



KPB.430.010.2020
Nr ewid. 160/2020/P/19/038/KPB

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROJEKTÓW INFORMATYCZNYCH MAJĄCYCH NA CELU USPRAWNIENIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

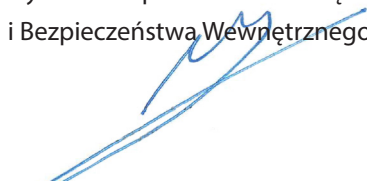
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości

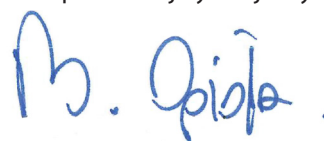
Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Michał Jędrzejczyk

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 22.09.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Przygotowanie, realizacja i osiągnięcie celów projektów informatycznych.....	15
5.1.1. Elektroniczne Postępowanie Upominawcze (EPU)	15
5.1.2. Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru (EPO)	23
5.1.3. Protokół elektroniczny (E-protokół)	29
5.1.4. System Losowego Przydziału Spraw (SLPS)	39
5.2. Wydatkowanie środków finansowych w ramach projektów	50
5.3. Nadzór i koordynacja realizacji projektów.....	54
5.4. Efekty realizacji zbadanych projektów informatycznych dla usprawnienia wymiaru sprawiedliwości.....	59
6. ZAŁĄCZNIKI	63
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	63
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	71
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	73
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	74
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	87

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DIRS	Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych w Ministerstwie Sprawiedliwości.
DKO	Departament Kadr i Organizacji Sądów Powszechnych i Wojskowych w Ministerstwie Sprawiedliwości.
DNA	Departament Nadzoru Administracyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości.
DSF	Departament Strategii i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Sprawiedliwości.
E-protokół	System cyfrowej rejestracji rozpraw sądowych – system składający się z urządzeń technicznych oraz oprogramowania niezbędnego do realizacji procesu rejestracji rozpraw sądowych, zarządzania nagraniami, udostępniania i przechowywania nagrań. Podstawą funkcjonowania systemu są przepisy wprowadzone Kodeksem postępowania cywilnego oraz Kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia.
EPU (e-sąd)	Elektroniczne Postępowanie Upominawcze – system teleinformatyczny obsługujący elektroniczne postępowanie upominawcze, które zostało wprowadzone ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26, poz. 156, ze zm.).
Główny Dostawca	Osoba lub osoby, które reprezentują wskazanych w dokumentacji projektowej dostawców (wytwórców) produktów.
Główny Użytkownik	Osoba, komórka lub jednostka organizacyjna, będąca użytkownikiem produktów (systemów lub funkcjonalności) wytworzonych w ramach projektu.
Inicjator Projektu	Osoba kierująca komórką organizacyjną MS odpowiedzialną za dokonanie zgłoszenia inicjatywy projektowej.
Interesariusz Projektu	Osoba fizyczna, grupa lub organizacja, która może mieć wpływ, może znajdować się pod wpływem lub może uważać siebie za kogoś, na kogo oddziałuje dany projekt.
Karta Projektu	Dokument przygotowywany przez Inicjatora Projektu, uzasadniający potrzebę zainicjowania prac nad przygotowaniem projektu, zawierający w szczególności następujące obligatoryjne elementy: nazwa projektu, szacunkowy czas trwania projektu (planowana data rozpoczęcia i zakończenia realizacji projektu), Inicjator Projektu, cele projektu, skrócony opis projektu, odniesienie do celów strategicznych określonych w strategii dla wymiaru sprawiedliwości, wykaz kluczowych produktów i rezultatów projektu, oczekiwane długofalowe korzyści, szacunkowy budżet projektu.
Kierownik Projektu	Osoba, której powierzono uprawnienia i obowiązek bieżącego zarządzania projektem w celu dostarczenia ściśle określonych produktów projektu w określonym czasie i w ramach przyznanego budżetu.
Komitet Sterujący Projektu	Podmiot sprawujący nadzór nad realizacją projektu na poziomie strategicznym.
kpc	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości

Plan Projektu	Dokument regulujący sposób realizacji projektu, zawierający następujące obligatoryjne elementy: zarządzanie komunikacją w projekcie, zarządzanie ryzykiem w projekcie, zarządzanie jakością w projekcie, zarządzanie konfiguracją w projekcie, szczegółowy budżet projektu, szczegółowy harmonogram realizacji projektu z uwzględnieniem etapów projektu, produkty projektu.
Portfel Projektów	Zbiór wszystkich projektów realizowanych przez MS.
Produkt Projektu	Bezpośredni wynik zrealizowanych działań w projekcie, wytworzony w trakcie realizacji projektu, niezbędny do wprowadzenia zmiany, który przyczynia się do osiągnięcia założonych rezultatów oraz celów projektu.
Projekt	Złożone przedsięwzięcie o charakterze jednorazowym i niepowtarzalnym, mające na celu wprowadzenie określonej zmiany. Zmiana może mieć charakter zmiany legislacyjnej, organizacyjnej, modyfikacji lub wdrożenia systemu informatycznego oraz wdrożenia dobrych praktyk (przy czym zmiana ograniczona wyłącznie do zmiany przepisów prawa nie stanowi projektu).
Przewodniczący Komitetu Sterującego Projektu	Osoba odpowiedzialna za zapewnienie, że projekt zrealizuje swoje cele i przyniesie zaplanowane rezultaty i korzyści.
Rada Portfela Projektów	Organ doradczo-opiniujący Ministra Sprawiedliwości w obszarze strategicznego zarządzania Portfelem Projektów.
rusp	Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1141).
SA	Sąd apelacyjny.
SAWA	System repertoryjno-biuroowy wykorzystywany przez większość jednostek organizacyjnych sądownictwa w Polsce.
Sędzia 2	System repertoryjno-biuroowy wykorzystywany przez niektóre jednostki organizacyjne sądownictwa w Polsce.
SLPS	System Losowego Przydziału Spraw – centralne narzędzie informatyczne dokonujące losowego przydziału spraw (w wydziałach orzeczniczych sądów powszechnych) sędziom, asesorum sądowym, referendarzom sądowym i częściowo ławnikom. Podstawą funkcjonowania systemu są przepisy art. 47a usp wprowadzone ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452).
SO	Sąd okręgowy.
SR	Sąd rejonowy.
system teleinformatyczny	Zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania zapewniający przetwarzanie, przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne ¹ .

¹ Art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.).

usp	Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, ze zm.).
wiedza	Informacje, które znalazły zastosowanie i zostały w sposób produktywny wykorzystane ² .
Zasady Portfelowe	Obowiązujące w Ministerstwie Sprawiedliwości zasady ³ zgłaszania i prowadzenia projektów, mające na celu wspieranie efektywnej i terminowej realizacji celów strategicznych wymiaru sprawiedliwości. W dokumencie tym określono w szczególności zasady koordynacji przygotowywanych i wdrażanych w MS projektów oraz reguły prowadzenia dokumentacji projektowej.
Zespół Projektowy	Podmiot powołany w celu opracowania oraz wdrożenia rozwiązań przewidzianych do realizacji w ramach projektu.
ZPO	Tradycyjne (papierowe) zwrotne potwierdzenie odbioru przesyłki dostarczonej przez operatora pocztowego.

² Za: Encyklopedia Zarządzania, <https://mfiles.pl/pl/index.php/Wiedza> [dostęp 24 sierpnia 2020 r.].

³ Załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 110, ze zm.) – dalej: zarządzenie z 4 czerwca 2014 r., zastąpionego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 136, ze zm.) – dalej: zarządzenie z dnia 12 kwietnia 2017 r.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy realizowane projekty informatyczne usprawniają funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy na etapie przygotowania projektu rzetelnie określono potrzeby i założenia organizacyjno-ekonomiczne jego realizacji?
2. Czy projekty zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami?
3. Czy środki na realizację wybranych projektów wydatkowane zostały w sposób gospodarny?
4. Czy zapewniono skuteczny nadzór i właściwą koordynację w zakresie inicjowania, przygotowania oraz realizacji wybranych projektów?
5. Czy osiągnięto zakładane cele projektu oraz w jakim stopniu wpłynęły one na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości?

Jednostki kontrolowane

- Ministerstwo Sprawiedliwości,
- sądy apelacyjne (trzy jednostki),
- dwa sądy okręgowe i jeden sąd rejonowy.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli (3 kwietnia 2020 r.).

Skuteczny oraz sprawnie działający wymiar sprawiedliwości jest kluczowym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie państwa, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa oraz rozwoju gospodarczego. Niestety, sprawność polskiego sądownictwa, na tle innych krajów Unii Europejskiej, jest stosunkowo niska. Podstawowym problem z punktu widzenia obywateli i podmiotów gospodarczych jest przewlekłość postępowań oraz konieczność nawet kilkuletniego oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie spraw, które mają żywotne znaczenie dla ich interesów.

Jednym z wdrażanych działań naprawczych, mających zgodnie z deklaracjami kierownictwa resortu sprawiedliwości, pozytywnie wpłynąć na funkcjonowanie sądownictwa, jest jego informatyzacja. W związku z powyższym, w ostatnich latach, zainicjowano szereg przedsięwzięć informatycznych mających na celu usprawnienie przebiegu procesów sądowych. Część z nich stanowiły projekty o bezprecedensowej skali, angażujące znaczne środki finansowe, w tym ze źródeł unijnych.

O ile sama idea informatyzacji i automatyzacji niektórych czynności wykonywanych przez osoby orzekające oraz personel administracyjny sądów nie wzbudza w dzisiejszych czasach żadnych kontrowersji, to jednak realizacja tego procesu nasuwa wiele pytań wynikających z zasad zarządzania środkami publicznymi. Czy poszczególne przedsięwzięcia zostały rzetelnie zaplanowane oraz prawidłowo i gospodarnie zrealizowane? Czy przyniosły one oczekiwane efekty w postaci usprawnienia sądownictwa? Czy Kierownictwo resortu sprawiedliwości analizowało efekty prowadzonych przedsięwzięć, aby móc skutecznie decydować o zasadności dalszego rozwijania poszczególnych systemów oraz o priorytetach informatyzacji sądownictwa? Pytania te mają fundamentalne znaczenie dla realizacji procesu poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności w kontekście ograniczonych zasobów, które mogą być przeznaczone na osiągnięcie tego celu (tj. finansowych, kadrowych, organizacyjnych).

Dostrzegając opisane powyżej problemy, NIK podjęła się zbadania, czy realizowane projekty informatyczne faktycznie usprawniają funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a pozostające w dyspozycji zasoby są wykorzystywane w sposób optymalny. Powyższe weryfikowano na przykładzie czterech wymienionych poniżej przedsięwzięć, które w założeniu miały pozytywnie wpłynąć na sprawność i jakość orzecznictwa:

1. System teleinformatyczny wspomagający Elektroniczne Postępowanie Upominawcze (EPU).
2. Protokół elektroniczny w sądach powszechnych – sprawy cywilne i wykroczeniowe (E-protokół).
3. Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru (EPO).
4. System Losowego Przydziału Spraw (SLPS).

2. OCENA OGÓLNA

Brak monitorowania efektów oraz nieskuteczne procedury zarządzania projektami informatycznymi

Zasadnicze cele trzech z czterech zbadanych przez NIK projektów informatycznych wspierających wymiar sprawiedliwości (Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru – EPO, Elektroniczne Postępowanie Upominawcze – EPU, E-protokół) zostały osiągnięte. Do końca kontroli występowały jednak problemy z wdrażaniem Systemu Losowego Przydziału Spraw (SLPS). Wynikało to z nierzetelnego przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia. Jednocześnie, w przypadku wszystkich czterech projektów, Minister Sprawiedliwości nie potrafił wskazać, w jakim stopniu wpłynęły one na poprawę funkcjonowania sądownictwa, ponieważ w ministerstwie, którym kierował nie prowadzono w tym zakresie niezbędnych analiz.

NIK negatywnie oceniła ustanowione przez Ministra struktury organizacyjne oraz procedury zarządzania projektami, które nie zapewniały skutecznej i terminowej realizacji przedsięwzięć informatycznych.

Badanie czterech projektów, zaliczanych do grupy strategicznych przedsięwzięć Ministra Sprawiedliwości wykazało, że informatyzacja resortu sprawiedliwości nie przebiegała w sposób planowy i zorganizowany. Minister nie opracował strategii informatyzacji sądownictwa, a zbadane projekty nie zostały powiązane z obowiązującym w kontrolowanym okresie dokumentem, określającym strategiczne kierunki rozwoju wymiaru sprawiedliwości⁴. W przypadku wszystkich skontrolowanych projektów założono, że wpłyną one na usprawnienie sądownictwa, ale ich faktyczne cele były formułowane w sposób ogólny i trudny do zwymiarowania. Minister nie gromadził i nie analizował danych obrazujących efekty tych przedsięwzięć, w związku z czym nie dysponował rzetelnymi informacjami, pozwalającymi na określanie priorytetów informatyzacji sądownictwa, w tym dalszej rozbudowy lub modernizacji poszczególnych systemów. W przypadku trzech z czterech zbadanych projektów (EPO, SLPS i EPU) Minister Sprawiedliwości nie dysponował nawet wiedzą na temat pełnych kosztów tych przedsięwzięć.

NIK stwierdziła, że wdrożone procedury zarządzania projektami były wielokrotnie ignorowane i pomijane (np. przy realizacji przedsięwzięć SLPS i EPU), a w niektórych przypadkach wręcz utrudniały zarządzanie ryzykami występującymi w realizacji projektów. Nie zapewniały także bezzwłocznej reakcji kierownictwa resortu oraz właściwych departamentów Ministerstwa na sytuacje kryzysowe, powodując w konsekwencji np. trwające ponad rok załamanie funkcjonowania systemu informatycznego obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze.

W rezultacie, spośród czterech zbadanych projektów, NIK oceniła pozytywnie tylko jeden z nich – EPO – zwracając równocześnie uwagę na niewykorzystanie możliwości optymalizacji tego przedsięwzięcia. W przypadku E-protokołu, NIK pozytywnie oceniła realizację celów i produktów projektu, wskazując jednak na brak monitorowania zasadniczych efektów wdrożenia tego narzędzia (jego wpływu na czas trwania i koszty postępowań sądowych) oraz brak dopasowania do wymogów tzw. ekonomiki procesowej. NIK oceniła negatywnie długotrwałe niedostosowanie do obowiązujących przepisów prawa jednego ze strategicznych systemów w wymiarze sprawiedliwości (EPU) oraz zidentyfikowała istotne ryzyka zagrażające jego dalszemu funkcjonowaniu. Negatywnie NIK oceniła również nieosiągnięcie (według stanu na dzień 20 sierpnia 2020 r.⁵) zakładanych, kluczowych celów projektu SLPS oraz brak uruchomienia funkcjonalności gwarantujących m.in.: pełną transparentność procesu losowania i rozliczalność operacji dokonywanych w systemie. Funkcjonalności te są niezbędne do zabezpieczenia SLPS przed intencjonalnymi działaniami oraz błędami użytkowników, które mogą ograniczać losowość i równomierność przydziału spraw.

⁴ „Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020”.

⁵ Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na wystąpienie pokontrolne NIK, z dnia 20 sierpnia 2020 r. (znak: BM-VI.0910.5.2019).

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Badanie czterech projektów, zaliczanych do grupy strategicznych przedsięwzięć mających służyć usprawnieniu sądownictwa wykazało, że **informatyzacja resortu sprawiedliwości nie przebiegała w sposób planowy i rzetelnie przygotowany. Przede wszystkim nie została opracowana strategia informatyzacji sądownictwa**, która określałaby priorytety planowanych w kolejnych latach przedsięwzięć oraz główne kierunki informatyzacji sądów. Zbadane projekty nie zostały również powiązane z obowiązującym w kontrolowanym okresie, strategicznym dokumentem, określającym kierunki rozwoju wymiaru sprawiedliwości – „Strategią modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020”. **W rezultacie, decyzje dotyczące uruchomienia poszczególnych projektów informatycznych nie były podejmowane w oparciu o obiektywne kryteria oraz rzetelne analizy przedstawiające ich oczekiwane efekty dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.** W przypadku wszystkich skontrolowanych projektów zakładano, że spowodują one usprawnienie sądownictwa, ale ich faktyczne cele były każdorazowo formułowane w sposób ogólny i trudny do zwymiarowania. [str. 15, 23–25, 29–30, 57–58, 59–60]

Brak planowania procesu informatyzacji sądownictwa

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również braku właściwego przygotowania poszczególnych przedsięwzięć. Na przykład w przypadku SLPS, przez okres dwóch lat od rozpoczęcia realizacji projektu nie określono jego szczegółowych założeń, ani wymagań merytorycznych tworzonej aplikacji. Stosowna dokumentacja, a także struktury organizacyjne odpowiadające za jej wdrażanie zostały przygotowane dopiero pod koniec realizacji projektu, w związku z czym, w dniu uruchomienia systemu (1 stycznia 2018 r.) użytkownicy otrzymali wadliwie działające oraz pozbawione kluczowych funkcjonalności narzędzie informatyczne. **Wpłynęło to negatywnie na równomierność przydziału spraw referentom oraz spowodowało wyłączenie mechanizmów zabezpieczających przed ewentualnymi, intencjonalnymi działaniami ograniczającymi losowość przydziału.** Nierzetelne przygotowanie przedsięwzięcia wywierało negatywne skutki przez cały okres realizacji projektu SLPS. Funkcjonalności gwarantujące m.in. pełną transparentność procesu losowania i rozliczalność operacji dokonywanych w systemie nie zostały w pełni wdrożone do dnia zakończenia kontroli NIK. [str. 39–42]

Nierzetelne przygotowanie projektu dotyczącego budowy Systemu Losowego Przydziału Spraw

2. W okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości utrzymywał praktykę przekazywania obowiązków związanych z realizacją przedsięwzięć informatycznych poszczególnym sądom apelacyjnym. **W przypadku EPO⁶ i E-protokołu⁷, zapewniło to prawidłową realizację projektów. Natomiast przy wdrażaniu EPU zabrakło podmiotu, który pełniłby rolę gospodarza projektu i faktycznie odpowiadał za realizację tego przedsięwzięcia.** Wynikało to z niewyznaczenia w MS komórki merytorycznej właściwej do spraw EPU, wadliwego i niezgodnego z przepisami wewnętrznymi powierzenia (przez okres ponad dwóch lat) zadań

Ograniczone efekty zlecenia realizacji projektów informatycznych sądom apelacyjnym

⁶ Czynności dotyczące wdrażania, modyfikacji i testowania EPO oraz świadczenia usług I i II linii wsparcia użytkowników zostały powierzone Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku.

⁷ Czynności dotyczące wdrażania, modyfikacji i testowania E-protokołu oraz świadczenia usług II linii wsparcia użytkowników zostały powierzone Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu..

w zakresie wdrażania i modyfikacji EPU Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie, jak również problemów komunikacyjnych między MS a sądami Apelacji Lubelskiej⁸. **W rezultacie, w 2016 r. nastąpiła zapaść elektronicznego postępowania upominawczego (radikalne wydłużenie czasu postępowań, wzrost zaległości oraz wyłączenie automatyzacji kluczowych procesów realizowanych w EPU).** NIK zidentyfikowała również istotne ryzyka stwarzające zagrożenie dla dalszego funkcjonowania tego systemu. [str. 15–39]

Nierzetelna realizacja projektu dotyczącego budowy Systemu Losowego Przydziału Spraw

Największa liczba stwierdzonych nieprawidłowości dotyczyła SLPS – jedyne go projektu z badanej próby, którego wdrażanie było prowadzone samodzielnie przez komórki organizacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości. NIK oceniła sposób realizacji tego przedsięwzięcia negatywnie wskazując m.in. na: nieopracowanie planu projektu oraz dokumentacji technicznej potrzebnej do utrzymania systemu; nieprawidłowe zdefiniowanie potrzeb szkoleniowych użytkowników; rozpoczęcie z opóźnieniem praktycznych szkoleń warsztatowych; brak rzetelnych testów odbiorczych kolejnych wersji systemu; blisko półtoraroczne opóźnienie w przeprowadzeniu testów bezpieczeństwa SLPS oraz w zakresie opracowania procedury obsługi zgłoszeń użytkowników. **W rezultacie, poszczególne produkty nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie oraz w założonych terminach. Nie osiągnięto także celów całego przedsięwzięcia.** [str. 42–48]

Naruszenia wewnętrznych procedur MS, dotyczących zarządzania projektami

W przypadku projektów dotyczących EPU i SLPS, NIK stwierdziła liczne naruszenia obowiązujących w MS procedur zarządzania projektami (dalej: „Zasady Portfelowe”). Pierwsze z wymienionych przedsięwzięć, w całym badanym okresie, było prowadzone z pominięciem tych procedur. W przypadku drugiego „Zasady Portfelowe” zastosowano praktycznie na sam koniec (po dwóch latach) jego realizacji. [str. 15, 39–41, 59]

Brak wiedzy Ministra Sprawiedliwości na temat kosztów realizowanych przez niego projektów

3. Przeprowadzona kontrola nie wykazała nieprawidłowości dotyczących niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na realizację objętych badaniem projektów informatycznych. Stwierdzono natomiast, że Minister Sprawiedliwości nie dysponował pełną, rzetelną wiedzą na temat kosztów poszczególnych realizowanych przez niego przedsięwzięć. Wynikało to z nieprzestrzegania obowiązujących w Ministerstwie zasad rachunkowości, które nakładały obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej poszczególnych projektów (wyodrębnioną ewidencję prowadzono tylko w przypadku E-protokołu, który był współfinansowany ze środków UE) oraz z nierzetelnego opisywania dowodów księgowych, które nie były przypisywane do konkretnych przedsięwzięć. **W przypadku SLPS nie udokumentowano w szczególności wydatków poniesionych na zakup usług programistycznych w dwóch pierwszych latach realizacji projektu. Przy wdrażaniu EPU nie ewidencjonowano zaś kosztów prac zleconych podmiotom zewnętrznym w 2016 r.** [str. 50–53]

⁸ Na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przekazania rozpoznawania spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym (Dz. U. poz. 1348) Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie rozpoznaje sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym z właściwości innych sądów rejonowych.

Minister Sprawiedliwości nie opracował spójnej metodyki planowania, kwalifikowania i rozliczania kosztów projektów informatycznych finansowanych z budżetu państwa (w tym m.in. kosztów wynagrodzeń oraz kosztów szkoleń użytkowników). Tym samym wydatki w ramach poszczególnych przedsięwzięć IT realizowanych w resorcie sprawiedliwości były kalkulowane w sposób uznaniowy i niewiarygodny. Przykładowo – w rozliczeniu budżetu projektu EPO, nie zostały zawarte niektóre koszty osobowe jego realizacji, a kierownictwo MS nie miało wiedzy na temat wysokości wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez poszczególne sądy w ramach modernizacji i wymiany wyposażenia wykorzystywanego do obsługi E-protokołu. [str. 53–54]

Nieopracowane metodyki planowania i rozliczania kosztów projektów

4. W okresie objętym kontrolą, w resorcie sprawiedliwości funkcjonowały złożone struktury organizacyjne odpowiadające za koordynację informatyzacji sądownictwa oraz nadzór nad realizacją zadań wykonywanych w tym zakresie przez komórki organizacyjne MS i powierzonych sądom apelacyjnym. Ustanowiono również rozbudowany system sprawozdawczości, mający zapewniać wiedzę na temat wdrażanych przedsięwzięć. **Przeprowadzona kontrola wykazała, że wdrożony system nadzoru był nieskuteczny i nie zapewniał bezzwłocznej reakcji na problemy pojawiające się w toku realizacji projektów.** NIK stwierdziła, że obciążenie pracowników rozbudowanymi obowiązkami sprawozdawczymi nie przyczyniło się do efektywnego wykorzystywania wpływających do MS informacji. **Nawet w sytuacjach, gdy kierownictwo resortu dysponowało wiedzą o problemach występujących przy realizacji projektów, nie podejmowano stosownych działań naprawczych lub były one uruchamiane z opóźnieniem.** Np. w przypadku EPU, sądy Apelacji Lubelskiej regularnie przekazywały (co najmniej od połowy 2015 r.) szczegółowe informacje o problemach w funkcjonowaniu systemu, w tym o konieczności jego dostosowywania do obowiązujących przepisów prawa. Kierownictwo MS oraz właściwych departamentów Ministerstwa nie podjęło jednak niezwłocznych działań naprawczych, a główny ciężar zapewnienia interesariuszom możliwości nieprzerwanego wykorzystywania elektronicznego postępowania upominawczego spoczął na sądach Apelacji Lubelskiej, które wdrożyły rozwiązania organizacyjne częściowo rekompensujące braki techniczne systemu (co wiązało się ze znacznym wzrostem obciążenia pracą oraz wydłużeniem czasu rozpoznawania spraw). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku nieprawidłowości powstałych w trakcie budowy SLPS, które to okoliczności były znane kierownictwu MS i nie skutkowały wdrożeniem natychmiastowych, skutecznych działań nadzorczych. [str. 16–19, 40–44, 54–59]

Nieskuteczny nadzór nad realizacją projektów informatycznych

5. NIK ustaliła, że zostały osiągnięte zasadnicze cele trzech zbadanych projektów (EPO, EPU, E-protokół), polegające na dostarczeniu obywatelom i pracownikom sądownictwa nowych usług oraz narzędzi informatycznych. **Do końca kontroli nie zostały w pełni zrealizowane cele projektu SLPS (losowy oraz równomierny przydział spraw), co wynikało z nierzetelnego przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia. Jednocześnie, nawet w przypadku tych projektów, których cele osiągnięto, brak było możliwości ustalenia, w jakim stopniu wpłynęły**

Niepełna realizacja celów projektów oraz brak możliwości określenia ich wpływu na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości

one na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości uznając za niecelowe i niemożliwe do wykonania oszacowanie wpływu informatyzacji na całokształt procesów zachodzących w wymiarze sprawiedliwości nie zbierał i nie analizował danych dotyczących faktycznych efektów zrealizowanych projektów, w tym m.in. w zakresie skrócenia czasu trwania rozpraw oraz obniżenia ich kosztów. [str. 19–20, 25–28, 30–35, 46–49, 59–61]

NIK zwróciła uwagę, że w badanym okresie w znaczący sposób uległy pogorszeniu kluczowe wskaźniki sprawności postępowań sądowych (np. średni czas trwania postępowań w sprawach gospodarczych wzrósł z 2,3 w 2015 r. do 3,8 miesięcy na koniec I półrocza 2019 r., a odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas rozpatrywania przekraczał 12 miesięcy wzrósł w tym samym okresie z 5,8 do 9,2). Dane te nie oznaczają, że zrealizowane w tym okresie projekty informatyczne nie przyniosły żadnych rezultatów. Wskazują jednak na konieczność prowadzenia systemowego monitoringu efektów takich przedsięwzięć w powiązaniu z analizą statystyczną dotyczącą sprawności sądownictwa. Jest to, zdaniem NIK, niezbędne w celu umożliwienia kierownictwu MS racjonalnego podejmowania decyzji dotyczących dalszego rozwijania poszczególnych systemów (w szczególności E-protokołu) oraz kierunków dalszej informatyzacji resortu. [str. 61–62]

4. WNIOSKI

Przeprowadzona kontrola wykazała konieczność podjęcia aktywnych działań mających na celu ocenę dotychczasowych efektów realizowanych projektów IT oraz rzetelne zaplanowanie dalszych działań w obszarze informatyzacji wymiaru sprawiedliwości. W opinii NIK, najważniejsze działania powinny objąć:

1. **Przeprowadzenie kompleksowej analizy dotychczasowych efektów wdrożenia poszczególnych projektów informatycznych służących wymiarowi sprawiedliwości (w szczególności E-protokołu)**, co pozwoliłoby m.in. na ustalenie przyczyn niskiego stopnia wykorzystania niektórych funkcjonalności powstałych systemów oraz opinii użytkowników odnośnie ich użyteczności. Tego rodzaju analiza powinna uwzględniać przede wszystkim informacje zebrane od kierowników poszczególnych sądów (oraz przewodniczących wydziałów) i zostać powiązana z analizą statystyczną dotyczącą sprawności sądownictwa, w tym czasu trwania rozpraw oraz ich kosztów.
 2. Opracowanie, w oparciu o wyniki ww. analizy, **strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości**, zawierającej priorytety w zakresie prowadzonych obecnie i planowanych w przyszłości projektów informatycznych wraz z miernikami poszczególnych przedsięwzięć.
 3. **Opracowanie i zamieszczanie w dokumentach strategicznych odnoszących się do rozwoju sądownictwa odpowiednich mierników, obrazujących rezultaty wdrażanych projektów IT.**
 4. **Prowadzenie w przypadku poszczególnych projektów informatycznych wyodrębnionej ewidencji księgowej pozwalającej na rzetelne i jednoznaczne określanie wysokości wydatków poniesionych na ich realizację.**
 5. **Opracowanie jednolitej metodyki planowania, kwalifikowania i rozliczania kosztów projektów informatycznych finansowanych z budżetu państwa.**
-
1. **Wzmocnienie nadzoru Ministra nad procesem planowania i przygotowania projektów informatycznych resortu sprawiedliwości.**
 2. **Ujednolicenie i uproszczenie systemu sprawozdawczości z realizacji projektów informatycznych.**

Minister Sprawiedliwości
we współpracy
z kierownikami sądów
powszechnych⁹

Minister
Sprawiedliwości

⁹ Na podstawie art. 21 § 1 usp organami kierującymi sądami są w szczególności prezes sądu i dyrektor sądu. Prezes sądu kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu, a w szczególności: kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 2 usp, co najmniej raz w roku określa potrzeby sądu konieczne dla zapewnienia warunków prawidłowego funkcjonowania i sprawnego wykonywania przez sąd zadań, o których mowa w art. 1 § 2 i 3, jest zwierzchnikiem służbowym sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, asystentów sędziów danego sądu oraz kierownika i specjalistów opiniotwórczego zespołu sądowych specjalistów (art. 22 § 1 powołanej ustawy). Dyrektor sądu kieruje działalnością administracyjną sądu, w zakresie wskazanym w art. 8 pkt 1 usp, wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach; jest zwierzchnikiem służbowym i dokonuje czynności z zakresu prawa pracy oraz reprezentuje sąd w tym zakresie wobec pracowników sądu, z wyłączeniem sędziów, asesorów sądowych, referendarzy sądowych, kuratorów zawodowych, asystentów sędziów oraz kierowników i specjalistów opiniotwórczych zespołów sądowych specjalistów; reprezentuje Skarb Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu (art. 31a § 1 usp).

3. Wzmocnienie nadzoru nad wdrażaniem SLPS, w celu zapewnienia pełnego osiągnięcia celów tego przedsięwzięcia, w tym w szczególności poprzez:

- uruchomienie mechanizmu raportującego, który wykrywałby nietypowe różnice w obciążeniach poszczególnych sędziów;
- zakończenie prac nad uruchomieniem funkcjonalności bezpośredniego importu/eksportu danych do/z systemów repertoryjno-biurowych;
- uruchomienie modułu raportowego, dostarczającego informacje zapewniające pełną transparentność i rozliczalność operacji dokonywanych w systemie;
- zintensyfikowanie szkoleń warsztatowych skierowanych do użytkowników systemu, zapewniających im praktyczną wiedzę na temat jego funkcjonowania.

Minister Sprawiedliwości
we współpracy
z kierownikami Sądu
Apelacyjnego w Lublinie
oraz Sądu Rejonowego
Lublin-Zachód w Lublinie

Przeprowadzenie formalnych uzgodnień dotyczących perspektyw i celów dalszego stosowania elektronicznego postępowania upominawczego, w tym pożądaną i efektywną strukturę zarządzania systemem informatycznym wykorzystywanym do jego obsługi. Uzgodnienia te powinny również odnosić się do możliwości i ram czasowych budowy nowego narzędzia do obsługi elektronicznego postępowania upominawczego, w celu uniknięcia niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na utrzymanie i bieżące modernizacje przestarzałego obecnie systemu informatycznego.

Minister Sprawiedliwości
we współpracy
z kierownictwem
Sądu Apelacyjnego
w Białymstoku

Przeprowadzenie analizy dotyczącej możliwości przystosowania systemu EPO do obsługi informacji o stanie wszystkich przesylek, które nie są objęte tym systemem, m.in. w celu zoptymalizowania funkcjonalności tego systemu dla biur podawczych sądów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie, realizacja i osiągnięcie celów projektów informatycznych

5.1.1. Elektroniczne Postępowanie Upominawcze (EPU)

Budowa systemu informatycznego obsługującego EPU (tzw. EPU 1) była realizowana w pierwszym etapie (w latach 2008–2011) w ramach projektu MS pn. „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości” współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. EPU 1 było jednym z modułów oprogramowania do obsługi sądów pn. SAWA. **Powstało w związku z wprowadzeniem ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁰ elektronicznego postępowania upominawczego, mającego charakter wezwania do zapłaty w sprawach, w których stan faktyczny nie jest skomplikowany i nie wymaga przeprowadzenia złożonego postępowania dowodowego.** Z uwagi na wdrożenie EPU 1 przed ustanowieniem Portfela Projektów MS¹¹ powyższa inicjatywa nie została zgłoszona i zarejestrowana jako projekt. Skutkowało to niewytworzeniem w całym kontrolowanym okresie dokumentacji wymaganej „Zasadami portfelowymi” (opisano szerzej na str. 59 informacji o wynikach kontroli).

Budowa systemu obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze

W związku z identyfikowanymi problemami w funkcjonowaniu systemu EPU 1, w dniu 18 lipca 2012 r. Minister Sprawiedliwości zawarł umowę nr 33 na modernizację istniejącego systemu SAWA, w tym modyfikację oprogramowania systemu teleinformatycznego obsługującego EPU (tzw. EPU 2). Z powodu licznych uwag zgłoszonych przez Głównego Użytkownika (Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie¹²) system EPU 2 nie został odebrany. W okresie objętym kontrolą utrzymywano i modyfikowano zatem rozwiązania wytworzone jako tzw. EPU 1¹³.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w okresie ponad dwóch lat (od 1 stycznia 2015 r. do 16 marca 2017 r.) Minister Sprawiedliwości nie zapewnił skutecznej struktury zarządzania przedsięwzięciem dotyczącym wdrażania i modernizacji EPU. Nie została wyznaczona komórka organizacyjna Ministerstwa będąca właścicielem merytorycznym EPU¹⁴ oraz w sposób wadliwy i niezgodny z przepisami wewnętrznymi MS przypisano zadania dotyczące tego systemu Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie. Wprawdzie, na podstawie kolejnych zarządzeń Ministra Sprawiedliwości, od dnia 1 stycznia 2015 r. zadania dotyczące wsparcia użytkowników

Brak skutecznej struktury zarządzania projektem EPU

¹⁰ Dz. U. Nr 26, poz. 156, ze zm.

¹¹ Wdrażanie systemu zarządzania Portfelem Projektów zostało rozpoczęte w II kwartale 2013 r.

¹² Na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przekazania rozpoznawania spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym (Dz. U. poz. 1348) Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie rozpoznaje sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym z właściwości innych sądów rejonowych.

¹³ W związku z realizacją umowy nr 33/2012, w dniu 29 lutego 2016 r., Minister Sprawiedliwości złożył zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez pracowników resortu. Wg stanu na koniec kontroli, postępowanie prowadzone przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie, (sygn. RP VI Ds. 6.2016) pozostawało w toku.

¹⁴ Tj. komórka organizacyjna, której przypisano by zadania związane z obsługą i merytorycznym nadzorem nad funkcjonowaniem tego systemu.

oraz wdrażania i modyfikacji EPU zostały przekazane SA w Lublinie¹⁵, to jednocześnie, w protokole powierzenia czynności nr 1/2015, w którym zgodnie z postanowieniami tych zarządzeń powinny być wskazane konkretne obowiązki zlecone Sądowi, nie ujęto zadań dotyczących EPU. Wyłączenie tego systemu z protokołu powierzenia czynności nastąpiło na wniosek Dyrektora SA w Lublinie, który wskazywał na niepowodzenie we wdrożeniu EPU 2 oraz niestabilność i błędy w wykorzystywanej wersji EPU, a także brak (od początku 2016 r.¹⁶) podmiotu świadczącego usługi utrzymania i modyfikacji tego systemu. **Brak jednoznacznego przypisania zadań dotyczących EPU skutkowało niewyznaczeniem podmiotu, który pełniłby rolę gospodarza projektu i faktycznie odpowiadał za realizację tego przedsięwzięcia.** W praktyce, mimo braku formalnego powierzenia obowiązków, zadania te były wykonywane przez SR Lublin-Zachód oraz SA w Lublinie, co wynikało z konieczności rozpoznawania przez pierwszy z tych podmiotów spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Wymagany przepisami protokół powierzenia czynności obejmujący EPU (Nr 1/2017), został sporządzony przez MS dopiero w dniu 16 marca 2017 r. W dokumencie tym SA w Lublinie powierzono zadania związane z obsługą I i II linii wsparcia użytkownika, wdrażaniem i modyfikacją oraz testowaniem systemu informatycznego obsługującego EPU.

W całym badanym okresie, pomimo braku formalnego przypisania zadań, Kierownictwo SA w Lublinie oraz Główny Użytkownik (SR Lublin-Zachód) wielokrotnie informowali departamenty merytoryczne MS (DIRS, DNA), jak również poszczególnych członków kierownictwa Ministerstwa o problemach w funkcjonowaniu systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze. Przykładowo, w sierpniu 2015 r., SA w Lublinie wskazał na potrzebę zapewnienia dostępności usługi, której przedmiotem będzie, obok bieżącego utrzymania, również rozwój systemu EPU. Z przekazanych przez SA wstępnych założeń wynikało, że oprócz modyfikacji dotyczących bezpieczeństwa dokumentów elektronicznych, modernizacji modułu statystycznego, zagadnienia archiwizacji danych oraz rozszerzenia komunikacji z systemami innych ministerstw, zarejestrowanych było 85 zagadnień o statusie modyfikacja, które czekały na swoje rozstrzygnięcie oraz lista 16 zagadnień z wnio-

¹⁵ Zadania te zostały określone w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 17 września 2014 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (Dz. Urz. MS poz. 156). Z dniem 25 lutego 2016 r. Minister rozszerzył zadania SA w Lublinie o testowanie systemu EPU (zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2016 r. – Dz. Urz. MS poz. 81). Następnie, z dniem 28 grudnia 2018 r., podtrzymał te zadania w niezmiennym zakresie w odrębnej decyzji (zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. – Dz. Urz. MS poz. 352).

¹⁶ Przedłożone kontrolerom umowy (nr 50 z 2009 r., nr 33 z 2012 r., nr 1 z 2015 r. zawarte z Wykonawcą Systemu EPU) nie obowiązywały w okresie objętym kontrolą. Z prowadzonej przez DIRS (z komórkami organizacyjnymi MS i innymi podmiotami) korespondencji wynikało, że wygasła gwarancja w ramach umowy z 2009 r., a rezultaty prac w ramach umowy z 2012 r. nie zostały wdrożone produkcyjnie (tzw. EPU 2). Departamenty MS (DIRS i DNA) pozyskiwały opinie prawne dotyczące funkcjonowania EPU, jednak w żadnej z nich nie określono konkretnej daty zaprzestania przez Wykonawcę Systemu EPU świadczenia usług serwisowych i gwarancyjnych.

sków przekazanych przez reprezentantów powodów masowych i pełnomocników zawodowych. Wskazano także, że system produkcyjny EPU w praktyce nie miał rezerw wydajności (w momencie projektowania i uruchamiania wydajność systemu i bazy danych była wymiarowana na maksymalne 20% jego obecnego obciążenia sprawami) oraz na zmiany w powszechnie obowiązujących przepisach prawa skutkujące koniecznością jego modernizacji.

Ryzyka wskazywane przez SA w Lublinie, zmaterializowały się w pełni z początkiem 2016 r., w związku z wejściem w życie licznych zmian legislacyjnych, które skutkowały koniecznością dokonania pilnych modyfikacji systemu informatycznego obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze. **W rezultacie, od dnia 1 stycznia 2016 r., EPU nie było dostosowane do przepisów prawa, co skutkowało przede wszystkim:**

Brak dostosowania EPU do obowiązujących przepisów prawa

- **wyłączeniem funkcjonalności systemu w zakresie wskazywania przez powoda dochodzonych odsetek oraz automatycznego generowania treści nakazu zapłaty** w związku z wprowadzoną od 1 stycznia 2016 r. zmianą art. 359 i art. 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁷. Wobec faktu, że w EPU treść nakazu zapłaty jest wytwarzana automatycznie poprzez pobranie wszystkich danych z tzw. danych sprawy (generowanych przez samego powoda na etapie składania pozwu), niemożność prawidłowego oznaczenia żądania w zakresie odsetek powodowała, że nakaz zapłaty nie mógł zostać prawidłowo wytworzony. W związku z powyższym zastosowano rozwiązanie zastępcze, które pozwalało na wygenerowanie nakazu zapłaty, a następnie – za pomocą dodatkowego szablonu – postanowienia prostującego nakaz;
- **niemożnością automatycznego wprowadzenia do treści nakazu zapłaty odpowiedniej kwoty kosztów zastępstwa procesowego** w związku z wprowadzonymi zmianami w wysokości opłat za czynności adwokackie i radców prawnych¹⁸, co wymuszało podejmowanie dodatkowych czynności przez referendarzy w celu obliczenia wysokości wyegzodzenia i ręcznej zmiany tej kwoty w nakazie zapłaty;
- **niemożnością przekazania sprawy drogą elektroniczną według właściwości do nowo utworzonego Sądu Rejonowego w Strzyżowie**¹⁹ wobec braku tego sądu w wyszukiwarce sądów w EPU. W rezultacie referendarz sądowy zobligowany był do wydania dodatkowego zarządzenia w przedmiocie sporządzenia wydruku akt sprawy i przesłania ich do wskazanego sądu;

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm. (dalej: k.c.). Zmiana wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1830).

¹⁸ Zmiany wprowadzone rozporządzeniem MS z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.) oraz wysokości opłat za czynności radców prawnych – rozporządzeniem MS z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

¹⁹ Utworzonego z dniem 1 stycznia 2016 r. na mocy rozporządzenia MS z dnia 29 września 2015 r. w sprawie utworzenia Sądu Rejonowego w Strzyżowie (Dz. U. poz. 1594).

- **nieodróżnianiem w systemie roszczeń bankowych od innych roszczeń, a w związku z tym naliczaniem opłat sądowych w tych sprawach w błędnej wysokości**, ponieważ nie uwzględniono w EPU treści art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²⁰. W sprawach tych, powód zobowiązany był uiścić wyższą opłatę niż przewidziana przepisami. W tym przypadku referendarz sądowy był zobligowany do podejmowania dodatkowej czynności w zakresie obliczenia opłaty sądowej, wydania dodatkowego orzeczenia w zakresie zwrotu części opłaty oraz podjęcia dodatkowej manualnej czynności zmiany wysokości kwoty kosztów procesu w wydanym nakazie zapłaty. Różnicę zwracał Sąd;
- **brak (w okresie od marca 2016 r. do 18 grudnia 2016 r.²¹) automatycznego dostępu do aktualnej bazy PESEL**, co powodowało konieczność dodatkowej weryfikacji pozwanych poza systemem EPU, np. poprzez System Rejestrów Państwowych.

Załamanie
funkcjonowania EPU
w 2016 r.

Opisane powyżej braki systemu informatycznego skutkowały wyłączeniem automatyzacji kluczowych procesów realizowanych w EPU (trwającym nawet przez okres ponad jednego roku²²) oraz koniecznością wykonywania dodatkowych, pracochłonnych czynności przez referentów poszczególnych spraw. Przykładowo, w związku z wydaniem postanowienia korygującego nakaz zapłaty w zakresie wysokości odsetek, referendarz sądowy musiał wykonać w EPU **aż 14 dodatkowych czynności!**²³). Powyższe skutkowało wydłużeniem czasu trwania postępowań oraz trudnościami w opanowaniu wpływu spraw.

W badanym okresie liczba spraw wpływających do e-sądu miała tendencję wzrostową, np. w 2010 r. wyniosła 690,1 tys., natomiast w 2015 r. – 2448,1 tys., a w 2016 r. – 2304,9 tys. **Wskaźnik czasu trwania postępowania w dniach wynosił (w zaokrągleniu): 28 dni w 2010 r.; trzy dni w 2015 r., a w 2016 r. wzrósł do 135 dni.** Od początku funkcjonowania EPU liczba załatwionych spraw utrzymywała się na zbliżonym poziomie, przy czym w 2016 r. była ona najniższa. Dla porównania w 2015 r. załatwiono 2522,8 tys. spraw, a w 2016 r. już tylko 1679,6 tys. W rezultacie, w 2017 r. w e-sądzie pozostawało 628,4 tys. niezakończonych spraw z poprzedniego roku.

Brak niezwłocznej
reakcji kierownictwa MS
na „kryzys”
elektronicznego
postępowania
upominawczego

NIK ustaliła, że w obliczu opisanego powyżej załamania funkcjonowania EPU, Kierownictwo MS oraz Dyrektor DIRS **nie podjęli niezwłocznych i rzetelnych działań naprawczych**. W praktyce, główny ciężar zapewnienia interesariuszom możliwości nieprzerwanego wykorzystywania narzędzia informatycznego obsługującego elektroniczne postę-

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 755, ze zm.

²¹ Oraz całkowity brak działania tej bazy w dniach 4–20 maja 2016 r.

²² Daty uruchomienia poszczególnych funkcjonalności systemu podano na str. 19 informacji o wynikach kontroli.

²³ W ramach oględzin systemu EPU przeprowadzonych w dniach 7 i 8 stycznia 2020 r., porównano sprawy wymagające wydania nakazu zapłaty zawierającego odsetki, rozpatrzone w 2016 r. (w trakcie trwającego niedostosowania EPU do przepisów prawa) oraz w dniu 8 stycznia 2020 r. (tj. po usunięciu braków technicznych systemu).

powanie upominawcze spoczął na Kierownictwie SA w Lublinie oraz SR Lublin-Zachód, które wdrożyło rozwiązania organizacyjne, częściowo rekompensujące braki techniczne systemu (tj. m.in. opisany powyżej mechanizm wydawania nakazu zapłaty oraz dodatkowo – postanowienia o jego sprostowaniu). Ponadto kierownicy tych jednostek regularnie informowali departamenty merytoryczne MS oraz członków kierownictwa Ministerstwa o niedostosowaniu systemu EPU do obowiązujących przepisów oraz o konsekwencjach tego stanu rzeczy dla sprawności prowadzonych postępowań.

Opóźniona reakcja Ministerstwa wynikała z niewskazania właściciela merytorycznego systemu EPU w MS oraz z braku podmiotu świadczącego w latach 2016–2017 (I kwartał) usługi utrzymania tego systemu. Ostatecznie, modernizacja EPU została wykonana przez DIRS (z wykorzystaniem zewnętrznych usług IT), **przy czym funkcjonalności dotyczące obsługi nowych trybów odsetkowych od pozwu zostały udostępnione dopiero 18 grudnia 2016 r., a funkcjonalności pozwalające na obniżenie opłaty w sprawach o roszczenia z czynności bankowych – 28 lutego 2017 r. Integracja EPU z Systemem Rejestrów Państwowych nastąpiła 18 grudnia 2016 r., a w przypadku kosztów zastępstwa procesowego, konieczność dokonywania dodatkowych czynności przez referentów utrzymywała się do 27 października 2016 r., tj. do dnia wejścia w życie kolejnej zmiany rozporządzeń regulujących te kwestie²⁴, która to zmiana anulowała potrzebę wprowadzenia modyfikacji w systemie.**

Stopniowa „stabilizacja” oraz zwiększenie sprawności elektronicznego postępowania upominawczego nastąpiła w 2017 r., w związku z zawarciem przez MS umowy z firmą Comarch S.A., dotyczącej świadczenia serwisu i wsparcia technicznego systemu teleinformatycznego obsługującego EPU²⁵ oraz formalnym powierzeniem SA w Lublinie nadzoru²⁶ nad realizacją tej umowy oraz zadań związanych z wdrażaniem, modyfikacją i testowaniem EPU. W ramach umowy z Comarch S.A. wprowadzono kolejne modyfikacje systemu EPU służące jego usprawnieniu i zwiększeniu bezpieczeństwa, w tym w szczególności wdrożenie nowych narzędzi firmy Appeon²⁷, wdrożenie funkcjonalności EPO (31 lipca 2018 r.), zastąpienie

„Stabilizacja” elektronicznego postępowania upominawczego w 2017 r.

²⁴ Tj. rozporządzenia z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie MS w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1668) oraz rozporządzenia z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie MS w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1667).

²⁵ Umowa nr 1 z dnia 3 stycznia 2017 r.

²⁶ Protokół nr 1/2017 z 16 marca 2017 r. powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne wraz z umową nr 1 z dnia 3 stycznia 2017 r. między MS a Comarch Polska S.A. na wsparcie eksploatacji, świadczenie serwisu i wsparcie techniczne dla systemu, rozwój systemu i przygotowanie i zrealizowanie szkoleń/warsztatów dla użytkowników wewnętrznych i administratorów systemu teleinformatycznego EPU.

²⁷ Narzędzia Appeon tworzą środowisko deweloperskie (programistyczne) systemu, w którym buduje się nowe wersje aplikacji oraz serwer, na którym uruchamia się produkt zbudowany na środowisku deweloperskim. EPU było oparte na technologii z 2009 r., która na przestrzeni czasu uległa zmianie. Z punktu widzenia bezpieczeństwa oprogramowania należało te narzędzia zaktualizować. Dla starych wersji oprogramowania producenci często nie świadczyli już usług.

algorytmu funkcji skrótu SHA-1 stosowanego m.in. przy składaniu kwalifikowanego podpisu elektronicznego algorytmem funkcji skrótu SHA-2, wdrożenie aktualizacji podstawy prawnej związanej z poszukiwaniem majątku dłużnika przez komornika na wniosek wierzyciela.

Skorygowanie działania systemu informatycznego pozwoliło na skuteczne wdrożenie przez SR Lublin-Zachód planu naprawczego służącego opanowaniu bieżącego wpływu spraw oraz sukcesywnemu zmniejszaniu powstałych w 2016 r. zaległości. Liczba zaległych spraw zmniejszyła się do 309,1 tys. na koniec 2017 r., 181,6 tys. spraw na koniec 2018 r. oraz 155,3 tys. spraw na dzień 30 czerwca 2019 r.²⁸ Od 2017 r. elektroniczne postępowanie upominawcze funkcjonowało wykazując stabilne wskaźniki w odniesieniu do liczby załatwianych spraw, czasu trwania postępowań i opanowania wpływu²⁹. W 2016 r. wpływ wyniósł 2,3 mln, a w latach następnych odpowiednio: 2,6 mln; 2,4 mln; a w I półroczu 2019 r. 1,2 mln spraw. Liczba spraw załatwionych wyniosła: 2,9 mln (w 2017 r.); 2,6 mln (w 2018 r.) i 1,2 mln (w I półroczu 2019 r.), podczas gdy w 2016 r. 1,7 mln. Opanowanie wpływu w latach 2017–I półrocze 2019 roku wynosiło: 112,4; 105,2 i 102,3, podczas gdy w 2016 r. tylko 73,7. Wskaźnik czasu trwania postępowania wynosił (w zaokrągleniu): 39 dni (w 2017 r.), 26 dni (w 2018 r.) i 24 dni (w I półroczu 2019 r.), podczas gdy w 2016 r. 135 dni.

Ryzyka dotyczące
przyszłego
funkcjonowania EPU

Niezależnie od opisanej powyżej czasowej „stabilizacji” EPU, NIK **zidentyfikowała w wystąpieniu pokontrolnym przekazanym Ministrowi Sprawiedliwości oraz w wystąpieniach skierowanych do sądów Apelacji Lubelskiej istotne ryzyka, ograniczające skuteczność zarządzania systemem obsługującym elektroniczne postępowanie upominawcze oraz stawiające pod znakiem zapytania zasadność dalszego rozwijania tego narzędzia informatycznego.** Należą do nich przede wszystkim:

Przestarzała
architektura systemu
informatycznego EPU

1. Przestarzała architektura systemu.

Przeprowadzone przy udziale powołanego biegłego³⁰ oraz we współpracy z sądami Apelacji Lubelskiej badania wykazały: brak aktualności architektury i funkcjonalności systemu EPU w kontekście obowiązujących obecnie standardów i rozwiązań technicznych; niską użyteczność i przyjazność systemu dla użytkowników; nieoptymalne dostosowanie struktury systemu do wymagań sprzętowych, ergonomii pracy i kosztów³¹, w tym w szczególności:

²⁸ Do dnia zakończenia kontroli nie były dostępne dane wg stanu na koniec 2019 r. W związku z ogłoszeniem na terenie kraju stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i czasowym ograniczeniem funkcjonowania sądów, nie otrzymano z MS aktualnych danych w tym zakresie.

²⁹ <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>, (odczyt: 11 maja 2020 r.)

³⁰ W dniu 27 lutego 2020 r., w toku kontroli prowadzonej w MS, powołano biegłego w dziedzinie informatyki w celu przygotowania opinii na temat systemu informatycznego obsługującego EPU, dotyczącej w szczególności: wydajności systemu oraz prognozy możliwości utrzymania jego wydajności w latach kolejnych; aktualności architektury i funkcjonalności systemu w kontekście m.in. istniejących obecnie rozwiązań technicznych; użyteczności i przyjazności systemu dla użytkowników; zasadności rozwijania tego narzędzia, lub też konieczności zastąpienia go nowym systemem.

³¹ Z uwagi na stan epidemii oraz ograniczenia biegłego w zakresie przetwarzania danych osobowych nie było możliwości przeprowadzenia profesjonalnych testów wydajnościowych (z uwagi na funkcjonowanie środowiska testowego opartego na rzeczywistych danych biegły nie miał dostępu do systemu testowego).

- wykorzystywanie w systemie rozwiązania NPAPI³², które jest technologią przestarzałą i nie rozwijaną oraz wymusza na użytkownikach utrzymywanie przestarzałego oprogramowania, bądź stosowanie rozwiązań praktycznie niedostępnych dla zwykłych użytkowników;
- używanie do komunikacji z powodami masowymi protokołu WSDL, tj. technologii, która nie jest już wykorzystywana przez współczesne serwisy internetowe;
- podatność na ataki strony;
- brak aplikacji mobilnej i responsywnej strony dla urządzeń mobilnych;
- nieintuicyjny i nieoptymalny sposób rozmieszczenia informacji na stronie e-sądu, utrudniający korzystanie z systemu przez zwykłych użytkowników;
- brak dostosowania interfejsu użytkownika do potrzeb osób niedowidzących;
- brak podstawowych funkcjonalności, np.: wydrukowania wniosku w podglądzie³³;
- zastosowanie rozwiązań pochłaniających znaczną ilość zasobów oraz wydłużający się wraz z liczbą wpływających spraw czas ich obsługi (filtrowania, otwierania akt), co wpływa na sprawność postępowań;
- brak zintegrowania EPU z innymi usługami administracji publicznej³⁴.

W opinii biegłego dalsze rozwijanie systemu opartego na zastosowanych w EPU rozwiązaniach technicznych jest rozwiązaniem nieperspektywicznym i w dłuższym okresie może generować nieuzasadnione wydatki. Ponadto utrzymanie wydajności systemu przy ewentualnym wzroście przetwarzanych danych wydaje się być problematyczne.

2. Brak jasnego podziału zadań między MS (jest formalnym właścicielem systemu oraz stroną umowy utrzymaniowej), a SA w Lublinie (odpowiada za wdrażanie, modernizację i testowanie EPU) oraz SR Lublin-Zachód (Głównym Użytkownikiem systemu).
3. Nieefektywna komunikacja między MS a sądami Apelacji Lubelskiej oraz brak niezwłocznej reakcji MS na zgłaszane problemy w funkcjonowaniu EPU.

Brak jasnego podziału zadań oraz problemy komunikacyjne między MS a sądami Apelacji Lubelskiej

Przykładem braku adekwatnej reakcji MS, poza opisaną już wcześniej obszerną korespondencją związaną z zapaścią EPU w 2016 r., była kwestia przedłużenia umowy utrzymaniowej z firmą Comarch S.A. W związku ze zbliżającym się terminem zakończenia ww. umowy Prezes SA w Lublinie kolejnymi pismami z dnia: 7 lutego 2019 r., 8 kwietnia 2019 r., 8 października 2019 r., 7 listopada 2019 r. bezskutecznie zwracał się do Dyrektora DIRS w sprawie jej przedłużenia, a następnie w dniu 22 listopada 2019 r. wystąpił o podjęcie stosownych działań do Ministra Sprawiedliwości. W korespondencji wskazywano ryzyka wynikające z braku przedłużenia umowy utrzymaniowej, tj. wstrzymanie niezbędnych modyfikacji systemu oraz przedłużenie czasu trwania elektronicznych postępowań upominawczych, a nawet

³² API umożliwiające tworzenie wtyczek do przeglądarek internetowych.

³³ Użytkownik może jedynie wydrukować stronę przeglądarki.

³⁴ Krajowy Rejestr Sądowy oraz Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

Brak koordynacji zmian otoczenia prawnego oraz modyfikacji technicznych systemu

ich czasowe wstrzymanie. Umowa utrzymaniowa została przedłużona dopiero w dniu 2 stycznia 2020 r., tj. jeden dzień przed wskazywanym w ww. korespondencji terminem jej wygaśnięcia (3 stycznia 2020 r.).

4. Częste zmiany otoczenia prawnego wymuszające modyfikacje systemu informatycznego oraz brak odpowiednio długiego vacatio legis.

Brak stosownych modyfikacji systemu informatycznego – nadążających za zmieniającym się otoczeniem prawnym (lub też brak odpowiednio długiego vacatio legis) był zasadniczą przyczyną zapaści EPU w 2016 r. Tymczasem, jak wykazała kontrola, monitoring zmian legislacyjnych mających wpływ na funkcjonowanie EPU był oparty wyłącznie na osobistym zaangażowaniu pracowników SR Lublin-Zachód³⁵ i wykorzystywanych przez nich ogólnie dostępnych źródeł informacji. Polegał on m.in. na weryfikacji stron internetowych Rządowego Centrum Legislacji, Sejmu, Senatu, Prezydenta RP oraz lekturze czasopism branżowych. Tylko niektóre projekty aktów prawnych były przekazywane do Sądu w ramach oceny wpływu i konsultacji publicznych rządowego procesu legislacyjnego, co ograniczało możliwość odpowiednio wczesnej reakcji na procedowane zmiany przepisów dotyczących EPU (np. poprzez zaproponowanie odpowiednio długiego vacatio legis).

Nadmierne obciążenie sędziów i referendarzy e-sądu

5. Nadmierne obciążenie sędziów i referendarzy e-sądu oraz duża fluktuacja kadrowa w tych grupach.

Ustalenia kontroli w SR Lublin-Zachód wykazały bardzo duże obciążenie sędziów i referendarzy rozpatrujących sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Poszczególni sędziowie wykonywali rocznie około 8,8 tys. czynności procesowych w 2015 r., 11,1 tys. (w 2016 r.) oraz 9,7 tys. (w 2017 r.). W grupie referendarzy³⁶, średnio na jednego referendarza rocznie przypadało odpowiednio 48,7 tys. czynności procesowych w 2015 r., 49,6 tys. w 2016 r. oraz 54,2 tys. w 2017 r., co oznaczało **około 195–217 czynności procesowych dziennie**³⁷ (wszystkie jednostkowe postanowienia i zarządzenia). W obu ww. grupach odnotowano również znaczną fluktuację kadrową, która w ocenie Kierownictwa Sądu, w sposób istotny utrudniała rozpatrywanie spraw z zakresu elektronicznego postępowania upominawczego.

W ocenie NIK, wszystkie wymienione powyżej ryzyka, przyczyniły się do zapaści elektronicznego postępowania upominawczego w 2016 r. i mogą wywoływać analogiczne skutki w przyszłości (co będzie dodatkowo potęgowane przez starzejącą się architekturę systemu).

³⁵ Wiceprezesa Sądu, który pełnił nadzór nad VI Wydziałem Cywilnym Sądu (odpowiadającym za elektroniczne postępowania upominawcze) i jednocześnie funkcję Architekta EPU oraz asystent sędziego w VI Wydziale Cywilnym, która pełniła funkcję Zastępcy Kierownika systemu EPU.

³⁶ W VI Wydziale Cywilnym SR Lublin-Zachód łącznie z delegowanymi referendarzami, pracującymi w sądach rejonowych w: Łomży, Słupsku, Elblągu, Tarnobrzegu i Siedlcach było zatrudnionych 130 referendarzy (w 2015 r.), 122 w 2016 r. oraz 119 w 2017 r.

³⁷ Przy uwzględnieniu średniej liczby 250 dni pracujących w roku oraz bez odejmowania dni należnego urlopu wypoczynkowego.

Mogą także powodować niegospodarne wykorzystanie środków publicznych wydatkowanych na utrzymanie i modernizację systemu EPU w dotychczasowej formule. W związku z powyższym, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, NIK wskazała na konieczność przeprowadzenie formalnych uzgodnień dotyczących perspektyw i celów dalszego stosowania elektronicznego postępowania upominawczego, w tym pożądanej i skutecznej struktury zarządzania systemem informatycznym wykorzystywanym do jego obsługi. Zdaniem NIK, uzgodnienia te powinny również odnosić się do **ram czasowych budowy nowego narzędzia do obsługi elektronicznego postępowania upominawczego, które zastąpiłoby dotychczas wykorzystywany system**. Powinno być ono oparte na nowoczesnych (aktualnych) rozwiązaniach informatycznych, które zapewnią w przyszłości sprawną realizację zadań wykonywanych obecnie przez EPU.

5.1.2. Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru (EPO)

Upływ czasu pomiędzy wysyłką korespondencji sądowej, a złożeniem do akt potwierdzenia jej odbioru, wskazywany był, jako jeden z czynników wpływających na długotrwałość postępowań sądowych. Możliwość zastąpienia tradycyjnego (papierowego) zwrotnego potwierdzenia otrzymania przesyłki dostarczonej przez operatora pocztowego (dalej: ZPO) potwierdzeniem odbioru przekazywanym do sądu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego została wprowadzona w postępowaniu cywilnym z dniem 20 października 2010 r., a w postępowaniu karnym od 30 stycznia 2015 r. stosownymi rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości³⁸.

Budowa systemu obsługi elektronicznego potwierdzenia odbioru w wersji pilotażowej oraz w ograniczonej wersji wdrożenia (w sądach białostockich) była realizowana w latach 2011–I połowa 2014 przez DIRS oraz Sąd Apelacyjny we Wrocławiu³⁹. W październiku 2013 r., zgodnie z „Zasadami Portfelowymi”, EPO zostało zgłoszone przez Dyrektora DIRS, jako inicjatora, do ewidencji projektów MS, a 25 października 2013 r. Minister Sprawiedliwości zatwierdził skład Komitetu Sterującego Projektu i Kierownika Projektu.

Budowa systemu
obsługującego EPO

³⁸ Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1222, ze zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 82, ze zm.). Pierwsze z ww. rozporządzeń zostało uchylone z dniem 7 maja 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.) oraz zastąpione rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. poz. 819). Drugie z ww. rozporządzeń zostało uchylone z dniem 15 stycznia 2017 r. w wyniku zmian ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 437, ze zm.), a następnie zastąpione rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 553, ze zm.).

³⁹ Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa we Wrocławiu.

Na podstawie protokołu z 14 maja 2014 r., realizacja projektu EPO została powierzona Sądowi Apelacyjnemu w Białymstoku⁴⁰, który wcześniej przeprowadził integrację EPO z systemami biurowości sądowej i uruchomił ten system na rzeczywistych przesyłkach w porozumieniu z ówczesnym operatorem pocztowym (Polską Grupą Pocztową). Powierzenie czynności SA w Białymstoku skutkowało zmianą, w czerwcu 2014 r., Kierownika Projektu. Powołany na tę funkcję został Kierownik Oddziału Informatycznego SA w Białymstoku i pełnił ją do zamknięcia projektu w czerwcu 2019 r. Zespół Projektowy, powołany przez Kierownika i zatwierdzony we wrześniu 2014 r. przez Komitet Sterujący, tworzyli pracownicy DIRS oraz sądów białostockich.

Przed przekazaniem ww. zadań SA w Białymstoku został wykonany i umieszczony na serwerach MS moduł centralny systemu MSEPO, aplikacja na urządzenia mobilne oraz zakupiono tablety dla operatora pocztowego.

Cele i mierniki realizacji projektu EPO

Założenia projektu zostały sprecyzowane w Dokumencie Inicjującym Projekt (DIP) przygotowanym m.in. w oparciu o zarządzenie Dyrektora DIRS nr 1/2009 z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie prowadzenia projektów informatycznych w Departamencie Informatyzacji i Rejestrów Sądowych i przekazanym w wersji roboczej, bez załączników (np. rejestru ryzyk) SA w Białymstoku⁴¹. Sformułowane w DIP cele i oczekiwane korzyści z realizacji projektu pozostały aktualne w całym okresie jego realizacji (powtórzono je w karcie projektu z 5 listopada 2014 r. oraz 16 marca 2016 r.) i obejmowały one **„przyspieszenie i podniesienie jakości wielu istotnych czynności związanych z komunikacją ze stronami w procesie rozpoznawania spraw sądowych bez naruszania konstytucyjnego prawa obywateli do sądu”**. Jednocześnie w karcie projektu wskazano trzy mierniki służące do oceny jego realizacji:

- przyspieszenie obiegu korespondencji sądowej, liczone jako iloraz średniego czasu obiegu informacji o doręczeniu EPO do średniego czasu obiegu informacji w doręczeniu tradycyjnym. Założono, że wskaźnik ten wyniesie 0,23 (co oznaczałoby, że obieg korespondencji z EPO, w stosunku do korespondencji tradycyjnej, skróci się o 77%);
- wprowadzenie przez sądy powszechne możliwości stosowania EPO, liczone jako odsetek sądów wysyłających korespondencję z elektronicznym potwierdzeniem jej odbioru (wartość docelową ustalono na poziomie 98,91%);
- wykorzystanie EPO w postępowaniach sądowych, liczone jako odsetek korespondencji generowanej przez sądy w postępowaniach z elektronicznym potwierdzeniem odbioru (z wyłączeniem rejestrów). Wartość docelową ustalono na 70%.

⁴⁰ Protokół nr 16/2014 z dnia 14 maja 2014 r. powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne.

⁴¹ Wersja 1.7 po aktualizacji 30 maja 2014 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W karcie projektu wskazano również planowane, długofalowe korzyści wynikające z wdrożenia EPO obejmujące w szczególności:

- skrócenie czasu rozpoznawania spraw sądowych przez ograniczenie liczby czynności, które nie mogły zostać przeprowadzone ze względu na brak informacji o doręczeniu, co skutkowało tzw. „spadaniem” spraw z wokandy;
- skrócenie czasu rozpoznawania spraw sądowych przez skrócenie cyklu obiegu korespondencji;
- ograniczenie liczb reklamacji związanych m.in. z zaginięciem tradycyjnego (papierowego) potwierdzenia odbioru korespondencji lub nieczytelnym jego wypełnieniem, co miało pozwolić na zredukowanie do minimum konieczności powtórnego wysyłania korespondencji;
- zmniejszenie objętości akt spraw (ok. 7%) oraz zmniejszenie kosztów związanych z przechowywaniem akt;
- ograniczenie kosztów osobowych związanych z obsługą korespondencji w sądach;
- ograniczenie kosztów materiałowych związanych ze sporządzaniem tradycyjnego potwierdzenia odbioru (koszty kartoników, koszty druku);
- odciążenie i usprawnienie funkcjonowania biur podawczych;
- podniesienie jakości procesów związanych z obsługą korespondencji;
- możliwość racjonalizacji kosztów doręczenia korespondencji.

Planowane,
długofalowe korzyści
projektu EPO

Zgodnie z DIP oraz Kartą Projektu wdrożenie EPO w sądach powszechnych na terenie kraju zaplanowano do końca 2015 r. Projekt EPO nie został zamknięty zgodnie z pierwotnymi planami, ponieważ był on rozszerzany o nowe zadania, których realizacja – jak wyjaśnił Kierownik Projektu – była niemożliwa poza formułą projektową. Na wnioski Kierownika Projektu (każdorazowo akceptowane przez Komitet Sterujący Projektu oraz zatwierdzane przez Ministra Sprawiedliwości) **w badanym okresie trzykrotnie wprowadzono zmiany zakresu realizacji projektu, jego budżetu oraz terminu zakończenia**. W 2016 r. Kierownik wniósł o uruchomienie usługi EPO w systemach kuratorskich i administracyjnych, Krajowym Rejestrze Sądowym, Rejestrze Zastawów, Nowej Księdze Wieczystej oraz utworzenie archiwum EPO⁴², a następnie m.in. uruchomienie usługi EPO w jednostkach penitencjarnych oraz przedłużenie realizacji projektu do 31 grudnia 2017 r. Na wniosek z grudnia 2017 r. Minister Sprawiedliwości przedłużył realizację projektu do 31 grudnia 2018 r. m.in. z uwagi na zaplanowane wsparcie Prokuratury Krajowej w zakresie wdrożenia EPO i uruchomienie obsługi tzw. multizwrotki⁴³. Powyższe zmiany były skorelowane z rozszerzaniem zakresu zadań powierzonych SA w Białymstoku (w formie aneksów do protokołu nr 16/2014 z 14 maja 2014 r.).

Zmiana terminu
oraz zakresu
realizacji projektu

Przeprowadzone w ramach kontroli oględziny procesu wysyłki i obsługi korespondencji z EPO wykazały, że **realizacja tego przedsięwzięcia przyczyniła się do automatyzacji oraz ograniczenia liczby czynności wyko-**

Bezpośrednie
efekty wdrożenia
EPO w jednostkach
organizacyjnych
sądownictwa

⁴² Okres realizacji projektu wydłużono do 31 grudnia 2016 r.

⁴³ „Multizwrotka” to możliwość złożenia jednego podpisu na urzędzeniu, potwierdzającego odbiór wielu przesyłek z EPO adresowanych do tego samego adresata.

Brak wykorzystania
możliwości
optymalizacji efektów
projektu EPO

nywanych przez pracowników sekretariatów sądów⁴⁴. Stwierdzono natomiast, że efekty wdrożenia EPO miały ograniczony wpływ na funkcjonowanie biur podawczych sądów, ponieważ zakres i liczba czynności realizowanych przez pracowników tych komórek, związanych z przekazaniem przesyłek operatorowi pocztowemu były zróżnicowane w zależności od systemu, w którym korespondencja została wytworzona i przekazana do biura podawczego⁴⁵. Z tego powodu wysyłka korespondencji w biurze podawczym (zarówno z EPO jak i ZPO), była rozproszona i wieloetapowa.

Kwestie związane z wysyłką poczty oraz potrzebą integracji EPO z Systemem Obsługi Przesyłek (SOP) zostały poruszone na posiedzeniu Komitetu Sterującego, 7 lutego 2019 r., na którym Kierownik Projektu wskazał m.in. na potrzebę przystosowania systemu MSEPO do obsługi informacji o stanie wszystkich przesyłek, które nie są objęte tym systemem. Stwierdził, że proces ten został już zainicjowany przez jednostki prokuratury i mógłby być wykorzystany przez jednostki sądownictwa, przez co można wyeliminować zbędne czynności wykonywane przez pracowników w sądach, a dodatkowo system MSEPO mógłby zasilać systemy dziedzinowe informacjami o statusach przesyłek ze ZPO. Przewodniczący Komitetu Sterującego (Dyrektor DIRS) nie odniósł się do powyżej propozycji Kierownika Projektu i wskazał, że planuje się dalej realizować tematykę EPO w ramach programu elektronicznych akt sądowych (EAS)⁴⁶. Z informacji przekazanych kontrolującemu przez Ministerstwo wynika jednak, że przedsięwzięcie EAS nie zostało uruchomione jako projekt lub program z uwagi na brak właściciela biznesowego.

Opisane powyżej okoliczności, świadczą zdaniem NIK o braku zidentyfikowanych priorytetów oraz niespójnej koncepcji informatyzacji jednostek organizacyjnych sądownictwa (szczegółowo opisano na str. 57–58 informacji o wynikach kontroli). W przypadku EPO, w badanym okresie skoncentrowano się na rozszerzaniu grupy interesariuszy projektu (m.in. o jednostki penitencjarne i jednostki organizacyjne Prokuratury), co skutkowało zarówno wydłużeniem okresu realizacji przedsięwzięcia poza przyjęte ramy czasowe, jak i wzrostem jego kosztów. Jednocześnie jednak zrezygnowano z integracji systemów EPO i SOP,

⁴⁴ Automatycznie wykonywany jest wydruk koperty wraz z naniesionymi danymi: nadawcy, adresata, sygnatury sprawy, kodem kreskowym i numerem nadawczym. W systemie znajdują się dane takie jak: data doręczenia pisma, załączony jest dokument z podpisem osoby, która pismo odebrała, data odbioru korespondencji – dane trafiają tu automatycznie, bez udziału pracowników sekretariatów sądu. Ponadto, pracownicy sekretariatów nie wykonują czynności związanych z powracającymi ZPO, takich jak m.in.: ułożenie ich według daty doręczenia adresatowi, ręczny wybór w systemie SAWA daty doręczenia pisma, skanowanie czytnikiem kodów kreskowych numeru nadawczego, umieszczenie zwrotki w papierowych aktach sprawy.

⁴⁵ Obsługa wysyłki poczty wychodzącej z sądów odbywała się w szczególności poprzez systemy: SAWA BIURO PODAWCZE, SOP oraz system Elektronicznego Zarządzania Dokumentami.

⁴⁶ Terminem EAS określało się w pewnym okresie koncepcje dotyczące możliwości budowy centralnego systemu informatycznego wspierającego postępowania sądowe, a w szczególności wdrożenia elektronicznego biura podawczego (EBP) w sądach powszechnych. Termin obligatoryjnego wdrożenia EBP, którym był pierwotnie wrzesień 2019 r., został odsunięty w czasie na podstawie art. 1 pkt 34 oraz art. 6 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.).

która mogłaby skutkować ujednoliceniem procesów i maksymalizacją efektów EPO dla działalności komórek organizacyjnych obsługujących wymianę korespondencji sądowej.

Zarządzanie i monitorowanie projektu EPO w badanym okresie odbywało się zgodnie z obowiązującymi „Zasadami Portfelowymi”, z uwzględnieniem wyłączeń określonych w zarządzeniach Ministra Sprawiedliwości ws. zarządzania portfelem projektów⁴⁷, a odnoszących się do projektów rozpoczętych przed dniem 6 czerwca 2014 r. W szczególności prawidłowo dokumentowano zmiany w strukturze organizacyjnej projektu, zatwierdzano produkty i etapy projektu, sprawozdawano i monitorowano postępy w realizacji projektu oraz jego zamknięcie.

Prawidłowe zarządzanie projektem EPO

Decyzja o zamknięciu projektu EPO została podpisana przez właściwego członka Rady Portfela Projektów (Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości ds. Informatyzacji i Cyberbezpieczeństwa), w dniu 17 czerwca 2019 r. Zgodnie z obowiązującymi „Zasadami Portfelowymi” (§ 25 ust. 1) w terminie 12 miesięcy od daty zamknięcia projektu jego Inicjator, w ramach przeglądu korzyści, zobowiązany był do przygotowania raportu z osiągniętych 12 oczekiwanych długofalowych korzyści, wskazanych w dokumentacji projektowej. W związku z powyższym przedmiotowy raport nie został przygotowany do końca kontroli.

Stwierdzono natomiast, że **na dzień zakończenia projektu zostały osiągnięte dwa spośród trzech wskaźników rezultatów określonych w karcie projektu EPO**. Wg stanu na 31 grudnia 2018 r. z elektronicznego potwierdzenia odbioru mogło korzystać 99,73% sądów⁴⁸ (przy planowanym wskaźniku 98,91%). Wg raportu końcowego, korespondencję z elektronicznym potwierdzeniem odbioru generowano w 73% postępowań sądowych (przy założonych 70%), przy czym wartość ta odnosiła się do wszystkich rodzajów postępowań⁴⁹, co wykraczało poza przyjęty wskaźnik, który miał dotyczyć korespondencji generowanej w postępowaniach cywilnych (z wyłączeniem rejestrów). Kierownik Projektu wyjaśnił, że po wyodrębnieniu danych w SOP dla postępowań cywilnych bez rejestrów, osiągnięta wartość wskaźnika wyniosła 98%.

Stopień realizacji mierników projektu EPO

Nie został osiągnięty, zaplanowany na poziomie 0,23, wskaźnik rezultatu przyspieszenia obiegu korespondencji sądowej, liczony jako iloraz średniego czasu obiegu informacji w doręczeniu EPO do średniego czasu obiegu informacji w doręczeniu tradycyjnym. Wg raportu końcowego, wartość wskaźnika na dzień zakończenia realizacji projektu wynosiła 0,77 (dla Sądu Okręgowego w Białymstoku) oraz 0,47 (dla IV Wydziału Penitencjarnego i Nadzoru nad Wykonywaniem Orzeczeń Karnych SO w Białymstoku)⁵⁰, co oznacza, że czas obiegu informa-

⁴⁷ Określonych w § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 4 czerwca 2014 r. oraz § 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12 kwietnia 2017 r.

⁴⁸ Od 1 lutego 2019 r. 100%, tj. 374 sądy. Przyjęto, że zastosowanie EPO przez choćby jeden wydział danego sądu daje możliwość korzystania z usługi przez wiele wydziałów tego samego sądu.

⁴⁹ Obejmowała także korespondencję wydziałów karnych i rejestrowych.

⁵⁰ Kierownik wyjaśnił, że finalnie wskaźnik został wyliczony dla jednego sądu, a nie dla wszystkich, z uwagi na brak centralnego systemu repertoryjnego, w którym byłyby przechowywane wszystkie dane odnośnie obiegu przesyłek EPO i ZPO.

cji w doręczeniu elektronicznym w stosunku do tradycyjnego systemu doręczeń skrócił się odpowiednio o 23% i 53%. Osiągnięcie wskaźnika 0,23 w ocenie Kierownika Projektu było nierealne, z uwagi na jego zbyt optymistyczne wyliczenie w 2014 r., tj. w okresie, gdy korespondencja w usłudze EPO dostarczana była na terenie tylko jednego miasta (Białego-stoku), a proces realizacji korespondencji za zwrotnym poświadczeniem odbioru (ZPO) realizowany był na niskim poziomie⁵¹ oraz przez innego operatora pocztowego. NIK uznał przedstawione wyjaśnienia za zasadne.

Efekty finansowe wdrożenia EPO

W okresie realizacji projektu oraz w roku następującym po jego zakończeniu (w 2019 r.) wdrożenie EPO oddziaływało pozytywnie na efektywność funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości poprzez realne obniżenie kosztów obsługi korespondencji w łącznej wysokości 98 654,1 tys. zł (licząc od pierwszego wdrożenia EPO w 2014 r.⁵²). Wskazana korzyść finansowa wynikała z upowszechnienia EPO (wg danych z centralnego systemu MSEPO w 2016 r. wygenerowano 12 793 365 przesyłek z EPO, a w 2019 r. już 54 622 911) oraz z różnicy w cenie usługi operatora pocztowego pomiędzy przesyłką EPO i tradycyjną zwrotką wynoszącej w badanym okresie od 0,34 zł do 1,06 zł za sztukę (w tym koszt kartonika 0,03 zł). Dla porównania łączna kwota wydatków w projekcie wyniosła 3944,6 tys. zł.

Trudności w zwymiarowaniu długofalowych korzyści projektu EPO

Pozostałe, zakładane w dokumentach projektowych, korzyści EPO odnoszące się do sprawności postępowań sądowych, takie jak skrócenie czasu rozpoznawania spraw sądowych przez skrócenie cyklu obiegu korespondencji, czy skrócenie czasu rozpoznawania spraw sądowych przez ograniczenie liczby czynności, które mogą zostać przeprowadzone ze względu na brak informacji o doręczeniu (np. tzw. „spadanie spraw z wokandy”), **były trudne, bądź też niemożliwe do rzetelnego zwymiarowania**, co potwierdzono m.in. w raporcie końcowym z projektu. O ile bowiem automatyzacja wewnętrznych procesów w sądownictwie powinna przyczyniać się do skrócenia czasu postępowań (np. poprzez przyspieszenie terminów wyznaczania rozpraw i posiedzeń, czy uprawomocniania orzeczeń), to jednak, na obecnym etapie informatyzacji sądownictwa, **z uwagi m.in. na liczbę czynności podejmowanych w danej sprawie, nie było możliwe zwymiarowanie wpływu EPO na czas postępowań**. Niemożliwe było również rzetelne obliczenie, czy wprowadzenie EPO zmniejszyło liczbę reklamacji związanych m.in. z zaginięciem tradycyjnego potwierdzenia odbioru korespondencji lub nieczytelnym jego wypełnieniem. Powodem była niedoskonałość systemu SOP, poprzez który można było składać reklamacje. W systemie tym nie było wskazywane, czy przedmiotem reklamacji jest ZPO, czy EPO. Ponadto przeważająca część reklamacji była kierowana przez e-mail lub stronę operatora pocztowego, co uniemożliwiało sumaryczne przedstawienie danych o liczbie i rodzaju reklamacji.

⁵¹ Dane dla lat 2014–2018 wskazują, że przy drastycznie malejącej liczbie przesyłek w doręczeniu tradycyjnym i rosnącej liczbie EPO, znacząco skrócił się średni czas obiegu korespondencji w ZPO (z 12,53 do 7,30 dni), a tylko nieznacznie w EPO (spadek z 6,70 do 5,44 dni).

⁵² W badanym okresie, tj. w latach 2016–2019, kwota ta wyniosła 94 430,3 tys. zł.

Trwałość utrzymania projektu po jego zakończeniu została zapewniona przez byłych pracowników zespołu projektowego EPO z Oddziału Informatycznego SA w Białymstoku, w wyniku powierzenia temu Sądowi protokołem nr 4/2019 z 13 maja 2019 r. wykonywania czynności w zakresie wdrażania, modyfikacji oraz testowania systemu EPO.

5.1.3. Protokół elektroniczny (E-protokół)

Utrwalanie przebiegu posiedzenia sądowego za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk zostało wprowadzone ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego⁵³, która weszła w życie 1 lipca 2010 r. Analogiczne rozwiązanie w postępowaniach w sprawach o wykroczenia nastąpiło ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁴ – od 9 listopada 2014 r.

System E-protokół składał się z urządzeń technicznych oraz oprogramowania niezbędnego do rejestracji dźwięku albo dźwięku i obrazu z przebiegu rozpraw sądowych, zarządzania nagraniami, udostępniania i przechowywania nagrań, w tym w szczególności: oprogramowania ReCourt⁵⁵, oprogramowania Recourt Services (RCS)⁵⁶, Modułu Transkrypcji⁵⁷, Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych (dalej: Portal Informacyjny)⁵⁸, Systemu Automatycznego Rozpoznawania Mowy (dalej: ARM)⁵⁹, Centralnej infrastruktury wideokonferencyjnej⁶⁰.

Prace nad projektem pn. „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)”, dalej: E-protokół lub protokół elektroniczny, rozpoczęły się we wrześniu 2010 r. i były realizowane do końca czerwca 2019 r. przez DIRS oraz Sąd Apelacyjny we Wro-

**Geneza i struktura
systemu informatycznego
E-protokół**

⁵³ Dz. U. Nr 108, poz. 684, ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. poz. 1296).

⁵⁴ Dz. U. poz. 579.

⁵⁵ Służącego do cyfrowej rejestracji rozpraw.

⁵⁶ Wykorzystywanego do przechowywania i udostępniania nagrań.

⁵⁷ Stanowiącego dodatkowy komponent oprogramowania centralnego RCS służący do zarządzania przepływem plików oraz informacji dotyczących przeprowadzania transkrypcji nagrań audio-wideo pomiędzy sądami, a ośrodkami transkrypcji oraz wsparcia użytkowników w przeprowadzeniu transkrypcji nagrania.

⁵⁸ Portal Informacyjny miał umożliwiać uprawnionym lub upoważnionym podmiotom szybkie i bezpłatne uzyskiwanie informacji o sprawach toczących się przed sądami powszechnymi za pośrednictwem Internetu. Dostęp do Portalu Informacyjnego odbywa się za pośrednictwem Biuletynów Informacji Publicznej sądów.

⁵⁹ Program do transkrypcji mowy dyktowanej na tekst, przydatny do sporządzania dokumentów formalnych – pism, umów, wniosków, uzasadnień orzeczeń sądu, jak i innych plików tekstowych. Program miał pomóc w zakresie automatycznej transkrypcji mowy na tekst m.in. poprzez wdrożenie mechanizmów: wsparcia dyktowania i edycji pism w sądach.

⁶⁰ Podstawowym przeznaczeniem platformy jest obsługa połączeń realizowanych w ramach procedury postępowań sądowych, w szczególności zdalne przesłuchanie świadka znajdującego się w lokalizacji innego sądu. Funkcjonalność ta realizowana jest z wykorzystaniem systemu rejestracji rozpraw sądowych, którego elementem jest terminal wideokonferencyjny. W połączeniu takim zazwyczaj biorą udział uczestnicy znajdujący się na sali rozpraw (sędzia i strona) oraz jeden uczestnik zdalny (świadek).

clawiu⁶¹. Projektem objęto także wdrożenie usług rozprawy odmiejsco-
wionej (na odległość poprzez system wideokonferencyjny, z możliwością
zapisu obrazu i dźwięku)⁶², wideokonferencji (przeprowadzenia dowodu
na odległość) oraz wirtualizacji wideokonferencji (na potrzeby spotkań
i pracy zdalnej administracji sądowej). Dostęp do dokumentów cyfro-
wych zapewniony został m.in. przez Internet za pomocą Portalu Infor-
macyjnego Sądów Powszechnych (PI) powstałego w odrębnym projekcie,
ale w ramach E-protokołu wzbogaconego o nowe funkcjonalności.

**Projekt E-protokół był współfinansowany z budżetu środków europej-
skich w dwóch etapach: etap I (z PO IG⁶³ 2007–2013) oraz etap II
(z PO PC⁶⁴ 2014–2020).** Beneficjentem każdorazowo był Minister Spra-
wiedliwości, reprezentowany przez Dyrektora DIRS. Z „Raportu końco-
wego z realizacji etapu projektu” z 30 listopada 2015 r. wynika, że I etap
zakończono 30 października 2015 r. wnioskiem o płatność końcową
(wniosek został zaakceptowany przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa
– dalej: CPPC – 31 marca 2016 r.).

Realizacja I etapu projektu E-protokół

**Wg ww. „Raportu końcowego” z I etapu oraz wniosku o płatność koń-
cową, zostały osiągnięte wszystkie założone wskaźniki rezultatu oraz
produktu I etapu projektu.** System cyfrowej rejestracji rozpraw wdro-
żono w 239 sądach (11 apelacyjnych, 45 okręgowych oraz 183 sądach
rejonowych zlokalizowanych na terenie sześciu apelacji). W system cyfro-
wej rejestracji rozpraw wyposażono 2267 sal sądowych (co odpowia-
dało liczbie zakupionych zestawów urządzeń do rejestracji), a 1565 sal
w system wideokonferencji. Wg stanu na 30 września 2015 r. utrwalono
z wykorzystaniem systemu E-protokół 1 350 002 rozpraw (wg statystyk
przekazywanych przez poszczególne sądy).

Przeprowadzona przez CPPC (Instytucję Pośredniczącą), w październiku
2018 r., kontrola w zakresie osiągnięcia i utrzymania celów projektu oraz
wskaźników zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie⁶⁵ w I eta-
pie projektu nie wykazała nieprawidłowości. Kontrola CPPC, przepro-
wadzona w czerwcu 2018 r., dotycząca prawidłowości wydatków oraz
wniosków o płatność w ramach realizacji II etapu projektu, poza wska-

⁶¹ Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, jako jednostka podległa Ministrowi Sprawiedliwości (beneficjentowi projektu) realizował projekt w I etapie na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2013 r. w sprawie powierzenia czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (Dz. Urz. MS poz. 4), a następnie na podstawie kolejnych zarządzeń o powierzeniu czynności z 24 stycznia 2014 r. (Dz. Urz. MS poz. 33) oraz z 17 września 2014 r. i wydanych na ich podstawie protokołów powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne – w zakresie projektu „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)” nr 7/2013, 7/2014, 8/2014, 9/2015.

⁶² Możliwość przeprowadzenia rozprawy na odległość (art. 151 § 2 kpc) wprowadzony został ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. poz. 1311, ze zm.) od 8 września 2016 r.

⁶³ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka.

⁶⁴ Program Operacyjny Polska Cyfrowa.

⁶⁵ Porozumienie o dofinansowaniu projektu nr POIG 07.01.00-00-061/13-00 z dnia 7 sierpnia 2013 r. zmienione aneksami nr 1 z 26 września 2013 r., nr 2 z 23 stycznia 2015 r., nr 3 z 30 czerwca 2015 r., nr 4 z 30 września 2015 r.

zaniem uchybień w dokumentacji, potwierdziła realizację projektu zgodnie z porozumieniem o dofinansowanie i nie zawierała zaleceń o charakterze rekomendacji. Nieprawidłowości nie zostały również wykazane w wyniku przeprowadzonego przez Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie, wiosną 2016 r., audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach PO IG w odniesieniu do I etapu projektu E-protokół, ani w ramach audytu gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach PO PC zrealizowanego wiosną 2019 r. przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie.

Szczegółowym badaniem NIK objęła II etap realizacji projektu, który był realizowany od 1 października 2015 r. na podstawie porozumienia o dofinansowaniu projektu POPC.02.01.00-00-0038/15-00 z 16 listopada 2015 r.⁶⁶ W ramach II etapu w infrastrukturę E-protokołu wyposażone zostały sądy rejonowe z obszaru pięciu apelacji nie objętych realizacją projektu w I etapie (1 300 sal sądowych). Zmodyfikowano także istniejące oprogramowanie ReCourt, RECourt Services, Central RECourt Services oraz wdrożono system ARM⁶⁷. Wniosek o płatność końcową nr POPC.02.01.00-00-0038/15-016 został zweryfikowany i zatwierdzony w dniu 16 grudnia 2019 r. przez CPPC, która przyjęła wartość osiągniętego wskaźnika rezultatu pn. „Liczba utrwalonych rozpraw sądowych w systemie protokołu elektronicznego” w wysokości 314 928 szt.

Realizacja II etapu projektu E-protokół

Dokumentem inicjującym II etap realizacji projektu było „Studium wykonalności projektu Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe) (Etap II – Wdrożenie nowych oraz podniesienie jakości i dostępności istniejących e-usług publicznych powiązanych z protokołem elektronicznym)”, dalej: „Studium wykonalności”, z kwietnia 2015 r.

Dokumentacja planistyczna II etapu projektu

Zgodnie z dokumentacją projektową, odbiorcami (interesariuszami) projektu byli wszyscy obywatele⁶⁸, tj. w szczególności uczestnicy postępowań sądowych (w tym przedsiębiorcy), zawodowi pełnomocnicy oraz pracownicy sądownictwa (np. orzecznicy, protokolanci). W „Studium wykonalności” zamieszczone zostały m.in. badania prawno-porównawcze rozwiązań stosowanych w zakresie nagrywania rozpraw w innych państwach, analizy potrzeb grup interesariuszy w odniesieniu do każdej z wprowadzanych e-usług, analiza ryzyk oraz analiza wariantów realizacji projektu. Wykorzystano także doświadczenia z realizacji I etapu projektu.

Zgodnie z wymogami, w załączniku do wniosku o dofinansowanie projektu zamieszczono rejestr ryzyk. Wśród najistotniejszych ryzyk wskazano m.in. wystąpienie opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań

⁶⁶ Zmienionego aneksami z 14 lipca 2017 r. oraz z 13 maja 2018 r. (plan naprawczy).

⁶⁷ W szczególności na podstawie umów nr 37 z 20 października 2017 r., nr 13/2018/A z 28 lutego 2018 r. (wraz z aneksami do ww. umów) oraz umowy nr 26/2018/A z 11 kwietnia 2018 r. (wraz z aneksami).

⁶⁸ Także państw UE w postępowaniach transgranicznych.

w projekcie oraz długi proces podejmowania decyzji. W toku realizacji projektu oba ww. ryzyka się zmaterializowały, co omówiono w dalszej części tego podrozdziału.

W „Studium wykonalności” przeprowadzona została także analiza korzyści i oddziaływania projektu w odniesieniu do jego celów szczegółowych. Wykorzystano m.in. „Raport z działalności sądów powszechnych w latach 2010–2014” oraz bogatą literaturę naukową z zakresu doktryny prawa i rozwiązań technicznych E-protokołu.

Struktura zarządzania projektem

Struktura zarządzania projektem została określona w „Studium wykonalności” zgodnie z obowiązującymi w MS „Zasadami portfelowymi”. Na dzień sporządzenia „Studium” Komitet Sterujący (KS), odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru operacyjnego nad realizacją projektu, jego budżetem i harmonogramem oraz zarządzanie ryzykiem (wykraczającym poza kompetencje Kierownika Projektu) tworzyli: Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości ds. wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych (Przewodniczący KS), Dyrektor/Zastępca Dyrektora DIRS, (przedstawiciel Głównego Dostawcy) oraz przedstawiciele ówczesnego Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji, a także SA we Wrocławiu (Główni Użytkownicy). Kierownikiem Projektu (odpowiedzialnym za bieżące zarządzanie projektem) był pracownik Oddziału Informatycznego SA we Wrocławiu⁶⁹, a jego zastępcą pracownik DIRS. W badanym okresie powyższa struktura została utrzymana, a jej zmiany dokumentowano zgodnie z „Zasadami portfelowymi”. Do zakończenia realizacji projektu nie zmienił się jego Kierownik. W II etapie projektu utrzymany został też Zespół Projektowy, który tworzyli głównie pracownicy CKIS oraz DIRS.

Od połowy 2016 r. Kierownik Projektu wskazywał (np. w raportach miesięcznych przedkładanych DSF na podstawie „Zasad portfelowych”) na ryzyka związane z brakiem zasobów, nieuruchomieniem środków finansowych na koszty pośrednie i bezpośrednie (wynagrodzenia) oraz zaangażowanie członków Zespołu Projektowego przy realizacji innych przedsięwzięć.

Opóźnienia w realizacji II etapu projektu oraz podjęte działania naprawcze

Zgodnie z harmonogramem projektu, stanowiącym załącznik do Porozumienia o dofinansowaniu POPC.02.01.00-00-0038/15, jako datę zakończenia projektu wskazano 30 września 2018 r. Już na początku realizacji projektu, w 2016 r., przekroczone zostały jednak punkty ostateczne dla dwóch pierwszych etapów jego realizacji, co groziło rozwiązaniem Porozumienia o dofinansowaniu przez Instytucję Pośredniczącą (CPPC). Przyczyny przedstawił Przewodniczący Komitetu Sterującego w piśmie do Ministra Sprawiedliwości oraz Przewodniczącego Rady Portfela Projektów z 20 grudnia 2016 r., wskazując głównie na „brak współpracy poszczególnych departamentów MS w zakresie swoich kompetencji” skutkujący wydłużeniem procesu podejmowania decyzji (np. o wszczęciu postępowań o zamówienia publiczne, wniosku o zmianę decyzji o zapewnieniu finansowania, uruchomienia środków na wynagrodzenia). Wyraził też

⁶⁹ Oddział pełnił funkcję Centrum Kompetencji i Informatyzacji Sądownictwa, dalej: CKIS.

wątpliwość odnośnie „faktycznego stanu wiedzy Rady Portfela Projektów w kontekście problemów w realizacji projektu”. Odmienne stanowisko zajęły DSF, DIRS i ówczesne Biuro Administracyjno-Finansowe MS. Wskazały, że „przyczyną problemów w projekcie są istotne zaniedbania po stronie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który podjął się realizacji projektu”.

Finalnie, jako główną przyczynę opóźnień zidentyfikowano „niski poziom komunikacji pomiędzy SA Wrocław a komórkami wewnętrznymi MS (DIRS, DSF, BAF, DB⁷⁰) „skutkujący przewlekłością w prowadzonych działaniach”. Spowodowało to konieczność opracowania Planu naprawczego⁷¹ oraz podpisania w dniu 14 lipca 2017 r. aneksu nr 1 do Porozumienia o dofinansowaniu projektu. Zmieniony został harmonogram i harmonogram rzeczowo-finansowy projektu (bez zmiany daty granicznej) oraz **ustanowiono SA we Wrocławiu, jako jednostkę upoważnioną do ponoszenia wydatków w imieniu beneficjenta**⁷². Zmieniono też osobę pełniącą funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego⁷³.

Powyższe działania nie zapobiegły kolejnym opóźnieniom w realizacji harmonogramu projektu, których przyczyną były przedłużające się procedury przetargowe oraz opóźnienia w realizacji umów po stronie wykonawców. Konieczne było dalsze aneksowanie Porozumienia o dofinansowaniu (w sierpniu i listopadzie 2018 r.). **W efekcie termin zakończenia realizacji projektu został przesunięty na 30 czerwca 2019 r.** Zmiany w projekcie wprowadzono zgodnie z „Zasadami portfelowymi”, z uwzględnieniem przepisów dla projektów uruchomionych do dnia 6 czerwca 2014 r.

Zasadniczym celem projektu E-protokół (sformułowanym w dokumentacji I etapu projektu) było zapewnienie technicznej możliwości wdrożenia przepisów postępowania cywilnego oraz postępowania w sprawach o wykroczenia w zakresie utrwalania przebiegu posiedzenia jawnego za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk albo obraz i dźwięk.

W projekcie „Raportu końcowego” oraz we wniosku o płatność końcową wykazano, że wszystkie rezultaty projektu zostały osiągnięte w 100%, tj. system cyfrowej rejestracji rozpraw wdrożono na 3 567 salach sądowych, 2 865 sal wyposażono w system wideokonferencji, w 340 sądach wdrożono system do przechowywania nagrań, liczba osób posiadających bezpieczny podpis elektroniczny wyniosła 13 300, przeszkolono

Realizacja celów I etapu projektu E-protokół oraz zastrzeżenia NIK odnośnie ich niepełnego osiągnięcia

⁷⁰ BAF – ówczesne Biuro Administracyjno-Finansowe MS, DB – Departament Budżetu.

⁷¹ Przekazanego do CPPC w dniu 20 stycznia 2017 r.

⁷² Na podstawie Porozumienia nr 1 z 17 marca 2017 r. pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości reprezentowanym przez Dyrektora DIRS a Dyrektorem oraz Prezesem SA we Wrocławiu, SA zobowiązała się do realizacji projektu zgodnie z Porozumieniem o dofinansowaniu, o ile wydatki uwzględnione zostaną w planie finansowym na dany rok budżetowy w części 15/07. Protokołem nr 4/2017 z 19 września 2017 r. Minister Sprawiedliwości powierzył SA we Wrocławiu wykonywanie czynności w zakresie obsługi II linii wsparcia, wdrażania i modyfikacji oraz testowania m.in. systemu E-protokół oraz transkrypcji zapisu dźwiękowego albo obrazu i dźwięku z przebiegu posiedzeń sądowych, wraz ze wskazaniem wysokości środków przeznaczonych na realizację tych czynności.

⁷³ Z dniem 1 lutego 2017 r.

lono do pracy w systemie 22 650 osób, uruchomiono dwie lokalizacje długoterminowego przechowywania E-protokołów. Podano również, że wg stanu na 15 listopada 2018 r. utrwalonych zostało 4 500 tys. rozpraw.

W opisanym powyżej kontekście NIK zwróciła uwagę, że na dzień zakończenia realizacji projektu, tj. 30 czerwca 2019 r. pięć sądów rejonowych z 374 sądów w Polsce w ogóle nie było wyposażonych w system E-protokołu: tj. SR w Mysłowicach, SR w Kartuzach, SR w Nowej Soli, SR w Bartoszycach oraz SR w Zambrowie. Na dzień 20 grudnia 2019 r. cztery sądy – SA w Rzeszowie, SR w Brodnicy, SR w Golubiu Dobrzyniu oraz SR w Nisku – nie posiadały również zaktualizowanej wersji RCS, co uniemożliwiało pełne wykorzystanie systemu E-protokołów. **Ponadto, co należy podkreślić, Minister Sprawiedliwości nie posiadał dokładnych danych o liczbie wykorzystywanych sal sądowych, a tym samym MS oraz NIK nie mogły potwierdzić, w jakim stopniu faktycznie zrealizowano wynikający z przepisów obowiązek stworzenia warunków dla utrwalania przebiegu posiedzeń w postaci rejestracji dźwięku albo obrazu i dźwięku.** Przewodniczący Komitetu Sterującego wyjaśnił, że pięć sądów, które nie zostały objęte realizacją projektu stanowiły sądy, które nie istniały, bądź były w trakcie budowy w okresie realizacji projektu. Minister Sprawiedliwości poinformował również, że DIRS jest w trakcie przygotowania dokumentacji niezbędnej do wyposażenia pozostałych sądów, a zamówienie jest planowane do udzielenia w 2020 r.

Realizacja celów II etapu projektu E-protokołów

Celem projektu E-protokołów (sformułowanym w dokumentacji II etapu projektu) było „wdrożenie nowych oraz podniesienie jakości i dostępności istniejących e-usług publicznych w sądach powszechnych na terenie Polski”. Powyższy cel został zrealizowany, ponieważ mierzalnym wskaźnikiem jego realizacji uczyniono udostępnienie czterech e-usług, w tym jednej obsługującej procesy wewnętrzne (wirtualizacja wideokonferencji). Według danych przekazanych przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego w I półroczu 2019 r.⁷⁴ w skali kraju przeprowadzonych zostało 226 rozpraw odmiejscowionych, wykonano 1193 automatyczne transkrypcje mowy na tekst, udostępniono 1469 zapisów audio-wideo oraz wykonanych zostało 2 535 połączeń w ramach wirtualizacji konferencji. Systematycznie rosła również łączna liczba godzin nagrań rozpraw sądowych rejestrowanych z wykorzystaniem E-protokołu i wynosiła ona: 58 godzin nagrań w 2011 r., 25 782 godzin w 2012 r., 139 682 w 2013 r., 211 332 w 2014 r., 401 476 w 2015 r., 536 632 w 2016 r., 562 099 w 2017 r., 540 626 w 2018 r. i 663 801 w 2019 r.

W zamierzeniu system E-protokołów miał uwolnić sędziów od konieczności dyktowania treści protokołu protokolantowi i tym samym przyczynić się do skrócenia trwania posiedzeń sądowych (cel szczegółowy – „skrócenie czasu trwania rozprawy sądowej protokołowanej elektronicznie do rozprawy protokołowanej tradycyjnie”), co w konsekwencji miało wpłynąć na sprawność postępowań (cel szczegółowy

⁷⁴ Rok 2019 był pierwszym pełnym rokiem kalendarzowym działania wdrożonych usług.

– „usprawnienie postępowania sądowego przez zastosowanie nowoczesnych technik zapisu przebiegu czynności sądowych”)⁷⁵. **Ponadto dwa kolejne cele szczegółowe projektu dotyczyły obniżenia kosztów postępowań sądowych** „poprzez umożliwienie przeprowadzenia dowodu na odległość, a w przyszłości rozprawy odmiejscowionej oraz poprzez udostępnianie protokołu elektronicznego przy pomocy wdrażanego Portalu Informacyjnego”⁷⁶.

NIK oceniła negatywnie fakt, że Minister Sprawiedliwości nie podejmował aktywnych działań w celu monitorowania faktycznych korzyści z wdrożenia poszczególnych funkcjonalności E-protokołu w jednostkach organizacyjnych sądownictwa, w tym w szczególności w kontekście opisanych powyżej celów szczegółowych projektu dotyczących sprawności i kosztów postępowań. Ustalono m.in., że „Raport końcowy” z realizacji projektu przekazany do DSF w dniu 30 lipca 2019 r. został zaakceptowany przez Komitet Sterujący dopiero w dniu 8 października 2019 r., a do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został zaopiniowany przez właściwych członków Rady Portfela Projektów, co oznaczało brak formalnego zamknięcia projektu i odroczenie oceny jego korzyści⁷⁷. **Ponadto, Minister Sprawiedliwości nie posiadał dla okresu objętego kontrolą danych statystycznych odnoszących się do liczby rozpraw utrwalonych w systemie E-protokół, wykorzystania systemu wideokonferencji, wykonanych transkrypcji E-protokołu, czy liczby udostępnionych protokołów elektronicznych.** Wskazał, że tego rodzaju dane, których pozyskiwanie było możliwe z centralnej infrastruktury E-protokołu służyły tylko realizacji zadań powierzonych SA we Wrocławiu w obszarze utrzymania i rozwoju systemu i nie były analizowane pod kątem wpływu na efektywność wymiaru sprawiedliwości. Minister podał wprowadzić (za „Studium wykonalności”), że „wartość finansowych korzyści społecznych projektu kształtuje się następująco: podniesienie wykorzystania czasu pracy 111 898 226,50 zł rocznie; skrócenie czasu udostępniania akt sądowych – 10 680 400,03 zł rocznie”, ale jednocześnie oświadczył, że MS nie dysponuje danymi o kosztach postępowań sądowych, efektywności czasu pracy i czasie trwania rozpraw sądowych. **Powyższe, zdaniem NIK, wskazuje na brak rzetelnych analiz korzyści projektu E-protokół oraz stawia pod znakiem zapytania ewentualne, przyszłe kalkulacje efektów tego projektu.**

Brak monitorowania faktycznych korzyści z wdrożenia E-protokołu

⁷⁵ Przy czym w określonych przepisami przypadkach możliwe byłoby nadal zastosowanie tradycyjnego protokołu (w przypadku awarii technicznej).

⁷⁶ Pozostałych pięć celów szczegółowych nie miało mierzalnego charakteru. Cele szczegółowe wraz z analizą długofalowych kosztów i korzyści projektu zostały wprowadzone zgodnie z wymogami konkursów o dofinansowanie projektu ze środków UE. Przewodniczący Komitetu Sterującego Projektu wyjaśnił, że w odniesieniu do celów szczegółowych nie było obowiązku określenia ich w sposób mierzalny.

⁷⁷ Na podstawie art. 25 ust. 7 „Zasad portfelowych” Minister Sprawiedliwości nałożył obowiązek raportowania korzyści z realizacji projektów przez okres pięciu lat od daty ich zamknięcia, przy czym pierwszy raport z osiągniętych rezultatów i korzyści winien być sporządzony po upływie 12 miesięcy od daty zamknięcia projektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

**Rozbieżności
w zakresie liczby
rozpraw rejestrowanych
z wykorzystaniem
E-protokołu**

Konieczność wdrożenia przez MS systemowych działań w zakresie monitorowania efektów E-protokołu potwierdzają ustalenia NIK dokonane w jednostkach organizacyjnych sądownictwa. **Przeprowadzona kontrola wykazała istotne rozbieżności w zakresie liczby rozpraw cywilnych, w tym dotyczących prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, rejestrowanych z wykorzystaniem E-protokołu** (ponad 90% w SA w Białymstoku i SO w Łomży, 70–80% w SA oraz SO we Wrocławiu, 61–65% w SA w Lublinie oraz tylko 32% w SR Lublin-Zachód w Lublinie⁷⁸) **oraz symboliczną liczbę rejestrowanych rozpraw o wykroczenia** (np. mniej niż 1% w przypadku SO we Wrocławiu). Szczegółowe dane przedstawiono w poniższych zestawieniach:

Tabela nr 1

Zestawienie liczby rozpraw zarejestrowanych do liczby rozpraw niezarejestrowanych w systemie E-protokołów w poszczególnych, badanych przez NIK sądach

Sąd	Rok	C – cywilne		W – wykroczenia	
		Zarejestrowane	Niezarejestrowane	Zarejestrowane	Niezarejestrowane
SA Białystok	2017	2 742	284	nie dotyczy*	
	2018	2 827	275		
	2019	2 426	163		
SA Lublin	2017	1 794	950		
	2018	1 551	1 001		
	2019	1 561	975		
SA Wrocław	2017	3 854	1 334		
	2018	4 206	834		
	2019	3 562	752		
SO Łomża	2017	2 992	108	70	12
	2018	3 213	282	77	12
	2019	3 146	120	32	3
SO Wrocław	2017	18 608	6 985	1	8 211
	2018	17 984	9 215	5	8 038
	2019	16 185	4 259	1	7 347
SR Lublin-Zachód**	2019	7 133	15 120	0	brak danych

* W sądach apelacyjnych (SA) nie prowadzi się spraw dotyczących wykroczeń (W).

** W SR Lublin-Zachód w Lublinie instalacja sprzętu do obsługi E-protokołu nastąpiła w marcu i lipcu 2018 r., a rejestrowanie rozpraw rozpoczęło w 2019 r. W Sądzie nie rejestrowano w ogóle postępowań w sprawach o wykroczenia, ponieważ brak było wydzielonych sal rozpraw do takich postępowań, a Sąd posiadał jedynie łączone sale karno-wykroczeniowe.

Źródło: opracowanie własne NIK, sporządzone w oparciu o dane z kontrolowanych jednostek.

⁷⁸ Powyższe miało miejsce, pomimo że wszystkie rozprawy odbyły się w salach wyposażonych w system rejestracji obrazu i dźwięku, a przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały sprawność tych urządzeń.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Wskaźniki procentowe rozpraw zarejestrowanych w systemie e-protokół

Sąd	Rok	C – cywilne	W – wykroczenia
SA Białystok	2017	90,6%	nie dotyczy*
	2018	91,1%	
	2019	93,7%	
SA Lublin	2017	65,4%	
	2018	60,8%	
	2019	61,6%	
SA Wrocław	2017	74,3%	
	2018	83,5%	
	2019	82,6%	
SO Łomża	2017	96,5%	85,4%
	2018	91,9%	86,5%
	2019	96,3%	91,4%
SO Wrocław	2017	72,7%	
	2018	66,1%	0,1%
	2019	79,2%	
SR Lublin-Zachód	2019	32,1%	

* W sądach apelacyjnych (SA) nie prowadzi się spraw dotyczących wykroczeń (W).

** W SR Lublin-Zachód w Lublinie instalacja sprzętu do obsługi E-protokołu nastąpiła w marcu i lipcu 2018 r., a rejestrowanie rozpraw rozpoczęło w 2019 r. W Sądzie nie rejestrowano w ogóle postępowań w sprawach o wykroczenia, ponieważ brak było wydzielonych sal rozpraw do takich postępowań, a Sąd posiadał jedynie łączone sale karno-wykroczeniowe.

Źródło: opracowanie własne NIK, sporządzone w oparciu o dane z kontrolowanych jednostek.

W wyjaśnieniach dotyczących braku wykorzystania systemu E-protokół, poza względami technicznymi, które zgodnie z art. 157 § 1¹ kpc są jedyną dopuszczalną przyczyną odstępowania od rejestrowania rozpraw, Prezesi Sądów oraz Przewodniczący Wydziałów zwracali w szczególności uwagę na:

- ograniczenia funkcjonalne nowo wdrożonego systemu,
- wydłużanie czasu trwania nagrywanych rozpraw,
- czasochłonne przygotowywanie się do kolejnego terminu rozprawy w oparciu o nagrania,
- uciążliwe, ich zdaniem, sporządzanie uzasadnień orzeczeń w oparciu o nagrania.

Wskazywali również na tzw. ekonomikę procesową, w obliczu której brak jest zasadności rejestrowania rozpraw niewymagających złożonego postępowania dowodowego oraz w przypadku których ogłaszanie wyroków stanowi jedyną czynność, lub też strony nie stawiały się na posiedzeniu. **Jednocześnie, co należy podkreślić, kierownicy badanych sądów (prezesi i dyrektorzy) nie dysponowali szczegółowymi informacjami pozwalającymi określić, w ilu przypadkach, przyczyną odstępowania od rejestrowania rozpraw były usprawiedliwione względy techniczne, a w ilu pozostałe, wymienione powyżej czynniki.**

Brak wiedzy na temat przyczyn niskiego stopnia wykorzystania E-protokołu w niektórych sądach

Brak wykorzystania
modułu wideokonferencji
E-protokołu

Opisane powyżej działanie odstępowania, z innych powodów niż względy techniczne⁷⁹, od rejestrowania jawnych posiedzeń sądu za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk, albo obraz i dźwięk, nie zostało wskazane w kontrolowanych jednostkach jako nieprawidłowość i nie podlegało ocenie NIK pod względem legalności tych działań ze względu na konstytucyjne zasady „niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej”⁸⁰. **Z całą pewnością praktyka taka może jednak wskazywać na brak dostosowania systemu E-protokół do faktycznych potrzeb jego użytkowników.**

Przedstawioną powyżej opinię potwierdzają ustalenia kontroli, które wykazały niski stopień wykorzystania pozostałych funkcjonalności E-protokołu⁸¹, w tym w szczególności modułu wideokonferencji, w przypadku którego łączna wartość zakupionych terminali do jego obsługi wyniosła około 8 670,0 tys. zł.

W latach 2017–2019 w sześciu skontrolowanych sądach przeprowadzono łącznie 267 922 rozpraw, podczas których z usługi wideokonferencji skorzystano 27 razy, z tego tylko jeden raz z wykorzystaniem sprzętu zakupionego w ramach projektu E-protokół. Pozostałe 26 wideopłączenia przeprowadzono z wykorzystaniem sprzętu zakupionego w ramach innych procedur. W tym samym okresie, w sądach Apellacji Wrocławskiej przeprowadzono łącznie 778 558 rozpraw cywilnych, podczas których z usługi wideokonferencji skorzystano 963 razy, z tego 11 razy z wykorzystaniem sprzętu zakupionego w ramach projektu E-protokół. Pozostałe połączenia zrealizowano z wykorzystaniem sprzętu zakupionego w ramach innych procedur. W wyjaśnieniach dotyczących braku wykorzystania usługi wideokonferencji wskazano m.in., że „Urządzenia do przeprowadzenia wideokonferencji dostarczone wraz z systemem cyfrowej rejestracji rozpraw były trudne w instalacji, konfiguracji i obsłudze. (...) Po kilku latach eksploatacji systemu, jako sprzęt nieużywany, zostały zdemontowane i przeniesione do magazynu”.

Konieczność
przeprowadzenia
systemowej analizy
odnośnie dalszego
rozwijania E-protokołu

W ocenie NIK opisane powyżej przypadki dotyczące ograniczonego wykorzystywania E-protokołu w jednostkach organizacyjnych sądownictwa mogą wskazywać zarówno na braki techniczne tego systemu, jak i jego niepełne dostosowanie do wymogów tzw. ekonomiki procesowej⁸². Uwzględniając fakt, że zasadniczym celem wdrażania nowych narzędzi informatycznych powinno być usprawnianie wymiaru sprawiedliwości, kluczowe znaczenie ma rzetelne zidentyfikowanie przez kierowników sądów dotychczasowych efektów wdrażania E-protokołu oraz przyczyn niskiego stopnia wykorzystania tego systemu oraz jego poszczególnych funkcjonalności, w niektórych jednostkach organizacyjnych sądownictwa. **Zebrane dane**

⁷⁹ Przy czym jako względy techniczne w orzecznictwie wskazywano także przypadki, gdy brak było odpowiednio przygotowanych do obsługi urządzenia rejestrującego protokolantów.

⁸⁰ Opinia Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK, przedstawiona w piśmie z dnia 28 lutego 2020 r., znak: KPK-KPP.440.108.2020.Mpo.

⁸¹ Ze względu na krótki okres czasu, który upłynął od momentu wdrożenia (system został odebrany w listopadzie 2018 r.) nie było możliwe rzetelne zweryfikowanie w ramach kontroli stopnia wykorzystania innej funkcjonalności E-protokołu, tj. systemu Automatycznego Rozpoznawania Mowy (ARM), za który zapłacono 11 048,8 tys. zł.

⁸² Innym czynnikiem może być także swoisty „opór” sędziów przed stosowaniem nowych narzędzi informatycznych, wynikający z pewnych przyzwyczajzeń, „lęku przed zmianą”, itp.

powinny zostać rzetelnie przeanalizowane przez organ zarządzający projektem – Ministra Sprawiedliwości – w celu ukierunkowania ewentualnych działań legislacyjnych oraz uniknięcia niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na dalszy rozwój tego systemu. Powyższe ma szczególne znaczenie w związku z bezprecedensową kwotą wydatkowaną dotychczas na budowę E-protokołu (323 513,4 tys. zł) oraz ustaleniami kontroli wskazującymi na wdrożenie pod koniec 2019 r. w sądach powszechnych szeroko zakrojonych prac mających na celu wymianę wyposażenia tego systemu (opisano szerzej w pkt 5.2 informacji o wynikach kontroli).

5.1.4. System Losowego Przydziału Spraw (SLPS)

Budowa rozwiązania informatycznego wspomagającego realizację przydziału spraw w sądach powszechnych została rozpoczęta przez DIRS w drugiej połowie sierpnia 2016 r.⁸³ na polecenie Sekretarza Stanu w MS Michała Wójcika, ówczesnego Pełnomocnika Rządu ds. informatyzacji wymiaru sprawiedliwości. Następnie, zarządzeniem z dnia 27 października 2016 r., Minister Sprawiedliwości powołał Zespół, którego zadaniem było opracowanie rozwiązania informatycznego obsługującego proces przydziału spraw sędziom⁸⁴. Zespołowi przewodniczył Podsekretarz Stanu w MS Łukasz Piebiak⁸⁵, a jego zastępcą był dyrektor DIRS⁸⁶.

Główne założenia projektu SLPS

Celem projektu było zbudowanie systemu informatycznego zapewniającego losowy oraz równomierny (w ramach poszczególnych kategorii spraw) przydział spraw sędziom, asesorum sądowym i referendarzom, proporcjonalnie do liczby dni pracy poszczególnych referentów oraz ich wskaźników przydziału. Zgodnie z pierwotnymi założeniami, nowo budowane narzędzie informatyczne miało służyć losowaniu składów orzekających w sprawach karnych. Po rozszerzeniu prac nad systemem losowego przydziału na wszystkie rodzaje spraw, przygotowano zmianę ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: usp)⁸⁷ oraz regulaminu urzędowania sądów powszechnych (dalej: rusp). Zmiana usp, polegająca na dodaniu art. 47a⁸⁸, dotyczącego losowego przydziału spraw, weszła w życie 12 sierpnia 2017 r., a zmieniony regulamin 1 stycznia 2018 r.⁸⁹, przy czym przewidywał on stosowanie dotychczas obowiązujących przepisów (tj. nielosowego przydziału) do kwietnia 2018 r. w niektórych przypadkach np. sędziów i ławników dodatkowych. Ostatecznie, po kilkakrotnych zmianach rozporządzenia, dopiero od 1 lutego 2019 r.,

⁸³ W dokumentacji projektowej wskazywana jest data 1 października 2016 r.

⁸⁴ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 października 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania rozwiązania informatycznego wspomagającego realizację przydziału spraw w sądach powszechnych (Dz. Urz. MS poz. 203).

⁸⁵ W ramach obowiązującego ówczesnie podziału czynności w Kierownictwie resortu nadzorujący m.in. departamenty Sądów Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości oraz Strategii i Funduszy Europejskich.

⁸⁶ Zespół ten zakończył faktycznie pracę w kwietniu 2017 r., ale zarządzenie o jego powołaniu zostało formalnie uchylone dopiero w styczniu 2019 r.

⁸⁷ Projekt wpłynął do Sejmu jako inicjatywa poselska w dniu 12 kwietnia 2017 r. (nr druku 1491).

⁸⁸ Dodany ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452).

⁸⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2481, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zasada losowości była stosowana do wyznaczania wszystkich członków składów orzekających (we wszystkich rodzajach spraw), w tym sędziów dodatkowych.

Negatywna ocena projektu dotyczącego budowy SLPS

Przeprowadzona kontrola wykazała, że **realizacja przedsięwzięcia dotyczącego budowy SLPS została rozpoczęta bez właściwego przygotowania, co w bezpośredni sposób przełożyło się na nieprawidłowości w toku jego realizacji. W rezultacie, użytkownicy otrzymali wadliwie działające oraz pozbawione kluczowych funkcjonalności narzędzie informatyczne**, które pomimo podejmowanych działań, nie zostało w pełni poprawione, do czasu zakończenia kontroli (szczegółowo opisano na str. 44–49 informacji).

Brak zastosowania „Zasad Portfelowych” w zakresie inicjowania i przygotowania projektu SLPS w okresie od początku jego realizacji do sierpnia 2017 r.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły przede wszystkim nierzetelnego i niezgodnego z obowiązującymi procedurami przygotowania projektu informatycznego. Szczegółowe badanie procesu inicjowania i przygotowania tego przedsięwzięcia wykazało, że do sierpnia 2017 r. (czyli na przestrzeni roku) prace nad przygotowaniem SLPS były prowadzone z całkowitym pominięciem obowiązującej w Ministerstwie procedury, tj. „Zasad Portfelowych” (ustanowionych zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości z 4 czerwca 2014 r., a następnie z 12 kwietnia 2017 r.). Powyższe skutkowało faktycznym brakiem podmiotu odpowiedzialnego za ich koordynację (nie pełnił tej roli Zespół pod kierownictwem Podsekretarza Stanu w MS Łukasza Piebiaka), wątpliwościami kompetencyjnymi, wstrzymywaniem prac oraz opóźnieniem rozpoczęcia realizacji projektu. We wskazanym okresie nie powstała wymagana „Zasadami Portfelowymi” karta projektu⁹⁰, nie został powołany Komitet Sterujący Projektu oraz nie zostały opracowane szczegółowe założenia całego przedsięwzięcia. Osoba odpowiedzialna za dostarczenie wymagań merytorycznych (sędzia w DKO), została wskazana adnotacją w korespondencji między członkami Kierownictwa MS. Zespół pod przewodnictwem Podsekretarza Stanu w MS Łukasza Piebiaka przerwał prace w kwietniu 2017 r., a ich efektem była jednostronicowa notatka dotycząca głównych założeń systemu oraz szacunkowych kosztów jego budowy i utrzymania, poprzedzona zatwierdzonymi w trybie roboczym przez Dyrektora DKO wymaganiami, które powinien spełniać system (algorytm losowania). Jako daty uruchomienia systemu wskazywano kolejno 1 stycznia 2017 r. (tylko dla spraw karnych), 16 października 2017 r., a w końcu 1 stycznia 2018 r. Należy podkreślić, że **powyższe miało miejsce w sytuacji, w której kluczową kwestią było sprecyzowanie wymagań merytorycznych dla tworzonej aplikacji, które powinny były zostać określone w drodze konsultacji pomiędzy departamentami merytorycznymi MS (w szczególności DKO) a DIRS, odpowiadającym za dostarczenie tego rozwiązania informatycznego.**

Zwłoka w przygotowaniu szczegółowych założeń projektu i powołaniu struktur projektowych w okresie wrzesień 2017 r. – wrzesień 2018 r.

Formalna rejestracja SLPS w ewidencji projektów MS⁹¹ nastąpiła rok po faktycznym rozpoczęciu tego przedsięwzięcia (w sierpniu 2017 r.), po czym, w dniu 5 września 2017 r., Podsekretarz Stanu w MS Łukasz Piebiak wydał zgodę na przygotowanie projektu z datą dostarczenia jego

⁹⁰ Fiszka wg zarządzenia obowiązującego od 12 kwietnia 2017 r.

⁹¹ Na podstawie fiszki projektu, opracowanej przez DKO i uzgodnionej z DSF.

szczegółowych założeń do 30 września 2017 r. **Powyższe nie zapobiegło jednak kolejnym opóźnieniom w przygotowaniu dokumentacji projektu i powołaniu struktur projektowych.** Szczegółowe Założenia Projektu (SZP) zostały opracowane z 11-miesięcznym opóźnieniem (tj. faktycznie w końcowej fazie realizacji projektu), a Kierownik Projektu i Zespół Projektowy z 7-miesięcznym opóźnieniem (22 maja 2018 r.), w związku z czym brak było osoby koordynującej działania zespołu merytorycznego oraz analitycznego (przekładającego wymagania merytoryczne na zadania dla deweloperów). Jak wyjaśnił Dyrektor DKO (formalny Inicjator Projektu SLPS) Departament został zaskoczony tym, że DIRS nie dysponuje kandydatem na kierownika projektu i to DKO ma wyznaczyć taką osobę. Ponadto Departament nie dysponował odpowiednim pracownikiem, który miałby wszechstronną wiedzę o funkcjonowaniu sądów i jednocześnie rozumiał działanie systemów informatycznych oraz potrafił formułować wymagania dla informatyków. Pozyskanie osoby, która spełniałaby oba kryteria, okazało się niemożliwe. Osoba powołana, w październiku 2018 r., na stanowisko Kierownika Projektu rozpoczęła odpowiednie studia podyplomowe dopiero po objęciu tej funkcji. **Projekt SLPS zyskał więc w pełni przygotowanego do pełnienia swojej funkcji kierownika dopiero w końcowej fazie realizacji.**

Należy również podkreślić, że formalna decyzja Ministra Sprawiedliwości w sprawie uruchomienia projektu SLPS została wydana dopiero w dniu 8 listopada 2018 r.⁹², tj. dziesięć miesięcy po produkcyjnym uruchomieniu systemu SLPS i rozpoczęciu losowania za pomocą tego narzędzia składów orzekających w sądach powszechnych (w związku z wejściem w życie zmienionego rusp).

Przygotowanie projektu z pominięciem obowiązujących procedur (do sierpnia 2017 r.), a następnie ze znaczną zwłoką w przygotowaniu podstawowych dokumentów projektowych, w szczególności zaś jego faktyczna realizacja bez wyznaczenia Kierownika Projektu, stanowiło naruszenie „Zasad Portfelowych” i było działaniem nierzetelnym. Miało również negatywny wpływ na dalszą realizację całego przedsięwzięcia, poprzez:

- nieopracowanie rzetelnych analiz uzasadniających uruchomienie projektu, określających m.in. jego mierzalne efekty oraz warunki skutecznej realizacji. Zarówno Dyrektor DKO (formalny Inicjator Projektu i późniejszy Przewodniczący Komitetu Sterującego Projektu), jak i Dyrektor DIRS (Główny Dostawca) nie mieli wiedzy na temat okoliczności rozpoczęcia projektu, uzasadnienia budowy SLPS, warunków realizacji przedsięwzięcia, w tym jego szacunkowych kosztów;
- rozmycie odpowiedzialności za zarządzanie projektem. W toku kontroli przedstawiciele Głównego Użytkownika (Dyrektor DKO, Kierownik Projektu) oraz Główny Dostawca konsekwentnie wskazywali, że nie byli podmiotem wiodącym dla realizacji przedsięwzięcia, co spowodowało istotne braki w koordynacji projektu;

Efekty nierzetelnego przygotowania projektu

⁹² Decyzja nr 1/18/DSF Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie uruchomienia projektu „System Losowego Przydziału Spraw (SLPS)” nr ew. PR/I/1/2017.

- brak przygotowania DIRS oraz DKO do realizacji projektu wymagającego skoordynowanej pracy zespołów informatycznego oraz prawniczego. Jak wskazał Dyrektor DKO, analitycy DIRS nie znali zasad funkcjonowania sądów i nie potrafili przedstawiać pytań w tym zakresie w sposób zrozumiały dla sędziów. Z kolei sędziowie nie potrafili pytać analityków DIRS o projektowane zasady funkcjonowania systemu w sposób zrozumiały dla analityków. W związku z powyższym występowały zaburzenia w komunikacji między pionem merytorycznym (użytkownikami), a wytwórcami oprogramowania;
- wydłużenie prac nad określeniem wymagań systemu odpowiadających obowiązującym przepisom (były one stopniowo rozwijane przez okres półtora roku od momentu produkcyjnego uruchomienia systemu);
- niewystarczające produkcyjne przygotowanie systemu (oraz jego kolejnych wersji), a w konsekwencji błędy w jego funkcjonowaniu oraz finalnie przedłużenie terminu pełnego wdrożenia systemu, wzrost kosztów oraz nieprzygotowanie użytkowników do jego obsługi.

Nierzetelna realizacja projektu SLPS

Opisane powyżej nieprawidłowości w zakresie braku należytego przygotowania projektu informatycznego wywierały negatywne skutki w całym okresie budowy systemu SLPS. NIK oceniła realizację tego projektu jako nierzetelną, wskazując w szczególności na następujące braki i błędy systemowe:

- w pierwszym okresie realizacji projektu (do końca 2017 r.) w niewystarczający sposób dokumentowano wyniki prac wytwórczych z udziałem specjalistów zewnętrznych. Ministerstwo nie dysponowało dokumentacją potwierdzającą realizację zadań wykonanych przez informatyków z firmy Software Interactive, wspierających DIRS w budowie systemu SLPS, poza deklaracją osób, które je zlecały i odbierały, co utrudniało kontynuację prac rozwojowych po zakończeniu świadczenia tych usług;
- do końca 2018 r. brakowało dokumentacji technicznej potrzebnej do utrzymania systemu (tzw. procedury utrzymaniowe). Dokumentacja taka została wytworzona przez Wydział Utrzymania Aplikacji DIRS dopiero na przełomie 2018/2019 roku. Kolejne wersje systemu nie były również długo dokumentowane w odpowiedni sposób (metryki, protokoły odbioru). Pierwszą metrykę wytworzono dopiero wraz z wersją 1.6 SLPS z dnia 29 marca 2019 r.;
- w całym okresie realizacji projektu nie został opracowany Plan Projektu oraz związany z nim rejestr ryzyka, który był wymagany „Zasadami Portfelowymi”. Powyższe wynikało m.in. z faktu, że decyzja Ministra Sprawiedliwości o uruchomieniu Projektu została wydana prawie rok po produkcyjnym wdrożeniu SLPS. W tej sytuacji, sporządzenie Planu Projektu, w ocenie jego formalnego Inicjatora (Dyrektora DKO), miałoby przede wszystkim formalny charakter i nie wniosłoby realnej wartości dla jego realizacji;
- nie określono w sposób prawidłowy potrzeb szkoleniowych użytkowników systemu i rozpoczęto z opóźnieniem praktyczne szkolenia warsztatowe. System SLPS nie jest zarządzany centralnie i zapewnienie jego prawidłowego działania wymaga poprawnej obsługi ze strony użytkow-

ników. Od działań osób obsługujących system w poszczególnych sądach zależy, czy zapewniony będzie równomierny przydział spraw sędziom, asesorum sądowym i referendarzom. Aby było to możliwe, użytkownik musi mieć gruntowną, praktyczną wiedzę dotyczącą zasad funkcjonowania SLPS oraz poprawnego parametryzowania poszczególnych funkcjonalności (stosownie do rusp oraz sytuacji w danym wydziale). Zdaniem NIK, popełniane przez użytkowników SLPS błędy (opisane m.in. na str. 44–45 informacji o wynikach kontroli) pokazują, że przeprowadzone w 2018 r. oraz na początku 2019 r. szkolenia były niewystarczające i nie przygotowały użytkowników należycie na problemy, z jakimi mieli do czynienia w trakcie korzystania z aplikacji⁹³. Powyższe stanowisko zostało podzielone przez Kierownika Projektu, który wskazał, że szkolenia te nie obejmowały w dostateczny sposób tematyki funkcjonowania SLPS, a sama tematyka szkoleń nie była dostosowana do aktualnej wersji systemu⁹⁴. Brak było również odpowiedniej kadry, dzięki której możliwe byłoby przeprowadzanie szerokich działań edukacyjnych w sądach. Pogłębione szkolenia praktyczne, z elementami warsztatowymi, uwzględniające dotychczasowe doświadczenia użytkowników i odnoszące się wprost do najczęściej popełnianych błędów zostały rozpoczęte, z inicjatywy Kierownika Projektu, dopiero w czerwcu 2019 r. (półtora roku po produkcyjnym uruchomieniu systemu). Systematycznie zaczęto je przeprowadzać od września 2019 r. i na koniec kontroli objęły około 600 osób⁹⁵;

- przez okres ponad półtora roku od produkcyjnego uruchomienia SLPS, brak było kompleksowej instrukcji użytkownika systemu. Przed wdrożeniem SLPS opracowane zostały instrukcje użytkownika, dla roli pracownika sekretariatu oraz administratora lokalnego. Opisano w nich poszczególne funkcjonalności aplikacji, ale nie zawierały one pogłębionego wprowadzenia do zasad działania systemu. Instrukcje nie posiadały rozszerzonych informacji w miejscach, które mogły sprawić problem użytkownikom. Nie były też systematycznie aktualizowane ze względu na ciągły rozwój systemu. Informacje o nowych funkcjonalnościach lub problemach związanych z działaniem systemu były wyświetlane użytkownikom automatycznie po zalogowaniu się w SLPS, jednak nie zapisywały się one na trwałe, np. w historii komunikatów. Pełna wersja instrukcji użytkownika została wytworzona dopiero na koniec projektu i dołączona do wersji 1.7 SLPS (z 6 września 2019 r.);
- stosowana do listopada 2018 r. procedura testowa nie spełniała powszechnie przyjętych standardów w zakresie realizowania projektów IT. W szczególności brak było standaryzowanych scenariuszy testowych, przypadków testowych oraz raportów z testów poprzedzających

⁹³ W MS nie wytworzono lub nie zarchiwizowano – dla potrzeb projektu SLPS – dokumentacji dotyczącej szkoleń z obsługi tego systemu przeprowadzonych w 2018 r. oraz na początku 2019 r. potwierdzającej w szczególności dokładną liczbę uczestników. Ministerstwo nie dysponowało również danymi ewaluacyjnymi ze szkoleń. Kontrolerom prowadzącym czynności w MS przekazano tylko ogólne dane na temat liczby uczestników i terminów szkoleń.

⁹⁴ Ze względu na ówczesny poziom zaawansowania systemu, pierwsze szkolenia obejmowały podstawowe funkcjonalności SLPS.

⁹⁵ Do czerwca 2020 r. DKO planowało przeszkolić w tym trybie tysiąc kolejnych użytkowników.

produkcyjne wdrożenie kolejnej wersji systemu. Zrezygnowano również z przeprowadzenia tzw. testów User Experience (tj. testów kluczowych dla zrozumienia oczekiwań użytkownika końcowego oraz określenia, co warto poprawić w aplikacji). Brak rzetelnych testów przełożył się na dużą liczbę błędów występujących w systemie (co opisano szczegółowo poniżej);

- kompleksowe testy bezpieczeństwa systemu zostały przeprowadzone (w formie audytu) dopiero w końcowej fazie projektu. Ostateczna wersja raportu z testów została opracowana na początku lipca 2019 r., co oznacza, że **SLPS został dopuszczony do działania produkcyjnego bez przeprowadzenia testów bezpieczeństwa i działał w ten sposób przez blisko 1,5 roku**.

Błędne dane w systemie SLPS wpływające na brak równomierności przydziału spraw

W wyniku opisanych powyżej czynników, tj. niewystarczającej procedury testowej, niedostatecznego przygotowania i wsparcia użytkowników oraz braku automatyzacji części procesów, w 2018 r. pracę programu SLPS zakłócały błędy zarówno systemowe, jak i generowane przez osoby korzystające z aplikacji, i tak:

- do 24 sierpnia 2018 r. koszt przydziału⁹⁶ był zapamiętywany w bazie danych w sposób, który mógł powodować błędy. Błędy te uwiadamiały się przy zmianie wskaźnika przydziału. W tej sytuacji następowało przeliczenie wszystkich spraw według nowego wskaźnika, co było nieprawidłowe⁹⁷. Po wprowadzeniu odpowiedniej poprawki algorytm zaczął działać właściwie, jednak sprawy wylosowane przed jej zastosowaniem wciąż pozostawały w bazie danych błędnie zapamiętane. **W konsekwencji poprawienia algorytmu i zachowania błędnych danych część sędziów doświadczyła nadmiernego przydziału spraw po 24 sierpnia 2018 r.;**
- w okresie 1 października 2018 r. – 20 listopada 2018 r. przydzielenie sprawy sędziemu zastępcy (poprzez opcję „osoba zastępująca”) skutkowało błędnym zaliczeniem takiej sprawy za kilkadziesiąt lub nawet ponad sto spraw. **W konsekwencji taki sędzia był pomijany w losowaniach, aż inni sędziowie wylosowali równie dużą liczbę spraw;**
- w tym samym czasie duża część sędziów, których obciążenie⁹⁸ było wykazywane w systemie jako ujemne, miała nieprawidłowo zaliczane sprawy za wartość równą dokładnie 1. Taka sytuacja mogłaby mieć miejsce, gdyby ujemne obciążenie wynikało z użycia mechanizmu „jednorazowe obciążenie/odciążenie” (decyzję o jego wykorzystaniu mógł podjąć np. przewodniczący wydziału, aby wyrównać liczbę spraw między sędziami – zwykle dodatkowo obciążani byli nowi sędziowie).

⁹⁶ Tj. wartość związana z zaliczeniem sędziemu wylosowanej sprawy.

⁹⁷ Do 24 sierpnia 2018 roku kosztem przydziału zapamiętywanym w bazie danych był przelicznik zależny od nieobecności zamiast iloczynu tego przelicznika i odwrotności wskaźnika przydziału, przez co sprawy zaliczane były tak, jakby wszyscy mieli wskaźnik przydziału 100 procent. Pomimo, że obniżone wskaźniki przydziału uwzględniane były przy wyznaczaniu puli losującej, to przy zmianie wskaźnika następowało przeliczenie wszystkich spraw nowym wskaźnikiem przydziału.

⁹⁸ Jego wartość odzwierciedla liczbę spraw wylosowanych przez danego sędziego w danej kategorii. Zliczane jest na podstawie sumy poszczególnych kosztów przydziału.

Jednak ujemne obciążenie najczęściej wynikało z zupełnie innego mechanizmu, tj. automatycznego obniżania tej wartości podczas nieobecności sędziego. Po absencji sędziego mógł mieć mniej wylosowanych spraw w stosunku do innych orzekających, a wtedy system postrzegał go jako mniej obciążonego pracą, co bywało odwzorowane wartością ujemną. W takiej sytuacji po ponownym włączeniu sędziego do losowania sprawy powinny być mu liczone nie za 1, ale według standardowego wzoru;

- w okresie 9 kwietnia 2018 r. – 25 maja 2018 r. nieprawidłowo obliczany był przelicznik $N=252/(252-M)$ ⁹⁹. Błąd ten wpłynął na zaniżenie kosztu przydziału spraw losowanych w tym okresie wszystkim sędziom o 10–15%;
- **wśród błędów popełnianych przez użytkowników jednym z najpowszechniejszych było bezpodstawne używanie okna „jednorazowe obciążenie/odciążenie”.** Powinno być ono wykorzystywane wyłącznie w sytuacjach, o których mowa w § 67 rusp, tj. w przypadku budowania referatu, zwiększenia lub zmniejszenia wskaźnika przydziału. Tymczasem było ono wykorzystywane także w innych przypadkach, powodując generowanie nieprawidłowych wartości w bazie danych;
- okno „jednorazowe obciążenie/odciążenie” może być też wyjątkowo używane do zbilansowania obciążeń związanych z wprowadzeniem spraw do losowania w nieprawidłowej kategorii. Użytkownicy często jednak popełniali przy tej operacji błąd, zapominając o konieczności uwzględnienia współczynnika przydziału. Skutkiem tego był np. zaniżony koszt losowanych spraw w tej kategorii;
- powszechne były przypadki obsługi sytuacji opisanej w § 67 ust. 3 rusp¹⁰⁰ poprzez wpisanie wskaźnika przydziału 1,75 zamiast stworzenia dwóch referatów oczekujących;
- nieprawidłowo wykorzystywana była funkcjonalność „Wyłącz z losowania”, jako realizacja zarządzenia o wstrzymaniu wpływu (właściwym sposobem postępowania jest w takiej sytuacji wpisanie sędziemu współczynnika przydziału „0” we wszystkich kategoriach). Funkcjonalności „Wyłącz z losowania” używano także błędnie w celu budowy nowego referatu.

Opisane powyżej błędy sprawiały, że SLPS nieprawidłowo liczył sędziom obciążenia, co przekładało się negatywnie na równomierność przydziału spraw. W grudniu 2018 r. Dyrektor DKO opracował koncepcję naprawy danych w bazie SLPS. Generalne przeliczenie wartości zgodne z tą koncepcją odbyło się 15 lutego 2019 r. Operacja ta okazała się sku-

Efekty błędnych danych w systemie i podejmowane działania naprawcze

⁹⁹ N – jest liczbą dni roboczych nieobecności. Zadaniem przelicznika $N=252/(252-M)$ jest proporcjonalność przydziału sędziego do nominalnego czasu jego pracy. I tak: 252 jest przyjętą liczbą dni roboczych w roku, a M liczbą usprawiedliwionych nieobecności. Skutkiem mechanizmu powiązania N z kosztem przydziału jest ilościowo proporcjonalny przydział – w skali roku – do liczby dni pracy poszczególnych sędziów w wydziale.

¹⁰⁰ W sprawach przydzielanych przez SLPS, w celu szybszej realizacji przydziału (np. w razie przydzielenia do wydziału kolejnego sędziego) przewodniczący wydziału może zwiększyć udział tego sędziego w przydziale do 75% spraw podlegających przydziałowi w danej kategorii.

teczna tylko częściowo i jednocześnie sama była przyczyną kolejnych nieprawidłowości w bazie danych. Dlatego w marcu 2019 r. wprowadzono do SLPS możliwość zerowania obciążeń, a **w lipcu udostępniono użytkownikom arkusz Excel służący do ręcznego przeliczenia danych i rozpoczęcia przydziału od nowa**¹⁰¹. Pomimo wprowadzenia ww. rozwiązania, do końca kontroli w niektórych wydziałach utrzymywały się skutki wcześniejszego, nieprawidłowego funkcjonowania SLPS. **Skala nieprawidłowych obciążeń nie została rozpoznana do czasu zakończenia kontroli.** Według wyjaśnień Kierownika Projektu planowane jest uruchomienie odpowiedniego mechanizmu raportującego, który z poziomu centralnej bazy wykrywałby nietypowe różnice w obciążeniach sędziów. Prace nad takim mechanizmem przedłużały się jednak ze względu na ograniczoną dostępność zasobów i kompetencji w Wydziale III DKO oraz brak zawartej umowy na utrzymanie i rozwój systemu. W związku z tym planowane było zamieszczenie w SLPS komunikatu zwracającego operatorom systemu uwagę na potrzebę weryfikacji obciążeń oraz niezwłoczne usunięcie ewentualnych nieprawidłowości na poziomie wydziału¹⁰².

Wobec dużej liczby błędów występujących w SLPS kluczowym zadaniem było ich diagnozowanie i usuwanie. Proces usuwania błędów, nawet tych istotnych, był jednak długotrwały i nierzadko zajmował kilka tygodni. Przykładem może być awaria podstawowej funkcjonalności losowania jednego sędziego, która sprawiała poważne problemy od 1 października do 20 listopada 2018 r. W opisanym powyżej kontekście, **jako działanie nierzetelne oceniono zatem fakt, że procedura obsługi zgłoszeń od użytkowników**¹⁰³ **została wytworzona dopiero po 15 miesiącach od uruchomienia systemu i do końca kontroli nie została formalnie zatwierdzona przez Dyrektora DIRS.**

Brak osiągnięcia
kluczowych produktów
projektu SLPS

Realizacja projektu SLPS została zakończona w dniu 10 września 2019 r., przy czym na dzień zakończenia czynności kontrolnych właściwi członkowie Rady Portfela Projektów nie zatwierdzili raportu końcowego i tym samym projekt nie został formalnie zamknięty, a jego struktury nie zostały rozwiązane. **NIK oceniła negatywnie fakt, że pomimo kilkukrotnego wydłużenia terminów**¹⁰⁴, **według stanu na koniec kontroli (3 kwietnia 2020 r.) nie zostały osiągnięte w pełnym zakresie trzy z ośmiu produktów projektu, i tak:**

¹⁰¹ Prezesi sądów po stwierdzeniu rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a zakładaną proporcjonalnością przydziału mogli wydać zarządzenie o rozpoczęciu przydziału od nowa.

¹⁰² 13 stycznia 2020 r. zespół kontrolny uzyskał informacje, że komunikat taki zostanie zamieszczony w systemie w najbliższym czasie.

¹⁰³ „Procedura obsługi zgłoszeń, incydentów i wniosków dla Systemu Losowego Przydziału Spraw”. W dokumencie tym opisany został precyzyjnie sposób obsługi takich zdarzeń wraz z zakresami obowiązków poszczególnych linii wsparcia, wymaganym czasem reakcji oraz maksymalnym czasem przeznaczonym na usunięcie usterki lub rozwiązanie zgłoszonego problemu.

¹⁰⁴ W dniu 7 maja 2019 r., decyzją Ministra Sprawiedliwości wydłużono termin dostarczenia kluczowych produktów projektu (moduł raportowania i statystyk, rozwiązanie umożliwiające import/eksport danych do/z systemów repetycyjno-biurowych, audyt bezpieczeństwa systemu) do 31 maja 2019 r. W związku z niedochowaniem ww. terminu, Komitet Sterujący Projektu, podjął 9 lipca 2019 r. decyzję o wydłużeniu terminu realizacji projektu w granicach tolerancji do 25 sierpnia 2019 r., który to termin również nie został dotrzymany.

- jak wykazały przeprowadzone w toku kontroli oględziny, **w systemie SLPS w dalszym ciągu występowały nieprawidłowe dane dotyczące obciążenia poszczególnych sędziów**, będące skutkiem jego niewłaściwego działania w początkowym okresie, jak również spowodowane centralnym przeliczeniem danych w dniu 15 lutego 2019 r. (analogiczne stwierdzenie zawarto w projekcie raportu końcowego z projektu), a skala nieprawidłowych obciążeń nie została rozpoznana do czasu zakończenia kontroli;
- według stanu na koniec kontroli **nie była aktywna funkcjonalność systemu SLPS zapewniająca jego integrację (możliwość importowania i eksportowania danych) z systemami repertoryjno-biuroowymi sądów**. Z ustaleń kontroli wynika, że funkcjonalność import/eksport łącząca SLPS z systemami repertoryjno-biuroowymi została wdrożona produkcyjnie 6 września 2019 r., natomiast pozostaje ona nieaktywna, ponieważ nie zostały zakończone prace dostosowawcze po stronie dostawców tych systemów. Po zakończeniu kontroli¹⁰⁵, Dyrektor DIRS poinformował, że zakończono prace dostosowawcze systemu repertoryjno-biuroowego Sędzia 2 do korzystania z funkcjonalności import/eksport danych z/do systemu SLPS i obecnie wprowadzane są poprawki wynikające z korzystania z tej integracji. Natomiast w przypadku systemu repertoryjno-biuroowego SAWA (wykorzystywanego przez większość jednostek organizacyjnych sądownictwa w Polsce) DIRS nie posiadał wiedzy na temat stopnia zaawansowania tych prac. Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że dopiero 11 grudnia 2019 r. podczas spotkania przedstawicieli MS z dostawcami systemów repertoryjno-biuroowych zasygnalizowano potrzebę ujednolicenia funkcjonalności import/eksport, tak aby obejmowała ona również wspólny wpływ i eliminowała możliwość zamiany okładek spraw (kwestia wspólnego wpływu została opisana na str. 49 informacji o wynikach kontroli);
- **do dnia zakończenia kontroli nie został uruchomiony w systemie SLPS moduł raportowy, który oprócz potrzebnych statystyk miałby dostarczać informacje o tym, kto, kiedy i jakie dane wprowadził do programu. Udostępnienie użytkownikom takich informacji sprzyjałoby transparentności procesu i zapewniałoby rozliczalność¹⁰⁶ operacji dokonywanych w systemie. Ograniczyłoby ryzyko potencjalnych manipulacji parametrami, decydującymi o ujęciu sędziego w puli losującej, a także ułatwiłoby weryfiko-**

¹⁰⁵ Pismo z dnia 20 kwietnia 2020 r.

¹⁰⁶ Przeprowadzone oględziny wykazały, że obecnie SLPS jest rozliczalny tylko na poziomie bazy danych systemu, w której zapisywane są wszystkie akcje użytkowników. Do bazy dostęp ma jedynie administrator centralny. W praktyce rolę tę pełni jedna osoba – główny specjalista w Wydziale Utrzymania Aplikacji DIRS. Odtworzenie z poziomu bazy danych historii zmian dokonywanych w parametrach SLPS nie jest zautomatyzowane – wymaga osoby ze specjalistyczną wiedzą informatyczną oraz czasu. Wydobywanie informacji odbywa się poprzez tworzenie odpowiednich procedur (zapytań) w języku SQL. Co więcej, już samo zgłoszenie prośby o weryfikację danych w bazie przez użytkownika końcowego wymaga od niego wiedzy odnośnie zasad funkcjonowania systemu (są one niezbędne do zadania odpowiedniego pytania). Problemy o dużym stopniu ogólności mogą wymagać także dokonania analizy przez departament merytoryczny – DKO. Dodatkową trudnością był sposób umieszczania logów w bazie danych do października 2018 r., który utrudniał dotarcie do informacji o osobach zmieniających parametry w systemie.

wanie popełnianych przez użytkowników błędów. Funkcję taką w ograniczonym zakresie pełni historia wpisów w oknie „Jednorazowe obciążenie/odciążenie”¹⁰⁷, jednak według Kierownika Projektu występowała konieczność uruchomienia takiej funkcjonalności w odniesieniu do innych parametrów, w tym wskaźnika przydziału. Realizujący ją moduł raportowy został wdrożony we wrześniu 2019 r., ale zablokowano go, ponieważ generował błędy merytoryczne i był zbyt obciążający dla systemu. Według Dyrektora DIRS produkcyjne wdrożenie modułu raportowego w systemie SLPS planowane jest do końca III kwartału 2020 r.

Ograniczona realizacja celów projektu SLPS

Opisane powyżej braki w osiągnięciu produktów i niepełne uruchomienie wszystkich funkcjonalności systemu SLPS uniemożliwiły, do czasu zakończenia kontroli, realizację celu projektu, którym było zbudowanie systemu informatycznego zapewniającego losowy oraz równomierny przydział spraw sędziom, asesorum sądowym i referendarzom.

Czynnikami zaburzającymi i ograniczającymi równomierność przydziału spraw referentom były zarówno błędy techniczne w systemie (szczegółowo opisane na str. 44–45 informacji), jak i nieprawidłowe działania jego użytkowników (administratorów lokalnych, pracowników sekretariatów sądowych), wynikające m.in. z niewystarczającej znajomości systemu i braku praktycznych szkoleń. Jak podkreśliła w projekcie raportu końcowego Kierownik Projektu: „Osiągnięcie zakładanych celów Projektu w obszarze równomierności przydziału spraw w ramach kategorii jest pochodną nie tylko samego działania systemu SLPS, ale również (a może przede wszystkim) pochodną działań samych użytkowników”. Tymczasem, jak wykazała kontrola, system zbudowany został bez zabezpieczeń przed wprowadzaniem parametrów skutkujących nieprawidłowym realizowaniem przepisów rusp, tj. np. wpisaniem nieprawidłowo ustalonego w podziale czynności wskaźnika przydziału spraw, dodatkowego przydziału (dla nowego sędziego w danym wydziale), wyłączenia z losowania (wstrzymania wpływu w referacie danego sędziego), czy funkcji „jednorazowe obciążenie” (dedykowanej budowie nowego referatu)¹⁰⁸. Według wyjaśnień Kierownika Projektu planowane jest uruchomienie mechanizmu raportującego, który z poziomu centralnej bazy wykrywałby nietypowe różnice w obciążeniach sędziów, jednak prace nad takim mechanizmem przedłużają się ze względu na ograniczoną dostępność zasobów i kompetencji w DKO oraz brak zawartej umowy na utrzymanie i rozwój systemu. **W rezultacie, do końca kontroli NIK, Minister Sprawiedliwości, nie miał precyzyjnej wiedzy na temat skali nieprawidłowych obciążeń występujących w systemie SLPS.**

¹⁰⁷ Wprowadzona w wersji SLPS 1.4 z dnia 28 września 2018 r.

¹⁰⁸ System SLPS nie zapewnia również użytkownikom możliwości przetestowania zastosowanych przez siebie rozwiązań. Ponadto do marca 2019 r. brakowało w SLPS mechanizmu zerowania obciążeń, który pozwalałby niezwłocznie zatrzymać nadmiarowy przydział kolejnych spraw sędziom lub włączyłby do losowania tych sędziów, u których na skutek błędów pojawiły się skrajnie atypowe wartości dodatnie.

Kontrola wykazała również, że na chwilę obecną w systemie SLPS brak jest mechanizmów zabezpieczających przed ewentualnymi, intencjonalnymi działaniami ograniczającymi „losowość” przydziału spraw referentom. W związku z brakiem integracji (możliwości bezpośredniego importu/eksportu danych do/z systemów repetycyjno-biurowych) istnieje możliwość manipulacji losowym przydziałem spraw, poprzez zamianę przydzielonych przez SLPS spraw między okładkami. Problem ten dotyczy tzw. „wspólnego wpływu”, w przypadku którego odwrócona zostaje kolejność nadania sygnatury (w systemie biurowym i w SLPS). W wydziałach sądu zajmujących się tym samym zakresem spraw (np. w sytuacji, gdy w sądzie funkcjonuje kilka wydziałów karnych, cywilnych, itp.) sygnatura jest przyznawana sprawie dopiero po wylosowaniu referenta w SLPS. Na potrzebę samego losowania w SLPS nadaje jej (tymczasową) sygnaturę z wirtualnego repertorium „L”. Nie istnieje jednak systemowe powiązanie między tymi sygnaturami. **W konsekwencji możliwe jest dowolne dopasowanie raportów skróconych z losowania (zawierających wyłącznie informację o wylosowanym referacie) do innej dowolnej sprawy z tej samej kategorii.** Mechanizmy zabezpieczające przed taką sytuacją pozostają obecnie wyłącznie na poziomie dobrych praktyk biurowości – pracownik sekretariatu może przed losowaniem ręcznie oznaczyć daną sprawę, tak by niemożliwa była jej późniejsza podmiana (instrukcja w tej sprawie została wysłana przez zespół merytoryczny zajmujący się SLPS w Ministerstwie do OWI Gdańsk, który tworzy pierwszą linię wsparcia dla użytkowników systemu losującego). **Ponadto, na dzień zakończenia kontroli, w znacznym stopniu ograniczona była rozliczalność operacji dokonywanych w SLPS, w związku brakiem uruchomienia w systemie modułu raportowego.**

Nierzetelna realizacja projektu oraz opóźnienie w przygotowaniu w pełni sprawnego narzędzia informatycznego skutkowało także naruszeniem przez Ministra Sprawiedliwości zasad techniki prawodawczej w związku ze zmianą regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

Naruszenie zasad techniki prawodawczej w związku ze zmianą regulaminu urzędowania sądów powszechnych

Zmiana usp, polegająca na dodaniu art. 47a, dotyczącego losowego przydziału spraw, weszła w życie 12 sierpnia 2017 r., a zmieniony regulamin urzędowania sądów powszechnych 1 stycznia 2018 r., przy czym przewidywał on stosowanie w niektórych przypadkach (np. sędziów i ławników dodatkowych) obowiązujących dotychczas przepisów (tj. nielosowego przydziału) do kwietnia 2018 r. W związku z brakiem przygotowania systemu SLPS wystąpiła konieczność wydłużenia tego terminu i zasada losowości była stosowana do wyznaczania wszystkich członków składów orzekających dopiero od 1 lutego 2019 r.

Zmiana ww. terminu została dokonana poprzez wydanie trzech kolejnych rozporządzeń w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r.¹⁰⁹,

¹⁰⁹ Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2018 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 656), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2018 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1847), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2441).

co stanowiło naruszenie § 91 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹¹⁰, który zakazuje zmiany przepisów zmieniających i nakazuje zawsze zmianę pierwotnego tekstu. W toku kontroli oraz w zgłoszonych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego Minister Sprawiedliwości przedstawiał niespójną argumentację uzasadniającą powyższe działanie, wskazując najpierw na szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu § 91 ust. 2 powołanej regulacji (konieczność uniknięcia luki w prawie), a następnie dowodząc, że w praktyce nie dokonano zmiany przepisów zmieniających przepisy rusp (a tylko przepisy przejściowe i dostosowujące). **Przedstawiona argumentacja nie została uwzględniona przez NIK, która oceniła, że brak przygotowania SLPS wynikający z nierzetelnych działań Ministra nie może być zakwalifikowany jako luka w prawie.** W uchwale Kolegium NIK¹¹¹ w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego wskazano także, że wyłączenie spod regulacji § 91 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej przepisów innych niż zmieniające nie ma oparcia w literalnej treści tego przepisu i świadczy o jego nieprawidłowej wykładni.

5.2. Wydatkowanie środków finansowych w ramach projektów

Przeprowadzona kontrola nie wykazała nieprawidłowości dotyczących niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację objętych badaniem projektów informatycznych¹¹². Stwierdzono natomiast, że Minister Sprawiedliwości nie dysponował pełną, rzetelną wiedzą na temat kosztów poszczególnych realizowanych przez niego przedsięwzięć, tj. w szczególności nie miał wiedzy na temat kosztów budowy (SLPS) oraz modernizacji badanych systemów (EPU, E-protokół).

Brak wiedzy na temat faktycznych kosztów budowy systemu SLPS

1. W sierpniu 2017 r. **budżet projektu SLPS** oszacowano na kwotę 1800,0 tys. zł¹¹³. Rok później w szczegółowym opisie założeń plan zwiększono do kwoty 4950,0 tys. zł (tj. o 275%). Obejmował on: wynagrodzenia pracowników – 1599,1 tys. zł, usługi zewnętrzne

¹¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

¹¹¹ Uchwała Nr 57/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 lipca 2020 r.

¹¹² W poszczególnych skontrolowanych jednostkach (MS i SA) badaniem objęto: 1. W MS zbadano sześć postępowań o udzielenie zamówień publicznych, na łączną kwotę 5419,0 tys. zł, z których trzech udzielono w trybie przetargu nieograniczonego oraz trzech na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843). W wyniku przeprowadzonego badania nie stwierdzono naruszeń przepisów pzp. Ustalono również, że w umowach na usługi informatyczne zostały należycie zabezpieczone interesy Skarbu Państwa. 2. W SA w Białymstoku zbadano próbę 189,4 tys. zł wydatków z lat 2016–2017 (47,7% wydatków z tych lat), poniesionych w ramach dwóch umów (w związku z modyfikacjami systemu SAWA). Umowy zostały zawarte w trybie zamówienia z wolnej ręki, ponieważ Wykonawca, jako posiadacz praw autorskich do oprogramowania i kodów źródłowych, był jedynym podmiotem, który mógł przeprowadzić te modyfikacje. Umowy zrealizowano prawidłowo oraz zostały w nich należycie zabezpieczone interesy Skarbu Państwa. 3. W SA we Wrocławiu badaniem objęto realizację sześciu umów zawartych na łączną kwotę 173 517,7 tys. zł, z której faktycznie wydatkowano 125 334,9 tys. zł. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące w szczególności niedochowania należytej staranności na etapie dokumentowania rozliczenia trzech skontrolowanych umów, które nie wpłynęły jednak w sposób istotny na rezultaty projektu.

¹¹³ Fiszka projektu zaakceptowana przez Podsekretarza Stanu w dniu 18 sierpnia 2017 r.

3242,9 tys. zł, zakup urządzeń – 8,0 tys. zł oraz koszty audytu bezpieczeństwa – 100,0 tys. zł. **Ministerstwo nie dysponowało dokumentacją wyjaśniającą przyczyny tak znacznego wzrostu budżetu.**

Według projektu sprawozdania końcowego opracowanego przez Kierownika Projektu¹¹⁴, w latach 2016–2019, na realizację projektu SLPS poniesiono wydatki w wysokości 3974,4 tys. zł. Obejmowały one: budowę i modyfikację systemu SLPS – 3 895,4 tys. zł oraz audyt bezpieczeństwa systemu – 99,0 tys. zł. Wydatkowanie środków rozpoczęto w 2016 r., tj. dwa lata przed wydaniem Decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie uruchomienia projektu. Dyrektor DIRS wyjaśnił, że „wynikało to z decyzji Ministra wyrażonej w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie powołania Zespołu do opracowania rozwiązania informatycznego wspomagającego realizację przydziału spraw w sądach powszechnych”.

W pierwszym okresie realizacji projektu, zadania związane z budową i modyfikacją systemu SLPS realizowali pracownicy wymiaru sprawiedliwości oraz zewnątrzni specjaliści IT (w oparciu o zakontraktowane dniówki), w tym, w 2017 r. z firmy Software Interactive. Następnie, do czerwca 2018 r., system był rozwijany i utrzymywany wyłącznie przez pracowników DIRS. Od czerwca 2018 r. Ministerstwo ponownie skorzystało z pomocy programistów i analityków zewnętrznych, tym razem z Asseco Poland S.A. Umowy wykonawcze z Asseco zawierały zapisy obligujące zewnętrznych informatyków do dokumentowania swoich prac i przekazywania kodów źródłowych w określonym terminie wraz z ich opisem. W umowach z Software Interactive nie zawarto takich zapisów. W związku z powyższym Ministerstwo nie dysponowało dokumentacją potwierdzającą realizację zadań wykonanych przez informatyków z Software Interactive poza deklaracją osób, które je zlecały i odbierały. Protokoły odbioru usług przedstawiane przez ww. podmiot zawierały łączną kwotę, która była podstawą do wystawienia faktury, bez wskazania stawki godzinowej oraz liczby godzin przepracowanych na rzecz danego przedsięwzięcia. **Powyższe spowodowało, że Ministerstwo nie mogło w sposób wiarygodny i precyzyjny określić wysokości wydatków poniesionych na budowę systemu SLPS, a kwota wskazana w projekcie sprawozdania końcowego miała tylko szacunkowy charakter.** Powyższe potwierdziła Kierownik Projektu SLPS, która przyznała, że informacje o poniesionych kosztach otrzymała z DIRS i nie była w stanie ich zweryfikować.

2. **W zaktualizowanej karcie projektu EPO¹¹⁵ budżet przedsięwzięcia został zatwierdzony w kwocie 3978,5 tys. zł.** Według zatwierdzonego raportu końcowego projektu EPO **wydatki na realizację projektu w latach 2011–2018 wyniosły 3944,6 tys. zł**, w tym w okresie objętym kontrolą 397,0 tys. zł. Obejmowały one m.in. modyfikacje w systemach kuratorskich, administracyjnych oraz MSEPO – 203,1 tys. zł, usługi wsparcia przy rozwoju systemu – 104,4 tys. zł oraz podniesienie kom-

Przedstawienie
zaniżonej kwoty
kosztów projektu EPO

¹¹⁴ Wersja z dnia 30 marca 2020 r.

¹¹⁵ Zatwierdzonej przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego 18 grudnia 2017 r.

petencji osób biorących udział w projekcie – 46,8 tys. zł. Źródłem finansowania wydatków był budżet państwa. Procedury związane z wyborem wykonawców, zawieraniem umów oraz dokonywaniem płatności wykonywał SA w Białymstoku.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że przedstawiona w raporcie końcowym kwota wydatków na realizację projektu EPU została zaniżona, ponieważ nie zostały w niej uwzględnione koszty osobowe Zespołu Projektowego w kwocie 512,1 tys. zł (na które składały się dodatki specjalne do wynagrodzeń członków Zespołu Projektowego w latach 2014–2018). Powyższe wydatki pokrywano z budżetu SA w Białymstoku (z § 4010), zwiększonego w drodze decyzji Ministra Sprawiedliwości, na wniosek Dyrektora Sądu o przeniesienie oszczędności z dodatkowych wynagrodzeń rocznych w Apelacji Białostockiej. Kierownik Projektu wyjaśnił, że nie wykazał kosztów osobowych Zespołu Projektowego, ponieważ nie były one wprost pokrywane ze środków finansowych przekazanych na realizację projektu przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

3. **Dyrektor DIRS wskazał, że wydatki na EPU w okresie 2010 r. – 2019 r. (do 30 września 2019 r.) wyniosły 8286,5 tys. zł**, w tym w latach 2016–2019 (do 30 września 2019 r.) z zaplanowanych 13 702,9 tys. zł, wydatkowano 2936,1 tys. zł na utrzymanie EPU (w tym utrzymanie sprzętu) oraz modyfikacje systemu. Wskazał także, że w 2016 r. nie poniesiono żadnych wydatków, a prace rozwojowe tego systemu realizowane były siłami własnymi DIRS.

Brak wiedzy na temat kosztów prac zleconych podmiotom zewnętrznym w ramach projektu EPU w 2016 r.

Przedłożone przez komórkę finansową MS dokumenty księgowe wskazywały jednak, że w 2016 r. DIRS zlecał opracowanie analiz i prac w ramach EPU, w tym m.in. analizę bieżących ryzyk, projekt odpowiedzi na ryzyka prac konfiguracyjnych, testowych i wdrożeniowych EPU. **Z uwagi na brak szczegółowej ewidencji zleconych prac oraz ogólny opis treści ekonomicznej prac programistycznych rozumianych jako „usługi IT”, komórka finansowa MS nie posiadała informacji na temat kosztów dostosowania systemu EPU do zmian przepisów prawa wchodzących w życie w latach 2015–2016 (prac wykonanych w 2016 r. i w I kwartale 2017 r.).** Wysokość nakładów finansowych na realizowany projekt uznawana była na podstawie deklaracji Dyrektora DIRS.

4. **W latach 2010–2019 na realizację E-protokołu poniesiono wydatki w kwocie 323 513,4 tys. zł**, w tym w okresie objętym kontrolą 132 495,6 tys. zł. Obejmowały one m.in. zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych – 124 389,5 tys. zł, usługi zewnętrzne – 2430,7 tys. zł, usługi szkoleniowe – 3168,1 tys. zł, wynagrodzenia pracowników – 1953,9 tys. zł.

W dniu 16 listopada 2015 r. MS zawarło umowę o dofinansowanie projektu E-protokół, Etap II z Instytucją Pośredniczącą – CPPC na kwotę 185 000,0 tys. zł. Źródłem finansowania był PO PC na lata 2014–2020 oraz budżet państwa. W 2017 r., aneksem nr 1 z 14 lipca 2017 r. do Porozumienia o dofinansowanie, zmieniono model realizacji projektu.

Jednostką realizującą i uprawnioną do ponoszenia kosztów w imieniu Beneficjenta ustanowiono SA we Wrocławiu. Do dnia przekazania E-protokołu, MS wydatkowało 1114,6 tys. zł na zakup wsparcia merytorycznego w procesie udzielania zamówień publicznych, audyt bezpieczeństwa oraz materiały promujące projekt. W latach 2017–2018 pracowników MS angażowano w realizację projektu. Uczestniczyli oni m.in. w procesie organizacji i nadzoru podstępowań przetargowych, rozliczeń finansowych oraz prowadzenia dokumentacji sprawozdawczej związanej z finansowaniem projektu. W okresie objętym kontrolą na wynagrodzenia i pochodne Ministerstwo wydatkowo 304,5 tys. zł.

NIK negatywnie oceniła fakt, że Minister Sprawiedliwości nie wdrożył jednorodnego sposobu rejestracji wydatków poniesionych na budowę systemów informatycznych wymiaru sprawiedliwości. W Ministerstwie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji kosztów przedsięwzięć informatycznych finansowanych z budżetu państwa, co było niezgodne z zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości¹¹⁶. Określone w polityce rachunkowości zasady ewidencji wydatków w MS stosowano wyłącznie do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (projekt E-protokół). **Brak wyodrębnionej ewidencji księgowej uniemożliwiał identyfikowanie operacji gospodarczych, oraz utrudniał weryfikację prawidłowości wydatkowania środków na realizację poszczególnych projektów.**

Brak prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej kosztów przedsięwzięć informatycznych

Skutki powyżej nieprawidłowości były potęgowane przez fakt, że **Minister Sprawiedliwości nie opracował spójnej metodyki planowania, kwalifikowania i rozliczania kosztów projektów informatycznych finansowanych z budżetu państwa** (w tym m.in. kosztów wynagrodzeń, kosztów szkoleń użytkowników, kosztów modernizacji i utrzymania systemów). **Powyższe powodowało, że wydatki w ramach poszczególnych przedsięwzięć IT realizowanych w resorcie sprawiedliwości były kalkułowane w sposób uznaniowy, niewiarygodny i niepełny.** Jak wskazano wcześniej, w rozliczeniu budżetu projektu EPO, nie zostały zawarte niektóre koszty osobowe jego realizacji, a Minister nie miał pełnej wiedzy na temat kosztów usług IT związanych z budową i modernizacją SLPS oraz EPU. W przypadku E-protokołu rzetelne ewidencjonowanie wydatków miało miejsce tylko do momentu rozliczenia budowy tego systemu – sfinansowanej przy udziale środków UE. Kierownictwo MS nie miało natomiast wiedzy na temat wysokości wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez poszczególne sądy w ramach modernizacji i wymiany wyposażenia wykorzystywanego do obsługi E-protokołu, który to proces

Nieopracowanie spójnej metodyki planowania, kwalifikowania i rozliczania kosztów projektów informatycznych

¹¹⁶ Zarządzenie nr 7 Dyrektora Generalnego MS z 17 lutego 2016 r., Zarządzenie nr 5/2017 Dyrektora Generalnego MS z dnia 22 marca 2017 r., Zarządzenie nr 8/18/BA-F Dyrektora Generalnego MS z 10 kwietnia 2018 r., Zarządzenie nr 9/19/BF Dyrektora Generalnego MS z dnia 11 czerwca 2019 r. W myśl ww. regulacji, „informacje o projektach realizowanych w MS można uzyskać poprzez wybranie odpowiedniego słownika, za pomocą którego dokonywana jest ewidencja operacji gospodarczych przyporządkowanych do ściśle określonego projektu (...)”.

został rozpoczęty w wielu jednostkach sądownictwa pod koniec 2019 r.¹¹⁷ Z udzielonych wyjaśnień wynikało, że Dyrektor DIRS nie widział konieczności monitorowania kosztów umów zawieranych przez poszczególne sądy na zakup usług utrzymania wyposażenia sal do cyfrowej rejestracji rozpraw, pomimo że skutkowały one znaczącym wzrostem nakładów na system, którego użyteczność i funkcjonalność wzbudza uzasadnione wątpliwości (szczegółowo opisano w pkt 5.1.3. informacji o wynikach kontroli).

5.3. Nadzór i koordynacja realizacji projektów

System nadzoru nad realizacją projektów informatycznych

Zasady zarządzania projektami w MS

W okresie objętym kontrolą w resorcie sprawiedliwości funkcjonowały złożone struktury organizacyjne odpowiadające za koordynację informatyzacji sądownictwa oraz nadzór nad realizacją zadań wykonywanych w tym zakresie przez komórki organizacyjne MS i powierzonych sądom apelacyjnym. Obejmowały one w szczególności:

1. Zasady zarządzania projektami realizowanymi w Ministerstwie Sprawiedliwości – tzw. „Zasady Portfelowe”.

Zasady wprowadzono w celu zapewnienia wsparcia realizacji celów strategicznych wymiaru sprawiedliwości przez wdrażane i/lub modernizowane projekty. Miały one służyć koordynacji przygotowywanych i realizowanych projektów oraz umożliwiać ich nadzorowanie na szczeblu kierownictwa resortu (bez konieczności uczestniczenia kierownictwa w realizacji na szczeblu operacyjnym). **Zasady miały również wspierać efektywną i terminową realizację oraz standaryzację projektów i dokumentacji im towarzyszącej.**

Nadzór strategiczny nad realizacją przedsięwzięć wchodzących w skład Portfela Projektów pełnił Minister Sprawiedliwości. Organem doradczym Ministra była Rada Portfela Projektów, w skład której wchodził Sekretarz i Podsekretarz Stanu oraz Dyrektor Generalny Ministerstwa. Zarządzanie Portfelem Projektów służących realizacji celów strategicznych, w tym zapewnienie standardów zarządzania projektami oraz monitorowanie ich realizacji należało, do Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich (DSF).

W okresie objętym kontrolą kompetencje do uruchamiania projektów, dokonywania zmian w projekcie (poza wyznaczoną tolerancję), odstąpienia od realizacji oraz wcześniejszego zamknięcia projektu posiadał wyłącznie Minister Sprawiedliwości. Za zamknięcie projektu (rozwiązanie struktur powołanych do zarządzania projektem) zgodnie z planem projektu odpowiadali odpowiedni członkowie Rady Portfela

¹¹⁷ Pod koniec 2019 r. sądy powszechne realizowały szereg zamówień, w ramach których wymieniono wyposażenie E-protokołu – według szacunków DIRS, na ok. 300 salach rozpraw. Przykładowo, w trakcie kontroli NIK, 12 listopada 2019 r. SA w Białymstoku zawarł umowę dotyczącą modernizacji (na trzech salach rozpraw) zainstalowanego w 2011 r. wyposażenia do rejestrowania rozpraw. Wartość prac modernizacyjnych wyniosła 205,9 tys. zł. Na podstawie tej umowy Sąd otrzymał elementy składowe zamówienia, tj. m.in.: jednostki centralne systemu rejestracji, terminale wideokonferencyjne, mikrofony, monitory wielkoformatowe, kamery, głośniki oraz oprogramowanie. Analogiczna operacja miała miejsce w SA w Lublinie – w grudniu 2019 r. wymieniono sprzęt i oprogramowanie systemu na nowocześniejszy, o wartości 137,3 tys. zł, w tym pozwalający na odbywanie wideokonferencji, których nie przewidywał wcześniejszy system.

Projektów. Rada, jako organ doradczo-opiniujący Ministra Sprawiedliwości w obszarze strategicznego zarządzania Portfelem Projektów, odpowiadała w szczególności za przegląd postępu prac w projektach, wydawanie zgody na przygotowanie projektu oraz powoływanie Komitetu Sterującego Projektu i zmiany w jego składzie.

2. Specjalne struktury organizacyjne odpowiadające za informatyzację sądownictwa, tj.:

- **Koordynatora do spraw informatyzacji sądownictwa powszechnego** (dalej: Koordynator) powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 175e. § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych¹¹⁸ **oraz współpracujących z nim pełnomocników sądowych do spraw wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach apelacyjnych oraz sądach okręgowych. Z dniem 21 listopada 2017 r. utworzona została nowa funkcja – Zastępcy Koordynatora.** Do zadań Koordynatora (Zastępcy Koordynatora) należało, w szczególności: analizowanie potrzeb informatycznych sądownictwa oraz ocen skutków rozwiązań; przygotowanie rekomendacji, co do strategii i kierunków rozwoju informatyzacji sądownictwa, wspomaganie procesu konsolidacji służb informatycznych sądownictwa¹¹⁹.
- **Pełnomocnika Rządu do spraw informatyzacji wymiaru sprawiedliwości**, ustanowionego z dniem 29 kwietnia 2016 r. przez Prezesa Rady Ministrów (funkcję tę pełnił Pan Michał Wójcik – Sekretarz Stanu w MS). Do zadań Pełnomocnika należało m.in. inicjowanie, koordynowanie oraz monitorowanie projektowania oraz wdrażania systemów informatycznych obsługujących wymiar sprawiedliwości (zniesienie funkcji Pełnomocnika Rządu nastąpiło 2 marca 2018 r.)¹²⁰.
- **Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw informatyzacji i cyberbezpieczeństwa** (dalej: Pełnomocnika), ustanowionego na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 marca 2018 r.¹²¹ Zadania Pełnomocnika obejmowały w szczególności: wyznaczanie kierunków informatyzacji i warunków bezpieczeństwa cyfrowego sądownictwa powszechnego; nadzór nad strategią informatyzacji sądownictwa powszechnego; nadzór nad projektami realizowanymi w zakresie informatyzacji i bezpieczeństwa cyfrowego sądownictwa powszechnego. Obsługę Pełnomocnika zapewniał DIRS.

Koordinatorzy
i Pełnomocnicy
odpowiadający
za informatyzację
sądownictwa

¹¹⁸ Od 25 września 2013 r. Koordynator Krajowy wyłaniany był ze struktur jednostek organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości i odpowiadał za stronę merytoryczną realizowanych w sądach powszechnych projektów informatycznych. Od 21 listopada 2017 r. Koordynator odpowiedzialny jest za sprawy informatyzacji sądownictwa powszechnego, a funkcja ta była powierzana członkom Kierownictwa MS.

¹¹⁹ Obowiązki i uprawnienia Koordynatorów Krajowych zostały określone w w kolejnych zarządzeniach Ministra Sprawiedliwości: z dnia 25 września 2013 r. (Dz. Urz. MS poz. 269), z dnia 10 listopada 2016 r. (Dz. Urz. MS poz. 208), z dnia 21 listopada 2017 r. (Dz. Urz. MS poz. 230, ze zm.)

¹²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw informatyzacji wymiaru sprawiedliwości (Dz. U. poz. 597) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2018 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw informatyzacji wymiaru sprawiedliwości (Dz. U. poz. 460).

¹²¹ Dz. Urz. MS poz. 150.

Z dniem 20 marca 2018 r. funkcje Koordynatora i Pełnomocnika zostały połączone, w związku z przekazaniem obowiązków pierwszego z nich Pełnomocnikowi.

3. System delegowania zadań oraz sprawozdawczości w ramach projektów.

Powierzanie sądom apelacyjnym zadań dotyczących poszczególnych systemów IT

W badanym okresie, równoległe do „Zasad Portfelowych”, odrębnymi zarządzeniami Minister Sprawiedliwości powierzał sądom apelacyjnym wykonywanie czynności związanych z wdrażaniem i utrzymywaniem systemów IT obsługujących sądy powszechne¹²², i tak:

- SA w Lublinie czynności w zakresie I i II linii wsparcia użytkowników oraz wdrażania i modyfikacji systemu informatycznego EPU;
- SA w Białymstoku w zakresie I i II linii wsparcia użytkowników, wdrażania i modyfikacji oraz testowania EPO;
- SA we Wrocławiu w zakresie II linii wsparcia użytkowników, wdrażania i modyfikacji oraz testowania systemu E-protokół;
- SA w Gdańsku w zakresie I i II linii wsparcia użytkowników, wdrażania i modyfikacji oraz testowania systemu SLPS¹²³.

Faktyczne powierzenie czynności (wraz z doprecyzowaniem ich zakresu, określeniem harmonogramu wykonywania oraz środków finansowych przeznaczonych na ich realizację) następowało w chwili podpisania protokołu powierzenia. **Nadzór nad wykonywaniem przez sądy apelacyjne powierzonych im czynności, w imieniu Ministra, pełnił Dyrektor DIRS.**

Sprawozdawczość w ramach projektów IT

W przypadku wykonywania powierzonych zadań dotyczących projektów informatycznych, które wchodziły w skład Portfela Projektów, osoby zaangażowane w ich realizację były zobligowane do przedkładania trzech niezależnych od siebie rodzajów sprawozdań:

- **kwartalnych, a od dnia 25 lutego 2016 r. miesięcznych sprawozdań z wykonywania powierzonych czynności, kierowanych przez dyrektorów SA do Dyrektora DIRS.** Sprawozdania obejmowały w szczególności: oznaczenie powierzonych czynności oraz stopień ich realizacji; harmonogram ich wykonywania oraz stopień realizacji; ryzyka związane z realizacją przekazanych czynności; środki finansowe przeznaczone na realizację powierzonych czynności oraz stopień wykorzystania środków przekazanych przez MS. Obowiązek sporządzania ww. sprawozdań wynikał z obowiązujących w badanym okresie zarządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne;

¹²² W badanym okresie obowiązywały: zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2014 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne, uchylone zarządzeniem z dnia 24 lutego 2016 r., a następnie zarządzenie z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie powierzenia sądom apelacyjnym wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych.

¹²³ Od końca 2018 r., a w przypadku pozostałych systemów w całym badanym okresie.

- **kwartalnych sprawozdań dokumentujących wydatki poniesione w ramach realizacji czynności powierzonych przez MS.** Do sprawozdania winny być załączone: wykaz wszystkich podmiotów, którym zlecono wykonanie powierzonych czynności; pełna specyfikacja wszystkich umów zawartych w związku z realizacją czynności (z wyszczególnieniem: wartości tych umów, terminów realizacji, warunków płatności) oraz tryb udzielenia zamówienia; wyszczególnienie wszystkich faktur i terminów ich zapłaty. Obowiązek przekazywania tych sprawozdań wynikał z przyjętej w 2014 r.¹²⁴ przez Dyrektora DIRS, Głównego Księgowego Resortu oraz Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej MS (DBiEF) procedury „Obiegu i kontroli dokumentów w zakresie protokołów powierzenia czynności”. Zgodnie z procedurą sprawozdania powinny były być przekazywane do Dyrektora DIRS oraz do wiadomości Dyrektora DBiEF. Procedura została opracowana m.in. w celu uszczegółowienia zasad współpracy między komórkami organizacyjnymi MS w związku z zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych;
- **miesięcznych/okresowych raportów z realizacji projektów wchodzących w skład Portfela Projektów**, wymaganych na podstawie § 25 ust. 3 „Zasad Portfelowych” i przekazywanych przez Kierownika Projektu do DSF **oraz dodatkowo raportów z realizacji projektu przekazywanych cyklicznie przez Kierownika Projektu do Komitetu Sterującego Projektu** (zgodnie z § 25 ust. 2 „Zasad Portfelowych”)¹²⁵. Raport miesięczny przygotowywany przez Kierownika Projektu i przedkładany DSF miał zawierać obligatoryjne elementy takie jak: informacja o ryzykach, z uwzględnieniem terminów, zasobów oraz zakresu projektu, informacja o wykorzystaniu budżetu, informacja o postępie w realizacji etapów i zadań projektu, zestawienie produktów odebranych w poszczególnych etapach projektu.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że opisany powyżej system nadzoru i koordynacji był nieskuteczny. Nie zapewniał on strategicznego planowania procesu informatyzacji sądownictwa, ani bezzwłocznej reakcji na problemy pojawiające się w toku realizacji poszczególnych projektów.

Nieskuteczny nadzór nad realizacją projektów informatycznych

Stwierdzono w szczególności, że do końca okresu objętego kontrolą nie została opracowana strategia informatyzacji wymiaru sprawiedliwości. Powyższe miało miejsce, pomimo że zadania członków Rady Portfela Projektów (w tym Sekretarza Stanu, Podsekretarzy Stanu), Koordynatora oraz Pełnomocnika powinny koncentrować się na wydawaniu rekomendacji odnośnie strategii i kierunków rozwoju informatyzacji sądownictwa. Ponadto, brak strategii był konsekwent-

Niepracowanie strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości

¹²⁴ W dniu 8 kwietnia 2014 r. procedura została przesłana do sądów apelacyjnych. Procedura była dwukrotnie aktualizowana. Ostatniej aktualizacji dokonano 27 września 2016 r.

¹²⁵ Przygotowywanych zgodnie z opracowanymi na potrzeby projektu wzorami, wytycznymi i częstotliwością.

nie wskazywany w raportach kwartalnych, przedkładanych Radzie Portfela Projektów przez DSF (komórkę organizacyjną właściwą w sprawach strategii działań Ministerstwa). Minister nie wyjaśnił, w jaki sposób w resorcie sprawiedliwości priorytetyzuje się wdrażanie systemów informatycznych i ich rozwój (np. nowe funkcjonalności, integracja z innymi systemami dziedzinowymi, itp.) oraz nie przedstawił kontrolującym dokumentów wskazujących, aby w sytuacji ograniczonych środków budżetowych zostały przeprowadzone jakiekolwiek analizy odnośnie pożądanej kolejności inwestycji informatycznych.

Niewłaściwa organizacja sprawozdawczości z realizacji projektów

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także niewłaściwej organizacji procesu sprawozdawczego, który nie zapewniał rzetelnych informacji zarządczych na temat stanu realizacji zadań powierzonych sądom przez Ministra oraz stanu realizacji poszczególnych przedsięwzięć ujętych w Portfelu Projektów. Jak opisano powyżej, na podstawie wewnętrznych regulacji MS dotyczących w szczególności „Zasad Portfelowych” oraz powierzania czynności sądom apelacyjnym zostały nałożone na osoby uczestniczące w realizacji projektów informatycznych (dyrektorów sądów, Kierowników Projektów) rozbudowane obowiązki sprawozdawcze, zakładające przekazywanie z dużą częstotliwością, zbieżnych (a nawet całkowicie tożsamy) informacji.

NIK oceniła tę praktykę jako niecelową, ponieważ powodowała ona nadmierne obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi osób zaangażowanych w realizację projektów, a także utrudniała komunikację i uniemożliwiała efektywne wykorzystywanie danych otrzymywanych przez Ministerstwo. W rezultacie, sądy apelacyjne przysyłały do DIRS niekompletne sprawozdania (niezawierające w szczególności informacji na temat ryzyk związanych z realizacją powierzonych im czynności oraz stopnia wykorzystania środków finansowych¹²⁶), co nie pozwalało na uzyskanie przez MS kompleksowej wiedzy o możliwych problemach w realizacji powierzonych czynności¹²⁷. Powyższe działania nie spotkały się z rzetelną reakcją Dyrektora DIRS, który nie zażądał przesyłania mu kompletnych, zgodnych z obowiązującymi przepisami sprawozdań, ani nie podjął działań pozwalających na usprawnienie istniejącego systemu sprawozdawczości.

¹²⁶ W większości przypadków sądy nie wywiązywały się także z obowiązku przedkładania Dyrektorowi DIRS oraz do wiadomości Dyrektora DBiEF kwartalnych sprawozdań dotyczących wydatków w ramach projektów.

¹²⁷ Niewłaściwa organizacja sprawozdawczości została również wykazana w 2017 r. przez audytorów wewnętrznych MS. Zwrócili oni uwagę, że: „poszczególne sądy apelacyjne składają sprawozdania (raporty) okresowe według różnych układów i w sposób niejednolity prezentują analogiczne zagadnienia, w niektórych przypadkach sprawozdania i raporty nie są składane lub nie zawierają wszystkich wymaganych informacji, czego przyczyna może leżeć w wymogu składania dwóch informacji o różnym (zazwyczaj) zakresie, dotyczących wykonania czynności powierzonych obejmujących różne okresy (miesiąc, kwartał). Różna forma przedstawiania przez poszczególne sądy apelacyjne sprawozdań (raportów) z wykonywania powierzonych czynności wpływa na możliwość i efektywność ich analizy, w tym ogranicza możliwość porównywalności i wykorzystania w ramach prowadzonego nadzoru nad wykonywaniem czynności powierzonych”.

Jednocześnie, jak opisano w pkt 5.1 informacji o wynikach kontroli, nawet w tych sytuacjach, gdy Kierownictwo Ministerstwa dysponowało wiedzą o problemach w realizacji projektów, nie były podejmowane stosowne działania naprawcze.

Brak skutecznych działań nadzorczych w ramach projektów EPU i SLPS

Powyższe miało miejsce przede wszystkim w przypadku EPU, odnośnie którego sądy Apelacji Lubelskiej regularnie przekazywały (co najmniej od połowy 2015 r.) szczegółowe informacje o problemach w funkcjonowaniu systemu, w tym o konieczności jego dostosowania do obowiązujących przepisów prawa. Kierownictwo MS oraz właściwych departamentów Ministerstwa nie podjęło jednak niezwłocznych działań naprawczych, a główny ciężar zapewnienia interesariuszom możliwości nieprzerwanego wykorzystywania elektronicznego postępowania upominawczego spoczął na sądach Apelacji Lubelskiej, które wdrożyły rozwiązania organizacyjne częściowo rekompensujące braki techniczne systemu. **W opisanym kontekście, NIK oceniła również jako nierzetelne i niecelowe, podjęcie przez kierownictwo MS decyzji o braku zastosowania przy rozbudowie i modernizacji systemu teleinformatycznego EPU, obowiązujących w MS „Zasad Portfelowych”.** Zasadność wdrożenia projektu EPU była m.in. podnoszona przez komórkę organizacyjną MS właściwą w sprawach zarządzania Portfelem Projektów (DSF), która wskazywała, że każda istotna modyfikacja w systemie teleinformatycznym powinna podlegać wdrażaniu w regule projektowej. Wynikała ona również z innych okoliczności ustalonych w toku kontroli, wśród których należy przede wszystkim wskazać: niewyznaczenie jednostki lub komórki organizacyjnej odpowiadającej merytorycznie za EPU w latach 2015–2016; częste zmiany otoczenia prawnego oraz nienadążające za nimi modyfikacje systemu informatycznego, które skutkowały zapaścią elektronicznego postępowania upominawczego w 2016 r.; problemy komunikacyjne między MS a SA w Lublinie i Sądem Rejonowym Lublin-Zachód; przestarzałą architekturę systemu informatycznego EPU.

Zbliżona sytuacja miała miejsce w przypadku nieprawidłowości powstałych w trakcie budowy SLPS, które to okoliczności (opisane w pkt 5.1.4. informacji o wynikach kontroli) były znane kierownictwu MS i nie skutkowały wdrożeniem natychmiastowych, skutecznych działań nadzorczych.

5.4. Efekty realizacji zbadanych projektów informatycznych dla usprawnienia wymiaru sprawiedliwości

Jak opisano w pkt 5.1 informacji o wynikach kontroli, w przypadku trzech zbadanych projektów (EPO, EPU, E-protokół), zasadniczo zostały osiągnięte cele tych przedsięwzięć, polegające na dostarczeniu obywatelom i pracownikom sądownictwa nowych usług oraz narzędzi informatycznych. Do końca kontroli nie zostały w pełni zrealizowane cele projektu SLPS (losowy oraz równomierny przydział spraw), co wynikało z nierzetelnego przygotowania i realizacji tego przedsięwzięcia. **Jednocześnie, w przypadku wszystkich skontrolowanych projektów brak było możliwości określenia ich faktycznego wpływu na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości.**

Brak możliwości ustalenia, czy badane projekty informatyczne wpłynęły na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości

Brak powiązania projektów informatycznych ze „Strategią modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020”

Powyższe wynikało z ogólnie sformułowanych i trudnych do zwymiarowania celów poszczególnych projektów oraz braku ich powiązania z obowiązującym w badanym okresie dokumentem określającym strategiczne kierunki rozwoju instytucji funkcjonujących w ramach wymiaru sprawiedliwości – „Strategią modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020” (dalej: „Strategia”). W dokumencie tym nie odniesiono się w sposób bezpośredni (nie zawarto żadnych mierników realizacji) do trzech spośród czterech objętych kontrolą projektów (EPU, EPO, SLPS), a w przypadku E-protokołu jedyne powiązanie polegało na przyjęciu wskaźnika rezultatu tego projektu („Liczba sal rozpraw, w których zainstalowano system cyfrowej rejestracji rozpraw w sprawach cywilnych”), jako jednego z mierników realizacji celu Strategii” pn. „Dostępność i otwartość wymiaru sprawiedliwości w perspektywie obywatela”.

Minister Sprawiedliwości wskazywał na ogólną zbieżność badanych projektów informatycznych z celami „Strategii”. Podniósł m.in., że: wdrożenie EPO odpowiadało celom pn. „Poprawa sprawności i jakości orzecznictwa oraz Poprawa efektywności wydatkowania środków”, E-protokół realizował cele pn. „Dostępność i otwartość wymiaru sprawiedliwości” oraz „Poprawa sprawności i jakości orzecznictwa”, a projekt SLPS cel pn. „Poprawa sprawności i jakości orzecznictwa”¹²⁸. **Nie przedstawił jednak kontrolującym żadnych systemowych analiz, ani danych liczbowych potwierdzających, w jaki sposób ww. projekty wpływały na osiągnięcie wskazanych powyżej celów, w tym w szczególności na poprawę sprawności i jakości orzecznictwa.**

Rezygnacja z monitorowania wpływu informatyzacji dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

Przeprowadzona kontrola wykazała, że Minister Sprawiedliwości nie podjął działań mających na celu ustalenie, czy realizowane przez niego projekty informatyczne faktycznie wpływały na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, ponieważ uznał za niecelowe i niemożliwe do wykonania oszacowanie wpływu informatyzacji na całokształt procesów zachodzących w wymiarze sprawiedliwości. Minister wskazał m.in., że z racji złożoności czynników determinujących sprawność postępowania, wśród których podstawowe znaczenie ma wielkość wpływu spraw (a zatem okoliczność niezależna od działalności sądów powszechnych) chybione okazać się mogą próby szacowania wpływu realizowanych bądź rozwijanych systemów informatycznych dla sprawności postępowań ogółem. **W związku z powyższym nie zbierał i nie analizował danych dotyczących faktycznych efektów zrealizowanych projektów, w tym dla skrócenia czasu trwania rozpraw, czy obniżenia ich kosztów.**

NIK, uwzględniła argumentację Ministra Sprawiedliwości dotyczącą trudności w wyseparowaniu projektów informatycznych spośród innych czynników wpływających na sprawność wymiaru sprawiedliwości, jednak nie podzieliła jego stanowiska o zasadności całkowitego odstąpienia od monitorowania efektów informatyzacji dla funkcjonowania sądownictwa.

¹²⁸ Realizowany poza portfelem projektów EPU nie był powiązany ze „Strategią”, jednak rozwój tego systemu został założony w „Strategii Sprawne Państwo 2020” Cel 6. „Skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura”, kierunek interwencji 6.1. „Usprawnienie sądownictwa”, zadanie 3. „Usprawnienie wybranych postępowań sądowych”. „Strategia Sprawne Państwo 2020” została przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136).

W ocenie NIK, przyjęcie stanowiska Ministra oznaczałoby w praktyce akceptację braku rozliczalności wydatków poniesionych na projekty informatyczne oraz utrudniałoby celowe i gospodarne planowanie tego rodzaju przedsięwzięć w przyszłości. NIK zwróciła zatem uwagę na konieczność konstruowania i zamieszczania w dokumentach strategicznych odnoszących się do rozwoju sądownictwa konkretnych mierników obrazujących rezultaty wdrażanych projektów IT oraz wnioskuje o przygotowanie odrębnej strategii informatyzacji resortu sprawiedliwości, zawierającej adekwatne mierniki planowanych przedsięwzięć. Powyższe służyłoby zwymiarowaniu efektów informatyzacji, jak również pozwalałoby na ustalanie priorytetów w zakresie kolejnych przedsięwzięć (co ma szczególne znaczenie w obliczu ograniczonych zasobów finansowych resortu).

W opisanym kontekście NIK zwróciła również uwagę, że w badanym okresie w znaczący sposób uległy pogorszeniu kluczowe wskaźniki sprawności postępowań sądowych, i tak:

- średni czas trwania postępowań w sprawach cywilnych, pracy, rodzinnych i ubezpieczeń społecznych¹²⁹ (z wyłączeniem wieczystoksięgowych i rejestrowych) – wskaźnik A1, wzrósł z 2,2 miesiąca w 2015 r. do 2,9 na koniec I półrocza 2019 r.¹³⁰;
- średni czas trwania postępowań w sprawach karnych (wskaźnik A2) wzrósł w analogicznym okresie z 1,9 do 2,0 miesiąca;
- średni czas trwania postępowań w sprawach gospodarczych (wskaźnik A3) wzrósł z 2,3 do 3,8 miesięcy;
- pomiędzy rokiem 2015 a I połową 2019 r. wzrósł także z 5,8 do 9,2 odsetek spraw rozpatrywanych przez sądy I instancji, w których czas rozpatrywania przekraczał 12 miesięcy (ogółem)¹³¹.

Ponadto, na podstawie analizy sprawozdań z planów działalności Ministra Sprawiedliwości za lata 2016–2019¹³² dla działu administracji rządowej – sprawiedliwość ustalono, że „średni czas trwania (sprawność) postępowań sądowych wg wybranych kategorii spraw w I instancji w miesiącach”¹³³ wyniósł odpowiednio: w 2016 r. – 4,7 (4,7¹³⁴), w 2017 r. – 5,5 (4,3), w 2018 r. – 5,4 (5,3), a w 2019 r. 5,8 (5,2) miesiąca.

¹²⁹ Wskaźniki A1, A2, A3 obliczane są jako stosunek liczby spraw niezatwierdzonych i liczby spraw wpływających średnio w ciągu jednego miesiąca w danym rodzaju spraw z wyłączeniem spraw rozpatrywanych drogą elektroniczną.

¹³⁰ Do dnia zakończenia kontroli nie były dostępne dane wg stanu na koniec 2019 r. W związku z ogłoszeniem na terenie kraju stanu epidemii wywołanego zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 i czasowym ograniczeniem funkcjonowania sądów, nie otrzymano z MS aktualnych danych również na etapie przygotowania informacji o wynikach kontroli.

¹³¹ Wskaźnik obliczony jako stosunek liczby spraw, które uprawomocniły się w pierwszej instancji po upływie powyżej 12 miesięcy od dnia pierwszej rejestracji w sadzie do liczby wszystkich spraw, które uprawomocniły się w pierwszej instancji (wskaźnik obliczany jest dla wybranych repertoriów I instancji sądów okręgowych i sądów rejonowych).

¹³² <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/kontrola-zarzadcza-w-dziale-sprawiedliwosc> [dostęp: 3 lipca 2020 r.].

¹³³ Wskaźnik obliczony dla spraw z wybranych repertoriów I instancji w sądach okręgowych i w sądach rejonowych – średnia ważona obliczona, jako iloraz sumy iloczynów średnich przedziałów czasowych i liczby spraw z tych przedziałów do ogólnej liczby wszystkich badanych spraw.

¹³⁴ W nawiasach podano wartości planowane.

Przedstawione powyżej dane nie oznaczają, że zrealizowane w badanym okresie projekty informatyczne nie przyniosły żadnych rezultatów dla usprawnienia wymiaru sprawiedliwości. Potwierdzają jednak opinię NIK dotyczącą konieczności prowadzenia systemowego monitoringu efektów takich przedsięwzięć, w powiązaniu z analizą statystyczną dotyczącą sprawności sądownictwa. Powyższe jest niezbędne w celu umożliwienia kierownictwu MS racjonalnego podejmowania decyzji odnośnie dalszego rozwijania poszczególnych systemów (w szczególności E-protokołu) oraz kierunków przyszłej informatyzacji resortu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było sprawdzenie, czy realizowane projekty informatyczne usprawniają funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy na etapie przygotowania projektu rzetelnie określono potrzeby i założenia organizacyjno-ekonomiczne jego realizacji?
2. Czy projekty zostały zrealizowane zgodnie z przyjętymi założeniami?
3. Czy środki na realizację wybranych projektów wydatkowane zostały w sposób gospodarny?
4. Czy zapewniono skuteczny nadzór i właściwą koordynację w zakresie inicjowania, przygotowania oraz realizacji wybranych projektów?
5. Czy osiągnięto zakładane cele projektów oraz w jakim stopniu wpłynęły one na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości?

Kontrolą zostało objęte siedem jednostek: Ministerstwo Sprawiedliwości, trzy sądy apelacyjne, dwa sądy okręgowe i jeden sąd rejonowy.

Zakres podmiotowy

Podstawą prawną podjęcia kontroli był art. 2 ust. 1 ustawy o NIK. Kontrola została przeprowadzona z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ostatniej jednostce (3 kwietnia 2020 r.). Czynności kontrolne rozpoczęto 10 października 2019 r., a ich zakończenie (rozumiane jako data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego) miało miejsce 20 kwietnia 2020 r.

Okres objęty kontrolą oraz czas trwania czynności kontrolnych

W dniu 27 lutego 2020 r., w toku kontroli prowadzonej w MS, powołano biegłego w dziedzinie informatyki w celu przygotowania opinii na temat systemu informatycznego obsługującego EPU, dotyczącej w szczególności: wydajności systemu oraz prognozy możliwości utrzymania jego wydajności w latach kolejnych; aktualności architektury i funkcjonalności systemu w kontekście m.in. istniejących obecnie rozwiązań technicznych; użyteczności i przyjazności systemu dla użytkowników; zasadności rozwijania tego narzędzia, lub też konieczności zastąpienia go nowym systemem.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem dziewięć wniosków pokontrolnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W dniu 11 maja 2020 r. Minister Sprawiedliwości złożył zastrzeżenia do skierowanego do niego wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 20 kwietnia 2020 r.¹³⁵ Uchwałą Nr 57/2020, z dnia 1 lipca 2020 r., Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, uwzględniło w części dwa z dziewięciu zgłoszonych zastrzeżeń, w związku z czym dokonano uzupełnienia stanu faktycz-

¹³⁵ Pozostali kierownicy jednostek kontrolowanych nie skorzystali z prawa złożenia zastrzeżeń do przekazanych im wystąpień pokontrolnych.

nego przedstawionego w wystąpieniu pokontrolnym. W pozostałym zakresie, dotyczącym oceny ogólnej kontrolowanej działalności, stwierdzonych nieprawidłowości oraz wniosków pokontrolnych, zastrzeżenia zostały oddalone.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano dwa wnioski. SA we Wrocławiu¹³⁶ odmówił realizacji dwóch wniosków pokontrolnych dotyczących skorygowania jednostkowych protokołów odbioru sprzętu oraz naliczenia i wyegzekwowania kar umownych od Wykonawcy z tytułu nieterminowo zrealizowanych usług wsparcia eksperckiego. Minister Sprawiedliwości przyjął do realizacji wnioski pokontrolne. Według stanu na 20 sierpnia 2020 r. nie zrealizowano w pełni żadnego z pięciu wniosków, w tym:

- nie został określony termin na opracowanie strategii informatyzacji wymiaru sprawiedliwości;
- wdrożenie zmian w polityce rachunkowości MS ma nastąpić od 2021 roku;
- wdrożenie zmian w systemie SLPS ma nastąpić także po wrześniu 2020 r.;
- ujednolicenie i uproszczenie systemu sprawozdawczości znajduje się w fazie analizy;
- wzmocnienie nadzoru Ministra nad procesem planowania i przygotowania projektów informatycznych zainicjowano poprzez zmianę zarządzenia Dyrektora Generalnego MS odnoszącego się do terminów zwoływania posiedzeń Komitetów Sterujących Projektów oraz procedowania dokumentów projektowych.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyły: Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz trzy Delegatury NIK.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro (od 16 listopada 2015 r.). Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnili: Cezary Grabarczyk od 22 września 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r., p.o. Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz od 30 kwietnia 2015 r. do 4 maja 2015 r., Borys Budka od 4 maja 2015 r. do 16 listopada 2015 r.

¹³⁶ Odpowiedź na wystąpienie pokontrolne z dnia 2 kwietnia 2020 r., znak: PB-0900-10.19.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Sąd Apelacyjny w Białymstoku	Krzysztof Adamiak (od 3 kwietnia 2019 r.) Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnili: Elżbieta Kuczyńska 20 września 2018 r. do 19 marca 2019 r., Sławomir Niedzielak od 20 marca 2017 r. do 19 września 2018 r., Elżbieta Kuczyńska od 20 października 2016 r. do 19 marca 2017 r., Bogusław Dobrowolski od 20 października 2010 r. do 19 października 2016 r.
3.		Sąd Okręgowy w Łomży	Jan Leszczewski (od 28 maja 2018 r.) Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnił Sławomir Bagiński od 10 marca 2014 r. do 12 lutego 2018 r.
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Sąd Apelacyjny w Lublinie	Krzysztof Szefczak
5.		Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w Lublinie	Edyta Birut
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	Artur Moneta (od 17 stycznia 2018 r.) Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnili: Małgorzata Międła od 9 czerwca 2017 r. do 16 stycznia 2018 r., Roman Purgał od 1 września 2009 r. do 8 czerwca 2017 r.
7.		Sąd Okręgowy we Wrocławiu	Magdalena Rypińska (od 1 kwietnia 2017 r.) Poprzednio funkcję kierownika jednostki pełnili: Teresa Wilińska od 25 listopada 2016 r. do 31 marca 2017 r., Maria Bogumiła Kiełbowicz od 1 listopada 2005 r. do 17 listopada 2016 r.

W przypadku wszystkich skontrolowanych jednostek, w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano **oceny ogólne kontrolowanej działalności w formie opisowej**.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ramy prawne realizacji projektów informatycznych wymiaru sprawiedliwości

Realizacja projektów informatycznych w wymiarze sprawiedliwości służy zapewnieniu odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych oraz majątkowych funkcjonowania sądu i wykonywania przez sąd zadań, a tym samym wchodzi w zakres działalności administracyjnej sądów (art. 8 pkt 1 usp). Nadzór administracyjny nad działalnością sądów w ww. zakresie sprawuje Minister Sprawiedliwości, na zasadach określonych w dziale I rozdziale 6 „Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych” ustawy o finansach publicznych. (art. 9 usp).

Działalność administracyjna sądów polega także na zapewnieniu właściwego toku wewnętrznego urzędowania sądu, bezpośrednio związanego z wykonywaniem przez sąd zadań (art. 8 pkt 2 usp). Zewnętrzny nadzór administracyjny w tym zakresie sprawuje Minister Sprawiedliwości przez służbę nadzoru, którą stanowią sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 usp. Prezesi sądów sprawują natomiast wewnętrzny nadzór administracyjny nad działalnością sądów.

Zasady przetwarzania danych osobowych, telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych oraz informatyzacja sądów powszechnych zostały określone w dziale IVA usp. W myśl wymienionych zasad:

- 1) Minister Sprawiedliwości powołał koordynatora do spraw informatyzacji sądownictwa powszechnego (art. 175e. § 1 usp). Koordynator odpowiedzialny jest za sprawy informatyzacji sądownictwa powszechnego¹³⁷. Obowiązki koordynatora pełni Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości¹³⁸, podlegający bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości. Do zadań Pełnomocnika należy:
 - wyznaczanie kierunków informatyzacji i warunków bezpieczeństwa cyfrowego sądownictwa powszechnego;
 - nadzór nad strategią informatyzacji sądownictwa powszechnego;
 - nadzór nad strategią zapewnienia bezpieczeństwa cyfrowego sądownictwa powszechnego;
 - nadzór nad projektami realizowanymi w zakresie informatyzacji i bezpieczeństwa cyfrowego sądownictwa powszechnego;
 - nadzór nad działaniami związanymi z eksploatacją i rozwojem systemów informatycznych resortu sprawiedliwości w zakresie rejestrów i sądownictwa powszechnego;
 - proponowanie usprawnień w zakresie informatyzacji i bezpieczeństwa cyfrowego wymiaru sprawiedliwości¹³⁹.

¹³⁷ § 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania zadań koordynatora do spraw informatyzacji sądownictwa powszechnego.

¹³⁸ Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw informatyzacji i cyberbezpieczeństwa, o którym mowa w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 marca 2018 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Ministra do spraw informatyzacji i cyberbezpieczeństwa.

¹³⁹ § 2 ww. zarządzenia.

Obsługę Pełnomocnika zapewnia Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych MS¹⁴⁰.

Koordynator powołał swojego zastępcę, do którego obowiązków należy realizacja zadań związanych z wdrożeniem systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych. Do zadań wykonywanych przez Zastępcę Koordynatora należą w szczególności:

- wspomaganie procesu wdrażania w sądach powszechnych systemów teleinformatycznych realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości;
- analiza potrzeb informatycznych sądownictwa oraz ocena skutków rozwiązań informatycznych wprowadzanych w sądach;
- przygotowanie rekomendacji co do strategii i kierunków rozwoju informatyzacji sądownictwa;
- wspomaganie procesu konsolidacji służb informatycznych sądownictwa;
- promocja wdrażanych rozwiązań informatycznych wymiaru sprawiedliwości;
- organizacja szkoleń i konferencji z zakresu informatyzacji sądownictwa;
- analiza zagranicznych rozwiązań prawnych i technicznych z zakresu informatyzacji sądownictwa i komunikacji elektronicznej;
- opracowanie propozycji legislacyjnych związanych z wdrażaniem systemów teleinformatycznych w resorcie sprawiedliwości¹⁴¹.

Zastępca Koordynatora realizuje zadania we współpracy z Departamentem Informatyzacji i Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁴².

Zastępca Koordynatora przedstawia Koordynatorowi opinie i wnioski w zakresie swoich zadań oraz przedstawia półroczne oraz coroczne sprawozdanie w zakresie realizacji zadań, nie później niż do 15 dnia miesiąca następującego po okresie rozliczeniowym¹⁴³.

Koordynator na wniosek Zastępcy Koordynatora powołuje i odwołuje pełnomocników sądowych do spraw wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych dla sądów apelacyjnych oraz sądów okręgowych (dalej: pełnomocnicy sądowi), po zasięgnięciu przez Zastępcę Koordynatora opinii prezesa właściwego sądu¹⁴⁴. Zastępca Koordynatora, za zgodą Koordynatora, określa szczegółowy zakres zadań pełnomocników sądowych i jest odpowiedzialny za zadania wykonywane przez tych pełnomocników¹⁴⁵. Do zadań pełnomocników sądowych należało:

- nadzór nad eksploatacją systemu rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w postępowaniu cywilnym;
- nadzór nad procedurami archiwizacji danych na nośnikach magnetycznych w zakresie systemu rejestracji przebiegu rozpraw sądowych;

¹⁴⁰ § 4 ww. zarządzenia.

¹⁴¹ § 4 ust. 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zakresu i sposobu wykonywania zadań koordynatora do spraw informatyzacji sądownictwa powszechnego.

¹⁴² § 5 ww. zarządzenia.

¹⁴³ § 6 ww. zarządzenia.

¹⁴⁴ § 7 ww. zarządzenia.

¹⁴⁵ § 8 i 9 ww. zarządzenia.

- nadzór nad prawidłową realizacją procedur określonych w Zarządzeniu Koordynatora Krajowego ds. koordynacji wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych oraz odpowiednich zarządzeń i zaleceń;
- obsługa rejestracji i dystrybucji uprawnień i certyfikatów do składania podpisów elektronicznych przez osoby wykorzystujące systemy teleinformatyczne w sądach powszechnych;
- opracowywanie analiz dotyczących stanu informatyzacji sądu oraz zasad stosowania określonych instytucji prawnych związanych z informatyzacją, na polecenie i w trybie określonym przez Koordynatora Krajowego ds. koordynacji wdrożeń systemów teleinformatycznych w sądach powszechnych lub właściwego prezesa sądu;
- współpraca z Departamentem właściwym ds. informatyzacji Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie realizacji wspólnych zadań dotyczących wdrażania rozwiązań informatycznych wspomagających sądy powszechne w zakresie pracy orzecniczej sądów;
- współdziałanie z właściwym do spraw organizacji i sądów oraz nadzoru administracyjnego nad sądem powszechnym departamentem Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie optymalizacji zarządzania organizacją pracy (w szczególności: sprawowaniu bieżącego nadzoru nad przestrzeganiem procedur określonych procedur realizowanych w ramach systemu rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w postępowaniu cywilnym; opracowywaniu okresowych analiz dotyczących realizacji w/w procedur oraz projektów zmian organizacyjno-kadrowych związanych z funkcjonowaniem systemu rejestracji przebiegu rozpraw sądowych w postępowaniu cywilnym);
- koordynowanie wprowadzania dobrych praktyk związanych z funkcjonowaniem systemów teleinformatycznych w sądzie powszechnym w zakresie pracy orzecniczej sądów;
- kontrolowanie przestrzegania zasad bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz ochrony danych osobowych w sądzie powszechnym¹⁴⁶.

Minister Sprawiedliwości powierzył wykonywanie wybranych czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne ośmiu sądom apelacyjnym. Zasady powierzenia przez Ministra Sprawiedliwości sądom apelacyjnym wykonywania czynności, finansowania, działań zmierzających do udzielenia zamówienia publicznego obejmującego dostawę i usługi niezbędne do realizacji czynności określonych w protokole powierzenia, sprawozdawania z wykonywania powierzonych czynności określone zostały w zarządzeniach Ministra Sprawiedliwości¹⁴⁷ wydanych na podstawie Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

¹⁴⁶ Wykazy pełnomocników oraz ich szczegółowe zadania są dostępne na stronach internetowych (BIP) poszczególnych sądów apelacyjnych i okręgowych.

¹⁴⁷ Z dnia 24 lutego 2016 r. oraz z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie powierzenia sądom apelacyjnym wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych.

W badanym okresie Minister Sprawiedliwości uregulował zasady zarządzania projektami ustanawiając tzw. „Zasady Portfelowe”¹⁴⁸.

Zgodnie z „Zasadami Portfelowymi” projektem jest złożone przedsięwzięcie o charakterze jednorazowym i niepowtarzalnym, mające na celu wprowadzenie określonej zmiany (legislacyjnej, organizacyjnej, modyfikacji lub wdrożenia systemu informatycznego oraz dobrych praktyk).

Utrwalenie przebiegu posiedzenia sądowego za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk wprowadzone zostało ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, która weszła w życie dnia 1 lipca 2010 r. W wyniku analizy korzyści, jakie niesie za sobą sporządzanie E-protokołu ustawodawca wprowadził analogiczne rozwiązanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Nastąpiło to ustawą z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, która weszła w życie z dniem 9 listopada 2014 r. Zgodnie z art. 157 § 1¹ kpc, jeżeli ze względów technicznych utrwalenie przebiegu posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk nie jest możliwe, protokół jest sporządzany wyłącznie pisemnie, pod kierunkiem przewodniczącego, zgodnie z art. 158 § 2 tej ustawy

E-protokół

EPU w polskim systemie prawnym obowiązuje od 1 stycznia 2010 roku i przewidziane jest dla roszczeń pieniężnych dochodzonych w trybie przepisów rozdziału 3; działu V tytułu VII księgi pierwszej części pierwszej kpc¹⁴⁹. Elektroniczne postępowanie upominawcze zostało wprowadzone, jako odrębne postępowanie, mające charakter wezwania do zapłaty w sprawach, w których stan faktyczny nie jest skomplikowany i nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego. Nakaz zapłaty wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym ma postać wyłącznie elektroniczną i jest dostępny w systemie teleinformatycznym e-sądu (www.e-sad.gov.pl). Komunikacja pomiędzy sądem a stronami odbywa się wyłącznie w formie elektronicznej – nie trzeba składać pozwu w formie papierowej, ani żadnych załączników, system za pomocą formularza pozwala stworzyć e-pozew. Rozpoznawanie spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym z właściwości innych sądów rejonowych przekazane zostało Sądowi Rejonowemu Lublin-Zachód w Lublinie. Czynności sądu, referendarza i przewodniczącego utrwalane są wyłącznie w systemie teleinformatycznym, a wytworzone w ich wyniku dane w postaci elektronicznej opatrywane są kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 505³⁰ § 2 k.p.c.). Minister Sprawiedliwości ustalił II Wydział Cywilny Odwoławczy Sądu Okręgowego w Lublinie, jako właściwy do rozpoznawania środków odwoławczych

EPU

¹⁴⁸ Załącznik do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości, zastąpionego zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości.

¹⁴⁹ Postępowanie to zostało wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego w wyniku jego nowelizacji, dokonanej przez ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26, poz. 156, ze zm.).

w elektronicznym postępowaniu upominawczym¹⁵⁰. Sposób wnoszenia pism w tym trybie został określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe¹⁵¹.

EPO Zadaniem systemu jest zastąpienie tradycyjnego, papierowego zwrotnego potwierdzenia odbioru elektronicznym formularzem przekazywanym za pomocą sieci teleinformatycznych w momencie doręczania przesyłki sądowej do systemu teleinformatycznego sądu. Stosowanie EPO w postępowaniu cywilnym zostało wprowadzone z dniem 20 października 2010 r. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym. Stosowanie EPO w procedurze karnej wprowadzone zostało od dnia 30 stycznia 2015 r. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym.

SLPS System powinien umożliwiać przydział spraw zgodny z przepisami art. 47a uosp wprowadzonymi ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw ustanawiającymi jako zasadę losowy i równy przydział spraw oraz art. 22a uosp upoważniającym prezesa sądu do określenia w podziale czynności odstępstw – w granicach określonych ustawą – od zasady równego przydziału. Szczegółowe zasady przydziału zostały uregulowane w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych. Zasady te były opracowywane łącznie z wymaganiami, jakie powinien spełniać SLPS, aby system informatyczny umożliwiał realizację projektowanych zasad przydziału.

Wcześniej proces wyznaczania składu orzekającego w sprawach karnych odbywał się w oparciu o przepisy art. 351 § 1–2 Kodeksu postępowania karnego, na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2003 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad wyznaczania i losowania składu orzekającego¹⁵². W wydziałach „cywilnych” (cywilny, gospodarczy, pracy, rodzinny itd.) wyznaczania składu orzekającego odbywało się na podstawie przepisu § 43 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹⁵³, w myśl którego sprawy w wydziałach były przydzielane według kolejności ich wpływu, zgodnie z ustalonym podziałem czynności, oddzielnie dla każdego rodzaju repertorium, wykazu i innego urządzenia ewidencyjnego¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 października 2018 r. w sprawie wskazania wydziału sądu okręgowego rozpoznającego środki odwoławcze w elektronicznym postępowaniu upominawczym (Dz. Urz. MS poz. 287).

¹⁵¹ Dz. U. poz. 1783, ze zm.

¹⁵² Dz. U. Nr. 107, poz. 1007.

¹⁵³ Dz. U. poz. 2316, ze zm.

¹⁵⁴ Przedmiotowe rozporządzenie zostało uchylone z dniem 21 czerwca 2019 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 1141).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie przekazania rozpoznawania spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym (Dz. U. poz. 1348).
6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe (Dz. U. poz. 1783, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1222, ze zm.) – akt uchylony.
8. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. poz. 819).
9. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1391) – akt uchylony.
10. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczania pism organów procesowych w postępowaniu karnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 553, ze zm.).
11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
12. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2014 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 110, ze zm.) – akt uchylony.
13. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS poz. 136, ze zm.).
14. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 września 2014 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (Dz. Urz. MS poz. 156) – akt uchylony.

ZAŁĄCZNIKI

15. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych obsługujących sądy powszechne (Dz. Urz. MS poz. 81) – akt uchylony.
16. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie powierzenia wykonywania czynności związanych z projektowaniem, wdrażaniem i utrzymywaniem systemów informatycznych (Dz. Urz. MS poz. 352).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Sprawiedliwości
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
13. Przewodniczący Trybunału Stanu – Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
14. Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli**MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI**

Warszawa, 12 października 2020 r.

BM-VI.0910.5.2019

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do dyspozycji art. 64 ust. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko Ministra Sprawiedliwości do *Informacji o wynikach kontroli Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości*.

W *Informacji o wynikach kontroli* Najwyższej Izby Kontroli z nieznanых przyczyn pominięto ważny aspekt historycznego kontekstu prac nad rozwiązaniami informatycznymi zainicjowanymi w Ministerstwie Sprawiedliwości i jednostkach zależnych. Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrola wybranych kilku projektów informatycznych spośród innych, licznych realizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości, objęła swoim zakresem lata 2016–2020, przy wykorzystaniu dowodów sporządzonych przed tym okresem, które mają związek z działaniami bądź zdarzeniami objętymi kontrolą.

Przyjęta przez kontrolujących formuła powinna wiązać się ze szczególną dbałością o precyzyjne rozgraniczenie obszarów i stopnia odpowiedzialności za projektowanie, wdrażanie i utrzymywanie określonych systemów informatycznych, realizowanych w ramach poszczególnych projektów na przestrzeni wielu lat. Jak wykazano w *Informacji o wynikach kontroli*, początki trzech z kontrolowanych systemów sięgają lat 2010–2011 (E-protokół, Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru – EPO), a nawet roku 2008 (Elektroniczne Postępowanie Upominawcze – EPU). Biorąc pod uwagę powyższy kontekst nie można w pełni odpowiedzialnie forsować tezy na temat rzekomych zaniechań lub słabości organizacyjnych obecnego Kierownictwa resortu. Tymczasem wszelkie ułomności, problemy, czy wady opisywanych systemów, w szczególności te, które ujawniły się, lub zostały zidentyfikowane

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

w latach 2016–2020, zostały przypisane w największym stopniu bezpośrednio aktualnemu Kierownictwu Ministerstwa Sprawiedliwości.

Najwyższa Izba Kontroli w prezentowanej *Informacji o wynikach kontroli* nie odnosi się w żaden sposób do decyzji lub też zaniechań, jakie wykazać można bez trudu, w przypadku osób sprawujących funkcje kierownicze w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2008–2015. Konsekwencje ówczesnych działań oraz zaniechań, w bardzo wielu przypadkach, niekorzystnie wpływały na sytuację w latach 2016–2020, praktycznie uniemożliwiając wprowadzenie optymalnych rozwiązań. W następstwie tych działań uwaga skoncentrowana została na rozwiązywaniu zastanych problemów lub na przeciwdziałaniu katastrofalnym skutkom, prokurowanym przez poprzedników.

Tytułem przykładu, który bynajmniej nie jest odosobniony, pozostaje system Elektronicznego Postępowania Upominawczego (EPU). Problem wyjątkowo niekorzystnych, wręcz szkodliwych postanowień umownych dotyczących tego systemu, zakotwiczony w zawartych w latach 2008–2012 umowach, miał swoje konsekwencje w postaci praktycznego pozbawienia Ministerstwa Sprawiedliwości zdolności do podejmowania racjonalnych finansowo i rzeczowo decyzji w przedmiocie utrzymania lub przebudowy tego systemu. Dopiero działania podjęte i przeprowadzone w latach 2016–2017 doprowadziły do definitywnego rozwiązania problemu. Wszystko to, z przyczyn obiektywnych, nie mogło pozostać bez wpływu na praktyczne funkcjonowanie systemu, niemniej jednak obarczanie za to odpowiedzialnością obecnego Kierownictwa MS jest całkowicie nieakceptowalne. Z kolei decyzje podjęte w październiku 2015 roku, w postaci zmian rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie podwyższenia stawek opłat za czynności adwokackie i radcowskie oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, bez najmniejszej refleksji na temat wpływu zmian prawnych na obsługę i działanie systemu, doprowadziły do drastycznego spadku ilości załatwianych spraw w roku 2016.

Odnosząc się do stwierdzenia dotyczącego rzekomego braku powiązania badanych projektów z obowiązującym w kontrolowanym okresie dokumentem określającym strategiczne kierunki rozwoju wymiaru sprawiedliwości² należy zdecydowanie wskazać, że wszystkie inicjatywy realizowane w formule projektowej (EPO, E-protokół, SLPS) zostały powiązane z celami określonymi w *Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, która została przyjęta przez Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego w dniu 5 lutego 2014 roku. Dowodem na identyfikację obszarów strategicznych, których

² Informacja o wynikach kontroli (...), str. 7, 9, 50.

wzmocnienie powinno nastąpić w wyniku realizowanych projektów są dane zamieszczane w kartach projektów. Powyższe dokumenty były zostały przekazane kontrolerom NIK. Stąd też jest całkowicie zrozumiałe forsowanie twierdzenia na temat braku powiązań projektów z dokumentami strategicznymi. Z dwóch powodów nie sposób zgodzić się także z twierdzeniem NIK, że „W przypadku wszystkich skontrolowanych projektów założono, że wpłyną one na usprawnienie sądownictwa, ale ich faktyczne cele były formułowane w sposób ogólny i trudny do zwymiarowania”³. Po pierwsze, dla wszystkich projektów zidentyfikowane zostały cele strategiczne, w które wpisuje się planowane przedsięwzięcie, w konkretnej perspektywie strategicznej, a także cele szczegółowe projektu wraz z określeniem konkretnych i mierzalnych rezultatów projektów (zestawienie celów projektów, celów strategicznych oraz mierników rezultatów ujętych w Kartach projektów zostało przedstawione w poniżej tabeli). Po drugie zaś, obowiązujące w Ministerstwie Sprawiedliwości zasady zarządzania projektami nakładają na kierowników projektów obowiązek identyfikowania mierników w odniesieniu do rezultatów oraz produktów projektu, przy czym potwierdzeniem osiągnięcia zakładanych celów projektu jest osiągnięcie mierników rezultatów. Zatem ocena wyników projektów powinna być prowadzona w oparciu o mierniki rezultatów danej inicjatywy.

Nazwa projektu	Cele szczegółowe projektu	Cele strategiczne	Rezultaty/wskaźniki rezultatów projektu
Elektroniczne Potwierdzenie Odbioru (EPO)	Przyspieszenie i podniesienie jakości wielu istotnych czynności związanych z komunikacją ze stronami w procesie rozpoznawania spraw sądowych bez naruszania konstytucyjnego prawa obywateli do sądu.	Projekt wspiera realizację następujących celów strategicznych: 1. Zwiększenie sprawności postępowań sądowych oraz stopniowe ograniczenie poziomu zaległości sądowych, 2. Ułatwianie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz wzmocnienie ochrony prawnej obywateli.	1. Przyspieszenie obiegu korespondencji sądowej Wskaźnik: iloraz średniego czasu obiegu informacji w doręczeniu EPO do średniego czasu obiegu informacji w doręczeniu <i>tradycyjnym</i> 2. Wprowadzenie przez sądy powszechne możliwości stosowania elektronicznego potwierdzenia odbioru (EPO) Wskaźnik: odsetek sądów wysyłających korespondencję za elektronicznym potwierdzeniem odbioru EPO 3. Wykorzystanie

³ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 7.

			elektronicznych potwierdzeń odbioru w postępowaniach sądowych Wskaźnik: odsetek korespondencji generowanej przez sądy powszechne w postępowaniach cywilnych (z wyłączeniem rejestrów) generowanej za elektronicznym potwierdzeniem odbioru
Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych - sprawy cywilne i wykroczeniowe (e-protokół)	a) Usprawnienie postępowania sądowego przez zastosowanie nowoczesnych technik zapisu przebiegu czynności sądowych, jako jednego z obszarów unowocześniania procedur sądowych. Realizacja projektu ma zapewnić techniczną możliwość realizacji ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. zmieniającej ustawę - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.Nr. 108 poz. 684) w zakresie sporządzania protokołu z posiedzenia jawnego poprzez utrwalenie przebiegu posiedzenia za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, w tym udostępniania i przechowywania tych zapisów oraz ustawy Kodeks wykroczeniowy. b) Zastąpienie tradycyjnej formy utrwalania czynności procesowych poprzez wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych w postaci zapisu cyfrowego audio wideo przebiegu rozprawy. c) Podniesienie na wyższy poziom kultury i przejrzystości postępowań sądowych poprzez utrwalanie	Projekt jest przyporządkowany do kierunku strategicznego Prawa obywateli w centrum przestrzeni sprawiedliwości i realizować będzie potrzeby określone jako Zaufanie do instytucji państwa w przestrzeni sprawiedliwości (cel priorytetowy strategii). Protokół elektroniczny jednoznacznie wpływa na zwiększenie liczby obywateli pozytywnie oceniających pracę sądów, a tym samym na wzrost przyjętego w strategii miernika zaufania do sądownictwa dla celu Poprawa wizerunku sędziego w perspektywie rozwoju. Projekt wpisuje się również w cel Strategii Dostępność i otwartość wymiaru sprawiedliwości (cel z perspektywy obywatela w zakresie działania sądownictwa). E-protokół zapewnia transparentność postępowania sądowego i zdecydowanie służy poprawie zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości. E-protokół realizuje Strategię kładąc nacisk na zapewnienie wysokiego poziomu otwartości i dostępności wymiaru sprawiedliwości, poprzez wprowadzenie e-usługi	1. Liczba sal sądowych, na których wdrożono system cyfrowej rejestracji rozpraw sądowych (POIG oraz POPC) 2. Liczba sal sądowych (sal rozpraw) wyposażonych w system videokonferencji (POIG oraz POPC) 3. Liczba lokalizacji sądów, w których wdrożono system do przechowywania nagrań (POIG) 4. Liczba osób posiadających bezpieczny podpis elektroniczny (POIG) 5. Liczba zarchiwizowanych i backupowanych danych (POIG) 6. Liczba utwalonych rozpraw sądowych w systemie protokołu elektronicznego (POIG oraz POPC) 7. Liczba osób przeszkolonych do pracy w systemie (POIG oraz POPC) 8. Liczba lokalizacji, w których wdrożono system do długoterminowego przechowywania protokołu elektronicznego (POIG)

	własnych sformułowań uczestników postępowania, niewystylizowanych przez inną osobę, bez zniekształcania wypowiedzi. d) Umożliwienie skupienia się uczestników postępowania oraz składu orzekającego na przebiegu czynności bez zbędnych przerw koniecznych w celu formułowania i kontrolowania protokołu pisemnego. e) Skrócenie czasu trwania rozprawy sądowej protokołowanej w postaci protokołu elektronicznego w stosunku do rozprawy protokołowanej w sposób tradycyjny. f) Wprowadzenie należycie udokumentowanych akt sprawy umożliwiających prawidłową ocenę przeprowadzonego postępowania. g) Obniżenie kosztów postępowania sądowego poprzez umożliwienie przeprowadzenia dowodu na odległość, a w przyszłości rozprawy odmiejscowionej. h) Obniżenie kosztów postępowania sądowego poprzez udostępnianie protokołu elektronicznego przy pomocy wdrażanego Portalu Informacyjnego. i) Wprowadzenie możliwości wykonywania automatycznej transkrypcji przy użyciu ARM.	udostępniania protokołu elektronicznego. Projekt przyczyni się do realizacji celu Strategii Poprawa sprawności i jakości orzecznictwa (cel w perspektywie procesów wewnętrznych dla sądownictwa), poprzez skrócenie czasu trwania rozprawy oraz wprowadzenie należycie udokumentowanych akt sprawy. Ponadto w Strategii wskazano wprost, jako tendencję pożądaną, wzrost miernika Liczba sal rozpraw w których zainstalowano system cyfrowej rejestracji rozpraw w sprawach cywilnych.	
System Losowego Przydziału Spraw (SLPS)	Cel 1.1. Budowa, wdrożenie i udostępnienie wszystkim	Projekt wpisuje się w realizację celów strategicznych	Rezultat 1 Zapewnienie losowego przydziału spraw sędziom, asesorum

	sądom powszechnym systemu informatycznego gwarantującego losowy i równomierny (w ramach wyodrębnionych kategorii) przydział spraw sędziom, asesorum sądowym, referendarzom sądowym oraz losowe przydzielanie do składów orzekających ławników Cel 1.2. Nowelizacja przepisów regulujących obszar zmian objętych projektem.	wskazanych w <i>Strategii modernizacji przestrzeni sprawiedliwości na lata 2014-2020</i>, m.in. poprawę sprawności działania wymiaru sprawiedliwości w perspektywie procesów wewnętrznych sądownictwa, dzięki czemu przyczyni się do wzrostu zaufania społecznego do zawodu sędziego. Realizacja projektu wzmocni również gwarancję sprawiedliwego orzekania umiejscowioną w Konstytucji.	sądowym i referendarzom. Zagwarantowanie stronom procesu prawa do składu orzekającego wyznaczonego obiektywnie w drodze losowania Wskaźnik: Liczba spraw przydzielana w drodze losowania w % Rezultat 2 Zapewnienie równomiernego w ramach poszczególnych kategorii przydziału spraw sędziom, asesorum sądowym i referendarzom/ Zagwarantowanie równomiernego rozłożenia obciążenia pracowników w sądach Wskaźnik: Różnica w obciążeniu sędziów i urzędników w zakresie liczby spraw w poszczególnych kategoriach mniejsza niż 10% (liczona zgodnie z przyjętym w systemie algorytmem pomiaru obciążenia - funkcja kosztu)
--	--	--	--

Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z obowiązującymi w Ministerstwie Sprawiedliwości zasadami zarządzania projektami i Portfelem Projektów⁴ Inicjator Projektu, w ramach przeglądu korzyści z projektu, zobowiązany jest do cyklicznego raportowania z osiągniętych rezultatów i korzyści, co 12 miesięcy, przez okres pięciu lat do daty zamknięcia projektu. Pierwszy raport korzyści z projektu przygotowywany jest w terminie 12 miesięcy od daty zamknięcia projektu.

Ocena efektów projektów, które były przedmiotem kontroli NIK, będzie prowadzona przez Ministra Sprawiedliwości zgodnie z obowiązującymi w MS zasadami i w odniesieniu do założeń każdej z prowadzonych w resorcie inicjatyw. Celem prowadzonego przeglądu, czyli licznych działań analitycznych jest identyfikacja korzyści z realizacji projektu,

⁴ § 25 pkt 7 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości (Dz. Urz. MS. z 2017 r., poz. 136).

tj. długofalowych, mierzalnych efektów zrealizowanego projektu, będących następstwem oddziaływania zrealizowanych rezultatów projektu. Raporty z korzyści zawierają każdorazowo następujące obligatoryjne elementy:

1. Sposób zarządzania w obszarze utrzymania rezultatów i osiągnięcia korzyści po zakończeniu realizacji projektu z uwzględnieniem osób/struktur odpowiedzialnych za utrzymanie rezultatów i osiągnięcie zakładanych korzyści, zasad utrzymania produktów projektu, a w przypadku systemu informatycznego zasad utrzymania systemu (w tym sposób realizacji wsparcia i opieki serwisowej, poprawy błędów i dokonywania niezbędnych zmian, z uwzględnieniem zawartych w tym obszarze umów);
2. Działania podjęte w okresie sprawozdawczym na rzecz utrzymania rezultatów projektu i osiągnięcia zakładanych korzyści, w tym opis działań zrealizowanych w okresie sprawozdawczym w ramach utrzymania rezultatów projektu i osiągnięcia zakładanych korzyści ze wskazaniem poniesionych w okresie sprawozdawczym nakładów oraz ich źródła;
3. Produkty dostarczone w ramach projektu wraz z informacjami o zmianach wprowadzonych w okresie sprawozdawczym, w tym szczegółowy opis wprowadzonych modyfikacji oraz ich wpływ na utrzymanie rezultatów projektu oraz możliwość korzystania z produktów w okresie trwałości;
4. Wyniki przeglądu korzyści, tj. korzyści planowane i uzyskane w raportowanych okresie wraz z podaniem źródła weryfikacji osiągniętej korzyści oraz mierników korzyści;
5. Przewidywane kierunki rozwoju wyników projektu i działania planowane do podjęcia w kolejnym okresie sprawozdawczym, w tym: opis działań planowanych do podjęcia w kolejnym okresie sprawozdawczym na rzecz utrzymania rezultatów projektu i osiągnięcia zakładanych korzyści, zaplanowany sposób pomiaru długofalowych korzyści w kolejnym okresie sprawozdawczym oraz koszty planowanych działań.

Ocena faktycznych efektów zrealizowanych projektów będzie prowadzona w oparciu o powyższe zasady.

Odnosząc się do danych statycznych dotyczących EPU⁵ przedstawionych w *Informacji o wynikach kontroli*, trzeba wskazać, że w 2016 r. liczba spraw załatwionych w ramach EPU wyniosła 1 697,6 tys., nie zaś 1 679,6 tys.

⁵ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 17.

Obowiązujące w Ministerstwie Sprawiedliwości procedury zarządzania projektami, wprowadzone *Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości*⁶ określają w szczególności reguły zgłaszania, przygotowania, inicjowania, realizacji i zamykania projektów. Brak ustalenia jakichkolwiek nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze dowodzi, że sformułowanie, jakoby „procedury zarządzania projektami nie zapewniały efektywnej realizacji przedsięwzięć informatycznych”⁷ jest nieuprawnione i kontrfaktyczne. Jednocześnie wskazać należy, że w przedmiotowej *Informacji o wynikach kontroli*, przedstawiając opis stanu faktycznego kontrolowanych projektów informatycznych, wskazuje się, że przyczyną zidentyfikowanych nieprawidłowości oraz źródłem niepowodzeń było wielokrotne ignorowanie i pomijanie wprowadzonych procedur⁸. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku kontrolowanych projektów, realizowanych z poszanowaniem obowiązujących w Ministerstwie Sprawiedliwości zasad zarządzania projektami (tj. EPO oraz E-protokół), nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących przygotowania, wdrożenia oraz efektów realizacji projektów.

Ustosunkowując się do stwierdzenia o rozproszonej odpowiedzialności za zarządzanie projektem SLPS⁹ należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującym w MS przywołanym *Zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie ustanowienia i zadań Rady Portfela Projektów oraz zasad zarządzania projektami i Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości*, Kierownik projektu jest osobą, której powierzono uprawnienia i obowiązek operacyjnego zarządzania projektem, odpowiedzialną za dostarczenie ściśle określonych produktów projektu w określonym czasie i w ramach przyznanego budżetu oraz dokonującą odbioru produktów projektu¹⁰.

Kierownik projektu SLPS formalnie odpowiadał za dostarczenie produktów projektu w określonym czasie i w ramach przyznanego budżetu, kształtował skład zespołu projektowego, o czym może świadczyć chociażby wniosek o wprowadzenie zmian w Zespole projektowym, na bieżąco nadzorował realizację projektu, składał sprawozdania z realizacji projektu, wnioskował o wprowadzanie zmian w projekcie, etc. Dowody na aktywność kierownika projektu SLPS znalazły się w kontrolowanej dokumentacji projektu i powinny być uwzględnione w toku prowadzonych czynności kontrolnych.

⁶ Dz. Urz. MS. z 2017 r., poz. 136.

⁷ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 7.

⁸ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 7.

⁹ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 35.

¹⁰ § 3 pkt 10 Zarządzenia (...) (Dz. Urz. MS. z 2017 r., poz. 136.).

Nie można podzielić poglądu NIK odnoszącego się do statusu realizacji projektu SLPS. Podkreślić należy, że rozwój SLPS nie uległ zakończeniu z chwilą zakończenia realizacji tego projektu. Należy zauważyć, że po zakończeniu kontroli w 2020 r. doszło do produkcyjnego wdrożenia dwóch kolejnych wersji SLPS udostępniających użytkownikom szereg nowych funkcjonalności. W szczególności udostępniono wszystkim pracownikom w sądach funkcjonalność „Podgląd SLPS”, która po zalogowaniu do systemu SLPS pod adresem www.slps.ms.gov.pl z komputera podłączonego do sieci sądowej MS-WAN umożliwia przeglądanie wpisów w SLPS w dowolnym wydziale dowolnego sądu w Polsce oraz pobieranie raportów. Z uwagi na sygnalizowane ryzyka dotyczące stabilności funkcjonowania środowiska produkcyjnego SLPS, funkcjonalność ta od sierpnia 2020 r. była sukcesywnie wdrażana w kolejnych apelacjach, a zakończenie tego procesu zostało przewidziane na ostatni kwartał 2020 r. Mając jednocześnie na uwadze, że jeszcze w trakcie realizacji Projektu oddano do dyspozycji wszystkich użytkowników interaktywny arkusz Excel, umożliwiający samodzielne sprawdzenie w konkretnym wydziale realizacji założonej proporcjonalności przydziału w każdej kategorii odrębnie (po uzupełnieniu danych w wymaganym zakresie, w tym w szczególności zmian wskaźników przydziału) należy stwierdzić, że na chwilę obecną podstawowy zarzut braku transparentności działania Systemu oraz braku rozliczalności operacji dokonywanych w Systemie przez operatorów SLPS w znacznym zakresie uległ już dezaktualizacji. Sam fakt, że prawidłowość działania systemu nie jest monitorowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości za pośrednictwem centralnego modułu raportowego aktualnie nie może być już uznany za wystarczającą podstawę stwierdzenia, że cele realizacji Projektu System Losowego Przydziału Spraw nie zostały osiągnięte w zakresie realizacji podstawowych funkcji, tj. przydziału losowego i proporcjonalnego w każdej kategorii do dni pracy i wskaźników przydziału poszczególnych referentów¹¹.

Nie sposób zgodzić się z zarzutem braku odpowiednich działań nadzorczych Kierownictwa Ministerstwa nad wdrażanym systemem SLPS¹². Należy zwrócić uwagę, że przedstawione w *Informacji o wynikach kontroli* stanowisko jest niezgodne ze stanem faktycznym. Podsekretarz Stanu, pan Marcin Romanowski, również jako Pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości do spraw informatyzacji i cyberbezpieczeństwa, regularnie uczestniczył w posiedzeniach Komitetu Sterującego Projektem SLPS oraz w spotkaniach

¹¹ art. 47 a § 2 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. Urz. z 2020 r. poz. 365); § 60 ust. 1 Rozporządzeni Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. Urz. z 2019 r. poz. 1141).

¹² Informacja o wynikach kontroli (...), str. 49.

projektowych, podczas których omawiano zagadnienia projektowe, pojawiające się problemy oraz sposób ich rozwiązywania.

Odnosząc się do stwierdzonej w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości dotyczącej naruszenia zasad procesu legislacyjnego¹³ w związku ze zmianą *Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych* w zakresie wprowadzenia do porządku prawnego przepisów wykonawczych dotyczących losowego przydziału spraw, należy zdecydowanie uznać, że przedstawiony zarzut jest bezzasadny.

Należy wskazać, że powyższe zmiany zostały dokonane poprzez wydanie następujących rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości: z dnia 30 marca¹⁴, 26 września¹⁵ oraz 21 grudnia¹⁶ 2018 r. Powyższe zmiany zostały dokonane poprzez zmianę rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹⁷. Konieczność dokonania nowelizacji rozporządzenia zmieniającego była wynikiem uwarunkowań systemowych, tj. problemów związanych z działaniem Systemu Losowego Przydziału Spraw. Cel, któremu służyły zmiany objęte wymienionymi rozporządzeniami mógł być zrealizowany jedynie przez nowelizację rozporządzenia zmieniającego, nie mógł być natomiast osiągnięty przez nowelizację *Rozporządzenia – Regulamin urzędowania sądów powszechnych*. Istotą zmian wprowadzonych w wymienionych rozporządzeniach było to, aby niektóre zmiany wprowadzone w rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych weszły w życie w późniejszym terminie. Dla zrealizowania tego celu jedyną możliwością było dokonanie nowelizacji rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Dokonanie każdej z trzech ww. nowelizacji stanowiło szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu § 91 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej¹⁸, gdyż w razie niewydania tych przepisów stałyby się obowiązującym prawem takie przepisy Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, które nie mogłyby być wykonywane ze względu na brak stosownych funkcjonalności SLPS.

Kontynuując, w rozporządzeniach w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie – Regulamin urzędowania sądów powszechnych: z dnia 30 marca 2018 r.,

¹³ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 41-42.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 656.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1847.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 2441.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 2481.

¹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

z dnia 26 września 2018 r. i z dnia 21 grudnia 2018 r. nie dokonano zmiany zawartych w rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2017 r. przepisów zmieniających przepisy Regulaminu urzędowania sądów powszechnych, których moc obowiązująca kończyłaby się z dniem wejścia w życie wprowadzonych przez nie zmian. Wymienionymi rozporządzeniami z dnia 30 marca 2018 r., z dnia 26 września 2018 r. i z dnia 21 grudnia 2018 r. dokonano zmiany zawartych w rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2017 r. przepisów przejściowych i dostosowujących (§ 2 i § 3). Przepisy przejściowe i dostosowujące w przeciwieństwie do przepisów zmieniających nie przestały obowiązywać z dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego. Zmieniane, na mocy wskazanych powyżej rozporządzeń, przepisy dotyczące SLPS zawarte były w § 2 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2017 r. i miały charakter przepisów przejściowych: wskazywały termin, do upływu którego określone kwestie będą regulowane przez przepisy dotychczasowe oraz termin, od którego będzie obowiązywać w tym zakresie nowa regulacja. Ponad to przewidywały stosowanie w odniesieniu do niektórych kwestii rozwiązań odmiennych od wynikających zarówno z dotychczasowych, jak i nowych przepisów (§ 30 w zw. z § 132 zasad techniki prawodawczej).

Wspólnym celem ww. przepisów przejściowych było uregulowanie przez określony czas pewnych kwestii w sposób odmienny, niż wynikałoby to z regulacji Regulaminu urzędowania sądów powszechnych zmienionych nowelizacją z dnia 28 grudnia 2017 r. Dlatego moc obowiązująca przepisów przejściowych, inaczej niż przepisów zmieniających, które po wejściu w życie tracą swą moc obowiązującą, rozciąga się na określony czas, którego dotyczy zawarta w nich regulacja. Dopóki przepisy przejściowe i dostosowujące zachowują moc obowiązującą, mogą zostać zmienione, jeśli zachodzi potrzeba odmiennego ukształtowania zawartych w nich regulacji, w tym w szczególności wydłużenia okresu stosowania regulacji przejściowych – jak było w przypadku analizowanych przepisów. Raz jeszcze należy podkreślić, że docelowy kształt regulacji dotyczących SLPS został wprowadzony do *Regulaminu urzędowania sądów powszechnych* rozporządzeniem z dnia 28 grudnia 2017 r. i nie wymagały one już zmiany, natomiast regulacje dotyczące stopniowego dochodzenia do ich stosowania w pełnym zakresie zostały zawarte w przepisach przejściowych § 2 tego rozporządzenia; zmiany wprowadzane rozporządzeniami z dnia 30 marca 2018 r., z dnia 26 września 2018 r. i z dnia 21 grudnia 2018 r. mogły zostać dokonane jedynie poprzez nowelizację § 2 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2017 r. i nie mogły polegać na nowelizacji Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

Wobec powyższego nie jest uzasadniony zarzut naruszenia zasad procesu legislacyjnego w związku ze zmianą rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – Regulamin

urzędowania sądów powszechnych w zakresie wprowadzenia do porządku prawnego przepisów wykonawczych dotyczących losowego przydziału spraw.

Zaskakujący, albowiem pozbawiony realnych podstaw jest także zarzut dotyczący niewystarczających działań nadzorczych nad funkcjonowaniem systemu EPU. Jak ustalono w toku prowadzonych czynności kontrolnych, między innymi w kontekście planowanych zamówień w przedmiocie utrzymania i rozwoju tego systemu na początku roku 2016, a więc niemal bezpośrednio po objęciu funkcji przez obecne Kierownictwo MS, odbywały się narady podczas których omawiana była ta problematyka. Naradom tym przewodniczył Sekretarz Stanu, pan Michał Wójcik, który od kwietnia 2016 r. piastował też stanowisko Pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości do spraw informatyzacji wymiaru sprawiedliwości. Zatem Kierownictwo MS było na bieżąco informowane o istniejących problemach, a przede wszystkim brało czynny udział w podejmowaniu kluczowych decyzji i reagowało w sytuacjach problematycznych.

Nie można zgodzić z zarzutem NIK o braku wdrożenia skutecznych działań nadzorczych przez Kierownictwo MS zapewniających efektywne oraz niezakłócone funkcjonowanie i modernizację systemu informatycznego obsługującego EPU, a także braku reakcji Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym dyrektora DIRS, na przekazywane przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Lublinie monity, dotyczące konieczności przedłużenia umowy z Comarch na EPU¹⁹.

Główny ciężar zapewnienia interesariuszom możliwości nieprzerwanego wykorzystywania narzędzia informatycznego obsługującego EPU spoczął na kierownictwie sądów, które wdrożyło rozwiązania organizacyjne, częściowo rekompensujące braki techniczne systemu. W zawarciu aneksu do Umowy przedstawiciele właściwych Sądów – odpowiednio Apelacyjnego i Rejonowego nie brali udziału i zadanie to nie obciążało kierownictwa tych sądów. Nie wskazano również, że sytuacja ta wynikała z braku odpowiedniej komunikacji w obu jednostkach, ponieważ ówczesny stan prac nad aneksem był omawiany na cotygodniowych spotkaniach roboczych ds. EPU, w których brali udział przedstawiciele Departamentu Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, Sądu Apelacyjnego, Sądu Rejonowego oraz firmy Comarch. Ponadto w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych dodatkowo informowano, że zagadnienie z roku 2016 było bardzo specyficzne ze względu na doniosłość wprowadzanych zmian legislacyjnych.

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 19, 49.

Odnosząc się do stwierdzenia przez NIK braku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej kosztów przedsięwzięć informatycznych²⁰ należy zaznaczyć, że koszty były jednak rzetelnie ewidencjonowane w Rejestrze kosztów od czerwca 2018 r. tj. odkąd zostało powołane Biuro Projektu. W wyniku dodatkowej analizy stwierdzono, iż problem polega wyłącznie na czytelnym wyodrębnieniu operacji gospodarczych związanych z projektami informatycznymi. W związku z powyższym uznano, że optymalnym rozwiązaniem jest dokonanie zmian w polityce rachunkowości jednostki polegających na wprowadzeniu konta pozabilansowego przeznaczonego do ewidencji przedmiotowych operacji. Przedstawiona zmiana zostanie wdrożona od 1 stycznia 2021 r.

Należy podkreślić, że Kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości w sposób należyty sprawowało nadzór nad realizacją projektów informatycznych, traktując kwestie informatyzacji wymiaru sprawiedliwości w sposób priorytetowy. Podkreślić należy, że w Ministerstwie Sprawiedliwości kontynuowano realizację projektów rozpoczętych przed 2015 rokiem, a także wprowadzono nowe projekty, będące reakcją na pojawiające się potrzeby wymiaru sprawiedliwości. Konieczność modyfikacji zastanych projektów, jak również rozpoczęcie projektowania, a następnie wdrażanie nowych nie mogło mieć miejsca bez odpowiedniego zaangażowania, a także stosowania odpowiednich procedur, nie wspominając o stosownych zmianach legislacyjnych umożliwiających wprowadzenie „w życie” projektowanych rozwiązań. Wskazać również należy, że osiągnięcie zakładanych celów tych projektów, które sprowadzają się do dążenia do usprawnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, wymaga odpowiedniego czasu, który bynajmniej nie odpowiada czasowi trwania projektu. Świadczy o tym przedstawiona powyżej argumentacja, która powinna być Najwyższej Izbie Kontroli znana, bowiem wynika z dokumentacji przekładanej w trakcie czynności kontrolnych, a która z nieznanых przyczyn nie została uwzględniona.

Z upoważnienia

Ministra Sprawiedliwości

Radosław Plucisz

Dyrektor Generalny

/podpisano elektronicznie/

²⁰ Informacja o wynikach kontroli (...), str. 44.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KPB.430.010.2020
P/19/038

Warszawa, dnia 8 grudnia 2020 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Sprawiedliwości do informacji o wynikach kontroli nr P/19/038 „Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości”

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela tez zawartych w przekazanym przez Ministra Sprawiedliwości stanowisku do informacji o wynikach kontroli nr P/19/038 „Realizacja projektów informatycznych mających na celu usprawnienie wymiaru sprawiedliwości”. Przedstawione w stanowisku twierdzenia oraz argumentacja, stanowią w praktyce powtórzenie tez wyrażonych w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra Sprawiedliwości.¹ Przedmiotowe zastrzeżenia zostały oddalone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli², co zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób prawomocny kończy postępowanie kontrolne. Powielanie argumentów, które nie znalazły uznania w oczach niezawisłych członków Kolegium NIK oznacza, że pomimo rozbudowanej argumentacji zawartej w informacji o wynikach kontroli oraz w ww. uchwale Minister Sprawiedliwości nadal kwestionuje wyniki kontroli NIK.

Kolegium NIK odniosło się w szczególności do podniesionego w stanowisku „historycznego kontekstu” zbadanych projektów i przypisania (w ocenie Ministra) odpowiedzialności za stwierdzone nieprawidłowości wyłącznie obecnemu kierownictwu Ministerstwa Sprawiedliwości. W przyjętej uchwale wskazano na kluczową zasadę funkcjonowania administracji publicznej, jaką jest „zasada ciągłości działania urzędów państwowych”. Oznacza ona kontynuowanie realizacji zadań organów państwa, niezależnie od zmian następujących na stanowiskach kierowniczych, jak również ogólną odpowiedzialność osób sprawujących w danej chwili funkcje kierownicze za decyzje poprzedników. Powyższe nie wyklucza indywidualnego ustalania osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości, co znalazło wyraz w postanowieniach Kolegium, nakazujących uzupełnienie wystąpienia pokontrolnego o dane osób zajmujących stanowisko Ministra Sprawiedliwości w latach poprzedzających okres objęty kontrolą.

Odnosząc się do kolejnego twierdzenia przedstawionego w zastrzeżeniach (a obecnie w stanowisku), dotyczącego właściwego nadzoru kierownictwa Ministerstwa nad funkcjonowaniem

¹ Pismo znak: BM-VI.0910.5.2019 z dnia 11 maja 2020 r.

² Uchwała Nr 57/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 lipca 2020 r.

systemu informatycznego obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze, Kolegium NIK zauważyło, że Minister Sprawiedliwości sam przyznał, że w bezprecedensowej sytuacji (jaką było niedostosowanie w 2016 r. do przepisów prawa systemu informatycznego wykorzystywanego przez resort sprawiedliwości) „główny ciężar zapewnienia interesariuszom możliwości nieprzerwanego wykorzystywania narzędzia informatycznego obsługującego EPU spoczął na Kierownictwie sądów, które wdrożyło rozwiązania organizacyjne, częściowo rekompensujące braki techniczne systemu”. Powyższe, skutkowało koniecznością wykonywania przez referendarzy wielu dodatkowych czynności i korygowania dokumentów generowanych w systemie (co było sprzeczne z ideą informatyzacji i automatyzacji tych czynności w sądownictwie) oraz spowodowało lawinowy wzrost zaległości w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Zdaniem Kolegium NIK, uprawnione było również stwierdzenie w opisie przedmiotowej nieprawidłowości, że w 2019 r. Dyrektor DIRS oraz kierownictwo MS w sposób opieszale reagowali na przekazywane przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Lublinie monity, dotyczące konieczności przedłużenia umowy na utrzymanie systemu. W przyjętej uchwale, Kolegium potwierdziło ponadto przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym oceny i nieprawidłowości, w których wskazano, że obowiązujące w Ministerstwie struktury organizacyjne oraz procedury zarządzania projektami nie zapewniały efektywnej realizacji przedsięwzięć informatycznych.

Kolegium NIK nie podzieliło także przedstawionego w zastrzeżeniach i w stanowisku twierdzenia, że Minister Sprawiedliwości, wprowadzając do porządku prawnego przepisy wykonawcze dotyczące losowego przydziału spraw, przestrzegał obowiązujących zasad procesu legislacyjnego. W opinii Kolegium, Minister błędnie interpretował przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³. W rezultacie naruszył zakaz określony w § 91 ust. 1 tego rozporządzenia, dokonując w nieprawidłowy sposób trzykrotnej zmiany regulaminu urzędowania sądów powszechnych (poprzez wydanie rozporządzeń w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2017 r.).

Najwyższa Izba Kontroli nie może również w zgodzić się z twierdzeniem, że miernikiem realizacji celów przedsięwzięć informatycznych (w tym przypadku projektu E-protokół) może być liczba sal sądowych wyposażonych w sprzęt niezbędny do obsługi nowo wytworzonego systemu. Faktycznym miernikiem, powinien być wpływ tego przedsięwzięcia (zrealizowanego za kwotę 323,5 mln zł) na skrócenie czasu trwania i obniżenie kosztów postępowań sądowych. Niestety, tego rodzaju realne mierniki, nie zostały wypracowane dla żadnego z objętych kontrolą projektów informatycznych, co było istotą zarzutów NIK, przedstawionych w informacji o wynikach kontroli. W analogiczny sposób, twierdzenie o zapewnieniu transparentności systemu SLPS poprzez zaimplementowanie do niego arkusza Excel, który pozwala na „ręczne” zweryfikowanie prawidłowości przydziałów poszczególnym sędziom, przeczy podstawowej funkcji informatyzacji, jaką jest automatyzacja realizowanych procesów.

Reasumując, należy podkreślić, że przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości stanowisko do informacji, nie zawiera nowych argumentów, które mogłyby podważyć ustalenia niniejszej kontroli oraz sformułowane w jej wyniku wnioski i rekomendacje. NIK w pełni podtrzymuje swoje stanowisko, że istnieje konieczność podjęcia pilnych działań mających na celu:

- ocenę dotychczasowych efektów realizowanych w resorcie sprawiedliwości projektów IT;

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 283

- rzetelne zaplanowanie dalszych działań w obszarze informatyzacji wymiaru sprawiedliwości;
- usprawnienie struktur organizacyjnych i procedur dedykowanych realizacji przedsięwzięć informatycznych.

Celem funkcjonowania NIK jest dostarczanie Sejmowi RP oraz organom państwa rzetelnych informacji m.in. w zakresie funkcjonowania administracji rządowej. Mam nadzieję, że zawarte w niniejszej informacji o wynikach kontroli ustalenia oraz wnioski pozwolą na podjęcie szybkich i racjonalnych działań naprawczych, które przyczynią się do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś