianę kontaktów z dzieckiem przeciętnie akta zawierały 76 kart. Minimalna liczba wynosiła 7 kart, maksymalna 373. Zdecydowanie

największą objętość zajmowały akta spraw połączonych do jednego rozpoznania – średnio 695 kart. Najobszerniejsze akta zawierały 1248 kart, a najkrótsze 52 karty.

II 2. Uczestnicy postępowań

Jednym z głównych celów niniejszego badania było sprawdzenie, w ilu przypadkach postępowania przed sądem rodzinnym w wybranych dwóch typach spraw dotyczą uczestników – rodziców dziecka po rozwodzie. Okazuje się, że w ponad połowie, bo w 230 zbadanych sprawach (54% badanych akt) rodzice małoletniego, którego dotyczyła sprawa byli rozwiedzeni. Zaledwie 27 spraw (6%) dotyczyło rodziców dziecka, którzy byli małżeństwem w trakcie postępowania. Warto jednak zauważyć, że niemal ¼ spraw (22%) dotyczyła rodziców, którzy nigdy nie byli w związku małżeńskim. Natomiast w 69 zbadanych aktach (16%) nie było informacji o obecnym lub przeszłym statusie cywilnym rodziców dziecka.

Tabela 9. Czy rodzice dziecka/dzieci są lub byli w związku małżeńskim

	n	%
Są obecnie	27	6,4
Są po rozwodzie	230	54,5
Są w separacji	3	0,7
Nie	93	22,0
Brak informacji	69	16,4
Ogółem	422	100,0

W omawianym badaniu brano pod uwagę dwa rodzaje postępowań rodzinnych. Spraw pierwszego typu – o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej było 209, w tym 114 z nich (54%) dotyczyło rodziców po rozwodzie. Drugiego rodzaju badanych spraw, czyli o kontakty z małoletnim było 210, z czego również w 114 sprawach (54%) rodzice dziecka byli rozwiedzeni²⁶. Do badań zostały włączone także 3 sprawy, które były połączone do jednego rozpoznania z dwóch wniosków obu badanych rodzajów spraw – 2 z nich dotyczyły rozwiedzionych rodziców dziecka. Podsumowując, we wszystkich zbadanych sprawach, 230 dotyczyło rodziców dziecka po rozwodzie. Jeśli chodzi o sprawy wszczęte z urzędu

²⁶ Liczba uczestników – rozwiedzionych rodziców dziecka jest tu większa niż w cytowanych badaniach w rozdziale I. Prawdopodobnie wynika to ze szczególnych kategorii badanych spraw.

(w całym badaniu było ich 103), to tylko w 32 przypadkach (31%) ich uczestnikami postępowania byli rozwiedzeni rodzice małoletniego.

Tabela 10. Rodzaj spraw wśród uczestników – rodziców dziecka po rozwodzie

	n	%
O zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej	114	49,6
O zmianę kontaktów z małoletnim	114	49,6
Połączone do wspólnego rozstrzygnięcia	2	0,9
Ogółem	230	100,0

Wśród zbadanych akt spraw, w których odnotowano rozwód rodziców małoletniego, 161 zawierało informację zarówno o dacie zawarcia małżeństwa jak i o dacie orzeczenia rozwodu. Na tej podstawie można stwierdzić, że małżeństwa - trwały średnio osiem lat, a połowa z nich przekroczyła 6 lat. Najkrótsze stażem małżeństwo zostało rozwiązane po roku, a najdłuższe po 24 latach.

Tabela 11. Długość trwania małżeństwa rozwiedzionych rodziców

Średnia	7,73
Mediana	6
Minimum	1
Maksimum	24
N	161

W 204 aktach spraw znajdowała się informacja o dacie orzeczenia rozwodu rodziców małoletniego. Na tej podstawie można było obliczyć, że wniosek w omawianych postępowaniach był składany po upływie średnio 41 miesięcy od dnia rozwodu (czyli prawie 3,5 roku). W połowie przypadków okres ten nie przekroczył 29 miesięcy. Najkrótszy odstęp wynosił jeden miesiąc (w jednej sprawie), a najdłuższy 158 miesięcy (13 lat).

Tabela 12. Czas od dnia rozwodu do wszczęcia analizowanej sprawy (w miesiącach)

Średnia	41,06
Mediana	29,50
Minimum	1
Maksimum	158
N	204

Z 230 postępowań, w których rodzice dziecka byli rozwiedzeni, w 145 przypadkach (63%) w aktach sprawy znajdował się odpis orzeczenia rozwodowego. Na podstawie analizy dostępnych wyroków można było wyciągnąć kilka wniosków. W każdym orzeczeniu rozwodowym sąd wydał postanowienie w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Najczęściej (90 spraw) rozstrzygnięcie to uznano za ogólne, natomiast w 55 przypadkach za szczegółowe. Rozstrzygnięciem ogólnym określono takie, w którym sąd tylko powierzył władzę rodzicielską i ustalił miejsce pobytu dziecka. W szczegółowym zaś sąd wskazywał ponadto, w jakim zakresie ogranicza władzę rodzicielską drugiemu rodzicowi – np. do współdecydowania o istotnych sprawach dziecka, takich jak wybór szkoły, zawodu, sposobu leczenia, zajęć pozalekcyjnych czy form odpoczynku.

Postanowienie o kontaktach z małoletnim znajdowało się w 98 orzeczeniach (68%). Najczęściej, bo w 63 przypadkach było to postanowienie szczegółowe, a w 35 ogólne. Warto zauważyć, że aż w 47 orzeczeniach rozwodowych (32%) sąd nie rozstrzygał w tym zakresie. Za szczegółowe ustalenie kontaktów z małoletnim uznano te, w których sąd określił konkretne dni w miesiącu wraz z godzinami, w jakich mają się one odbywać oraz okolicznościami (np. kto ma przyprowadzić i odebrać dziecko w ustalone miejsca). Ponadto sąd ustalał w jakich godzinach i na jakich zasadach dziecko będzie spędzać z rodzicami święta, ferie zimowe czy wakacje letnie z uwzględnieniem zasad, którymi mają kierować się rodzice przy ustalaniu szczegółów. Np. *w latach nieparzystych w święta Bożego Narodzenia od godz. 10:00 w Wigilię do drugiego dnia świąt godziny 17:00; latem 7 dni w terminie uzgodnionym z matką z trzymiesięcznym wyprzedzeniem, przy czym pozwanego zobowiązuje się do odbierania i przyprowadzania syna do miejsca jego zamieszkania*²⁷. Ogólne ustalenie kontaktów zawierało jedynie wskazanie liczby dni, niekiedy do ustalenia w szczegółach między rodzicami np. *w jeden, uzgodniony przez strony weekend w miesiącu, w sobotę i w niedzielę w godzinach od 10:00 do 18:00 każdego z tych dni, z prawem zabierania dzieci poza ich miejsce stałego*

²⁷ Sprawa nr 302.

*pobytu, bez obecności matki*²⁸. Nie były w nich ustalane kwestie świąt, wakacji, ani tego na kim spoczywa obowiązek przyprowadzania i odbierania dziecka.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że najczęściej gdy sąd w wyroku rozwodowym przyznawał władzę rodzicielską obojgu rodzicom, to wtedy jej pełnienie opisywał ogólnie. Podobna sytuacja dotyczyła rozstrzygnięcia o kontaktach z dzieckiem. W zbadanych orzeczeniach niemal zawsze (96%) sądy wydawały postanowienie w zakresie alimentów. Odnotowano tylko jeden przypadek postanowienia dotyczącego eksmisji jednego z małżonków oraz podziału wspólnego majątku. Najczęściej w zbadanych wyrokach rozwodowych sądy nie orzekały o winie (81%).

II 3. Wniesione opłaty

Zgodnie z art. 37 pkt. 2 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²⁹ (zwana dalej uksc) opłatę stałą w kwocie 100 złotych pobiera się od wniosku o zmianę wyroku orzekającego rozwód lub separację w części dotyczącej władzy rodzicielskiej. Natomiast w przypadku opłaty za wniosek w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim stosuje się art. 23 pkt. 1 uksc – Opłatę stałą w kwocie 40 złotych pobiera się od wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego lub samodzielnej jego części, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Wśród zbadanych spraw, tylko w 22 przypadkach (5%) sąd zwolnił wnioskodawcę z całości wnoszonej opłaty sądowej. Jednak brak opłaty dotyczył także 101 spraw, które były wszczęte przez sąd z urzędu. Natomiast w 6 przypadkach opłata sądowa nie została wniesiona z innych powodów (cofnięcie wniosku przed wniesieniem opłaty, zwrot wniosku przez sąd ze względu na nieuiszczenie opłaty lub niepobranie opłaty od wniosku o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej³⁰). Tak więc w

²⁸ Sprawa nr 386.

²⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 623).

³⁰ Art. 95, ust. 1, pkt 2 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 623).

badanych postępowaniach opłatę sądową w całości wpłacono w 271 przypadkach (64% wszystkich spraw).

Zwolnienie z całości wnoszonej opłaty sądowej w większości dotyczyło spraw o zmianę kontaktów z małoletnim – 15 z 22 spraw (68% wszystkich spraw ze zwolnieniem z wnoszenia opłaty). Większość uczestników postępowań, których sąd zwolnił z ponoszenia opłaty było rodzicami po rozwodzie (13 spraw – 59%).

Zwrócenie wniesionej opłaty sądowej miało miejsce w 22 postępowaniach (5% zbadanych spraw). Tylko w jednym przypadku opłata ta została zwrócona wnioskodawcy w całości³¹. Zwrot części wniesionej opłaty sądowej oznaczał zawsze zwrot połowy opłaty za wniosek i dotyczył 20 zbadanych postępowań – w tym jednej w przedmiocie władzy rodzicielskiej (zwrot 50 zł) oraz 19 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim (zwrot 20 zł). Ponadto w jednym przypadku sąd zwrócił $\frac{3}{4}$ wniesionej opłaty za wniosek³², tj. 30 zł (sprawa o zmianę w kontaktach).

Niemal wszystkie postępowania, w których sąd zwrócił połowę wniesionej opłaty sądowej (16 spraw – 80%) zakończyły się umorzeniem postępowania ze względu na zawarcie przez strony ugody. Pozostałe 3 sprawy zostały umorzone z powodu cofnięcia wniosku, a jedna zakończyła się wyrokiem sądu.

Tabela 13. Zwrot całości lub części wniesionej opłaty

	n	%
Tak, całość	1	0,2
Tak, połowę	20	4,7
Nie	271	64,2
Nie dotyczy (nie wniesiono opłaty)	129	30,6
Inaczej – $\frac{3}{4}$ opłaty	1	0,2
Ogółem	422	100,0

³¹ Sąd zwrócił wniosek o zmianę wyroku rozwodowego w przedmiocie władzy rodzicielskiej oraz całość wniesionej opłaty – 100 zł.

³² Decyzja sądu na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 2a uksc (trzy czwarte uiszczonych opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w pierwszej instancji oraz zarzutów od nakazu zapłaty, jeżeli w toku postępowania sądowego zawarto ugodę przed mediatorem po rozpoczęciu rozprawy).

Tabela 14. Opłaty wniesione w badanych postępowaniach

	n	%
Wniesiona w całości	271	64,2
Brak opłaty – sprawa z urzędu	101	23,9
Zwolnienie z opłaty w całości	22	5,2
Zwrot części (lub całości) wniesionej opłaty	22	5,2
Inne powody braku opłaty	6	1,4
Ogółem	422	100,0

Wśród wszystkich spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=209), w 7 przypadkach sąd zwolnił wnioskodawcę z opłaty w całości. Ponadto brak opłaty dotyczył 97 spraw wszczętych z urzędu oraz 4 spraw, gdzie brak ten wynikał z innych powodów³³. W sprawach tego typu wynotowano tylko 2 przypadki zwrotu wniesionej opłaty sądowej. Pierwszy był zwrotem opłaty w całości (100 zł), a drugi oznaczał zwrot jej połowy – 50 zł. W pozostałych 99 sprawach tego rodzaju opłata sądowa została uiszczona w całości.

Tabela 15. Wniesione opłaty sądowe w sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej

	n	%
Wniesiona opłata w całości	99	47,4
Brak opłaty – sprawa z urzędu	97	46,4
Zwolnienie z opłaty w całości	7	3,3
Zwrot części (lub całości) wniesionej opłaty	2	1,0
Inne powody braku opłaty	4	1,9
Ogółem	209	100,0

W badanej próbie było 210 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim. Wśród nich w 15 sprawach sąd zwolnił wnioskodawcę w całości z opłaty. Brak opłaty dotyczył też 4 spraw wszczętych z urzędu oraz dwóch przypadków innych powodów (cofnięcia wniosku przed wniesieniem opłaty). Zwrot części wniesionej opłaty dotyczył w tym typie postępowań 20 spraw. W 19 sprawach był to zwrot połowy opłaty (20 zł), a w jednej zwrot $\frac{3}{4}$ opłaty (zwrócono 30 zł). Zatem wśród badanych spraw o kontakty z małoletnim opłata sądowa została uiszczona w całości w 169 postępowaniach.

³³ W tym 2 zwroty wniosków przed uiszczeniem opłaty sądowej.

Tabela 16. Wniesione opłaty sądowe w sprawach o zmianę kontaktów z małoletnim

	n	%
Wniesiona opłata w całości	169	80,5
Brak opłaty – sprawa z urzędu	4	1,9
Zwolnienie z opłaty w całości	15	7,1
Zwrot części wniesionej opłaty	20	9,5
Cofnięcie wniosku przed wniesieniem opłaty	2	1,0
Ogółem	210	100,0

Jeśli chodzi o sprawy połączone do wspólnego rozpoznania, to we wszystkich trzech opłata sądowa została wniesiona w całości.

Na potrzeby niniejszych badań oprócz opłaty stałej za złożenie wniosku (40 zł za wnioski w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim i 100 zł za wniosek o zmianę postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej) do ogólnych opłat sądowych wliczane były także wydatki ponoszone przez uczestników w trakcie postępowania, takie jak: opłata za wniosek o zabezpieczenie, zażalenie na odrzucenie wniosku, opłata za apelację. I w takim szerszym ujęciu będzie rozumiana dalej opłata sądowa.

Opłata sądowa, wniesiona w postępowaniach, (N= 293³⁴) wynosiła średnio 68 zł³⁵. W połowie spraw nie przekroczyła ona 40 zł. Najniższa opłata wynosiła 30 zł, natomiast najwyższa 420 zł.

Tabela 17. Łączna kwota wniesionych w sprawach opłat sądowych

Średnia	68,26
Mediana	40
Minimum	30
Maksimum	420
N	293

Spośród 293 spraw, w których zostały wniesione opłaty sądowe, 101 dotyczyło zmiany rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, 189 zmiany kontaktów z

³⁴ Zbadane sprawy po odjęciu tych, w których sąd zwolnił z opłaty w całości, spraw z urzędu gdzie nie było opłaty oraz spraw bez opłaty z innych powodów – cofnięcie wniosku przed wniesieniem opłaty, zwrot wniosku przez sąd ze względu na nieuiszczenie opłaty lub niepobranie opłaty od wniosku o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej.

³⁵ Średnia dla wszystkich 422 spraw (obejmująca również te, w których opłaty nie wniesiono) wynosiła 47,4 zł.

dzieckiem i 3 postępowania połączone do jednego rozpoznania z obu badanych typów spraw. W pierwszej kategorii spraw przeciętna suma opłat wynosiła 86,53 zł. W połowie wniesionych spraw, kwota ta nie przekroczyła 100 zł. Najmniejsza wniesiona sumaryczna opłata to 40 zł, natomiast największa 200 zł. W drugiej kategorii – spraw o zmianę kontaktów z małoletnim – łączne opłaty sądowe wynosiły średnio 55,24 zł. W połowie spraw nie przekroczyły 40 zł (minimalnie 30 zł, maksymalnie 200 zł). W sprawach połączonych do wspólnego rozpoznania wniesiono dwie najwyższe kwoty opłat sądowych – 420 zł i 360 zł – trzecia wynosiła 40 zł.

Tabela 18. Łączna kwota opłat sądowych w poszczególnych typach spraw

	Władza rodzicielska (N=209)		Kontakty z małoletnim (N=210)		Połączone do jednego rozpoznania (N=3)		Wszystkie (N=422)	
Średnia	86,53		55,24		273,33		68,26	
Mediana	100		40		360		40	
Minimum	40		30		40		30	
Maksimum	200		200		420		420	
SUMA	8740		10440		820		20000	
W ilu sprawach wniesiono opłatę sądową	n	%	n	%	n	%	n	%
	101	48%	189	90%	3	100%	293	69%

W rozpatrywanych sprawach analizowano również dochody sądów z tytułu opłat kancelaryjnych. W badanej próbie opłata ta została wniesiona w 179 sprawach i średnio wynosiła 14 zł. Wśród postępowań w przedmiocie władzy rodzicielskiej opłata kancelaryjna została wniesiona w 67 sprawach i średnio wynosiła 10 zł. Natomiast w sprawach o kontakty z małoletnim wniesiono opłatę kancelaryjną w 109 postępowaniach, w kwocie o przeciętnej wysokości 14 zł. We wszystkich trzech sprawach połączonych do jednego rozpoznania została wniesiona opłata kancelaryjna. Najniższa wynosiła 6 zł, a najwyższa 254 zł.

Tabela 19. Opłaty kancelaryjne w poszczególnych typach spraw

	Władza rodzicielska (N=209)		Kontakty z małoletnim (N=210)		Połączone do jednego rozpoznania (N=3)		Wszystkie (N=422)	
Średnia	10		14		146,66		14,49	
Mediana	6		12		180		8	
Minimum	5		2		6		2	
Maksimum	72		76		254		254	
SUMA	652		1502		440		2594	
W ilu sprawach wniesiono opłatę kancelaryjną	n	%	n	%	n	%	n	%
	67	32	109	52%	3	100%	179	42%

W zbadanych sprawach sąd tylko jeden raz nałożył grzywnę. Była to sprawa w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Grzywna, w wysokości 200 zł, została nałożona na świadka, który nie stawiał się na rozprawę i nie poinformował o tym sądu³⁶.

II 5. Wydatki budżetowe w badanych sprawach

16 spośród zbadanych 422 postępowań sąd zakończył bez przeprowadzenia ani jednej rozprawy. Prawie połowa wszystkich spraw (201 – 48%) została rozpoznana na jednej rozprawie. Przeciętnie w badanych sprawach odbyły się dwie rozprawy (mediana także = 2), natomiast maksymalnie w jednej sprawie odbyło się ich aż 14. Łącznie we wszystkich zbadanych sprawach odbyły się 884 rozprawy. Średni czas trwania rozpraw w jednej sprawie wyniósł 80 minut (mediana = 49 minut). Wśród badanych akt tylko w 32 sprawach (8%) oprócz rozpraw odbyły się inne posiedzenia sądu (głównie wysłuchanie małoletniego). Najczęściej (24 z 32 przypadków) w jednej sprawie odbyło się jedno takie posiedzenie.

W omawianym badaniu znalazło się 209 spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Wśród nich w 7 przypadkach sąd zakończył postępowanie bez przeprowadzenia żadnej rozprawy. W pozostałych 202 postępowaniach odbyły się przeciętnie dwie rozprawy (średnia = 1,89, mediana = 1).

³⁶ Sprawa nr 428.

Średni czas trwania rozpraw w jednej sprawie wynosił 55 minut. Najkrótszy czas rozpraw dla jednego postępowania wyniósł 5 minut, a najdłuższy 422 minuty (ok. 7 godzin). Inne posiedzenia sądu miały miejsce w 20 sprawach tego typu (z 209, czyli 10%). Łącznie w sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej odbyły się 382 rozprawy.

W całym analizowanym materiale znalazło się 210 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim. W tej grupie w 9 przypadkach sądy zakończyły postępowanie bez żadnej rozprawy. W pozostałych sprawach odbyły się średnio dwie rozprawy (2,35), a maksymalnie 11. Przeciętny czas trwania rozpraw w jednym postępowaniu wynosił 92 minuty. Najkrótsza rozprawa trwała 10 minut, natomiast najdłuższa łącznie aż 486 minut (ok. 8 godzin). Inne posiedzenia sądu odbyły się jedynie w 12 sprawach tego rodzaju (6% postępowań o zmianę kontaktów z małoletnim). Łącznie w tych postępowaniach odbyły się 473 rozprawy.

Jeśli chodzi o sprawy połączone do jednego rozpoznania to we wszystkich trzech odbyły się rozprawy. Co więcej, w tym typie spraw odbyło się najwięcej rozpraw, a łączny czas ich trwania był najdłuższy – minimalny wyniósł 55 minut, natomiast maksymalny 1785 minut (ok. 30 godzin). Łącznie w postępowaniach tego typu odbyło się 29 rozpraw.

Tabela 20. Liczba rozpraw w poszczególnych typach spraw

	Władza rodzicielska (N=209)	Kontakty z małoletnim (N=210)	Połączone do jednego rozpoznania (N=3)	Wszystkie (N=422)
Liczba rozpraw	382	473	29	884
Średnia	1,89	2,35	9,67	2,18
Mediana	1	2	12	2
Minimum	1	1	3	1
Maksimum	9	11	14	14
W ilu sprawach nie było żadnej rozprawy	7	9	0	16

Tabela 21. Łączny czas trwania rozpraw w poszczególnych typach spraw (w minutach)

	Władza rodzicielska (N=209)	Kontakty z małoletnim (N=210)	Połączone do jednego rozpoznania (N=3)	Wszystkie (N=422)
Średnia	54,69	91,68	1020	80,14
Mediana	35	60	1220	49,50
Minimum	5	10	55	5
Maksimum	422	486	1785	1785
SUMA	11047	18428	3060	32535
Ile było spraw (po odjęciu postępowań, w których nie było rozpraw)	202	201	3	406

Powołanie biegłego przez sąd miało miejsce w 95 zbadanych sprawach (22% wszystkich). Najczęściej (89 z 95 spraw – 94%) w jednym postępowaniu była sporządzana przez biegłych jedna opinia. Łącznie w badanych sprawach biegli sporządzili 102 opinie. Średni koszt opinii biegłych w jednym postępowaniu wynosił 724,72 zł. Maksymalne wynagrodzenie biegłych w jednej sprawie to 1762,44 zł, a minimalne 30 zł (kwota wypłacona biegłemu za obecność w trakcie wysłuchania małoletniego). W 32 sprawach opłatę za opinie biegłych w całości pokryli uczestnicy postępowania. W pozostałych 63 postępowaniach koszt biegłych w sprawie w całości lub części pokrył Skarb Państwa. Co ciekawe, większość spraw, w których znajdowała się opinia biegłych (65 z 95 spraw – 68%) dotyczyła rodziców dziecka po rozwodzie.

Spośród wszystkich spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (209) jedynie w 26 przypadkach sąd zlecił sporządzenie opinii biegłym. Niemal zawsze była to jedna opinia (25 z 26 spraw). Jej średni koszt w jednym postępowaniu tego typu wynosił 741 zł. Natomiast kwota przeznaczona ze Skarbu Państwa na ten cel w jednej sprawie wynosiła średnio 547,63 zł.

Wśród 210 badanych spraw o zmianę kontaktów, w 67 przypadkach (32%) znajdowała się opinia biegłych. Średni koszt opinii biegłych w tym rodzaju spraw wynosił 711,45 zł, a przeciętna kwota przeznaczona na ten cel ze Skarbu Państwa – 330,89 zł. Jeśli chodzi zaś o sprawy połączone do jednego rozpoznania to w niemal

wszystkich (2 z 3 spraw) sąd zlecił sporządzenie biegłym opinii. W obu sprawach koszty opinii w całości pokrył Skarb Państwa (1040 zł i 875 zł)

Tabela 22. Wynagrodzenia biegłych w poszczególnych typach spraw

	Władza rodzicielska (N=209)	Kontakty z małoletnim (N=210)	Połączone do jednego rozpoznania (N=3)	Wszystkie (N=422)
Ile opinii biegłych	26	67	2	95
Średnia	741,25	711,45	957,50	724,72
Mediana	752,77	712,00	957,50	744,00
Minimum	31,97	30,00	875,00	30,00
Maksimum	1762,44	1452,73	1040,00	1762,44
<i>Braki danych</i>	2	2	0	4

Tabela 23. Wynagrodzenia biegłych pokryte ze Skarbu Państwa w poszczególnych typach spraw

	Władza rodzicielska (N=209)	Kontakty z małoletnim (N=210)	Połączone do jednego rozpoznania (N=3)	Wszystkie (N=422)
Ile opinii biegłych	26	67	2	95
Średnia	547,63	330,89	957,50	403,43
Mediana	573,49	279,45	957,50	301,74
Minimum	0	0	875,00	0
Maksimum	1209,94	1452,73	1040,00	1452,73
<i>Braki danych</i>	3	6	0	9
SUMA	12595,46	20184,43	1915	34694,89

Wywiady środowiskowe kuratorów znajdowały się w 227 badanych sprawach (54% wszystkich). Najczęściej (w 101 postępowaniach) sąd zlecił kuratorom sporządzenie tylko jednego wywiadu, przeciętnie w jednej sprawie sporządzili zaś dwa (mediana także = 2). Maksymalnie w jednym postępowaniu sąd zlecił sporządzenie 5 wywiadów. Łącznie kuratorzy przeprowadzili 403 wywiady środowiskowe.

Wśród wszystkich spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N= 209) wywiady środowiskowe znajdowały się w 115 (55%). Łącznie w tego rodzaju sprawach kuratorzy sporządzili 194 wywiady środowiskowe. Wśród badanych spraw o zmianę kontaktów z małoletnim (210) wywiady środowiskowe

znajdowały się w 110 postępowaniach (52%). W sumie we wszystkich zbadanych sprawach tego typu kuratorzy sporządzili 205 wywiadów środowiskowych. W sprawach połączonych do jednego rozpoznania wywiady środowiskowe znajdowały się w 2 z 3 spraw. W obu przypadkach były to dwa wywiady.

Tabela 24. Wywiady środowiskowe

	Władza rodzicielska (N=209)	Kontakty z małoletnim (N=210)	Połączone do jednego rozpoznania (N=3)	Wszystkie (N=422)
Średnia	1,69	1,86	2	1,78
Mediana	1	2	2	2
Minimum	1	1	2	1
Maksimum	5	5	2	5
SUMA	194	205	4	403
W ilu sprawach sporządzono wywiady środowiskowe	115	110	2	227

W 18 badanych postępowaniach został powołany kurator procesowy. W aktach czterech badanych spraw nie znajdowała się informacja o wysokości jego rachunku. W pozostałych przypadkach przeciętne wynagrodzenie dla kuratora procesowego wynosiło 125,71 zł, maksymalne 240 zł, a minimalne 80 zł.

Co istotne, niemal wszyscy kuratorzy procesowi (17 z 18 spraw) zostali powołani w sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (w 17 na 209 spraw – 8%). W sprawach o kontakty z małoletnim tylko w jednym przypadku został powołany kurator procesowy.

Tabela 25. Wynagrodzenie kuratorów procesowych

	Łączna suma wynagrodzeń kuratorów procesowych w sprawie	Suma wynagrodzeń kuratorów procesowych pokrytych ze Skarbu Państwa
Średnia	125,71	130,00
Mediana	100,00	100,00
Minimum	80,00	80,00
Maksimum	240,00	240,00
<i>Braki danych</i>	4	6
SUMA	1760,00	1560,00

Tabela 26. Wynagrodzenia kuratorów procesowych w poszczególnych typach spraw

	Władza rodzicielska (N=209)	Kontakty z małoletnim (N=210)	Wszystkie (N=422)
Ilu było kuratorów procesowych	17	1	18
Średnia	127,69	100	125,71
Mediana	100	100	100
Minimum	80	100	80
Maksimum	240	100	240
<i>Braki danych</i>	4	0	4
SUMA	1660	100	1760
Suma pokryta ze Skarbu Państwa	1560	0	1560

W 6 badanych postępowaniach świadkowie zwrócili się do sądu o zwrot zarobku lub dochodu utraconego z powodu stawiennictwa na rozprawie. Przeciętnie zwrot dla świadka wynosił 61 zł. Najmniejsza kwota o jaką zwrócił się świadek to 18 zł, a największa 156 zł. Łącznie w badanych sprawach sądy zwróciły świadkom kwotę 366,90 zł. O zwrot tych kosztów zwrócił się tylko jeden świadek w sprawie o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (64,48 zł). W sprawach o zmianę kontaktów z dzieckiem zwrot kosztów dla świadków miał miejsce w 4 przypadkach i wyniósł łącznie 227,20 zł. Natomiast w sprawach połączonych do jednego rozpoznania zwrot dla świadków został przyznany jeden raz, w wysokości 75,22 zł.

Koszty adwokata z urzędu / zastępstwa procesowego, pokryte przez Skarb Państwa, dotyczyły jedynie 4 ze wszystkich badanych postępowania – w tym jednego w przedmiocie władzy rodzicielskiej (147 zł) i trzech w sprawach o kontakty z dzieckiem (łącznie 600 zł).

W trzech sprawach o kontakty z małoletnim znajdował się rachunek dla mediatorów za przeprowadzoną w postępowaniu mediację stron (105 zł, 187 zł, 209,10 zł). Wszystkie rachunki zostały pokryte ze Skarbu Państwa. Cztery kolejne sprawy zawierające dodatkowe koszty dotyczyły przedmiotu władzy rodzicielskiej. W jednej sprawie znajdowały się dwa rachunki za konwojowanie ojca dziecka z zakładu karnego na badanie do RODK i na rozprawę – 162,98 zł i 147,10 zł. Obydwa rachunki zostały pokryte przez Skarb Państwa. W kolejnych aktach pojedynczych spraw znalazły się następujące rachunki: na kwotę 187,38 zł dla zawodowego kuratora sądowego za wykonanie przymusowego odebrania małoletniej z domu

rodzinnego do placówki, za „czynności komorników niebędące czynnościami egzekucyjnymi” – 98,79 zł. , oraz zwrot kosztów dojazdu dla ławników – 142,12 zł³⁷. Wszystkie zostały pokryte przez Skarb Państwa.

W zbadanych sprawach sądy praktycznie nie orzekały w wyrokach w przedmiocie wysokości kosztów sądowych – miało to miejsce jedynie w 8 przypadkach. Średni koszt został ustalony na 153 zł, a łącznie wyniósł on 1224,49 zł. Połowa z tych spraw (4) dotyczyły zmiany postanowienia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (łącznie 671,25), a połowa zmiany kontaktów z małoletnim (łącznie 553,24). Tak niewielka grupa przypadków nie pozwala na miarodajne wnioskowanie w zakresie orzekania przez sądy o kosztach sądowych w badanych sprawach.

³⁷ Sprawa nr 225. To był jedyny przypadek zwrotu dla ławników. Sprawa była wszczęta w marcu 2015 r., a wyrok zapadł w marcu 2016 r. Ponieważ od sierpnia 2015 r. w badanych typach postępowań nie powinni już uczestniczyć ławnicy, ten koszt nie będzie uwzględniany w końcowym szacunku.

III. Oszacowanie kosztów postępowań rodzinnych toczących się po rozwodzie

Prowadzone w tym rozdziale analizy zostały oparte na trzech podstawach teoretycznych, zaczerpniętych z raportu „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych”. Pierwszym było przyjęcie odmiennej terminologii niż w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych³⁸. W myśl tej ustawy, „koszty sądowe” definiowane są z perspektywy strony postępowania, jako opłaty i wydatki uiszczane przez stronę i stanowiące część kosztów procesu. Tymczasem część tych kosztów – np. opłaty – stanowią jednocześnie dochody budżetu państwa. W niniejszym opracowaniu zaś, *„przez koszty postępowania sądowego [...] rozumiemy zatem wszelkie wydatki (nie mylić z wydatkami, o których mowa w art. 2 ust. 1 u.k.s.c.) budżetowe na przeprowadzenie czynności niezbędnych do osądzenia takiej sprawy. W tym rozumieniu, obejmują one zatem takie kategorie jak: wynagrodzenia orzeczników i urzędników sądowych, koszty obiegu dokumentów, koszty opinii biegłych oraz przeprowadzenia wywiadu środowiskowego itp. Z kolei przez dochody budżetowe związane z prowadzeniem spraw [...] rozumiemy kwoty uiszczane przez strony na rachunek sądu. Obejmują one zatem opłatę stałą, opłaty kancelaryjne, [...] itp.”*³⁹

Drugim, było wyróżnienie kilku kategorii kosztów postępowania sądowego: wynagrodzeń sędziów, wynagrodzeń urzędników, wydatków związanych z prowadzonym postępowaniem (wynagrodzenia biegłych, kuratorów sądowych, kuratorów procesowych, zwrotów dla świadków, kosztów adwokata z urzędu/zastępstwa procesowego, wynagrodzenia mediatora, koszty dodatkowe jak np. koszt konwoju uczestnika na sprawę) i koszty korespondencji. Tym samym zaś analizy nie uwzględniają katalogu kosztów utrzymania całego systemu sądownictwa powszechnego, czyli m.in. kosztów utrzymania budynków (czynsze, opłaty za wynajem, media, sprzątanie i ochronę) i administracji sądów. Niewielka liczba w

³⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych..., *op.cit.*

³⁹ Por. P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych, op.cit.*, s. 24.

jakiej występują badane sprawy uzasadnia pominięcie tych kosztów – nie wpływają one znacząco na potrzeby związane z pracą sądów.

Trzecim natomiast, było przeprowadzenie analiz dla minimum dwóch, możliwych do wyodrębnienia ze względu na różne źródła danych, wariantów. Rozróżnienie to uznano za konieczne przy braku dokładnych danych o kluczowych kategoriach kosztów.

III 1. Dochody budżetowe

Wysokość opłat stałych pobieranych od wniosków w analizowanych sprawach oraz szczegółowe kwestie zwrotu całości lub części tej opłaty zostały określone w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴⁰. Nie powtarzając już w tym miejscu ustaleń dotyczących kwot opłat w badanych postępowaniach, dokonanych w poprzednim rozdziale, należy tylko nadmienić, że łącznie pobrano w nich z tego tytułu 20 000 zł. W 209 sprawach o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej pobrano 8 740 zł, a w 210 o zmianę kontaktów z małoletnim 10 440 zł. Dodatkowo, w 3 przypadkach spraw połączonych do jednego rozstrzygnięcia z dwóch wniosków wymienionych wyżej typów postępowań 820 zł. Tym samym więc, biorąc pod uwagę wszystkie sprawy danego typu, a więc także te, w których opłata z różnych względów nie została pobrana, ich średnia wysokość wynosiła 41,82 zł dla sprawy o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, 49,71 zł dla sprawy o zmianę kontaktów z małoletnim oraz 273 zł dla spraw połączonych do jednego rozstrzygnięcia. W dalszych obliczeniach 3 badane sprawy połączone do wspólnego rozpoznania zostały dodane do spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej (N=212). W tej sytuacji łączny dochód tej kategorii spraw wynosi 9760 zł (w tym 200 zł za uiszczoną grzywnę), a średni dochód w jednej sprawie 46 zł.

Jeśli chodzi o uiszczone opłaty kancelaryjne to ich średnia wysokość wynosiła 14 zł. W 212 sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej przeciętna wysokość opłaty kancelaryjnej wyniosła 15,60 zł, natomiast w 210 sprawach o zmianę kontaktów z dzieckiem przeciętna kwota uiszczonej opłaty kancelaryjnej wyniosła 14 zł.

⁴⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, *op.cit.*

We wszystkich obliczeniach dochodów budżetowych średni dochód na jedną zbadaną sprawę został pomnożony przez liczbę załatwionych spraw danego rodzaju w 2015 r., tj. dla postępowań o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej – 15 304, o kontakty z małoletnim – 5219, a razem dla wszystkich spraw przez liczbę 20 523.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej kwoty oraz liczbę wszystkich załatwionych spraw danego typu w 2015 r. można szacować, że łączny roczny dochód budżetu państwa z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych w rozpatrywanych dwóch typach spraw wynosi 1 108 242 zł (przeciętnie 54 zł na sprawę)⁴¹. Jednocześnie zaś we wszystkich sprawach, w których uczestnicy lub rodzice małoletnich byli rozwiedzeni łączny dochód z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych wyniósł 16 292 zł (średnio 70,83 zł na sprawę).

Na podstawie powyższych danych można szacować, że średnio złożenie wniosku w sprawie o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej oznacza dochód z tytułu opłaty sądowej i kancelaryjnej w wysokości 51 zł. Przyjmując tę kwotę oraz ilość załatwionych spraw tego typu w 2015 r. średni roczny dochód budżetu państwa z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych w tych sprawach wynosi 780 504 zł.

Na podstawie wskazanych informacji można oceniać, że złożenie wniosku w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim przeciętnie wytwarza dochód z tytułu opłaty sądowej i kancelaryjnej w kwocie 57 zł. Biorąc pod uwagę tę kwotę oraz liczbę załatwionych spraw tego rodzaju w 2015 r. można szacować, że średni roczny dochód budżetu państwa z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych w badanych postępowaniach wynosi 297 483 zł.

III 2. Wydatki budżetowe

Jak już wyżej wskazywano, na potrzeby niniejszych analiz wyodrębniono trzy główne rodzaje wydatków budżetowych związanych z prowadzeniem rozpatrywanych postępowań sądowych: 1) wynagrodzenia sędziów i urzędników sądowych, 2)

⁴¹ W tym obliczeniu 3 sprawy połączone do jednego rozstrzygnięcia zostały dodane do spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej.

wydatki związane z prowadzonym postępowaniem (wynagrodzenia biegłych, kuratorów sądowych, kuratorów procesowych, itp.) i 3) koszty korespondencji.

We wszystkich obliczeniach wydatków średni koszt na jedną zbadaną sprawę został pomnożony przez przywoływaną wcześniej liczbę załatwionych spraw w badanym przedmiocie w 2015 r.

Do oszacowania kwoty wynagrodzeń orzeczników i pracowników administracyjnych zaangażowanych w rozpoznawanie analizowanych postępowań potrzebne były dane o przeciętnej liczbie godzin pracy każdej z tych osób nad jedną sprawą oraz średnich stawkach godzinowych. Na podstawie przeprowadzonych badań aktowych, można było dokładnie obliczyć przeciętny czas trwania rozpraw (wynosił on 55 min, czyli 0,92 h w sprawie o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej, 92 minuty, czyli 1,53 h w sprawie o zmianę kontaktów z małoletnim oraz 1020 minut, czyli 17 h w sprawie „połączonej”⁴²). Zgodnie z art. 47 par. 1 i art. 509 k.p.c. (po zmianach obowiązujących od 29 sierpnia 2015 r.), skład orzekający w rozpatrywanych w niniejszym opracowaniu sprawach (nieprocesowych) obejmuje jednego sędziego zawodowego⁴³. W szacunkach nie uwzględniano więc udziału w postępowaniu ławników (wystąpili oni w jednej z analizowanych spraw o zmianę rozstrzygnięcia w zakresie władzy rodzicielskiej rozpatrywanej przed 29 sierpnia 2015 r.). Dodatkowo, w rozprawie uczestniczy protokolant⁴⁴.

Oczywiście jednak czas pracy sędziego i urzędników sądowych, konieczny do rozpoznania sprawy sądowej nie kończy się na udziale w rozprawach. *„W czasie pracy przewodniczącego składu sędziowskiego należy uwzględnić zapoznawanie się z dokumentacją, podejmowanie decyzji czy wydawanie zarządzeń i postanowień. Z kolei w przypadku urzędników wykonywanie zarządzeń – np. tworzenie pism i ich wysyłkę, czy prowadzenie akt sprawy. Czynności te nie znajdują jednak*

⁴² Na potrzeby ostatecznego szacunku kosztów, sprawy „połączone” dodano do spraw o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej. Wtedy czas trwania rozpraw w sprawie tej kategorii wynosił średnio 69 minut, czyli 1,15 h.

⁴³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822).

⁴⁴ Nie dysponując dokładnymi danymi o wynagrodzeniach samych protokolantów przyjęto dla nich, omówione dalej, oszacowane stawki wynagrodzeń urzędników sądowych. W analizach nie uwzględniono też, niezmiernie trudnego do oszacowania, czasu pracy, pracującego ewentualnie przy sprawie, asystenta sędziego.

bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach sądowych⁴⁵. Nie dysponując dokładnymi danymi o czasie poświęcanym przez sędziów i urzędników sądowych na pozostałe, poza udziałem w rozprawach, czynności podejmowane w sprawach przyjęto dwa warianty szacunku. W pierwszym, tak zwanym minimalnym założono, że sprawy rodzinne wymagają zarówno od sędziego, jak i urzędnika sądowego dodatkowych aktywności trwających minimum dwukrotnie więcej czasu niż ten poświęcany na przeprowadzenie rozpraw. Szacunek ten wynika ze specyfiki sądu opiekuńczego, w którym postępowanie jest mniej sformalizowane niż w innych wydziałach i można podejrzewać, że większa część pracy sędziego przebiega poza formalnymi rozprawami. W wariancie maksymalnym, czasy pracy sędziów i urzędników zaczerpnięto z przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości badania obciążenia pracą grup zawodowych w sądownictwie⁴⁶. Celem tego badania było oszacowanie czasu, który ma odzwierciedlać średni czas pracy konieczny do załatwienia sprawy rep. „Nsm” – wynosił on łącznie 4,37 h dla sędziego i 7,57 h dla urzędnika sądowego⁴⁷.

W toku niniejszego projektu nie dysponowano niestety aktualnymi danymi o wysokości przeciętnych wynagrodzeń sędziów i pracowników administracyjnych sądów rejonowych. Można jednak oszacować jego aktualną wysokość na podstawie danych prezentowanych w badaniu „Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego”⁴⁸ oraz „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych”⁴⁹. Według ustaleń Siemaszki i Ostaszewskiego średnie miesięczne uposażenie sędziów (wraz z dodatkowym rocznym wynagrodzeniem – tzw. trzynastą pensją) w

⁴⁵ P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, op.cit., s. 30.

⁴⁶ *Raport podsumowujący projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”*, s. 262, <http://kurator.webd.pl/wp-content/uploads/2014/01/Raport-Podsumowuj%C4%85cy-Zadania-4.pdf>.

⁴⁷ Analizowane sprawy stanowią jedynie 9% wszystkich spraw z repertorium Nsm, jednak można podejrzewać, że pod względem pracochłonności nie odbiegają one od pozostałych z tej kategorii.

⁴⁸ A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, op.cit.

⁴⁹ P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, op.cit.

sądach rejonowych w latach 2009-2010 wynosiło 8520 zł, a analogicznie obliczone średnie miesięczne uposażenie urzędników i pracowników obsługi – 3578 zł.

Ci sami autorzy podawali, że średnie wynagrodzenie sędziego orzekającego w sądzie okręgowym w latach 2009-2010 wynosiło 10,8 tys. zł miesięcznie (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne). Z kolei według sprawozdań RB-70 za 2015 r. analizowanych w raporcie „Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych” już 13,7 tys. zł. Zmiana ta bardzo dokładnie uwzględnia mechanizm ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów (patrz art. 91 u.s.p.⁵⁰), zgodnie z którym tempo ich wzrostu wynosi ok. 4% rok do roku. Gdy ten sam mechanizm wzrostu wynagrodzeń zastosuje się do średniej stawki ustalonej dla sędziów sądów rejonowych w latach 2009-2010 (8520 zł) można oszacować wysokość ich przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w roku 2015 na 10 781 zł. Przyjmując w dużym uproszczeniu, że sędzia pracuje średnio 8 godzin dziennie, przez 5 dni w tygodniu⁵¹, oszacowana stawka godzinowa wyniosłaby 67,38 zł.

W przywoływanym już badaniu Jońskiego, Ostaszewskiego i Włodarczyk-Madejskiej ustalono, że przeciętne wynagrodzenie urzędników sądowych sądów okręgowych (wliczając dodatkowe wynagrodzenie roczne) pozostało na zbliżonym poziomie między latami 2009-2010 a rokiem 2015⁵². Tym samym więc jako przewidywaną wysokość wynagrodzenia urzędników sądów rejonowych dla roku 2015 przyjęto tę z badania Siemaszki i Ostaszewskiego – 3578 zł. Przyjmując ośmiogodzinny dzień pracy, pięć dni w tygodniu, prowadzi to do szacunku na poziomie ok. 22,36 zł za godzinę.

Kolejna rozpatrywana kategoria kosztów to pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c., czyli m. in. wynagrodzenia biegłych i kuratorów. W obliczeniach uwzględniono oszacowaną łączną kwotę związaną z zaangażowaniem kuratorów

⁵⁰ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.).

⁵¹ Por. jednak art. 83 u.s.p.

⁵² Por. P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, op.cit.

sądowych⁵³ do przeprowadzania wywiadów środowiskowych w analizowanych sprawach. W szacunku tym przyjęto wartość jednego wywiadu na 74,95 zł, czyli 4% kwoty bazowej określonej w art. 14 ustawy budżetowej na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r.⁵⁴ – na taką bowiem zostało „wycenione” przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez kuratora społecznego w art. 91 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych⁵⁵.

Jak można zobaczyć w tabeli 27, suma wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. obciążających Skarb Państwa dla wszystkich badanych 422 postępowań wynosi 68 670,99 zł, co pozwala szacować, że jedna badana sprawa generowała koszty z tego tytułu w wysokości 162,73 zł. Biorąc pod uwagę szacowany dla całej próby badawczej dochód z jednej sprawy (54 zł), można stwierdzić, że nie tylko wydatki nie zostały przez niego pokryte, ale trzykrotnie go przewyższają.

Suma wydatków pokrytych ze Skarbu Państwa w sprawach w przedmiocie władzy rodzicielskiej wyniosła 31 793,51 zł. Tak więc średnio jedno postępowanie w zakresie władzy rodzicielskiej generowało wydatki dla Skarbu Państwa w wysokości 149,97 zł. To oznacza, że w tym rodzaju spraw, dochód na jedną sprawę (51 zł) także nie pokrywał wydatków obciążających Skarb Państwa.

Suma wydatków pokrytych ze Skarbu Państwa w sprawach o kontakty z małoletnim (210 spraw) wyniosła 36877,48 zł. Przeciętne wydatki Skarbu Państwa w sprawie wynosiły więc 175,61 zł. To oznacza, że średni dochód na jedną z badanych spraw tego rodzaju (56,87 zł) nie tylko nie pokrywa wydatków obciążających Skarb Państwa, ale jest od niego trzykrotnie mniejszy.

Wśród 212 spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej, w 116 uczestnikami postępowania byli rodzice dziecka po rozwodzie. Suma wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. pokrytych ze Skarbu Państwa w tych sprawach wyniosła 21 970,68 zł. Można zatem szacować, że średni koszt postępowania o zmianę we władzy

⁵³ Kuratorzy w Sądach Rejonowych pracują na etacie, w związku z czym zaszłaby potrzeba sprawdzania, jak dużą część ich zadań stanowią badane sprawy. Racjonalniej było zatem wziąć ryczał z rozporządzenia i policzyć wywiady.

⁵⁴ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278 z późn. zm.).

⁵⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych. (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 795 z późn. zm.).

rodzicielskiej, którego uczestnikami byli rozwiedzeni rodzice dziecka wynosił 189,40 zł.

Spośród 210 badanych spraw o zmianę kontaktów z małoletnim, 114 z nich dotyczyło uczestników postępowania – rodziców dziecka po rozwodzie. Łączny koszt wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. pokrytych ze Skarbu Państwa w tych sprawach wyniósł 22 407,05 zł. Można szacować, że średni koszt postępowania o zmianę kontaktów z dzieckiem, którego uczestnikami byli jego rozwiedzeni rodzice wynosił więc 196,55 zł.

Okazuje się, że aż 65% wydatków Skarbu Państwa w badanych sprawach rodzinnych generują uczestnicy postępowań – rodzice dziecka po rozwodzie.

Tabela 27. Wydatki w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c. pokryte ze Skarbu Państwa

	Łączny koszt w badaniu (zł)		
	Władza rodzicielska ⁵⁶	Kontakty z małoletnim	Razem
Wynagrodzenia biegłych pokryte ze Skarbu Państwa	14510,46	20184,43	34694,89
Oszacowany koszt wywiadów środowiskowych	14840,1	15364,75	30204,85
Wynagrodzenie kuratorów procesowych	1560	-	1560
Zwrot dla świadków	139,70	227,20	366,90
Koszt adwokata z urzędu / zastępstwa procesowego	147	600	747
Wynagrodzenie dla mediatorów	-	501,10	501,10
Koszt konwoju uczestnika postępowania	310,08	-	310,08
Rachunek kuratora za odebranie małoletniej	187,38	-	187,38
Zwrot za czynności komorników niebędące czynnościami egzekucyjnymi	98,79	-	98,79
SUMA:	31793,51	36877,48	68670,99
SUMA w postępowaniach toczących się po rozwodzie	21970,68	22407,05	44377,73

Trzecim i ostatnim rodzajem analizowanych wydatków są koszty wysłanej przez sądy korespondencji. Łącznie we wszystkich sprawach sądy wysłały 4464 pism, co

⁵⁶ Dodane 3 sprawy połączone do jednego rozpoznania

oznacza koszt równy 5356,80 zł⁵⁷. W 212 sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej sądy przesyłały 1872 pism, co powoduje koszt w kwocie 2246,40 zł. Natomiast w 210 sprawach o zmianę kontaktów z małoletnim sądy przesyłały 2592 pism, co oznacza wydatek 3110,40 zł. Tym samym więc, biorąc pod uwagę wszystkie sprawy danego typu, a więc także te w których sądy nie wysłały żadnej korespondencji, ich średnia wysokość wynosiła 10,60 zł dla sprawy o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie władzy rodzicielskiej (w tym 11,30 zł dla rozwiedzionych uczestników) i 14,81 zł dla sprawy o zmianę kontaktów z małoletnim (w tym 14,32 zł dla rozwiedzionych uczestników tych spraw).

Podsumowując, można szacować, że średnio sprawa o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej kosztuje budżet państwa 470,17 zł (w wariacie maksymalnym – 624,28 zł). Natomiast sprawa o zmianę kontaktów z małoletnim obciąża budżet państwa na przeciętnie 599,62 zł (w wariacie maksymalnym – 654,13 zł). Podsumowanie prezentowanych obliczeń zostało przedstawione w tabeli 28. Zwraca uwagę duża zbieżność obu oszacowanych wariantów, niewątpliwie związana między innymi z przyjęciem tych samych kwot dla wydatków budżetowych i kosztów korespondencji. Z kolei największa kategoria kosztów postępowań sądowych, czyli wynagrodzenia sędziów orzekających⁵⁸, oparta została na bardzo zbliżonych danych o czasie ich pracy wynikających z przeprowadzonego badania aktowego i przyjętego założenia oraz raportu podsumowującego projekt „Przeprowadzenie badania i opracowanie raportu wraz z rekomendacjami: analiza obciążenia pracą i opracowanie standardów pracy dla wszystkich grup zawodowych w sądownictwie”. Tym samym zaś uwiarygadnia to uzyskane wyniki i dokonane szacunki.

⁵⁷ Przyjmując koszt doręczenia przesyłki ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru – ZPO na poziomie 1,20 zł, za: Piotr Miączyński, Leszek Kostrzewski, Poczta Polska doręcza listy sądowe. To koniec rewolucji, „Gazeta Wyborcza” 01.03.2016, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147749,19699051,poczta-polska-doreczy-listy-sadowe-to-koniec-rewolucji.html>.

⁵⁸ Por. P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, K. Joński, *Koszty postępowań sądowych w sprawach rozwodowych*, *op.cit.*

Tabela 28. Podsumowanie wyników oszacowania kosztów analizowanych postępowań (w zł)

Kategoria kosztów		Wariant minimalny	Wariant maksymalny
Postępowania w przedmiocie zmiany rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej			
Sędzia	Wynagrodzenia za udział w rozprawie	1,15 h * 67,38 zł = 77,49 zł	4,37 h * 67,38 zł = 294,45 zł
	Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	2,30 h * 67,38 zł = 154,97 zł	
Urzędnik	Wynagrodzenia za udział w rozprawie	1,15 h * 22,36 zł = 25,71 zł	7,57 h * 22,36 zł = 169,26 zł
	Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	2,30 h * 22,36 zł = 51,43 zł	
Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.		149,97	149,97
Koszty korespondencji		10,60	10,60
SUMA		470,17	624,28
SUMA w postępowaniach toczących się po rozwodzie		510,30	664,41
Postępowania w przedmiocie zmiany kontaktów z małoletnim			
Sędzia	Wynagrodzenia za udział w rozprawie	1,53 h * 67,38 zł = 103 zł	4,37 h * 67,38 zł = 294,45 zł
	Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	3,06 h * 67,38 zł = 206,18 zł	
Urzędnik	Wynagrodzenia za udział w rozprawie	1,53 h * 22,36 zł = 34,21 zł	7,57 h * 22,36 zł = 169,26 zł
	Wynagrodzenia za pozostały czas pracy nad sprawą	3,06 h * 22,36 zł = 68,42 zł	
Pokrycie wydatków w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.k.s.c.		175,61	175,61
Koszty korespondencji		14,81	14,81
SUMA		602,23	654,13
SUMA w postępowaniach toczących się po rozwodzie		620,07	674,58

Biorąc pod uwagę prezentowane wartości oraz liczbę załatwionych spraw w obu badanych kategoriach w 2015 r., możemy szacować, że rocznie średnie koszty prowadzenia spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej wynoszą ok. 7 195 481,68 zł (w wariantcie maksymalnym 9 553 981,12 zł) natomiast przeciętnie

roczne koszty prowadzenia spraw o zmianę kontaktów z małoletnim wynoszą ok. 3 143 038,37 zł (w maksymalnym wariancie 3 413 904,47 zł). Oznacza to, że łączne dochody w badanych postępowaniach pokrywają jedynie około 10% łącznych kosztów Skarbu Państwa związanych z ich przeprowadzeniem.

Wśród 212 spraw o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej znalazło się 116 postępowań (55%), których uczestnikami byli rozwiedzeni rodzice dziecka. Łączny dochód tych spraw z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych wyniósł 9476 zł. Oznacza to, że przeciętnie wniosek w tej kategorii przynosił dochód 82 zł. Natomiast średni koszt jednej takiej sprawy wyniósł 510,30 zł (w wariancie maksymalnym 664,41 zł).

Przyjmując powyższe kwoty oraz szacowaną liczbę załatwionych rocznie spraw (55% z wszystkich 15 304 załatwionych w 2015 r.) czyli 6887, średnio roczne koszty tych postępowań wyniosły 3 514 334,04 zł (maksymalnie 4 575 791,67 zł). Natomiast średni roczny dochód w tej kategorii to 564 734 zł. Oznacza to, że przeciętnie rocznie Skarb Państwa jest obciążony różnicą kosztów, których nie pokrywa dochód w tych sprawach w wysokości ok. 2 949 600,04 zł.

Spośród 209 spraw o zmianę kontaktów z małoletnim, 114 z nich (54%) dotyczyło uczestników – rodziców dziecka po rozwodzie. Łączny dochód tych spraw z tytułu opłat sądowych i kancelaryjnych wyniósł 6816 zł. Oznacza to, że przeciętnie wniosek w tej kategorii przynosił dochód 60 zł. Natomiast średni koszt jednej takiej sprawy wyniósł 620,07 zł (w maksymalnym wariancie 674,58 zł).

Przyjmując powyższe kwoty oraz szacowaną liczbę załatwionych rocznie spraw (54% z wszystkich 5219 załatwionych w 2015 r.) czyli 2401, średnie roczne koszty tych spraw wyniosłyby 1 488 788,07 zł (w wariancie maksymalnym 1 619 666,58 zł). Natomiast średni roczny dochód 144 060 zł. Oznacza to, że średnio rocznie Skarb Państwa pokrywa różnicę z tytułu prowadzenia tych spraw w wysokości ok. 1 344 728,07 zł.

Łącznie kwota, wynikająca z różnicy między dochodem a kosztem prowadzenia spraw rozwiedzionych rodziców dziecka w obu badanych kategoriach wynosi 4 294 328,11 zł i może zostać uznana za maksymalny szacunek kosztów, które wynikają z „fasadowych” orzeczeń rozwodowych – czyli tych, w których treść

orzeczenia niewystarczająco (bądź w ogóle) nie objęła ustaleń dotyczących opieki nad dzieckiem.

Do powyższej kwoty, na podstawie dotychczas zrealizowanych badań, można dodać sprawy o rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka (art. 97 § 2 k.r. i op.⁵⁹). Biorąc pod uwagę liczbę załatwionych spraw tego typu w 2015 r. (3269⁶⁰) przeliczoną na szacowany udział tych, które, jak podawał Stryk⁶¹, dotyczyły rozwiedzionych rodziców dziecka – 44% – otrzymujemy liczbę 1831 spraw. Korzystając z oszacowanego w tym opracowaniu dochodu i kosztu w porozwodowych sprawach o zmianę w przedmiocie władzy rodzicielskiej, przeciętny dochód z jednej sprawy wyniósłby 82 zł, a średni koszt jednej takiej sprawy wyniósł 510,30 zł (w maksymalnym wariancie 664,41 zł).

Na podstawie tych danych możemy szacować, że średnio rocznie rozstrzygnięcia o istotnych sprawach dziecka przynoszą dochód 150 142 zł (82 zł * 1831). Przy czym sprawy te generują średnio rocznie koszty w wysokości 934 359,30 zł (a w wariancie maksymalnym – 1 216 534,71 zł). Na tej podstawie można wnioskować, że średnio rocznie Skarb Państwa pokrywa różnicę kosztów tych spraw w wysokości ok. 784 217,30 zł. Takie obliczenia stanowią przykład, jak na podstawie oszacowanych w niniejszym opracowaniu danych można prowadzić kolejne analizy tego typu.

Warto zwrócić uwagę na znaczny udział w badaniu spraw wszczętych przez sąd z urzędu – 103 sprawy (24%). Ich liczba w postępowaniach w badanym przedmiocie nie wydaje się aby mogła ulec zmniejszeniu. Często były to sprawy, w których kurator sądowy wnosil o zmianę postanowienia o nadzorze nad wykonywaniem władzy rodzicielskiej nad dzieckiem albo reprezentant placówki, w której przebywało dziecko wnosil o weryfikację w przedmiocie władzy rodzicielskiej rodziców. Można zatem powiedzieć, że postępowania wszczęte z urzędu były najczęściej kolejnym krokiem w machinie nadzoru i opieki państwa nad dziećmi, które miały nieszczęście się w niej

⁵⁹ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.).

⁶⁰ Sprawozdanie MS – S16 w sprawach rodzinnych z zakresu spraw cywilnych z wyłączeniem spraw nieletnich za rok 2015. Liczba spraw: Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w razie braku porozumienia między rodzicami (art. 97 § 2 k.r. i op.) (z wyłączeniem s. 246, 247, 248).

⁶¹ J. Stryk, *Rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka w przypadku braku porozumienia rodziców* (art. 97 § 2 k.r.o.), *op.cit.*, s. 96.

znaleźć. Ponad 1/5 badanych spraw (22%) dotyczyła uczestników – rodziców dziecka nie będących w związku małżeńskim. Ich liczba w postępowaniach rodzinnych także raczej nie ulegnie zmianie – są to najczęściej związki, które uległy rozpadowi, a rodzice nie mieszkają już razem. W takich sprawach ustalenie przed sądem dotyczące np. kontaktów z dzieckiem często jest niezbędne do funkcjonowania w nierzadko i tak już napiętej sytuacji między rodzicami. Ponadto, część spraw, które znalazły się w próbie badawczej były kolejnymi już sprawami tej samej rodziny w danym przedmiocie. Oznacza to, że jest grupa osób, która ma na tyle skomplikowaną sytuację rodzinną, że kilkakrotnie powraca do roli stron w postępowaniu przed sądem rodzinnym. To także więc jest pula badanych postępowań, której raczej nie ograniczą nawet najlepsze rozstrzygnięcia rozwodowe.

Uwagę przykuwa fakt, że w przypadku rozwiedzionych uczestników postępowań wnioski w badanych sprawach były składane średnio po 41 miesiącach od dnia rozvodu (czyli po prawie 3,5 roku). Oczywiście część spraw, które zostały objęte badaniem były kolejnymi sprawami o zmianę ustalenia, które było już przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego po rozwodzie rodziców. Jednak nawet po odjęciu tych spraw wciąż czas, który minął od rozvodu do złożenia wniosku w badanych sprawach pozostaje dość długi⁶². To wskazuje, że powodem wszczęcia badanych spraw niekoniecznie było niedokładne orzeczenie rozwodowe, które wymagałoby szybkiej modyfikacji w zakresie władzy rodzicielskiej, czy ustalenia kontaktów z dzieckiem.

Co więcej zdarzały się przypadki, gdzie badana sprawa dotyczyła zmiany zawartej wcześniej ugody (40 spraw), czy nawet porozumienia wychowawczego dotyczącego kontaktów z dzieckiem zawartego przy wyroku rozwodowym⁶³. Można zatem wysnuć wniosek, że część spraw zostałaby wszczęta niezależnie od staranności sądu w ustaleniu przyszłego sprawowania opieki nad dzieckiem. Może być to spowodowane niespodziewanymi zmianami w życiu rodziny, które wymagają ponownego uregulowania sytuacji przed sądem albo zaognienia konfliktu, którego strony nie potrafią same rozwiązać – niemniej ta pula osób bez względu na jakość

⁶² W połowie z wszystkich badanych spraw okres ten nie przekroczył 29 miesięcy (prawie 2,5 roku).

⁶³ Sprawa nr 89 i 109.

wyroku rozwodowego będzie najpewniej wracać do sądu z wnioskami w badanym przedmiocie.

Być może części postępowań rodzinnych w wybranych do tego badania kategoriach, których uczestnikami byli rodzice dziecka po rozwodzie, można by uniknąć dzięki innemu rozstrzygnięciu rozwodowemu. Jednak wymagałoby to szczegółowych danych o tym, jakie były to postanowienia oraz jaki jest odsetek uczestników postępowań rodzinnych, którzy chcą zmienić konkretne, wypracowane w postępowaniu rozwodowym ustalenie (np. w zakresie władzy rodzicielskiej lub kontaktów z dzieckiem). Ta grupa, która faktycznie w wyroku rozwodowym zawarła rzetelne ustalenia, a mimo to na skutek różnych sytuacji życiowych wraca do sądu aby je zmienić, tak czy inaczej będzie uczestnikami postępowań rodzinnych. Natomiast ewentualne zmiany mogłyby dotyczyć pozostałych osób, które nie miały tak konkretnych ustaleń w wyrokach rozwodowych i właśnie z tego powodu wnioskuje do sądu rodzinnego o ustalenie w tym przedmiocie. Pamiętając jednak o dość odległym czasie wszczynania badanych postępowań (41 miesięcy) można wnioskować, że przeciętna sprawa w badanym przedmiocie wpływała do sądu najprawdopodobniej niezależnie od „jakości” orzeczenia rozwodowego.