

---

OCENA  
POLSKIEGO SĄDOWNICTWA  
W ŚWIETLE BADAŃ



Fundacja  
Court  
Watch  
Polska

Bogna Kociołowicz-Wiśniewska  
Bartosz Pilitowski

współpraca: dr Stanisław Burdziej

Maj 2017



## SPIS TREŚCI

Spis treści .....	4
Wprowadzenie .....	5
Najważniejsze wnioski .....	5
Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy .....	8
Niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.....	15
Jawne rozpatrzenie sprawy .....	25
Rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki .....	27
Źródła.....	32
Spis wykresów .....	35

## NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

W świetle wyników dostępnych badań dotyczących działania polskiego sądownictwa, najważniejsze przeszkody w lepszej realizacji prawa do sądu w Polsce to:

### **1. Możliwość skutecznego odwołania prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy w czasie.**

- zdaniem 48% Polaków przewlekłość jest jednym z trzech najistotniejszych problemów polskiego sądownictwa;
- w kwestii radzenia sobie z przewlekłością polskie sądy uzyskały dwukrotnie niższą ocenę niż w we wszystkich pozostałych obszarach badanych przez World Justice Project z uwzględnieniem głosu ekspertów – praktyków prawa.

### **2. Zagrożająca niezawisłości procedura powoływania i awansowania sędziów:**

- tylko 35% sędziów przebadanych przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa stwierdziło, że awans do sądów wyższej instancji odbywa się w Polsce wyłącznie na podstawie kryteriów merytorycznych.

### **3. Zagrożająca niezawisłości możliwość wywierania nacisków przez innych sędziów:**

- 48% sędziów przebadanych przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa przyznało, że kierownictwo sądu wywierało na nich presję orzekania w konkretnych sprawach w określonym czasie;
- 13% sędziów przyznało, że musiało orzekać zgodnie z wytycznymi sędziów tego samego szczebla.

### **4. Zagrożający prawu do właściwego sądu brak transparentnej i obiektywnej procedury przydziału składów do spraw cywilnych:**

- 7% sędziów przebadanych przez Europejską Sieć Rad Sądownictwa przyznało, że zna przypadki przydzielania spraw sędziom w sposób, który miał wpłynąć na rozstrzygnięcie.

### **5. Niedostateczne wykorzystanie profesjonalnej pomocy prawnej:**

- co czwarta osoba, której sprawę obserwowali wolontariusze Fundacji Court Watch Polska, stawała przed sądem bez profesjonalnego pełnomocnika lub obrońcy;
- zaledwie 1,3% wydatków na wymiar sprawiedliwości w Polsce przeznaczanych jest na pomoc prawną osobom potrzebującym.

## WPROWADZENIE

Niniejszy raport ma – w zamierzeniu twórców – przyczynić się do skoncentrowania wysiłków reformatorskich dotyczących sądownictwa – a także ewentualnych sporów na tle tych wysiłków – na kwestiach merytorycznych. Jesteśmy przekonani, że debata na temat potrzeby i kierunku zmian w wymiarze sprawiedliwości jest potrzebna. Powinna jednak opierać się o twarde dane, także takie, które poza oficjalnymi statystykami uwzględniają subiektywne doświadczenia obywateli w kontakcie z sądami. Także ocena wprowadzonych zmian – dokonywana z perspektywy czasu – powinna bazować przede wszystkim na analizie realizacji mierzalnych i precyzyjnie określonych celów. Dlatego przygotowując niniejsze opracowanie przeanalizowaliśmy kilkadziesiąt raportów badawczych i zbiorów danych źródłowych w celu identyfikacji najistotniejszych barier realizacji prawa do sądu w Polsce oraz ich mierzalnych wskaźników. Naszą intencją jest, aby za ich pomocą można było nie tylko sprecyzować jakich zmian potrzebują polskie sądy, ale również ocenić po czasie, czy wprowadzone reformy przyniosły zapowiadany skutek.

W styczniu 2017 roku Minister Sprawiedliwości w obecności Prezes Rady Ministrów zaprezentował listę założeń **reformy sądownictwa** składającą się z 21 punktów. Obejmują one zarówno zagadnienia związane z ustrojem sądów powszechnych, procedurą w sprawach cywilnych, jak i mające znaczenie dla tego, kto będzie w Polsce zostawał sędzią: zmiany w ustawach o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. **Ocena zasadności i skuteczności proponowanych zmian** wymaga regularnych badań reformowanych obszarów.

Dane urzędowe często nie dostarczają wystarczających informacji do stawiania adekwatnych diagnoz, ponieważ są zbierane z perspektywy instytucji, a nie odbiorców ich usług, czy pełnionej przez te instytucje funkcji społecznej. Najdobitniejszym przykładem są informacje o długości trwania postępowań sądowych. Z danych urzędowych dowiemy się, że w Polsce **postępowania w I instancji trwają przeciętnie 4,7 miesiąca**, co plasuje nas w połowie stawki krajów europejskich. Dla „klientów” wymiaru sprawiedliwości jest to jednak informacja bez znaczenia. Wiedzą bowiem, że w sytuacji realnego sporu czas, który będą musieli poświęcić na uzyskanie i egzekucję prawomocnego wyroku, może być zdecydowanie dłuższy. Nie chodzi wyłącznie o to, że należy doliczyć do niego czas trwania postępowania międzyinstancyjnego

oraz rozpatrzenia apelacji. Przede wszystkim, jest to czas trudny do przewidzenia, ponieważ rozwiązania proceduralne oraz sposób organizacji pracy sądów pozwalają zdeterminowanej stronie **przedłużyć postępowanie latami**.

Společną funkcją sądownictwa jest realizacja prawa do sądu, a więc – jak definiuje je Konstytucja RP – *prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd* (art. 45 Konstytucji RP). Niniejszy raport stara się zebrać w jednym miejscu wyniki badań krajowych i międzynarodowych oceniających działanie polskiego sądownictwa. Celem jest wyłonienie na podstawie danych empirycznych **najważniejszych problemów w realizacji prawa do sądu** w Polsce, aby odpowiedzieć na pytanie **czy i w jakich obszarach funkcjonowania sądów interwencja ustawodawcy jest w ogóle potrzebna**. Po drugie, staramy się określić wskaźniki występowania tych problemów i ich historyczne wartości, aby móc w przyszłości **ocenić, czy przeprowadzone reformy przyniosły poprawę** w zakresie realizacji prawa do sądu, nie przyniosły takiej poprawy, czy nawet przyniosły pogorszenie.

Raport opracowany został przede wszystkim na podstawie danych porównawczych Komisji Europejskiej, Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), organizacji World Justice Project, a także rodzimych badań Centrum Badania Opinii Społecznej, TNS Global, jak również badań własnych Fundacji Court Watch Polska. Dane urzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości przywoływane są wyłącznie w sytuacji, gdy nie dysponowaliśmy analogicznymi danymi zebranymi przez niezależne instytucje.

Struktura raportu nawiązuje do treści art. 45 Konstytucji. Staraliśmy się zebrać dane pozwalające ocenić stopień realizacji każdego z elementów składowych prawa do sądu, a więc: prawa do sprawiedliwego procesu, prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy, prawa do rozpatrzenia jej bez nieuzasadnionej zwłoki oraz cech jakie powinny charakteryzować sąd: niezależności, niezawisłości oraz właściwości.

Analizę danych poprzedzają najważniejsze wnioski (executive summary). Na końcu znajduje się spis źródeł danych wykorzystanych w raporcie.

## SPRAWIEDLIWE ROZPATRZENIE SPRAWY

Próba oceny kondycji polskiego sądownictwa pod względem sprawiedliwości orzeczeń nastęrcza szczególnych trudności. Sprawiedliwość jest jednym z najważniejszych zagadnień z zakresu filozofii prawa, historycznie zmiennym, wrażliwym na przemiany obyczajowości. Nie podejmujemy się syntetycznej i wyczerpującej oceny sprawiedliwości polskich sądów nie tylko z uwagi na brak danych, które by na to pozwalały, ale przede wszystkim z uwagi na trudność w określeniu uniwersalnej definicji sprawiedliwości całego postępowania czy samego wyroku.

Na gruncie nauk prawnych sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy związane jest najczęściej z przestrzeganiem zasad: bezstronności i niezawisłości sądu, równości stron oraz prawa do obrony, w którym zawiera się prawo do przedstawienia własnych argumentów, konfrontacji z argumentami drugiej strony, a także prawo do pomocy prawnej<sup>1</sup>. W takim ujęciu procesy oceniane są w pierwszej kolejności przez sądy wyższych instancji. Żeby miały jednak ku temu okazję, najpierw to któraś ze stron musi mieć dostateczne poczucie niesprawiedliwości wyroku, aby chcieć się od niego odwołać.

## ODWOŁANIA OD WYROKÓW

Odsetek wyroków, od których złożono apelację może być jednym z wskaźników oceny subiektywnie postrzeganej sprawiedliwości wyroków<sup>2</sup>. Na 716 tys. wyroków wydanych w 2016 roku przez sądy pierwszej instancji w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych, do sądów drugiej instancji wpłynęło ponad 95 tys. apelacji do wyroków w tych kategoriach spraw. Proporcja apelacji do wyroków wyniosła więc 13%.

Oznacza to, że Polacy apelują zaledwie w co siódmej procesowej sprawie cywilnej lub gospodarczej. To dość niski wskaźnik, zważywszy na stereotypowe postrzeganie Polaków jako zaciekle i skłonnych walczyć „choćby do Strasburga”. Wskaźnik ten utrzymuje się od lat na stale tym samym poziomie, pomimo stopniowego wzrostu liczby spraw ogółem. Pięć lat wcześniej (w 2011 roku), na blisko 547 tys. wyroków w procesowych sprawach cywilnych i

---

<sup>1</sup> Morawski, Lech. 2012. *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”, s. 33.

<sup>2</sup> Porównując w czasie wartości wskaźnika apelacji należy mieć na uwadze, że poza subiektywnym poczuciem sprawiedliwości wyroku u stron, mogą mieć na niego wpływ także inne czynniki (wysokość opłat, koszty pomocy prawnej, spodziewany czas oczekiwania na wyrok). Jeśli ulegną one odczuwalnej zmianie, także mogą wpłynąć na odsetek składanych apelacji.

gospodarczych, do sądów II instancji trafiło 72,3 tys. apelacji. Proporcja apelacji do wyroków wydanych w pierwszej instancji była więc identyczna jak w roku 2016.

**Tabela 1: Proporcja złożonych apelacji do wydanych wyroków w procesach cywilnych i gospodarczych w roku 2016**

	Załatwionych spraw w I instancji	Wpływ odwołań do sądu II instancji	Proporcja apelacji do wydanych wyroków	% apelacji, które rozpatrzono uchylając lub zmieniając wyrok	% wyroków, które uchylono lub zmieniono
Cywilne SR->SO	496 tys.	61,6 tys.	12%	33%	4,0%
Gospodarcze SR->SO	100 tys.	13,7 tys.	14%	26%	3,5%
Cywilne SO->SA	110 tys.	16,1 tys.	15%	36%	4,9%
Gospodarcze SO->SA	10 tys.	3,8 tys.	38%	33%	6,3%

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości*

Najczęściej, bo aż w przypadku 38% spraw, odwołania składane są od wyroków sądów okręgowych w sprawach gospodarczych. Nie należy tego jednak interpretować jako wskaźnika niższego poziomu zaufania do wydziałów gospodarczych sądów okręgowych niż analogicznych wydziałów w sądach rejonowych. Różnica wynika z faktu, iż w sądach okręgowych chodzi o wąską kategorię spraw, w których proporcje wartości przedmiotu sporu do kosztów postępowania i pomocy prawnej są najkorzystniejsze z perspektywy potencjalnych apelujących.

Co ciekawe, w sprawach gospodarczych o wysokiej wartości przedmiotu sporu odsetek apelacji rozpatrzonych pozytywnie jest taki sam, jak w całej próbie, niezależnie od faktu, że jest ich proporcjonalnie więcej. Podobnie jak w przypadku pozostałych kategorii spraw, które wzięliśmy do porównania, 33% apelacji od wyroków sądów okręgowych w sprawach gospodarczych rozpatrzono uchylając lub zmieniając wyrok. Dzieje się tak mimo tego, że strony w tej kategorii spraw apelują ponad dwukrotnie częściej. Nie należy jednak wyciągać stąd pochopnego wniosku, iż sędziowie w wydziałach gospodarczych sądów okręgowych popełniają błędy dwukrotnie częściej niż ich koledzy i koleżanki cywiliści z innych sądów i wydziałów. Różnica ta może raczej świadczyć o istnieniu pewnej nieformalnej normy na poziomie sądów odwoławczych, zgodnie z którą ok. 1/3 apelacji rozpatrywanych jest



pozytywnie - niezależnie od tego, od jakiego odsetka wyroków strony złożyły apelacje<sup>3</sup>. W związku z tym należy podchodzić z ostrożnością do interpretacji odsetka utrzymanych w mocy wyroków jako wskaźnika realizacji prawa do sprawiedliwego sądu. Zwłaszcza, że taki wniosek opierałby się na założeniu, iż mylić może się wyłącznie sąd pierwszej instancji.

## SPRAWIEDLIWOŚĆ PROCEDURALNA

Zarówno w naukach prawnych, jak i naukach społecznych funkcjonuje pojęcie sprawiedliwości proceduralnej. Jego zakres w obu ujęciach do pewnego stopnia się pokrywa. W swoim *Wstępie do prawoznawstwa* Lech Morawski pisze o regułach sprawiedliwości proceduralnej, których przedmiot stanowi to, *jak należy zorganizować procesy podejmowania decyzji, by podjęta w tych procesach decyzja mogła zostać uznana za decyzję >>fair<<*<sup>4</sup>. Aby postępowanie sądowe mogło być uznane za sprawiedliwe pod względem proceduralnym, muszą zostać spełnione następujące zasady: bezstronności i niezawisłości sądu, równości stron oraz prawo do obrony, w którym zawiera się prawo do przedstawienia własnych argumentów, konfrontacji z argumentami z drugiej strony, a także prawo do pomocy prawnej<sup>5</sup>. Istotą ujęcia prawniczego jest zatem koncentracja na procedurach prawnych, które z perspektywy *obiektywnego* obserwatora gwarantują sprawiedliwość procesu orzekania.

Nauki społeczne koncentrują się bardziej na *subiektywnej* ocenie sprawiedliwości postępowania z punktu widzenia samych stron. Zdrowy rozsądek podpowiada, iż nie będzie miała poczucia sprawiedliwości strona, która przegrała spór sądowy, w tym sensie, że otrzymała niekorzystne dla siebie orzeczenie. Stąd często powtarzany slogan o tym, że sądy nie mogą być lubiane, bo zawsze połowa ludzi musi wyjść z nich niezadowolona. Dzieje się jednak inaczej. Wyniki badań międzynarodowych potwierdzają, że ocena tego, czy sąd sprawiedliwie rozpatrzył sprawę, może być pozytywna nawet wtedy, gdy treść wyroku jest dla oceniającego (lub w jego mniemaniu) niepomysłna. Warunkiem jest, aby postępowanie spełniało pewne cechy, które określane są jako zasady sprawiedliwości proceduralnej. Wśród nich za największy wpływ na poczucie sprawiedliwości mają: [1] możliwość przedstawienia własnego stanowiska, [2]

---

<sup>3</sup> Odsetek pozytywnie rozpatrzonych apelacji w ciągu ostatnich 10 lat nieznacznie wzrasta, od 28% w 2006 do 33% w roku 2016, wahając się w kolejnych latach nieznacznie w granicach tych skrajnych wartości. Analiza na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości: *Apelacje w postępowaniach cywilnych w SO i SA w latach 2005-2016*, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,2.html> [doi: 2017-05-12]

<sup>4</sup> Morawski, Lech. 2012. *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”, s. 33.

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 33.

bezstronność sądu, [3] szacunek sądu wobec uczestników posiedzenia lub rozprawy oraz [4] zrozumiałość wypowiedzi sądu<sup>6</sup>. W takiej sytuacji strony mają poczucie uczestnictwa w rzetelnym procesie, nawet jeżeli orzeczenie nie jest przez nich postrzegane jako korzystne.

Podobne wnioski płyną z badania przeprowadzonego przez Fundację Court Watch we współpracy z Uniwersytetem w Denver, Colorado (USA) pod kierownictwem dr. Stanisława Burdzieja. Przebadana została próbka 228 osób, które otrzymały wyrok w sprawie karnej. Z analizy uzyskanych danych wynika, iż doświadczenie sprawiedliwości proceduralnej miało większe znaczenie dla postrzeganej prawomocności sądu i zaufania deklarowanego wobec sądów i prawa, niż subiektywna ocena satysfakcji z wyroku. Czynniki instrumentalne (np. długość postępowania), którymi często tłumaczy się relatywnie znaczny stopień niezadowolenia Polaków z funkcjonowania sądów, a także wykształcenie, miały znaczenie drugorzędne<sup>7</sup>.

Pomiar wskaźników sprawiedliwości proceduralnej na reprezentatywnej próbie osób, które otrzymały wyrok, mógłby stanowić bardzo cenny punkt odniesienia dla ewaluacji reform nastawionych na poprawę doświadczenia sprawiedliwości, jakie strony wnoszą z polskich sądów. Niestety, badania na odpowiednią skalę nie zostały jeszcze w Polsce przeprowadzone.

## DOSTĘPNOŚĆ PROFESJONALNEJ POMOCY PRAWNEJ

Za ważną składową sprawiedliwego postępowania uważana jest także możliwość przedstawienia własnego stanowiska przy pomocy profesjonalnego pełnomocnika<sup>8</sup>. O ile nie są spełnione przesłanki obrony obligatoryjnej, prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej przysługuje osobom, które zostały zwolnione przez sąd z całości lub części kosztów sądowych oraz tym, które nie są w stanie opłacić wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Sąd

---

<sup>6</sup> Zob. np. Blader Steven L. i Tom R Tyler, "Testing and Extending the Group Engagement Model: Linkages between Social Identity, Procedural Justice, Economic Outcomes, and Extrarole Behavior," *The Journal of Applied Psychology* 94, no. 2 (March 2009): 445–64; Tom R Tyler, "Social Justice: Outcome and Procedure," *International Journal of Psychology* 35, no. 2 (2000): 117–25; Tom R. Tyler i E. Allan Lind, *The Social Psychology of Procedural Justice* (New York: Springer Science+Business Media, LLC, 1988); John Thibaut i Laurens Walker, "A Theory of Procedure," *California Law Review* 66, no. 3 (1978): 541–66.

<sup>7</sup> Badanie przeprowadzone zostało w sądach rejonowych w Białymstoku, Katowicach, Krakowie i Świdnicy w okresie wrzesień 2015-luty 2016. Przebadana została próba 228 osób, które bezpośrednio przez udzieleniem odpowiedzi na ankietę, otrzymały wyrok w sprawie karnej. Zob. Stanisław Burdziej, Keith Guzik i Bartosz Pilitowski, "Fairness at Trial: The Impact of Procedural Justice and Other Experiential Factors on Criminal Defendants' Perceptions of Court Legitimacy in Poland" (w druku).

<sup>8</sup> Morawski op. cit.

przychyli się do takiego wniosku tylko wtedy, gdy uzna, że wnioskodawca nie jest w stanie reprezentować swoich interesów samodzielnie. W raporcie Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) porównano proporcje środków przeznaczanych na pomoc prawną do całokształtu wydatków na sądownictwo w poszczególnych krajach Rady Europy. W przypadku Polski stosunek ten wyniósł 1,3% i stanowi jeden z najniższych spośród krajów uwzględnionych w analizie. Stosunkowo najwięcej środków na pomoc prawną w budżecie na sądownictwo przeznacza się w Zjednoczonym Królestwie: w Irlandii Północnej (51,2%), w Anglii i Walii (43,3%). Spośród krajów kontynentalnej Europy najwyższy wynik osiągnęły Norwegia (44%), Szwecja (24,3%), Holandia (20,8%) oraz Finlandia (16,8%)<sup>9</sup>.

Podczas ostatniego cyklu *Obywatelskiego Monitoringu Sądów* obserwatorzy Fundacji Court Watch Polska odnotowali, że strony procesów cywilnych oraz oskarżeni w procesach karnych dysponowali profesjonalnym pełnomocnikiem lub obrońcą w zaledwie 74% przypadków. Częściej profesjonalną pomocą prawną dysponowały strony stojące przed sądami okręgowymi (88%) niż przed sądami rejonowymi (70%)<sup>10</sup>, aczkolwiek nawet w sprawach zarezerwowanych dla sądu okręgowego pewna część osób reprezentowała się sama.

Udział pełnomocników nie jest być może konieczny w każdej ze spraw, ale im jest częstszy, tym większa gwarancja, że strony przed polskimi sądami w pełni korzystają ze swoich praw. Ma to szczególne znaczenie w postępowaniach o charakterze kontradiktoryjnym, a więc w procesach cywilnych i gospodarczych. Przeszkodą dla szerszego korzystania z pomocy prawnej mogą być: kultura prawna (brak zaufania do profesjonalnych pełnomocników, brak świadomości ryzyka, z jakim wiązać się może rezygnacja z pomocy profesjonalisty), wysokie koszty profesjonalnych usług prawnych (w relacji do ich jakości), a także stawki minimalne za zastępstwo radców prawnych i adwokatów, które mają wpływ na wysokość zwrotów kosztów, na jakie może liczyć strona w przypadku wygranej. W przypadku niskich stawek za zastępstwo, strona wygrana

---

<sup>9</sup> The European Commission for the Efficiency of Justice. 2016. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*. <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf> (data odczytu: 15.05.2017).

<sup>10</sup> Dane na podstawie 5124 obserwacji rozpraw prowadzonych w ramach „Obywatelskiego Monitoringu Sądów” od połowy lipca 2015 do połowy lipca 2016 i niewykorzystane w raporcie. Dokładny opis metodologii i próby badawczej w: Burdziej, Stanisław i Bartosz Pilitowski (red.) *Obywatelski monitoring sądów 2015/2016. Raport z realizacji projektu*, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2016, dostępne: [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2016\\_raport.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2016_raport.pdf).

musi z własnej kieszeni „dopłacić” różnicę między rzeczywistymi – rynkowymi – kosztami pomocy prawnej, a zasądzonym przez sąd zwrotem. Jest to dodatkowy koszt postępowania, który nie tylko może ograniczać korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej, ale także dostępność sądu w ogólności.

Warto przyjrzeć się także innym badaniom oceniającym działanie polskich sądów. W najnowszym (z 2016 r.) rankingu praworządności państw opracowywanym corocznie przez niezależną organizację World Justice Project, Polska zajęła 22. miejsce na 113 przebadanych państw z całego świata. Wśród ośmiu badanych obszarów znajduje się – osobno – działanie sądów cywilnych i karnych<sup>11</sup>.

**Tabela 2. Polska w rankingu praworządności World Justice Project**

Wymiar	Miejsce Polski wśród krajów UE, EFTA i Ameryki Północnej	Miejsce Polski w rankingu globalnym	Wartość wskaźnika
ograniczenie kompetencji rządu	19/24	28/113	0,68
brak korupcji	14/24	21/113	0,73
przejrzystość administracji	14/24	16/113	0,72
przestrzeganie fundamentalnych praw człowieka	18/24	26/113	0,74
porządek i bezpieczeństwo	12/24	19/113	0,85
egzekucja prawa	16/24	27/113	0,62
wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych	15/24	27/113	0,66
wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych	13/24	20/113	0,69

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Justice Project*

<sup>11</sup> World Justice Project bazuje na danych kwestionariuszowych uzyskanych we współpracy z lokalnymi agencjami badawczymi, pochodzących zarówno od ekspertów (średnio ponad 300 z każdego kraju), jak i 1000 gospodarstw domowych wylosowanych w 3 największych miastach kraju (w Polsce były to Warszawa, Kraków i Łódź). Badani proszeni są na przykład o ocenę prawdopodobieństwa skazania osoby z sąsiedztwa, która popełniła zabójstwo, lub o ocenę stopnia, w jakim sędziowie uwikłani są w korupcję. Na ostateczną pozycję w rankingu składa się ocena kraju w ośmiu szczegółowych wymiarach: ograniczenia kompetencji rządu, braku korupcji, przejrzystości administracji, przestrzegania fundamentalnych praw człowieka, porządku i bezpieczeństwa, egzekucji prawa, wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz w sprawach cywilnych. World Justice Project. 2016. *Poland ranked 22 out of 113 countries on rule of law*. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex\\_2016\\_Poland\\_eng%20%281%29.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex_2016_Poland_eng%20%281%29.pdf) [2017-04-28]; kwestionariusz: [worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/gpp\\_questionnaire\\_2016\\_final.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/gpp_questionnaire_2016_final.pdf) [2017-04-28]

Na tle krajów rozwiniętych (Unii Europejskiej, Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu oraz Ameryki Północnej), nasz kraj plasuje się w drugiej połowie stawki. Spośród tych 24 krajów, polski wymiar sprawiedliwości w wymiarze cywilnym zajął miejsce trzynaste, w karnym zaś – piętnaste.

Każdy z wymiarów składających się na ostateczną pozycję w rankingu został zoperacjonalizowany za pomocą szczegółowych wskaźników. Im bardziej wartość wskaźnika zbliży się do 1, tym lepsza ocena w danym aspekcie. Poniższa tabela prezentuje wartości wskaźników dla cywilnego i karnego wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

**Tabela 3. Wartości wskaźników World Justice Project dla polskiego wymiaru sprawiedliwości**

<b>Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych</b>	<b>Wartość wskaźnika</b>	<b>Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych</b>	<b>Wartość wskaźnika</b>
Dostępność i finansowa przystępność	0,63	Efektywność śledztw	0,56
Brak dyskryminacji	0,81	Brak dyskryminacji	0,66
Brak korupcji	0,77	Brak korupcji	0,77
Brak nieuzasadnionej zwłoki	0,34	Terminowość i efektywność orzeczeń	0,64
Brak niedopuszczalnego wpływu rządowego	0,7	Brak niedopuszczalnego wpływu rządowego	0,8
Skuteczność egzekwowania prawa	0,6	Efektywny system korekcyjny	0,71
Niezależność i efektywność alternatywnych metod rozwiązywania sporów	0,79	Rzetelność procesu sądowego	0,71

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych World Justice Project*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że jednym ze wskaźników obniżających pozycję Polski w rankingu praworządności jest finansowa przystępność sądownictwa cywilnego. Badacze pytali respondentów m.in. o koszty pomocy prawnej oraz możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w przypadku ubóstwa powoda. W tym miejscu ograniczymy się do tego zagadnienia. Kolejne dane z badania World Justice Project będą przywoływane w dalszych częściach raportu.

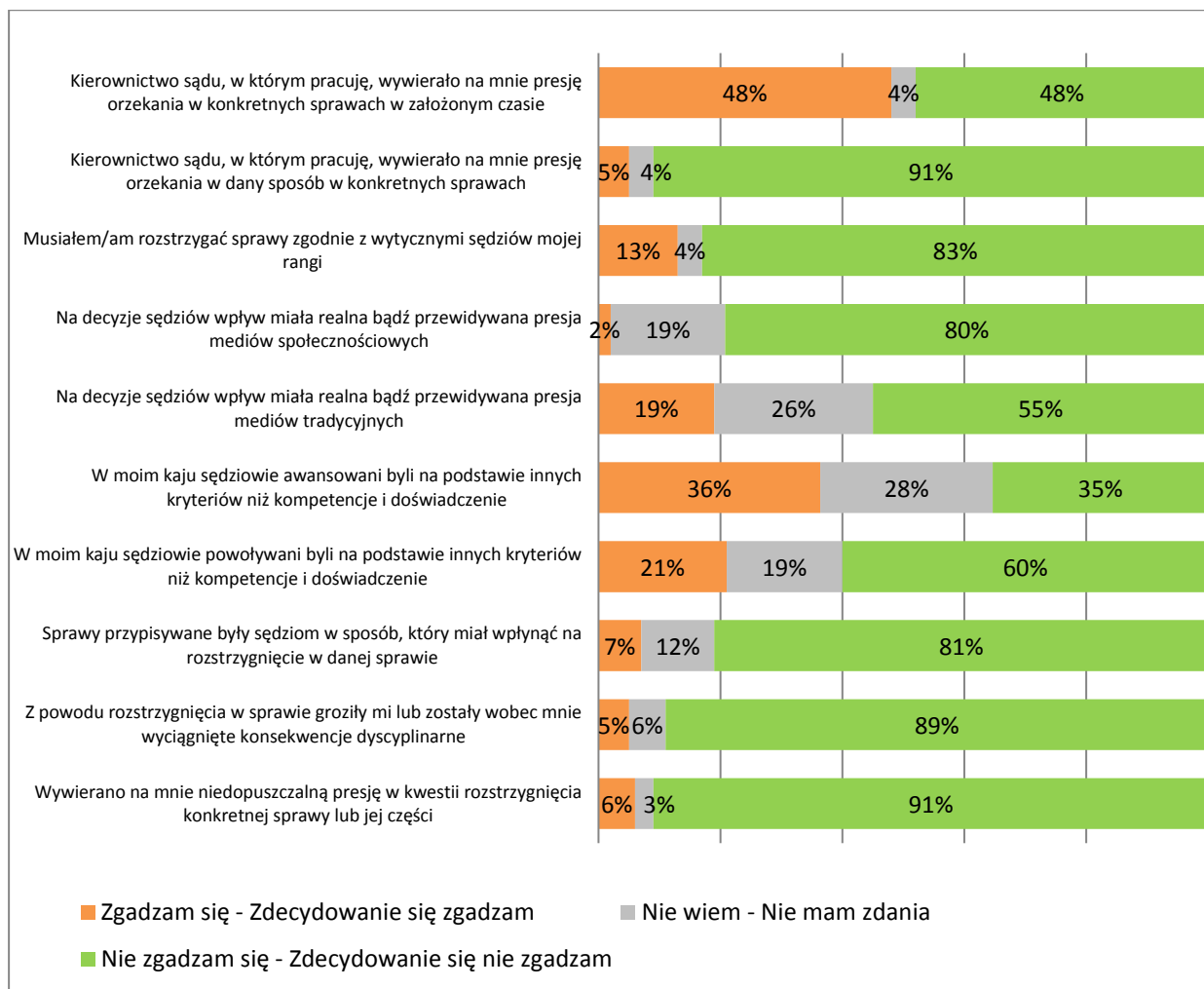
## NIEZALEŻNY, BEZSTRONNY I NIEZAWISŁY SĄD

Konstytucja RP mówi o prawie do rozpatrzenia sprawy przez *właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd* (art. 45, ust. 1). Uściślono także, że sędziowie *podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom* (art. 178, ust. 1). Aby ograniczyć ryzyko korupcji, sędziom zagwarantowano *warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków* (art. 178, ust. 2). Sędzia nie powinien być narażony na naciski oraz sympatyzować z którąkolwiek ze stron w procesie, dlatego *nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów* (art. 178, ust. 3).

Oprócz zastrzeżonych przepisami prawa i kodeksami etycznymi, istnieją także inne okoliczności sprzyjające ograniczaniu sędziowskiej niezależności, niejednokrotnie mające charakter systemowy. Znaczącą rolę w trybie powoływania prezesów sądów okręgowych i apelacyjnych przewidziano dla Ministra Sprawiedliwości. Inną grupą sędziów, w stosunku do której Minister Sprawiedliwości dysponuje znacznym instrumentem wpływu, są sędziowie delegowani do orzekania w innych jednostkach, ponieważ taką delegację Minister może cofnąć, odrywając sędziego od orzekania w konkretnej sprawie. Nie bez znaczenia jest także możliwość kształtowania składów sądu w sprawach cywilnych przez przewodniczących wydziałów, co zagraża zagwarantowanemu w ustawie zasadniczej prawu do właściwego sądu. Może zostać także wykorzystane do wywierania presji na sędziów, gdyż nie zabezpiecza równego podziału pracy w ramach jednostki. Kolejnym mechanizmem potencjalnego wpływu na sędziów przez innych przedstawicieli ich zawodu jest istnienie w Polsce możliwości awansu sędziego. Procedura ta zależna jest od członków zgromadzenia danego sądu, ale przede wszystkim od sędziów zasiadających w Krajowej Radzie Sądownictwa.

Tego, które z wymienionych elementów wpływają na niezawisłość sędziów w ich własnej opinii, można dowiedzieć się z badań, jakie przeprowadziła Europejska Sieć Rad Sądownictwa (ENCJ). Na pytania zawarte w kwestionariuszu odpowiedziało 621 polskich sędziów. Próba nie miała charakteru reprezentatywnego dla ogółu przedstawicieli tego zawodu w Polsce, jednakże daje wgląd w to, jakie problemy sędziowie, którzy wzięli udział w badaniu, uważają za najważniejsze.

**Wykres 1: Doświadczenie nacisków w/g sędziów, którzy wzięli udział w badaniach ENCJ w latach 2014 i 2015**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ENCJ. 2016. *Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution*. ENCJ Report 2014-2015, s. 133-140

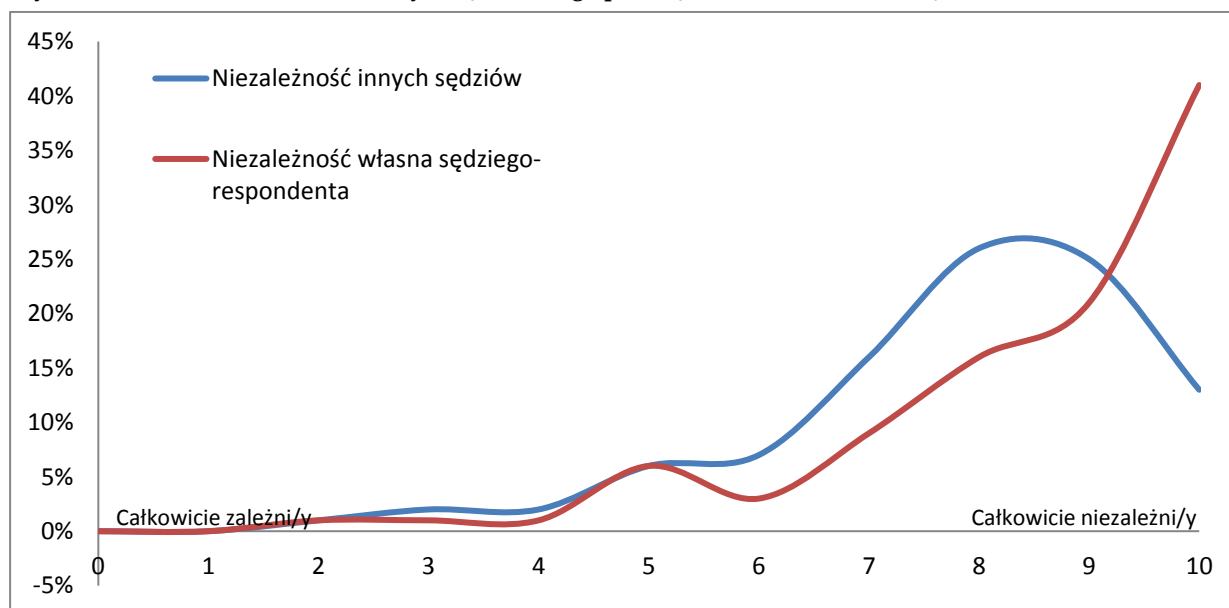
Najwięcej, bo 48% ankietowanych sędziów, zgodziło się ze stwierdzeniem, że władze sądu oczekiwały od nich rozstrzygnięcia sprawy w określonym czasie. 13% respondentów zgodziło się, że musiało orzekać zgodnie z wytycznymi sędziów swojej rangi, a 5% przebadanych sędziów przyznało, że presję na orzekanie w określony sposób wywierało na nich kierownictwo sądu. Nie są to więc przypadki incydentalne, skoro w samej próbie badawczej spotkało się z nimi od kilkudziesięciu do kilkuset sędziów.

O tym, że wpływ osób decydujących o awansie sędziego może być zagrożeniem dla jego niezawisłości świadczą opinie samych sędziów. Za ledwie 1/3 sędziów, którzy wzięli udział w badaniu, była przekonana, że może liczyć na awans na podstawie kryteriów merytorycznych i w drodze przejrzystej procedury. W merytoryczne podstawy awansu sędziów wątpiło aż 36% badanych, a 28% nie miało wyrobionej opinii w tej kwestii. Duże wątpliwości badanych sędziów

budzi także procedura powoływania sędziów na pierwszy urząd. 21% respondentów zgodziło się ze stwierdzeniem, iż w ciągu minionych dwóch lat sędziowie powoływani byli na podstawie innych kryteriów, niż kompetencje i doświadczenie, a prawie co piąty badany nie miał zdania na ten temat. Dla porównania, w badaniu najgorzej ocenili ten aspekt sędziowie hiszpańscy. 74% z nich uznało, że w ich kraju powołuje się sędziów na podstawie innych kryteriów niż doświadczenie i kompetencje, a aż 84% skrytykowało pod tym względem procedury awansu. Zauważyć należy, że za punkt odniesienia sposobu powoływania sędziów obecny Minister Sprawiedliwości stawia m.in. Hiszpanię<sup>12</sup>.

W badaniu zwrócono także uwagę na presję medialną, której sędziowie mogą być poddawani w przypadku najbardziej głośnych spraw. 19% polskich sędziów zgodziło się, że w przeciągu ostatnich dwóch lat w Polsce dochodziło do podejmowania decyzji pod wpływem telewizji, radia czy prasy. Dużo mniejsze znaczenie przypisują sędziowie mediom społecznościowym, których wpływu na rozstrzyganie spraw dopatrzyło się 2% badanych.

Wykres 2: Niezależność własna i innych sędziów wg opinii sędziów w badaniu ENCJ w latach 2014 i 2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ENCJ. 2016. *Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution. ENCJ Report 2014-2015*, s. 159-160.

Warto także zwrócić uwagę na różnice w postrzeganiu przez sędziów własnej niezależności oraz niezależności kolegów po fachu, którą badani oceniali w skali od 0 do 10, gdzie 0 oznaczało

<sup>12</sup> Zob. np. Minister Zbigniew Ziobro przekonuje do reformy KRS: tak jest w państwach zachodnich. Jak jest naprawdę? <http://wiadomosci.wp.pl/minister-zbigniew-ziobro-przekonuje-do-reformy-krs-tak-jest-w-panstwach-zachodnich-jak-jest-naprawde-6086550007628417a>



całkowitą dyspozycyjność, a 10 całkowitą niezależność. Okazuje się, że sędziowie na ogół przypisują i sobie i pozostałym reprezentantom własnego zawodu oceny z drugiej połowy skali, jednakże są bardziej krytyczni w stosunku do niezależności swoich kolegów<sup>13</sup>. Może niepokoić fakt, że tylko 13% przebadanych sędziów było zdania, że inni sędziowie są całkowicie niezależni..

## NIEZAWISŁOŚĆ SĘDZIÓW W OPINII SPOŁECZEŃSTWA

Relatywnie wysoką ocenę własnej niezależności i niezawisłości przedstawicieli środowiska sędziów w ogóle należy skonfrontować z badaniami opinii społecznej na ten temat. Analizując wyniki badań należy zwracać szczególną uwagę na to, aby nie porównywać w czasie wyników z różnych badań, ponieważ są one prowadzone za pomocą różnych metod i przy pomocy innych pytań kwestionariusza. Analiza zmian wartości wskaźników w czasie powinna więc być prowadzona niezależnie dla każdego z programów badawczych lub ewentualnie powtarzana z precyzyjnym zachowaniem jedności metody pomiaru.

Z badania „Eurobarometru” przeprowadzonego przez agencję badawczą TNS na zlecenie Komisji Europejskiej w roku 2016 dowiadujemy się, iż 45% Polaków dobrze ocenia niezależność sądów; dla porównania, średnia dla UE wyniosła 52% ocen pozytywnych<sup>14</sup>.

Warto również porównać poziom zaufania do sądownictwa w Polsce nie tylko z innymi krajami, a także zastanowić się, czy może mieć on coś wspólnego z niskim zaufaniem społecznym, z którego „znany” jest nasz kraj. Danych tych dostarcza nam Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey), którego najnowsza runda przeprowadzona została w 2014 r.

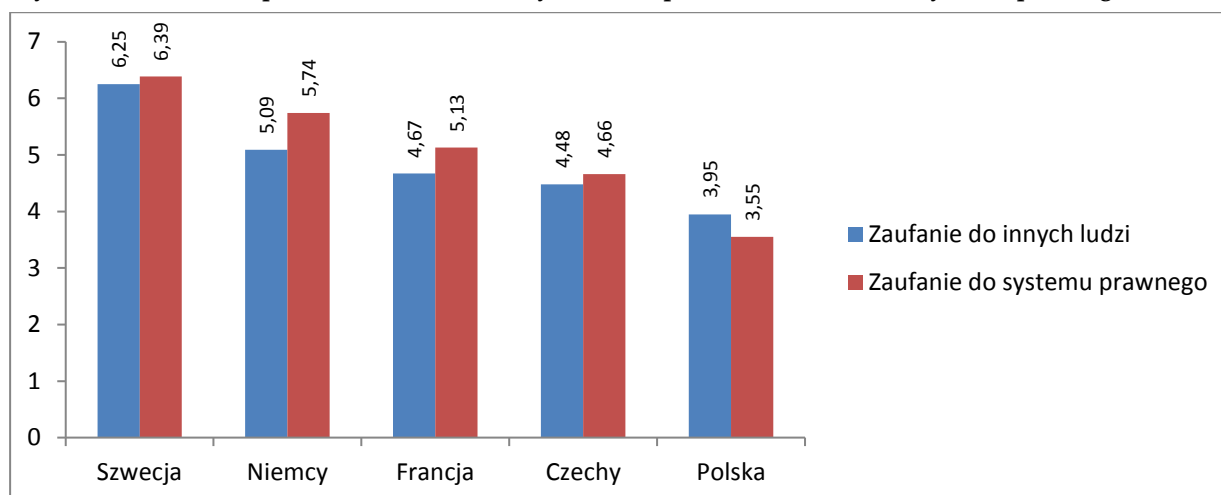
---

<sup>13</sup> Można to wyjaśnić znanymi z psychologii społecznej procesami dążenia do zachowania wysokiej samooceny (por. Aronson 2006: 152-153). Zderzając się z negatywnymi opiniami na temat własnej grupy zawodowej w mediach oraz w badaniach społecznych, sędziowie mogą odczuwać dysonans poznawczy. Z tego względu mogą żywić przekonanie, że choć ich grupa zawodowa boryka się z problemem ulegania wpływowi, to jednak nie oni sami.

<sup>14</sup> TNS Global. 2016. *Czy sądy i sędziowie są niezależni? Postrzeżenie wymiaru sprawiedliwości przez Polaków i Europejczyków*

[http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/08/Czy-s%C4%85dy-i-s%C4%99dziowie-s%C4%85-niezale%C5%BCni\\_Wyniki-europejskie\\_sierpie%C5%84-2016.pdf](http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/08/Czy-s%C4%85dy-i-s%C4%99dziowie-s%C4%85-niezale%C5%BCni_Wyniki-europejskie_sierpie%C5%84-2016.pdf)

Wykres 3: Porównanie poziomu zaufania do innych ludzi z poziomem zaufania do systemu prawnego



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey), 2014.

Respondenci Europejskiego Sondażu Społecznego poproszeni zostali o ocenę – na skali od 0 do 10, gdzie 0 oznacza całkowity brak zaufania, a 10 pełne zaufanie – stopnia, w jakim darzą zaufaniem innych ludzi oraz system prawny w swoim kraju. Na wykresie przedstawiono średnie wyniki dla Polski i wybranych czterech innych państw: Francji, Niemiec, Czech i Polski. Polscy respondenci przejawiają najniższy poziom zaufania zarówno do innych osób, jak i systemu prawnego. Co warto odnotowania, Polska jest jedynym z wymienionych państw, w którym badani ufają swojemu systemowi prawnemu mniej niż innym ludziom.

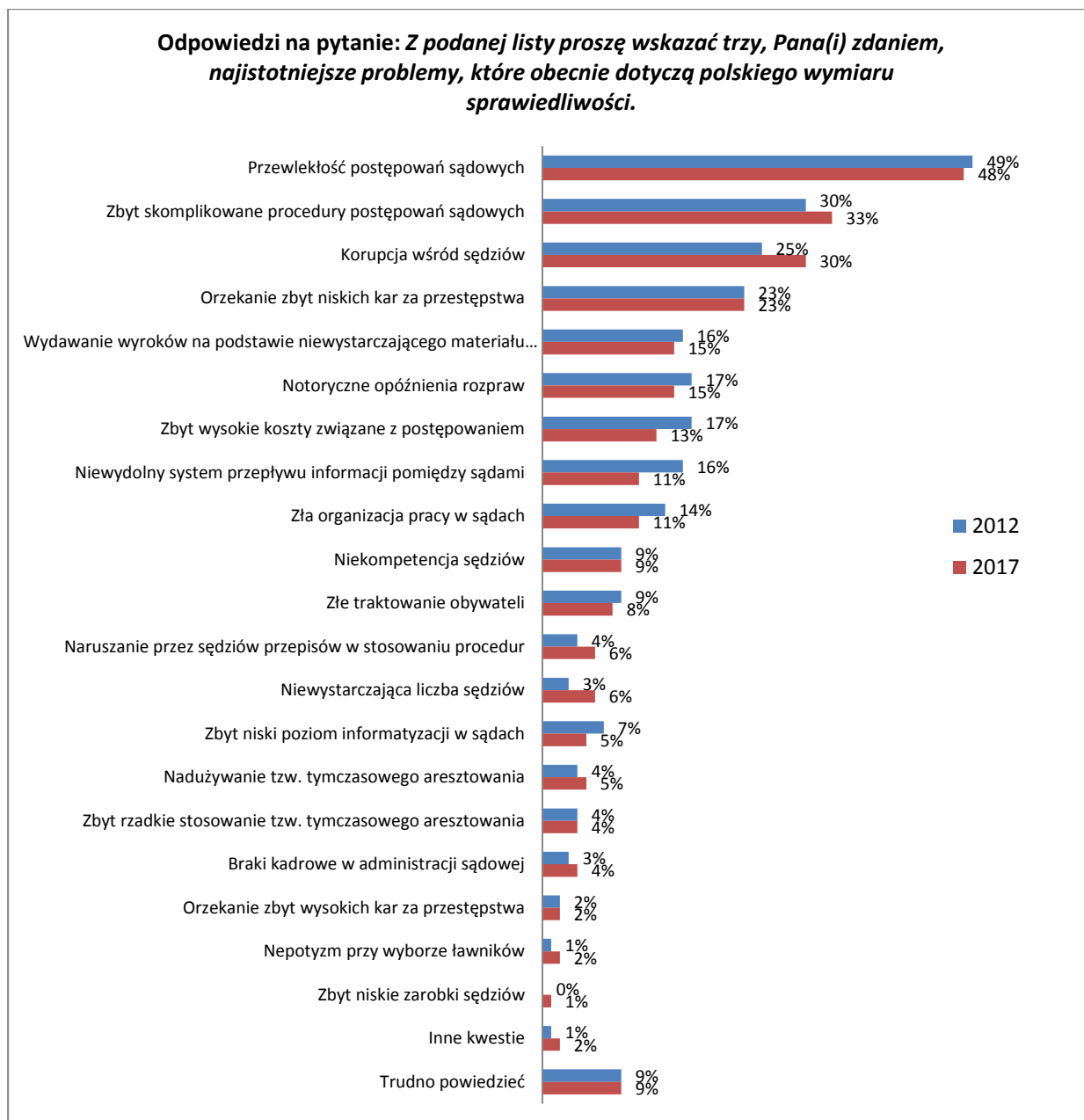
Bardziej szczegółowych danych dostarcza przeprowadzane raz na kilka lat przez Centrum Badania Opinii Społecznej badanie dotyczące nie tylko stosunku do sędziów i ich niezawisłości, ale i źródeł poglądów na temat wymiaru sprawiedliwości czy jego największych problemów. Najnowszy komunikat z badań o tej tematyce został opublikowany w marcu 2017 roku i z niego pochodzą przytaczane poniżej informacje.

Wymiar sprawiedliwości cieszy się dobrą opinią u 28% badanych, natomiast źle ocenia go 49% respondentów. Spośród wszystkich badanych tylko blisko jedna czwarta deklaruwała posiadanie osobistego doświadczenia kontaktu z sądem, natomiast 19% wskazało, że takie doświadczenie miał ktoś z ich najbliższej rodziny lub znajomych. Większość respondentów nie miała zatem żadnej styczności z sądownictwem, a warto nadmienić, iż przekłada się ona na opinię na jego temat. W przypadku osób, których ocena wynika z osobistych doświadczeń, zdania pozytywne i negatywne wykazuje zbliżona liczba badanych - na korzyść sądownictwa (50% wobec 45%). Z badań wynika również, że częstotliwość osobistych kontaktów z sądami

zależna jest od poziomu wykształcenia – im jest wyższe, tym więcej doświadczeń z sądownictwem. Najczęściej do czynienia z sądem mają osoby w wieku od 35 do 44 lat, które stanowiły 39% badanych.

Badani poproszeni zostali także o wybór największych problemów wymiaru sprawiedliwości. Analogicznie do poprzedniego badania z 2012 r., za podstawowy problem uznano przewlekłość postępowań sądowych (za taki uznało go aż 48% badanych w 2017 r.). Częściej niż pięć lat temu respondenci skarżyli się na skomplikowane procedury postępowań sądowych (33% w 2017 r. wobec 30% w 2012 r.) oraz korupcję wśród sędziów (30% w 2017 r. wobec 25% w 2012 r.), przy czym zarzuty te wysuwały głównie osoby, które wiedzę na temat sądownictwa czerpały z przekazów medialnych. Badani zarzucali także sędziom orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa (23%) oraz wydawanie wyroków bez wystarczającego oparcia w dowodach (15%).

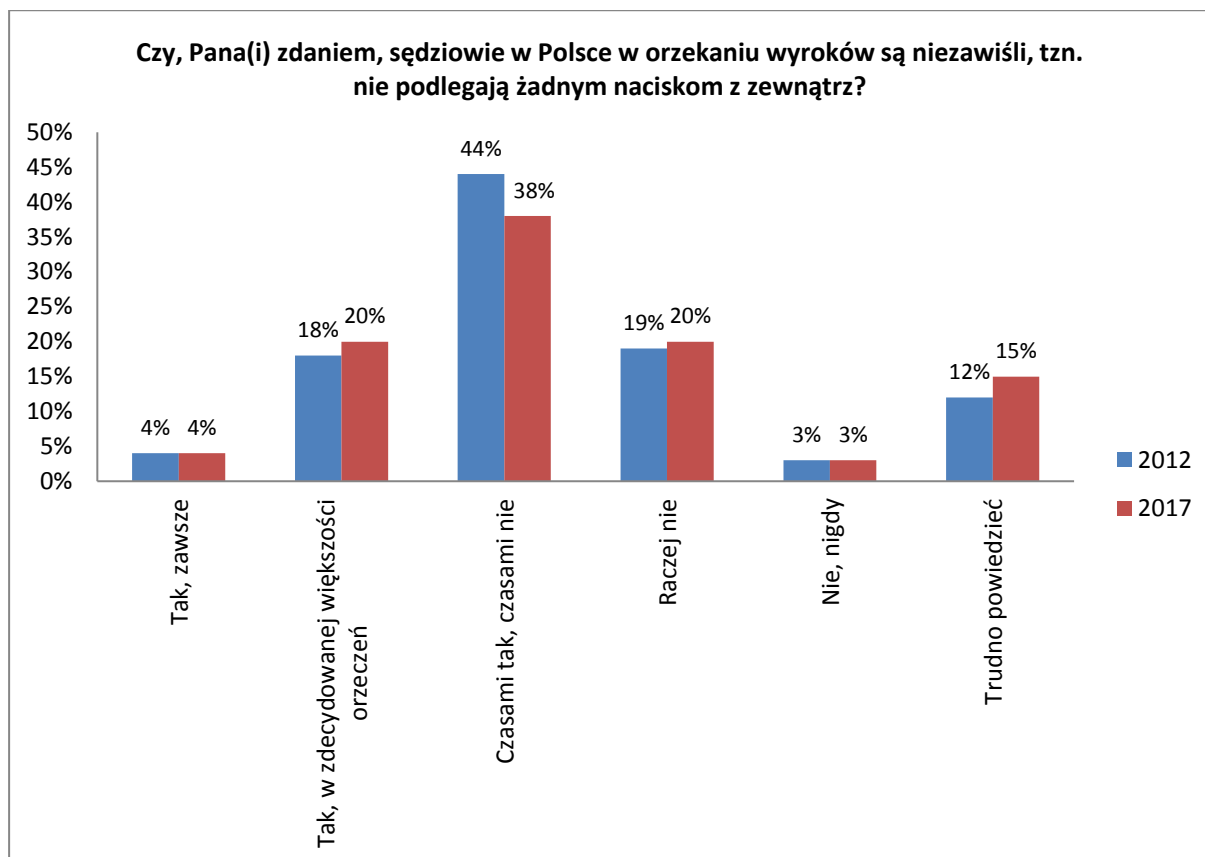
Wykres 4. Najistotniejsze problemy dotyczące wymiaru sprawiedliwości wg Polaków w 2012 i 2017 r.



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej. *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31/2017.*

Respondentów poproszono także o szczegółową ocenę niezawisłości sędziów, którą zoperacjonalizowano jako brak zewnętrznych nacisków. Podobnie jak w poprzedniej edycji badania, najwięcej osób uważało, że sędziowie czasem są niezawiśli, a czasem nie (38% w 2017 r., wobec 44% w 2012 r.). Przekonanie o (nie)uleganiu naciskom rozkłada się w społeczeństwie symetrycznie – obecnie 4% badanych uważa, że sędziowie zawsze wykazują się niezawisłością, 18% - w większości przypadków, podczas gdy 4% jest przekonanych, że sędziowie nigdy nie są niezawiśli, a 19%, że na ogół są podatni na wpływy. Pięć lat temu proporcje odpowiedzi prezentowały się niemal identycznie.

Wykres 5. Ocena niezawisłości sędziów przez Polaków w 2012 i 2017 r.



Źródło: Centrum Badań Opinii Społecznej. *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31/2017.*

Niepokojące jest, że tylko ¼ populacji deklaruje generalne zaufanie do niezawisłości polskich sędziów. Alarmującym jest fakt, że zaledwie 4% Polaków wierzy, że sędziowie zawsze orzekają nie poddając się wpływom.

## OPINIE DOTYCZĄCE KORUPCJI

Przy okazji omawiania kwestii niezależności i niezawisłości sędziów nie sposób nie poruszyć kwestii korupcji, która wskazywana jest przez respondentów badań na próbach reprezentatywnych dla populacji Polski jako poważny problem polskiego sądownictwa.

W styczniu 2017 r. rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych SSA Marek Hibner, posiłkując się informacjami uzyskanymi od prezesów wszystkich sądów apelacyjnych w kraju, przedstawił informacje, wedle których w przeciągu ostatnich piętnastu lat (od 1 października 2001 r. do października 2016 r.) jedynie pięciu sędziów zostało uznanych winnymi przestępstw korupcyjnych w związku z pełnioną funkcją. W dwóch przypadkach postępowanie zostało

umorzone – śmierci oskarżonego oraz przedawnienia zarzutów. Wskutek postępowań wszczętych z powodu domniemanej korupcji zapadło pięć wyroków uniewinniających, sześciokrotnie odmówiono pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności karnej, w jednym przypadku postępowanie zostało zawieszono z powodu stanu zdrowia oskarżonego<sup>15</sup>.

Choć przedstawione dane mają świadczyć o marginalnym charakterze problemu korupcji w polskim sądownictwie, należy mieć na uwadze szczególną trudność w udowodnieniu tego przestępstwa. Korupcja, choć potocznie kojarzona z wręczaniem koperty z pieniędzmi, nie musi mieć wymiaru finansowego. Może na przykład przybierać formę wzajemnych przysług czy protekcji. Dodatkowa trudność wykrywania praktyk korupcyjnych wynika z tego, iż za eliminację zjawisk patologicznych środowiska sędziowskiego odpowiedzialni są sami sędziowie. W takich sytuacjach zachodzi ryzyko powstania „brudnej wspólnoty”<sup>16</sup>, której członków łączą zbieżne interesy, poczucie lojalności, a także wzajemne kamuflowanie swoich działań i zaniechań. O występowaniu tego rodzaju mechanizmów mogą świadczyć docierające do opinii publicznej informacje o przypadkach korupcji lub domniemanej korupcji, które nie mogąc się przez lata doczekać rozstrzygnięcia, kładą się cieniem na reszcie przedstawicieli polskiej judykatury. Tak interpretowana może być sprawa sędziego Janusza K. z Kościerzyny, skazanego dopiero w drugim procesie, ponieważ od pierwszego skutecznie się odwołał wskazując na naruszenia prawa do obrony – czyli *de facto* błędy proceduralne sądu<sup>17</sup>.

Większe zaufanie do braku wpływu korupcji na sędziów mają przebadani w ramach World Justice Project eksperci (300 osób) i mieszkańcy większych miast (1000 osób). Badano jednak *postrzeganą* możliwość wpływu na sąd, a nie ocenę samego zjawiska. W tym rankingu polskie sądownictwo może pochwalić się nienajgorszym wynikiem na skali braku korupcji (wartość wskaźnika 0,77, gdzie 1 oznacza sytuację idealną). Uzyskaliśmy wynik taki sam jak Francja oraz wyższy niż Czechy - 0,76, Hiszpania – 0,73, czy Włochy – 0,68.

---

<sup>15</sup> Za: Sąd Apelacyjny w Katowicach. *Informacja o sprawach korupcyjnych dotyczących sędziów sądów powszechnych* <http://www.katowice.sa.gov.pl/index.php?p=new&idg=mg,5&id=328&action=show>

<sup>16</sup> Podgórecki, Adam. *Socjologiczna teoria prawa*, s. 90-92.

<sup>17</sup> *Sędzia z Kościerzyny idzie do więzienia. 4 lata za korupcję*

<http://www.dziennikbaltycki.pl/wiadomosci/koscierzyna/a/sedzia-z-koscierzyny-idzie-do-wiezienia-4-lata-za-korupcje,12028904/> oraz *"On z sądu zrobił sobie prywatną inicjatywę". Oskarżony sędzia wciąż pobiera pensję* <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/uwaga-tvn-sedzia-z-koscierzyny-oskarzony-o-lapowkarstwo,640790.html>

Należy więc rozróżnić bardzo krytyczną opinię Polaków o korupcji w sądach (tj. uznawanie jej za bardzo ważny problem) od percepcji *skali* tego zjawiska. Wnioski, jakie nasuwają się z przeanalizowanych badań sugerują, że Polacy stykają się ze zjawiskiem korupcji w sądach tylko incydentalnie. Jednakże, ponieważ uważają ją za coś wyjątkowo nagannego, uważają, że nawet sporadyczne przypadki korupcji stanowią bardzo poważny problem i należy im stanowczo przeciwdziałać.

## JAWNE ROZPATRZENIE SPRAWY

O doniosłym znaczeniu jawności postępowań sądowych świadczy fakt jej zagwarantowania zarówno w Konstytucji RP, jak i w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jawność to bowiem narzędzie społecznej kontroli nad władzą sądowniczą. Co do zasady, każdy zainteresowany może uczestniczyć w rozprawie lub posiedzeniu w charakterze publiczności. Obydwa akty prawne dopuszczają jednak wyjątki od tej reguły, które podyktowane są ochroną wyższego dobra. Jak głosi art. 45, ust. 2. Konstytucji,

*wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie.*

Zapisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka rozszerzają zakres przypadków, w których może nastąpić wyłączenie jawności sprawy:

*postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.*

Nie ulega wątpliwości, że wyłączenie jawności postępowania może nastąpić jedynie na podstawie bardzo istotnych przesłanek i nie może być nadużywane.

Realizowany od 2010 roku projekt „Obywatelskiego Monitoringu Sądów” bazuje na informacjach uzyskanych w trakcie obserwacji rozpraw oraz infrastruktury sądów. Z tego powodu możliwość uczestnictwa w rozprawach w charakterze publiczności jest jedną z kluczowych kwestii omawianych w raportach Fundacji Court Watch Polska. Dostępność rozpraw i posiedzeń dla publiczności rozumiana jest w nich szeroko, zarówno jako możliwość zapoznania się z wokandą, słyszalność wywołań, jak i brak sugerowanej lub bezpośrednio artykułowanej niechęci wobec publiczności.

Jak wynika z najnowszego raportu Fundacji (z roku 2016), w więcej niż połowie sądów, w których przeprowadzono co najmniej 25 obserwacji, słyszalność wywołań była niewystarczająca. Zdarzało się także, że zarówno sędziowie, jak i strony domagały się wyjaśnienia przyczyny obecności widzów lub wręcz wypraszały ich.



Odnotowano także bariery infrastrukturalne ograniczające dostęp osób zainteresowanych do uczestnictwa w rozprawie nie wyłączonej z jawności. Należy do nich na przykład zbyt mała kubatura sal sądowych, w których nierzadko brakuje miejsca dla publiczności. W trakcie rozpraw ich uczestnicy nie zawsze korzystają z mikrofonów, przez co trudno zrozumieć ich wypowiedzi. Obserwatorzy zwracali także uwagę na język orzeczeń, który przez gęstość terminologii prawniczej bywa niezrozumiały zarówno dla publiczności, jak i dla stron sprawy. Dla realizacji zasady jawności istotne są także bardziej podstawowe kwestie infrastrukturalne, jak dostosowanie budynków i pomieszczeń do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, a także praktyka legitymowania osób przekraczających próg sądu<sup>18</sup>.

Warto wspomnieć o kwestii nieuregulowania nagrywania rozpraw przez publiczność, co niekiedy bywa źródłem znacznych nieporozumień, jak w przypadku sędzi ze Szczecina, która uniemożliwiła przedstawicielowi publiczności złożenie wniosku o rejestrowanie przebiegu posiedzenia i wdała się z nim w scysję<sup>19</sup>. Występują także liczne kontrowersje związane z medialnym relacjonowaniem przebiegu rozpraw budzących szczególne zainteresowanie opinii publicznej. W przypadku głośnej sprawy dotyczącej śmierci Ewy Tylman sąd nie wyraził zgody na bezpośrednią transmisję procesu, jednak stacja telewizyjna TVP Info zdołała ją relacjonować, choć z kilkuminutowym opóźnieniem. Prowizoryczny wymiar zakazu okazał się najmniejszym problemem – podczas transmisji ujawniono dane osobowe oskarżonego i świadków<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Burdziej, Stanisław, Bartosz Pilitowski (red.)/ Fundacja Court Watch Polska. 2016. *Obywatelski monitoring sądów 2015/2016. Raport z realizacji projektu*. [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2016\\_raport.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2016_raport.pdf)

<sup>19</sup> Zob. np. *Sędzia krzyczy na sali rozpraw: "Panu nie przysługuje żadne prawo"* <http://niezalezna.pl/42444-sedzia-krzyczy-na-sali-rozpraw-panu-nie-przysluguje-zadne-prawo>

<sup>20</sup> Zob. *Sprawa Ewy Tylman. TVP wypłaciła odszkodowania za ujawnienie nazwisk podczas transmisji procesu* <http://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,21664925,sprawa-ewy-tylman-tvp-wyplacila-odszkodowania-za-ujawnienie.html?disableRedirects=true>

## ROZPATRZENIE SPRAWY BEZ NIEUZASADNIONEJ ZWŁOKI

Kwestia terminów postępowania poruszana jest zarówno w art. 45 Konstytucji RP, jak i art. 6 p. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. O ile Konstytucja wspomina o prawie do *rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, treść Konwencji głosi, iż *każdy ma prawo do (...) rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie (...)*.

Dokument szczegółowy określający warunki wnoszenia skargi na przedłużające się postępowanie stanowi Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Nie zawiera on jednak konkretnych terminów, w ramach których dane postępowanie powinno się zakończyć. Zasadność skargi zależy od tego, czy

*postępowanie w (...) sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (...).* (Art. 2, ust. 1).

Oprócz konkretnych procedur, które muszą zostać dopełnione w ramach „wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych”, jako zwłokę „uzasadnioną” interpretuje się także oddziaływanie wszelkich czynników losowych, np. zdrowotnych. Niejednokrotnie miały one niebagatelne znaczenie dla skuteczności postępowań karnych, gdy osoba oskarżona dostarczała zwolnienia lekarskie do momentu, gdy zarzuty przeciwko niej uległy przedawnieniu<sup>21</sup>.

W 2016 r. średni czas trwania postępowań sądowych w sądach okręgowych i rejonowych wyniósł 4,7 miesiąca, co na pierwszy rzut oka wydaje się pozytywnym sygnałem<sup>22</sup>. Ponad połowa spraw załatwiana jest w przeciągu trzech miesięcy, zaś blisko 30% - od trzech do sześciu miesięcy. Więcej niż co dziesiąte postępowanie trwa od sześciu do dwunastu miesięcy. 4,6% spraw trwało od roku do dwóch lat, 1,16% - od dwóch do trzech lat. Mniej niż 1% stanowią postępowania, które toczyły się ponad trzy lata<sup>23</sup>.

---

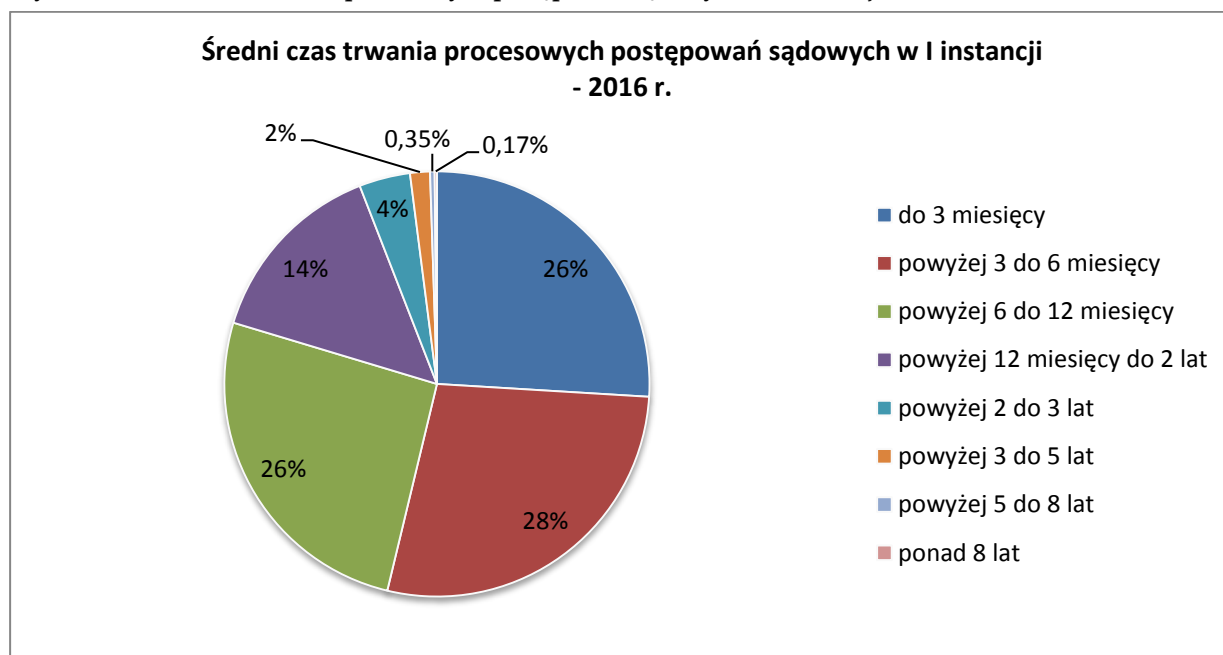
<sup>21</sup> Zob. np. Piórkowski Waldemar. 2009. *Zrzucimy się na sędziego*  
<http://www.nowosci.com.pl/archiwum/a/zrucimy-sie-na-sedziego,11064998/>

<sup>22</sup> Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich. 2017. *Przewlekłość postępowań sądowych na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych w latach 2012-2016*  
<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,21.html>

<sup>23</sup> Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwo Sprawiedliwości. *Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2016*.  
<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2016/download,3369,7.html>

Przedstawione proporcje ulegają zmianie, gdy skoncentrujemy się wyłącznie na postępowaniach procesowych. Odsetek spraw załatwionych w przeciągu trzech miesięcy maleje wówczas o połowę, co czwarte postępowanie trwa od sześciu miesięcy do roku, a 14% - od roku do dwóch lat.

Wykres 6. Średni czas trwania procesowych postępowań sądowych w I instancji – 2016 r.



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwo Sprawiedliwości *Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2016*.

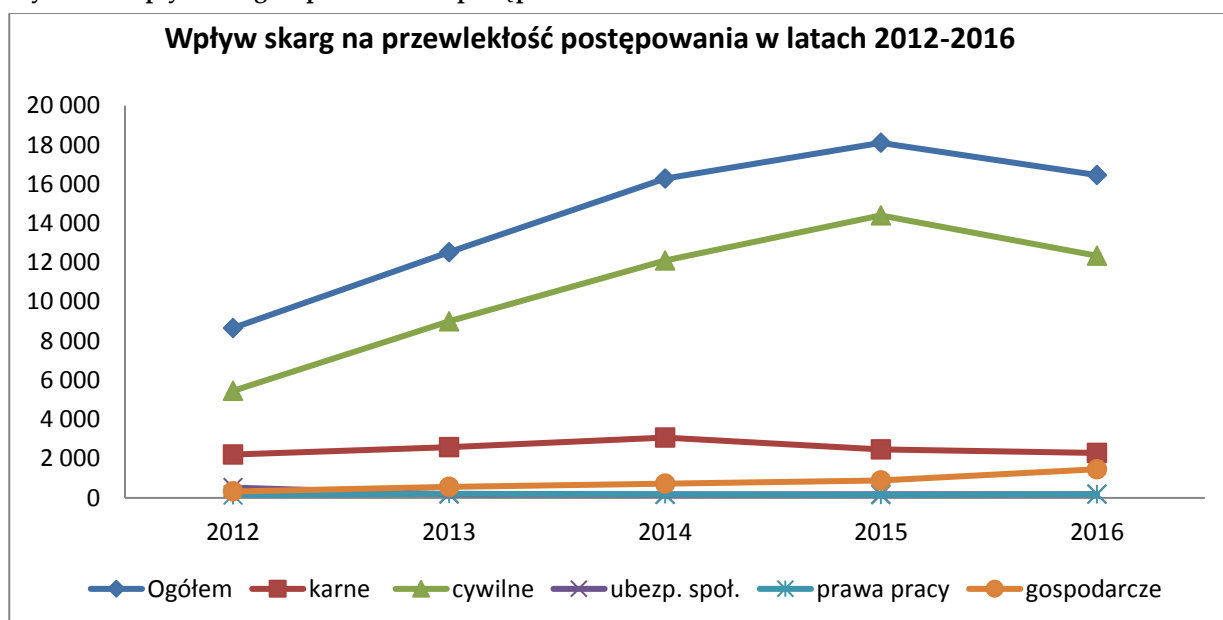
Należy mieć na uwadze, że czas trwania postępowań sądowych przytaczany w statystykach wymiaru sprawiedliwości obliczany jest od dnia pierwszej rejestracji do czasu uprawomocnienia się sprawy w pierwszej instancji. Nie uwzględnia się zatem ich kontynuacji w postępowaniach apelacyjnych i kasacyjnych, zwłaszcza czasu oczekiwania na rozpoczęcie sprawy w II instancji. Z perspektywy strony subtelności te nie mają znaczenia – liczy się bowiem ostateczne rozstrzygnięcie.

Jak wspomniano wcześniej, według respondentów World Justice Project polski wymiar sprawiedliwości boryka się z poważnym problemem przewlekłości postępowań. Badanych poproszono o oszacowanie jak długo trwa postępowanie od założenia sprawy do ogłoszenia wyroku lub osiągnięcia porozumienia. Wartość wskaźnika dla Polski wyniosła 0,34 (podczas gdy 1 oznacza sytuację idealną) i zdecydowanie odbiegała od pozostałych wskaźników oceny

sądownictwa cywilnego w Polsce. Jak wspomniano wcześniej, długi czas trwania postępowań sądowych został uznany za podstawowy problem polskiego sądownictwa przez uczestników badania CBOS.

Z danych statystycznych polskiego wymiaru sprawiedliwości wynika, że Polacy znacznie częściej niż przed paroma laty decydują się wnosić skargi się na przewlekłość postępowań – między rokiem 2012 a 2015 liczba zarejestrowanych skarg wzrosła o ponad 200%. W porównaniu do poprzedniego, w roku 2016 odnotowano spadek ich liczby o 9,1%. Sprawy, których dotyczą skargi, mają najczęściej charakter cywilny (75% ogółu skarg w 2016 r.)

Wykres 7. Wpływ skarg na przewlekłość postępowania w latach 2012-2016



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich. 2017. Przewlekłość postępowań sądowych na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych w latach 2012-2016

Im częściej skarżymy się przewlekłość postępowania, tym mniejszy odsetek skarg pozostaje uwzględnionych (wśród spraw załatwionych). O ile w roku 2016 przychylnie się do 11,1% z 16508 załatwionych skarg, cztery lata wcześniej spośród 8454 uwzględniono 18%. Jednocześnie wzrosła liczba bezwzględnie uwzględnionych skarg – z 1522 w 2012 r. do 1838 w 2016 r. Na przestrzeni omawianych czterech lat wzrosła także liczba skarg załatwionych przez zasądzenie kwoty pieniężnej na rzecz skarżącego od 1 453 w 2012 r. do 1765 w 2016 r. Najniższa, określona ustawą suma pieniężna przysługująca osobom, których skarga została uznana, wynosi 2000 zł. Przeciętny wymiar odszkodowania nie przewyższa jej w znacznym stopniu – w 2016 r. wyniósł

3237 zł, rok wcześniej – 2939 zł, zaś w 2014 r. – 2770 zł. Wraz z liczbą skarg na przewlekłość postępowania sukcesywnie rośnie ogólna suma zasądzanych odszkodowań. Opieszałość wymiaru sprawiedliwości kosztowała budżet państwa blisko 4 mln zł w 2012 r., rok później - 4,5 mln zł, w roku 2014 – 4,8 mln zł, w 2015 r. blisko 5 mln zł, a w roku ubiegłym - aż 5,7 mln zł<sup>24</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka odniósł się do problemu przewlekłości polskich postępowań sądowych w wyroku pilotażowym w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*. Procedura pilotażowa stosowana jest wtedy, gdy znaczna liczba napływających do Trybunału skarg ma swoją przyczynę w konkretnym problemie strukturalnym danego państwa. W ramach omawianego wyroku pilotażowego rozstrzygnięto także 591 innych skarg. ETCP uznał, iż dostępna w Polsce procedura skargi na przewlekłość nie stanowi dostatecznego środka gwarantującego rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. W wyroku stwierdzono także niedostateczny wymiar odszkodowań, które uzyskiwane są w Polsce z tytułu przewlekłości postępowania:

*W sprawie Mariusza Orlikowskiego ETPC przyjął, że przeciętnie w tego typu sprawach przeciwko Polsce, przyznawano 36.400 PLN, a zatem przyznał kwotę 8.800 Euro, gdyż skarżący w ogóle nie otrzymał od sądów polskich rekompensaty. Wreszcie w sprawie Alicji Grabowskiej przyjął, że w podobnych sprawach ETPC przyznawał słuszne zadośćuczynienie w wysokości średnio 42.000 PLN, dlatego też przyznał skarżącej 10.000 Euro<sup>25</sup>.*

Przyczyna czasochłonności polskich postępowań nie musi wynikać ze szczególnego skomplikowania spraw czy kumulacji czynników losowych, lecz uwarunkowań systemowych i przepisów, wedle których prowadzi się sprawy. Długotrwały bywa sam proces wniesienia powództwa ze względu na konieczność usuwania braków formalnych, niekoniecznie wynikających z zaniedbań strony, lecz ze zmieniających się przepisów. Najbardziej czasochłonna okazuje się jednak procedura postępowania międzyinstancyjnego. Możliwość składania kolejnych wniosków czy nieograniczonego uzupełniania dokumentacji niejednokrotnie funkcjonują jako okazja do oddalenia w czasie finalizacji sprawy.

---

<sup>24</sup> Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich. 2017. *Przewlekłość postępowań sądowych na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych w latach 2012-2016* <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,21.html>

<sup>25</sup> Pietryka, Artur/Helsińska Fundacja Praw Człowieka. 2015. *Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce – analiza wyroku Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*. [http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/HFPC\\_analiza\\_I\\_rekomendacje\\_92015\\_ost2.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/HFPC_analiza_I_rekomendacje_92015_ost2.pdf)

Pomimo wysiłków mających na celu informatyzację sądownictwa, poziom wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) ogranicza się przede wszystkim do komunikacji pomiędzy prawnikami a sądem. Dominującym powodem, dla którego unika się tego rodzaju rozwiązań, są złe doświadczenia związane z obsługą aplikacji, których wybór podyktowany jest przede wszystkim względami cenowymi<sup>26</sup>. Choć istnieją przykłady bardzo efektywnego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak w przypadku E-Sądu, w praktyce okazały się one przydatne przede wszystkim dla przedsiębiorstw dochodzących licznych wierzytelności, takich jak firmy telekomunikacyjne, a nie dla zwykłych obywateli<sup>27</sup>. W samych sądach korzysta się z różnych aplikacji; nie istnieją wspólne bazy dokumentów, które umożliwiłyby rejestrowanie podejmowanych czynności oraz upłynniały obieg dokumentów. Wprowadzenie spójnego systemu informatycznego dla polskiego sądownictwa jest zadaniem niezwykle trudnym nie tylko ze względu na rozległość tej instytucji i mnogość procedur, w ramach których funkcjonuje, ale i konieczność przeszkolenia wielu pracowników, którzy, przyzwyczajeni do tradycyjnej dokumentacji, mogą być niechętni zmianom.

---

<sup>26</sup> European Commission. 2017. *EU Justice Scoreboard 2017*.

[http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=43918](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43918)

<sup>27</sup> *Zob. np. E-sąd po polsku, czyli jak masowo produkuje się dłużników*

<http://www.pomorska.pl/strefa-biznesu/firma/a/esad-po-polsku-czyli-jak-masowo-produkuje-sie-dluznikow,10189354/>

## ŹRÓDŁA

Aronson, Elliot. 2006. *Psychologia społeczna*. Poznań: Wydawnictwo Zysk i S-ka.

Burdziej, Stanisław, Bartosz Pilitowski (red.)/ Fundacja Court Watch Polska. 2016. *Obywatelski monitoring sądów 2015/2016. Raport z realizacji projektu*. [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2016\\_raport.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2016_raport.pdf)

Burdziej, Stanisław, Bartosz Pilitowski (red.)/ Fundacja Court Watch Polska. 2014. *Obywatelski monitoring sądów 2013/2014. Raport z realizacji projektu*. [https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2014\\_raport.pdf](https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP2014_raport.pdf)

Centrum Badania Opinii Społecznej. 2016. *Społeczne oceny uczciwości i rzetelności zawodowej. Komunikat z badań nr 34/2016*. [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_034\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_034_16.PDF)

Centrum Badania Opinii Społecznej. 2017. *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości. Komunikat z badań nr 31/2017*. [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF)

European Commission. 2017. *EU Justice Scoreboard 2017*.  
[http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=43918](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43918)

The European Commission for the Efficiency of Justice. 2016. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*.  
<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>

European Networks of Councils for the Judiciary. 2016. *Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution. ENCJ Report 2014-2015*.

Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey). 2014. <https://www.europeansocialsurvey.org/>

Fundacja EFIC & Fundacja Court Watch Polska. 2014. *Monitoring Rozpraw Sądowych z Udziałem Biegłych*  
<https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2014/04/Monitoring-rozpraw-sadowych-z-udzialem-bieglych.pdf>

Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości. *Opracowania jednoroczne*.  
<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne>

Machnikowska, Anna. *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag o relacjach między sądami a obywatelami*. [w:]  
Machnikowska, Anna (red.). 2016. *Legitymizacja władzy sądowniczej*. Gdańsk: Wydawnictwo  
Uniwersytetu Gdańskiego, s. 175.

Morawski, Lech. 2012. *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.

Pietryka, Artur/Helsińska Fundacja Praw Człowieka. 2015. *Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce  
– analiza wyroku Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*  
[http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/HFPC\\_analzy\\_I\\_rekomendacje\\_92015\\_ost2.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/HFPC_analzy_I_rekomendacje_92015_ost2.pdf)

Podgórecki, Adam. 1998. *Socjologiczna teoria prawa*. Warszawa: Interart.

Sąd Apelacyjny w Katowicach. *Informacja o sprawach korupcyjnych dotyczących sędziów sądów powszechnych*  
<http://www.katowice.sa.gov.pl/index.php?p=new&id=mg.5&id=328&action=show>

TNS Global. 2016. *Czy sądy i sędziowie są niezależni? Postrzeganie wymiaru sprawiedliwości przez Polaków i  
Europejczyków*  
[http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/08/Czy-s%C4%85dy-i-s%C4%99dziowie-s%C4%85-niezale%C5%BCni\\_Wyniki-europejskie\\_sierpie%C5%84-2016.pdf](http://www.tnsglobal.pl/coslychac/files/2016/08/Czy-s%C4%85dy-i-s%C4%99dziowie-s%C4%85-niezale%C5%BCni_Wyniki-europejskie_sierpie%C5%84-2016.pdf)

Tyler, Tom R. 2000. *Social Justice: Outcome and Procedure*. “International Journal of Psychology” 35(2)/2000.

World Justice Project. 2016. *Poland ranked 22 out of 113 countries on rule of law*.  
[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex\\_2016\\_Poland\\_eng%20%281%29.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLIndex_2016_Poland_eng%20%281%29.pdf)

World Justice Project. 2016. *Rule of Law Index 2016 – Poland*.  
<http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/POL>

Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich/Ministerstwo Sprawiedliwości. 2017. *Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – 2016 rok na tle poprzednich okresów statystycznych*



<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,0.html>

Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej w Departamencie Strategii i Funduszy Europejskich/Ministerstwo Sprawiedliwości. 2017. *Przewlekłość postępowań sądowych na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych w latach 2012-2016* <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,21.html>

Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Departament Strategii i Funduszy Europejskich/Ministerstwo Sprawiedliwości. 2017. *Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2016.*

<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2016/download,3369,7.html>

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1: Doświadczenie nacisków w/g sędziów, którzy wzięli udział w badaniach ENCJ w latach 2014 i 2015 .....	16
Wykres 2: Niezależność własna i innych sędziów wg opinii sędziów w badaniu ENCJ w latach 2014 i 2015.....	17
Wykres 3: Porównanie poziomu zaufania do innych ludzi z poziomem zaufania do systemu prawnego.....	19
Wykres 4. Najistotniejsze problemy dotyczące wymiaru sprawiedliwości wg Polaków w 2012 i 2017 r. ....	21
Wykres 5. Ocena niezawisłości sędziów przez Polaków w 2012 i 2017 r.....	22
Wykres 6. Średni czas trwania procesowych postępowań sądowych w I instancji – 2016 r.....	28
Wykres 7. Wpływ skarg na przewlekłość postępowania w latach 2012-2016 .....	29