



# Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań vol. 3

Bilans efektów reform polskiego wymiaru sprawiedliwości w latach 2017-2020

Bogna Kociołowicz-Wiśniewska | Bartosz Pilitowski  
współpraca: Grzegorz Demel

Fundacja Court Watch Polska | Toruń 2021

© Fundacja Court Watch Polska

Opracowanie i redakcja raportu: Bogna Kociołowicz-Wiśniewska i Bartosz Pilitowski

Współpraca: Grzegorz Demel (rozdział „Nieuchronność kary”)

## Spis treści

<b>Najważniejsze wnioski (Executive Summary)</b> .....	<b>2</b>
<b>Struktura i metodologia raportu</b> .....	<b>2</b>
<b>Sprawiedliwość</b> .....	<b>4</b>
Odwołania od wyroków	4
Rzetelność procesów	5
Nieuchronność kary	8
<b>Jawność</b> .....	<b>11</b>
<b>Szybkość postępowania</b> .....	<b>13</b>
<b>Niezależność</b> .....	<b>17</b>
Badania Eurostatu	17
Badania CBOS	18
Badania World Justice Project	20
Badania Światowego Forum Ekonomicznego	20
<b>Bezstronność</b> .....	<b>22</b>
Badania CBOS	22
<b>Niezawisłość</b> .....	<b>25</b>
Konkursy na wolne stanowiska sędziowskie	25
<b>Spis wykresów</b> .....	<b>31</b>
<b>O Fundacji Court Watch Polska</b> .....	<b>32</b>

## Najważniejsze wnioski (Executive Summary)

Badania empiryczne, na których oparliśmy diagnozę polskiego sądownictwa, nie przynoszą wniosków, które można by uznać za sensacyjne czy szczególnie zaskakujące. Nadal utrzymują się negatywne tendencje, które sygnalizowaliśmy przed dwoma laty, przez co ogólny bilans społecznych efektów zmian w wymiarze sprawiedliwości wprowadzanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy i Prezydenta Andrzeja Dudę należy uznać za ujemny. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania polskiego sądownictwa okazała się także pandemia Covid-19 i związane z nią obostrzenia. Po dwóch latach od publikacji poprzedniej edycji raportu „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań”:

1. Zarówno na poziomie obiektywnych wskaźników, jak i subiektywnej oceny badanych, poziom niezależności sądów i niezawisłości sędziów w Polsce spadł. Negatywnie o niezależności polskich sądów wypowiada się już 55% Polaków, wskazując przede wszystkim na naciski polityczne na sędziów, działania grup interesu oraz niedostateczne gwarancje niezależności.
2. Prawie tyle samo badanych deklaruje zaufanie do sądów (42%), co jego brak (45%). Jednocześnie negatywne oceny działalności sądów jeszcze bardziej zwiększyły swoją przewagę nad pozytywnymi.
3. Polacy w swych opiniach na temat reform wymiaru sprawiedliwości są niemal idealnie podzieleni na trzy grupy – tyle samo osób je popiera (30%), częściowo je popiera a częściowo nie (30%), co jest im przeciwna (31%).
4. Postępowania sądowe w I instancji trwają dłużej (średnio 7 miesięcy w 2020 roku w porównaniu do 5,8 w 2019 roku), choć pod tym względem nasz kraj nadal nie wyróżnia się na tle krajów Unii Europejskiej.
5. Z powodu znacznego spadku wpływu spraw w 2020 roku, sądy są w stanie nadrabiać zaległości z lat ubiegłych. Na razie trudno ocenić, na ile wpłynęła na to pandemia, a na ile zmiany w prawie. Utrzymanie się tego trendu może w dłuższej perspektywie przełożyć się na skrócenie średniego czasu postępowania.
6. Pandemia Covid-19 spowodowała kryzys przestrzegania zasady jawności postępowań sądowych. W 142 sądach publiczność i media nie miały wstępu do sądów mimo braku ustawowej podstawy takich ograniczeń.
7. Konkursy na wolne stanowiska sędziowskie nadal rozstrzygane są wedle niejasnych kryteriów, a odpowiedzialna za selekcję kandydatów Krajowa Rada Sądownictwa notuje bardzo niskie wyniki społecznego zaufania.

# Struktura i metodologia raportu

Raport „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań” podobnie jak jego dwie poprzednie edycje (opublikowane przed dwoma i czterema laty) agreguje wyniki krajowych i międzynarodowych badań odnoszących się do różnych aspektów funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości. U celu naszego przedsięwzięcia leży jak najpełniejsza i wielowymiarowa ocena stopnia realizacji w Polsce prawa do sądu. Strukturę raportu ponownie wyznacza treść ust. 1 art. 45 Konstytucji RP:

*Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.*

Dlatego analizujemy dane na temat działania polskiego wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia jego:

1. Sprawiedliwości
2. Jawności
3. Szybkości
4. Niezależności
5. Bezstronności
6. Niezawisłości

Podajemy się przygotowania raportu, ponieważ dane urzędowe, zbierane z perspektywy i na potrzeby instytucji, nieczęsto pozwalają na stawianie adekwatnych diagnoz. Z tego względu w pierwszej kolejności przyglądamy się wynikom badań niezależnych organizacji: World Justice Project, Światowego Forum Ekonomicznego, a także rodzimych badań Centrum Badania Opinii Społecznej czy – *last but not least* – badań własnych Fundacji Court Watch Polska. Posiłkujemy się także danymi urzędowymi Ministerstwa Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej.

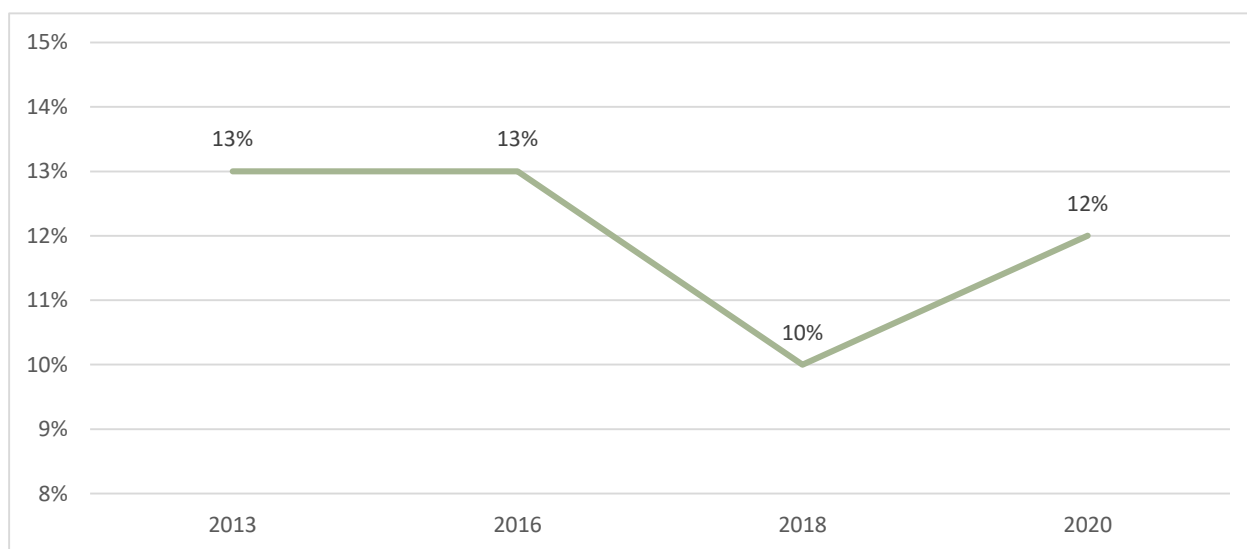
# Sprawiedliwość

Na gruncie nauk prawnych sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy związane jest najczęściej z rzetelnością procesu tj. 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 przez sądy wyższych instancji.

Przez użytkowników sądów sprawiedliwość oceniana jest zarówno w warstwie proceduralnej, jak i materialnej. Przekonanie o niesprawiedliwym charakterze orzeczenia w sposób najbardziej oczywisty przejawia się we wniesieniu apelacji. Choć należy mieć na uwadze, że nie każdy, kto uważa dany wyrok za niesłuszny ma chęć i możliwości dalej dowodzić swoich racji przed sądem, trudno wyobrazić sobie sytuację odwrotną. Możemy mieć więc pewność, że każda złożona apelacja to wynik negatywnej oceny sprawiedliwości działania sądu w wymiarze proceduralnym lub materialnym.

Tegoroczną edycję raportu uzupełniamy o ocenę sprawiedliwości polskiego wymiaru sprawiedliwości w ujęciu zbliżonym do potocznego poczucia sprawiedliwości, a więc rozumianej jako nieuchronności karania za przestępstwa.

## Wykres 1. Proporcja apelacji do wyroków wydanych przez sądy I instancji w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych w wybranych latach



Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

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

## Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości

W 2020 roku na blisko 795 tys. wyroków wydanych przez sądy pierwszej instancji w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych przypadło prawie 96,5 tys. apelacji. Dla porównania na 980 tys. wyroków wydanych w 2018 roku przez sądy pierwszej instancji w tych samych kategoriach spraw, wpłynęło ponad 100 tys. apelacji. Proporcja apelacji do wyroków w sprawach cywilnych i gospodarczych wzrosła więc z 10% w 2018 do 12% w 2020. Po krótkiej poprawie wartości tego wskaźnika odnotowujemy więc powrót do stanu zbliżonego do tego sprzed 4 i 7 lat (zob. Wykres nr 1 na poprzedniej stronie).

Już w poprzedniej edycji raportu sygnalizowaliśmy spadki wskaźnika stabilności, czyli proporcji oddalonych odwołań do wszystkich spraw załatwionych w II instancji. Trend ten nie traci na aktualności – sądy II instancji skłonne są jeszcze częściej uchylać lub zmieniać wyroki, które zapadły w I instancji. W porównaniu do sytuacji z roku 2018, którą opisywaliśmy w poprzednim raporcie, z największym spadkiem wartości wskaźnika stabilności mamy do czynienia w przypadku spraw gospodarczych, dla których sądem I instancji był sąd okręgowy – różnica wyniosła prawie 8 punktów procentowych. W przypadku tych spraw radykalnie zmalał jednak odsetek wniesionych odwołań od wyroków – aż o 16,1 punktów procentowych.

**Tabela 1. Proporcja złożonych apelacji do wydanych wyroków w procesach cywilnych i gospodarczych w roku 2020 (w nawiasach podano wartości wskaźnika stabilności z roku 2018)**

Typ sprawy i sądu I instancji: SR = Sądy Rejonowe SO = Sądy Okręgowe	Załatwionych spraw w I instancji	Wpływ odwołań do sądu II instancji	Proporcja apelacji do wydanych wyroków	Wskaźnik stabilności
Cywilne SR	528 604	61 733	11,7% (9,1%)	57% (61,9 %)
Gospodarcze SR	136 101	17 233	12,7% (11%)	60,5% (63,9 %)
Cywilne SO	115 936	13 532	11,7% (11,1%)	54% (55,4 %)
Gospodarcze SO	14 257	3 962	27,8% (43,9%)	50,4% (58,1 %)

Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

## World Justice Project

„Rule of Law Index” opracowywany przez organizację World Justice Project to ranking praworządności, w którym wiele uwagi poświęcono wymiarowi sprawiedliwości. Ostateczna pozycja w rankingu oraz wartości wskaźników ustalane są na podstawie badania kwestionariuszowego wylosowanych gospodarstw domowych (1000 osób) oraz lokalnych ekspertów (300 osób). Wartości wskaźników wahają się od 0 do 1, przy czym im bardziej zbliżają się do 1, tym lepsza ocena danego aspektu praworządności. Przy analizie danych „Rule of Law Index” należy pamiętać o tym, że tegoroczna edycja oparta była na nowych ocenach ekspertów, ale na tych samych danych zebranych od gospodarstw domowych z Warszawy, Łodzi i Krakowa w roku 2018.

**Tabela 2. Polska w rankingu praworządności World Justice Project 2020 (w nawiasach podano wartości wskaźników i pozycje w rankingu z roku 2019, o ile wystąpiły różnice)**

Obszar badania	Polska w rankingu państw rozwiniętych	Polska w rankingu globalnym	Wartość wskaźnika
ograniczenie kompetencji rządu	21/24 (19/24) ↓	51/128 (50/126) ↓	0,58
brak korupcji	14/24	20/128 (21/126) ↑	0,73
przejrzystość administracji	22/24 (19/24) ↓	37/128 (30/126) ↓	0,60 (0,63) ↓
przestrzeganie praw człowieka	22/24 (18/24) ↓	39/128 (38/126) ↓	0,64 (0,66) ↓
porządek i bezpieczeństwo	12/24	19/128 (19/126)	0,86
egzekucja prawa	18/24	29/128 (30/126) ↑	0,62
karny wymiar sprawiedliwości	17/24	26/128 (25/126) ↓	0,60 (0,61) ↓
cywilny wymiar sprawiedliwości	17/24 (18/24) ↑	34/128 (31/126) ↓	0,63 (0,64) ↓

Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych World Justice Project

Analizując poprzednie wydanie raportu World Justice Project sygnalizowaliśmy spadki wartości większości szczegółowych wskaźników praworządności w Polsce. Tendencja ta ulega pogłębieniu. Najbardziej wyraźny spadek wartości wskaźnika praworządności

odnotowano w obszarze przejrzystości administracji, a więc niezwiązanym ściśle z wymiarem sprawiedliwości. Na identycznym poziomie utrzymały się wartości wskaźników braku korupcji, porządku i bezpieczeństwa, ograniczenia kompetencji rządu oraz najbardziej związanego z wymiarem sprawiedliwości – egzekucji prawa. Nie odnotowano wzrostu wartości żadnego ze wskaźników, a jednocześnie udało się nieznacznie podnieść naszą pozycję w rankingu państw rozwiniętych w zakresie cywilnego wymiaru sprawiedliwości oraz w zestawieniu globalnym w obszarach braku korupcji i egzekucji prawa. Awans w rankingu zawdzięczamy jednak wahaniom notowań pozostałych krajów uwzględnionych w badaniu.

**Tabela 3. Wartości wskaźników World Justice Project 2020 dla polskiego wymiaru sprawiedliwości (w nawiasach podano wartości wskaźników z 2019, o ile wystąpiły różnice)**

Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych	Wartość wskaźnika	Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych	Wartość wskaźnika
Dostępność i finansowa przystępność	0,63 (0,62) ↑	Efektywność śledztw	0,51 (0,53) ↓
Brak dyskryminacji	0,81 (0,79) ↑	Brak dyskryminacji	0,63
Brak korupcji	0,78 (0,77) ↑	Brak korupcji	0,80
Brak nieuzasadnionej zwłoki	0,39 (0,37) ↑	Terminowość i efektywność orzeczeń	0,54 (0,57) ↓
Brak niedopuszczalnego wpływu rządowego	0,48 (0,5) ↓	Brak niedopuszczalnego wpływu rządowego	0,44 (0,5) ↓
Skuteczność egzekwowania prawa	0,54 (0,59) ↓	Efektywny system korekcyjny	0,60
Niezależność i efektywność alternatywnych metod rozwiązywania sporów	0,78 (0,81) ↓	Rzetelność procesu sądowego i przestrzeganie praw oskarżonego	0,64

Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych World Justice Project

Każdy z wymienionych powyżej obszarów praworządności definiowany jest przez szereg szczegółowych wskaźników, których ocena składa się na jego ostateczny wynik. W kontekście wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych wzrosły oceny



przystępności finansowej, braku dyskryminacji, braku korupcji oraz braku nieuzasadnionej zwłoki; odnotowano natomiast spadki wskaźników dotyczących niedopuszczalnego wpływu rządowego, skuteczności egzekwowania prawa oraz niezależności i efektywności alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Nieco gorzej niż w poprzedniej edycji badania eksperci i mieszkańcy największych polskich miast ocenili niektóre parametry funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych: efektywność śledztw, terminowość i efektywność orzeczeń oraz brak niedopuszczalnego wpływu rządowego. Oceny pozostałych utrzymały się na identycznym poziomie<sup>2</sup>.

## Nieuchronność kary

Nie możemy mówić o sprawiedliwości w sytuacji, w której nie dosięga ona osób postępujących wbrew prawu. Zgodnie z definicją Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ:

*Bezkarność oznacza niezdolność [danego państwa], de iure lub de facto, do pociągnięcia sprawców przestępstw do odpowiedzialności, zarówno w postępowaniach karnych, cywilnych, administracyjnych jak i dyscyplinarnych. Sprawcy ci nie podlegają więc procedurom, które mogłyby prowadzić do ich oskarżenia, aresztowania, postawienia przed sądem, a w przypadku uznania winy – skazania na odpowiednią karę oraz [zapewnienia] zadośćuczynienia ofiarom<sup>3</sup>.*

Globalny Indeks Bezkarości<sup>4</sup> (*Global Impunity Index – GII*) opracowywany jest przez naukowców z meksykańskiego Universidad de las Américas Puebla od 2015 roku. W edycji raportu z 2020 roku. uwzględniono dane z 69 krajów<sup>5</sup>, dla których udało się zebrać odpowiednie dane dotyczące lat 2018 i 2019; raport nie odnotowuje więc wpływu pandemii COVID-19.

---

<sup>2</sup> World Justice Project. 2020. Rule of Law Index, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf) [dostęp: 19.08.2021],

World Justice Project. 2019. *Rule of Law Index*, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf) [dostęp: 19.08.2021]

<sup>3</sup> *Impunity levels in the world ...*, s. 33 z odwołaniem do: Commission on Human Rights (2005). Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher. United Nation's Economic and Social Council. Retrieved from: <https://undocs.org/E/CN.4/2005/102/Add.1> [dostęp: 19.08.2021].

<sup>4</sup> *Impunity levels in the world. Global Impunity Index 2020 (GII-2020)*; <https://issuu.com/webudlap/docs/global-impunity-index-2020> [dostęp: 19.08.2021]. Pod tą samą nazwą Committee to Protect Journalist prowadzi inny monitoring, dotyczący przypadków prześladowania i zabójstw dziennikarzy.

<sup>5</sup> Osobno analizowano systemy funkcjonujące w Anglii i Walii, Irlandii Północnej oraz Szkocji, gdzie istnieją odrębne systemy sądownictwa.

GII obliczany jest z uwzględnieniem szeregu czynników składających się na trzy wymiary: strukturalny, funkcjonalny i wymiar praw człowieka. W ramach dwóch pierwszych osobno oceniane są system bezpieczeństwa (policja i służby penitencjarne) oraz sądownictwo. **Wymiar strukturalny** opisuje teoretyczną (wynikającą z posiadanych zasobów kadrowych) zdolność państwa do ścigania przestępstw i wykonywania wyroków; autorzy raportu porównują go do znanej z energetyki „mocy zainstalowanej”. **Wymiar funkcjonalny** opisuje natomiast faktyczne działanie instytucji. Dane składające się na te dwa wymiary pochodzą z raportów składanych przez państwa agendom ONZ (głównie UNDP), zaś wartości indeksu opisujące **wymiar praw człowieka** zaadaptowano z wyników badań World Justice Project.

**Tabela 4. Wartości *Global Impunity Index* – GII dla polskiego wymiaru sprawiedliwości**

Analizowany wymiar i obszar		Wartość GII			Pozycja Polski w rankingu europejskim	Pozycja Polski w rankingu światowym
		Polska	Europa (średnia)	Świat (średnia)		
Wymiar strukturalny	System bezpieczeństwa	56,17	48,80	54,40	35/38	44/69
	System sądownictwa	49,01	56,10	70,70	14/38	14/69
Wymiar funkcjonalny	System bezpieczeństwa	29,98	14,50	16,30	36/38	60/69
	System sądownictwa	20,39	12,60	14,90	35/38	54/69
Wymiar Praw człowieka		30,43	35,80	43,50	20/38	25/69
Łączna wartość indeksu		37,20	33,60	39,90	30/38	31/69

Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie *Global Impunity Index 2020*

Im wyższa wartość indeksu (łącznie i na każdym z wymiarów), tym gorsza sytuacja w danym kraju. Wartości indeksu służą wyłącznie porównaniom wewnątrz- i międzykrajowym w obrębie omawianego raportu i wyjęte z tego kontekstu nie mają sensownej interpretacji. Możliwości porównań z poprzednimi edycjami badań GII są mocno ograniczone z uwagi na zmiany metodologiczne.

Większość (20) spośród 38 krajów europejskich uplasowała się w obszarze bardzo niskiej (światowy lider to Słowenia – z wartością wskaźnika 20,26) i niskiej bezkarności (15 krajów, w tym Polska ze wskaźnikiem równym 37,20). Z kolei poza Europą bardzo niska bezkarność nie występuje, niska zaś dotyczy tylko Japonii, Korei Południowej i Mongolii. W światowym rankingu najslabiej wypada Tajlandia (wartość indeksu: 62,8).

W odniesieniu do samego **systemu sądownictwa** wartość indeksu dla wymiaru strukturalnego obliczana jest na podstawie liczby sędziów (także niezawodowych) przypadających na 100 000 mieszkańców kraju. Wartość indeksu dla wymiaru funkcjonalnego uwzględnia: stosunek liczby osób stających przed sadem do liczby sędziów, stosunek liczby więźniów do ogólnej liczby osób skazanych za poważniejsze przestępstwa; odsetek osób pozbawionych wolności bez wyroku (np. tymczasowo aresztowanych) w stosunku do ogólnej liczby pozbawionych wolności; stosunek liczby osób odbywających karę pozbawienia wolności za zabójstwo do liczby zabójstw.

Choć w wymiarze strukturalnym wartość indeksu dla Polski jest wysoka (49,01), to jednak niższa od średniej europejskiej (56,1) i światowej (70,7) co zapewnia Polsce wysokie, 14 miejsce w skali wszystkich analizowanych krajów. Jednak w wymiarze funkcjonalnym wartość indeksu dla Polski wyniosła 20,39, przy średniej europejskiej na poziomie 12,6 i światowej – 14,9. Oznacza to, w skrócie, że lepszy pod względem wskaźnika strukturalnego od średniej europejskiej polski system wymiaru sprawiedliwości w praktyce funkcjonuje mniej efektywnie, niż średnia europejska. Gorzej pod tym względem wypadły tylko Irlandia Północna, Rumunia i Rosja. Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia m.in. w Niemczech, Albanii, Niderlandach i Szwajcarii, gdzie słabo wypadające w wymiarze strukturalnym systemy sądownictwa (wartości indeksu ponad 70), dużo lepiej radzą sobie w praktyce, osiągając w wymiarze funkcjonalnym wartości indeksu poniżej 10.

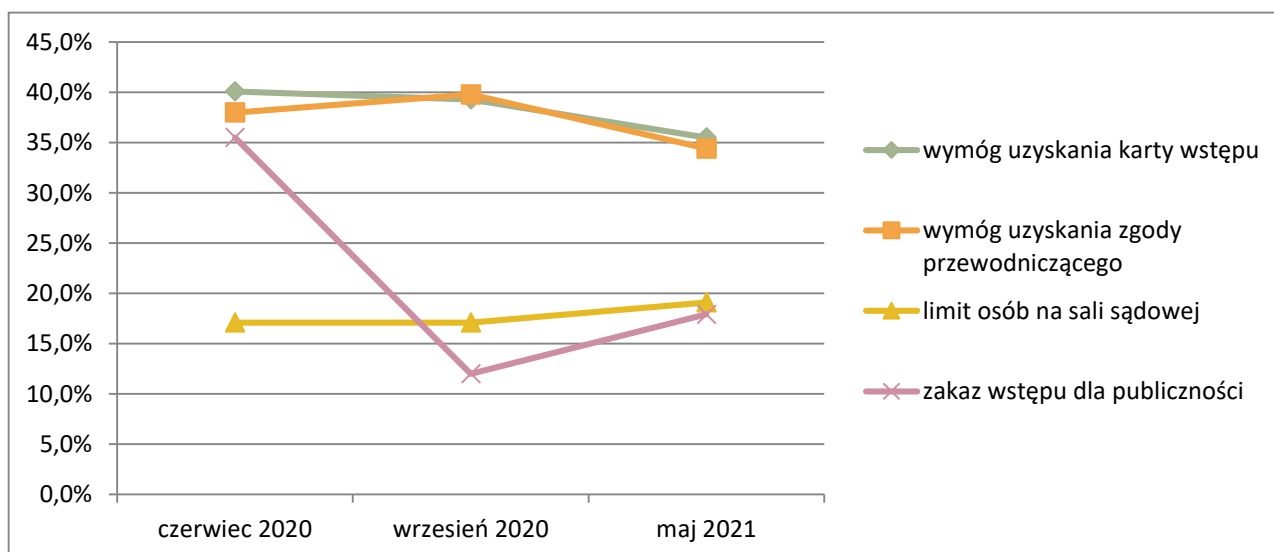
Do danych tego typu należy podchodzić ostrożnie. Przykładowo w wymiarze funkcjonalnym wartość indeksu dla Białorusi wypada dużo lepiej niż dla Polski, lepiej też niż dla Danii, Finlandii czy Anglii i Walii, wymiar ten oddaje więc wyłącznie prawidłowości ilościowe, ale już nie jakościowe, takie jak bezstronność i niezawisłość systemu sądownictwa. Pełniejszy obraz daje dopiero uwzględnienie kolejnych wymiarów – zwłaszcza wymiaru praw człowieka.

# Jawność

Zasada jawności zewnętrznej postępowania, umożliwiająca sprawowanie obywatelskiej kontroli nad sądownictwem, a zarazem jedna z gwarancji rzetelnego, sprawiedliwego procesu, została poważnie nadwyreżona wskutek pandemii COVID-19 i związanych z nią obostrzeń.

Od maja 2020 roku przeprowadziliśmy trzy tury monitoringu przestrzegania zasady jawności rozpraw sądowych, bacznie obserwowaliśmy wydawane rekomendacje oraz tworzone na bieżąco rozwiązania prawne, podejmując liczne interwencje. Podjęliśmy się analizy zarządzeń prezesów sądów dotyczących organizacji pracy w sądzie oraz warunków prowadzenia rozpraw w czasie pandemii Covid-19<sup>6</sup>. Trud analizy tych dokumentów podjęła także Helsińska Fundacja Praw Człowieka dochodząc do wniosków podobnych do naszych<sup>7</sup>.

**Wykres 2. Odsetek sądów, w których obowiązywały wybrane ograniczenia lub zakaz uczestnictwa publiczności w jawnych rozprawach sądowych – zmiany w czasie (N=392)**



Źródło: Dane własne Fundacji Court Watch Polska. Wartości nie sumują się do 100%, ponieważ w jednym sądzie mogło być zastosowane więcej niż jedno ograniczenie.

<sup>6</sup> Bartosz Pilitowski i Bogna Kociołowicz-Wiśniewska. 2020. *Raport z przestrzegania w Polsce zasady jawnego procesu i publicznego ogłoszenia wyroku w czerwcu 2020*, Fundacja Court Watch Polska, <https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2020/06/FCWP-Monitoring-jawno%C5%9Bci-2020-06-25.pdf> [dostęp: 31.08.2021]

<sup>7</sup> Zob. Helsińska Fundacja Praw Człowieka. 2020. *Jawność postępowań sądowych w dobie koronawirusa*. <https://www.hfhr.pl/jawnosci-postepowan-sadowych-w-dobie-koronawirusa> [dostęp: 19.08.2021].

Wydane w początkowym okresie pandemii zarządzenia prezesów i dyrektorów sądów w większości przypadku w sposób zupełny lub nieproporcjonalny ograniczały możliwość udziału publiczności i mediów w rozprawach i jawnych posiedzeniach sądowych. Po wysłaniu do 313 prezesów sądów wniosków o zmianę zarządzeń, w 66 sądach zrezygnowano z zupełnego zakazu wstępu publiczności.

Obecnie najpopularniejszymi praktykami warunkującymi obecność publiczności na sali sądowej pozostają w sądach powszechnych karty wstępu wydawane na wniosek osoby zainteresowanej udziałem w rozprawie (35,5%, tj. 139 sądów) oraz uzależnienie możliwości uczestnictwa w jawnej rozprawie od uzyskania zgody przewodniczącego składu sędziowskiego lub innej osoby, np. przewodniczącego wydziału (34,4%). W porównaniu do pierwszej edycji monitoringu, mamy do czynienia ze spadkiem odsetka sądów, w których obowiązuje zupełny zakaz wstępu publiczności na sale rozpraw (17,9% względem 35,5% rok temu).

Ponadto 3 lipca 2021 roku weszła w życie ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1090). Najbardziej istotne dla praktycznej realizacji zasady jawności postępowania zmiany wprowadzono nią w art. 15z<sup>z</sup><sup>1</sup> znowelizowanej ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, z późniejszymi zmianami).

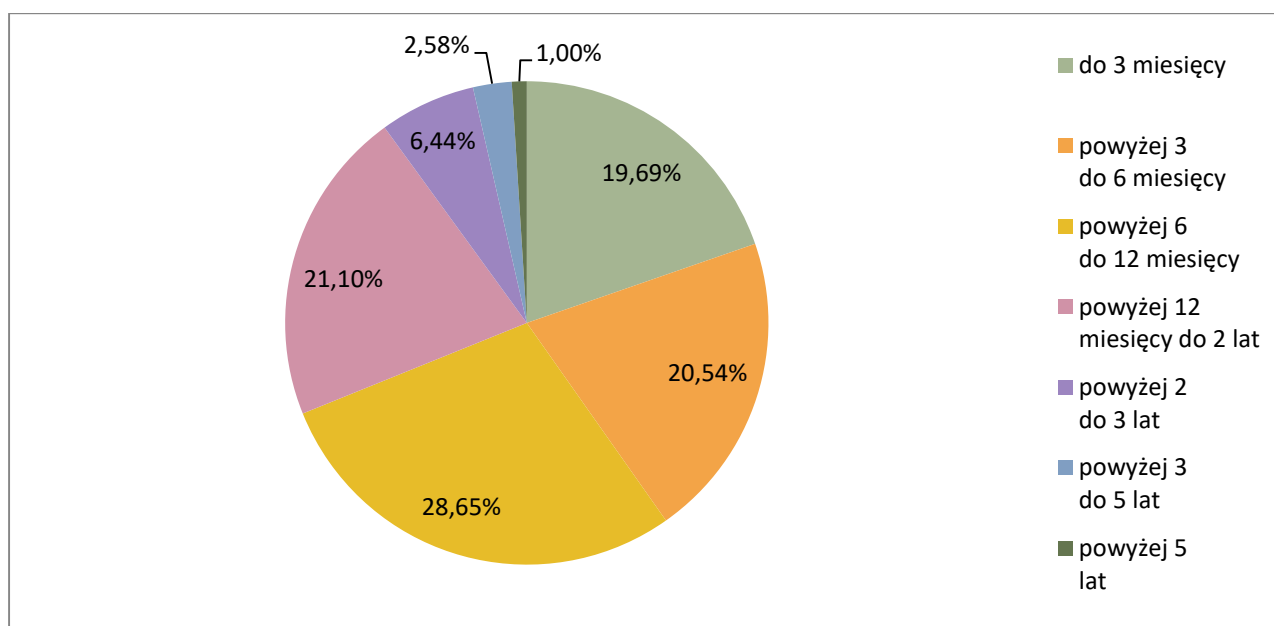
Przepisy te odbierają stronom prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec skierowania sprawy cywilnej na posiedzenie niejawne. Wedle ustawy przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, gdy uzna, że nie można przeprowadzić posiedzenia zdalnego, a przeprowadzenie rozprawy lub posiedzenia jawnego nie jest konieczne. Kryteria pozwalające na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym nie zostały sprecyzowane. Ostateczna decyzja w tej kwestii należy do przewodniczącego składu sędziowskiego. Wszystko to przekłada się na poważne zagrożenie dla społecznej kontroli władzy sądowniczej przez publiczność i przedstawicieli mediów.

## Szybkość postępowania

W 2020 roku procesowe postępowania sądowe w sądach rejonowych trwały średnio 11,3 miesiące. Wydanie orzeczenia w sprawie procesowej, dla której sądem I instancji był sąd okręgowy, zapadało średnio po upływie blisko 13 miesięcy.

Spośród wszystkich spraw procesowych załatwionych w roku 2020 19,69% trwało mniej niż trzy miesiące. Podobny odsetek stanowiły analogiczne sprawy sfinalizowane w czasie od 3 do 6 miesięcy oraz 1 roku do 2 lat. Odsetek najwyższy, sięgający blisko 29%, odnotowano w przypadku spraw trwających od 6 miesięcy do roku. Blisko 6,5% spraw trwało od 2 do 3 lat, 2,58% – od 3 do 5 lat. 1% stanowiły pierwszoinstancyjne postępowania procesowe, które toczyły się ponad pięć lat.

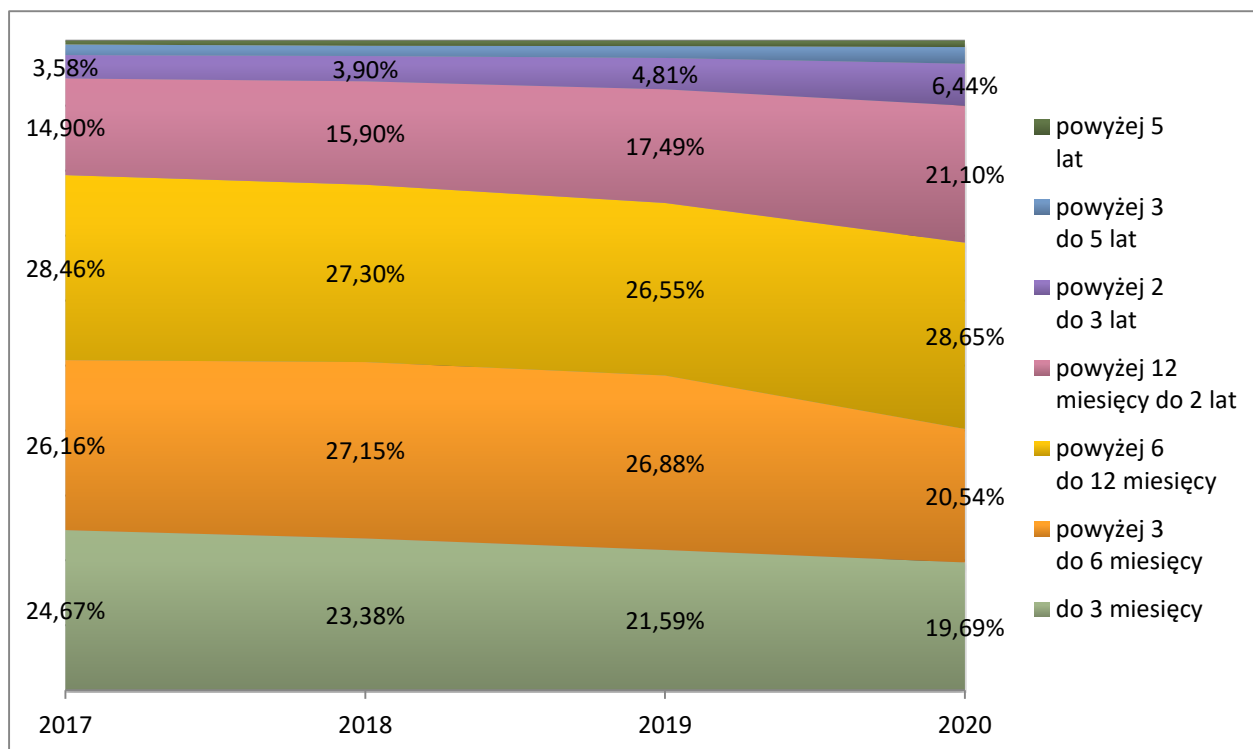
**Wykres 3. Czas trwania procesowych postępowań sądowych w I instancji – 2020 r.**



Źródło: Oprac. własne na podstawie: WSIZ 2021, Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2020.

Porównując na przestrzeni lat dane dotyczące czasu potrzebnego na załatwienie procesowego postępowania sądowego w I instancji zauważamy sukcesywne zmniejszanie się odsetka spraw trwających mniej niż trzy miesiące oraz od trzech miesięcy do pół roku. Rosną natomiast odsetki spraw trwających ponad pół roku do 5 lat i więcej.

**Wykres 4. Procesowe postępowania sądowe w latach 2017-2020 według czasu trwania w I instancji**

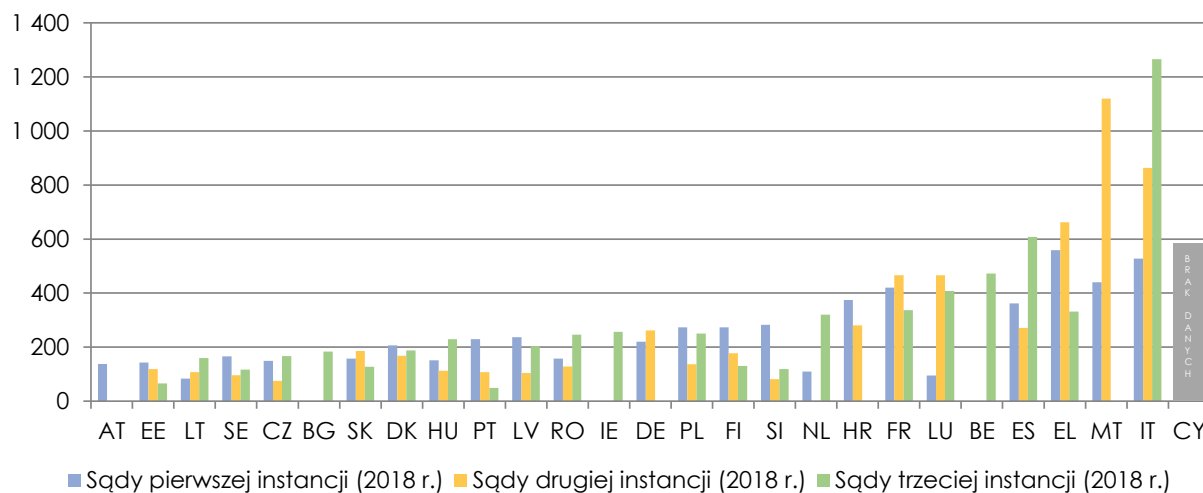


Źródło: Oprac. własne na podstawie: WSIZ 2021, Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2020.

Według danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) dotyczących czasu trwania postępowań w procesowych sprawach cywilnych i handlowych w 2018 roku, w Polsce najdłużej rozpatruje się sprawy właśnie w I instancji – na rozstrzygnięcie trzeba było poczekać 275 dni, czyli ponad 9 miesięcy – o dwa miesiące dłużej niż w roku 2017. Składając apelację można spodziewać się dwukrotnie krótszego terminu finalizacji sprawy.

O ile dane z 2017 roku dotyczące czasu potrzebnego na rozpatrzenie procesowych spraw cywilnych i handlowych dawały Polsce 11. miejsce spośród 26 krajów Unii Europejskiej (w przypadku dwóch nie uzyskano danych), rok później nasz kraj znalazł się dopiero na 15. pozycji (przy braku danych z jednego kraju). Podobnie jak poprzednio, najniższa pozycja przypadła Włochom. Sprawy cywilne i handlowe prowadzone w I instancji trwały tam ponad 527 dni (ok. 1,5 roku), w II – 863 dni (niecałe 2,5 roku), w III – 1266 dni (ponad 3,5 roku).

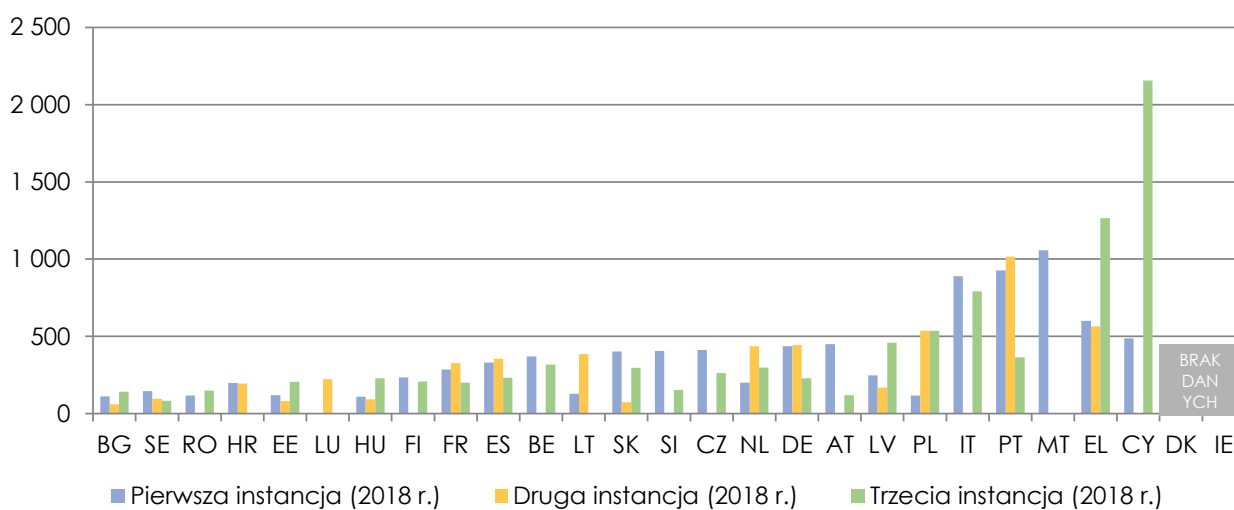
**Wykres 5. Szacunkowy czas potrzebny na rozpatrzenie procesowych spraw cywilnych i handlowych we wszystkich instancjach sądowych w 2018 r. (pierwsza, druga i trzecia instancja/w dniach)**



Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., na podstawie danych CEPEJ.

Pozycja Polski pod względem czasu trwania spraw administracyjnych prezentuje się gorzej niż w przypadku spraw cywilnych i handlowych – finalizacja sprawy w I instancji zajmowała średnio 118 dni (4 miesiące), w II – 18,5 miesiąca, co przełożyło się na 20. miejsce spośród 25 krajów, których wynikami dysponowała CEPEJ.

**Wykres 6. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie administracyjnych spraw procesowych we wszystkich instancjach w 2018 r. (w dniach)**



Źródło: j.w.



Oficjalne statystyki nie uwzględniają niestety czasu trwania danej sprawy od jej zarejestrowania do prawomocnego zakończenia. Z tego względu należy interpretować je z ograniczonym optymizmem. Subiektywne wrażenia użytkowników polskiego wymiaru sprawiedliwości przynoszą bardzo negatywną ocenę sprawności polskich sądów.

Przewlekłość postępowania jest najczęściej wymienianym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości według badań prowadzonych na reprezentatywnych próbach polskiego społeczeństwa przez CBOS<sup>8</sup>.

Podobne wrażenia mają inwestorzy zagraniczni. Efektywność sądownictwa gospodarczego jest jednym z najniżej ocenianych elementów składających się na klimat inwestycyjny w naszym kraju według przedstawicieli blisko stu zagranicznych firm przebadanych przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu<sup>9</sup>.

Chociaż respondenci World Justice Project wskazują na poważny problem przewlekłości postępowań w polskim wymiarze sprawiedliwości, to jest to jedyne badanie wskazujące na pewną poprawę. Badanych poproszono o oszacowanie czasochłonności postępowania od założenia sprawy do ogłoszenia wyroku lub osiągnięcia porozumienia. Choć odnotowano spadek (0,54 względem 0,57) w przypadku postępowań karnych, co stanowi kontynuację negatywnego trendu zaobserwowanego w latach poprzednich, to jednocześnie eksperci pytani przez World Justice Project wskazali na nieznaczną poprawę wartości wskaźnika dla sprawności sądownictwa cywilnego w Polsce (0,39 względem 0,37)<sup>10</sup>. Niestety jest to nadal jeden z najslabiej ocenianych aspektów działania polskiego wymiaru sprawiedliwości w tym badaniu i uzyskane oceny wskazują, że sprawność polskich sądów jest daleka od ideału (wartość 1 oznacza sytuację idealną).

---

<sup>8</sup> Centrum Badań i Opinii Społecznych. 2017. *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF) [dostęp: 2021-08-22]

<sup>9</sup> *Klimat inwestycyjny w Polsce*, Polska Agencja Inwestycji i Handlu, czerwiec 2019, [https://www.paih.gov.pl/publikacje/o\\_polsce/klimat\\_inwestycyjny\\_w\\_polsce](https://www.paih.gov.pl/publikacje/o_polsce/klimat_inwestycyjny_w_polsce)

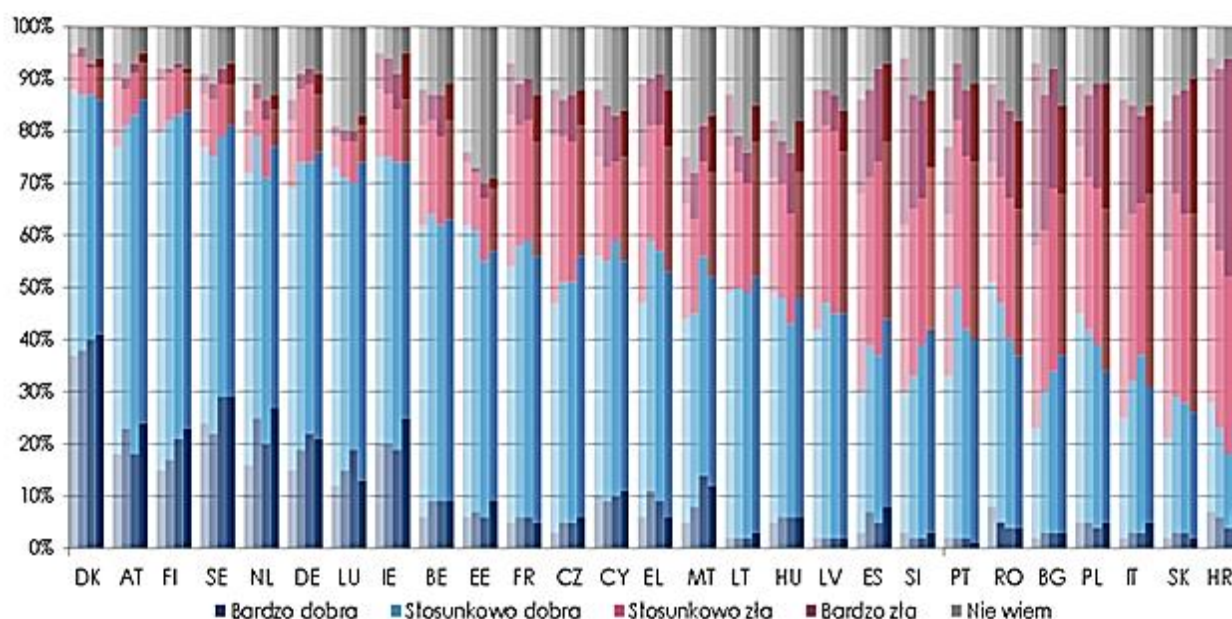
<sup>10</sup> World Justice Project. 2020. *Rule of Law Index*, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf) [dostęp: 2021-08-22]

# Niezależność

## Badania Eurostatu

Badania Eurostatu dostarczają interesujących danych, które umożliwiają nam odniesienie postrzegania wymiaru sprawiedliwości przez Polaków do opinii wyrażanych przez obywateli pozostałych krajów Unii Europejskiej. O ile w całej Unii niezależność sądownictwa pozytywnie ocenia 56% badanych, w przypadku Polski odsetek ten maleje do 34%. Opinię negatywną wyraziło 55% Polaków, 11% nie miało zdania na ten temat. Niższy odsetek badanych przekonanych o niezależności wymiaru sprawiedliwości w ich kraju odnotowano jedynie w przypadku Włochów, Słowaków i Chorwatów.

**Wykres 7. Postrzegana przez społeczeństwo niezależność sądów i niezawisłość sędziów w poszczególnych krajach Unii Europejskiej 2016-2020**



Źródło: Eurobarometr. Kolory jasne: lata 2016, 2018 i 2019; kolory ciemne: 2020 r.

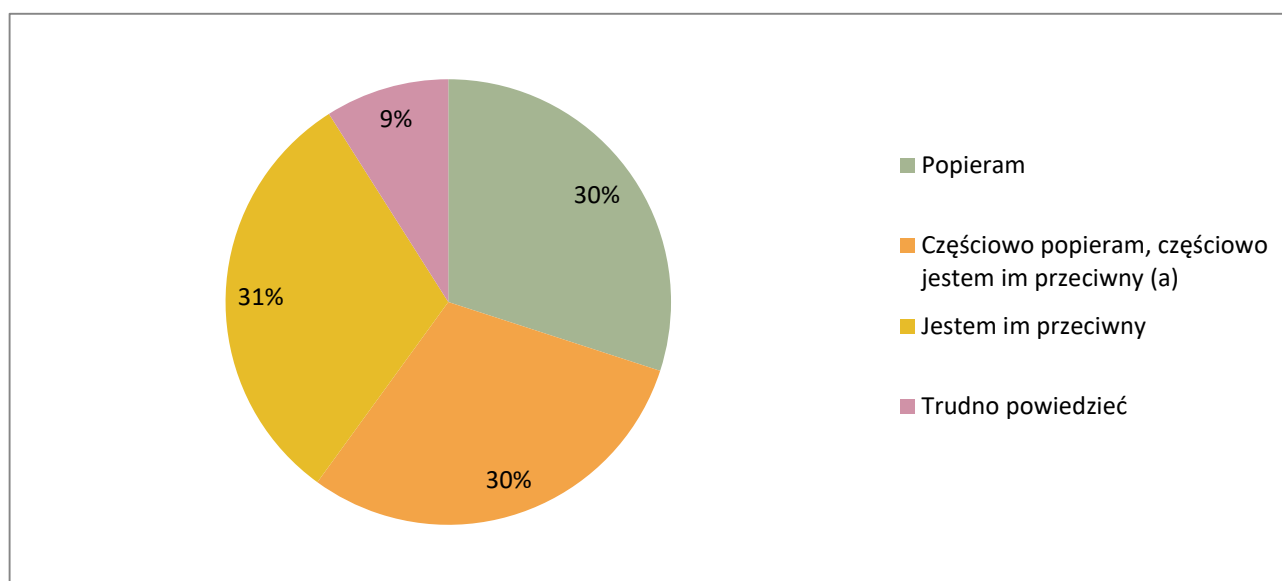
Osoby negatywnie oceniające poziom niezależności polskiego sądownictwa poproszone zostały o wskazanie stopnia, w jakim o ich opinii zaważyły naciski polityczne na sędziów, działania grup interesu oraz niedostateczne gwarancje niezależności wynikające ze statusu sędziego. Na „bardzo wysoką” istotność pierwszego czynnika wskazało 59% badanych, co stanowi wzrost o 12 punktów procentowych w porównaniu do analogicznego badania

przeprowadzonego w roku poprzednim. Tak jak w poprzedniej edycji Eurobarometru, 30% badanych wskazało działania grup interesu jako kluczowe dla swojej oceny niezależności sądownictwa. 38% respondentów – o 7 punktów procentowych więcej niż w roku 2019 – wskazało w tym kontekście na niedostateczne gwarancje niezależności osób wykonujących zawód sędziego<sup>11</sup>.

## Badania CBOS

Istotne uzupełnienie przytoczonych powyżej danych wnoszą badania Centrum Badania Opinii Społecznej poświęcone społecznemu postrzeganiu reform sądownictwa. Okazuje się, że respondenci posiadający sprecyzowaną opinię na temat zmian wprowadzanych w wymiarze sprawiedliwości dzielą się na (niemalże) równe grupy. Poparcie oraz częściowe poparcie dla reform wyraża identyczny odsetek badanych – 30%. Odsetek respondentów przeciwnych zmianom wyższy jest zaledwie o 1 punkt procentowy.

**Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie: *Czy, ogólnie rzecz biorąc, popiera Pan(i) zmiany w wymiarze sprawiedliwości wprowadzone przez rządy PiS w poprzedniej i obecnej kadencji, czy też jest Pan(i) im przeciwny(a)?***



Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych CBOS.

<sup>11</sup> Flash Eurobarometer 483 - Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public. Poland, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=73306> [dostęp: 19.08.2021]

Kolejne pytanie zadane przez CBOS w ramach tego badania dostarczyło jeszcze bardziej jaskrawych dowodów polaryzacji opinii respondentów. Poproszeni o wskazanie trzech stwierdzeń najtrafniej odnoszących się do reform wymiaru sprawiedliwości, najczęściej wskazywali chaos w sądownictwie (44%). 33% badanych skarżyło się na upolitycznienie sądownictwa, niewiele mniej (31%) utożsamiało wprowadzane zmiany z walką z patologiami w sądownictwie. Tak samo często wskazywano na naruszenie konstytucji i zasad praworządności, co na poprawę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (26%). Nagonkę na środowisko sędziowskie i represjonowanie sędziów dostrzegano 24% badanych, z kolei szanse na zwiększenie demokratycznej kontroli nad sądami upatrywało w reformach 21% respondentów.

**Wykres 9. Odpowiedź na pytanie: Które z poniższych stwierdzeń najlepiej opisują zmiany w wymiarze sprawiedliwości? (badani mogli wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi)**



Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych CBOS.

Nie ma mowy o zaskoczeniu – pozytywne oceny wdrażanych reform płynęły zazwyczaj od zwolenników obozu rządzącego, krytyczni wobec nich pozostawali wyborcy Koalicji Obywatelskiej i Lewicy. CBOS zwraca także uwagę, że *stosunek do zmian w sądownictwie jest wyraźnie zróżnicowany w zależności od tego, która stacja telewizyjna stanowi główne źródło informacji dla respondenta*. O ile zwolennicy reform na ogół rekrutują się wśród widzów telewizji publicznej – szczególnie TVP Info, przeciwnicy częściej wybierają ofertę TVN 24<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej. 2020. *Polacy o zmianach w sądownictwie*,

## Badania World Justice Project

Przywoływane wcześniej wskaźniki praworządności opracowane przez organizację World Justice Project również dostarczają nam informacji na temat oceny niezależności polskiego sądownictwa. Natomiast badanie to uwzględnia zarówno opinie społeczeństwa, jak i lokalnych ekspertów.

W krajach europejskich średnia wartość ogólnego wskaźnika braku niedopuszczalnego wpływu rządu na postępowania sądowe wynosi 0,75 (gdzie 1 oznacza sytuację idealną), podczas gdy indywidualny wynik naszego kraju jest znacznie gorszy i wynosi 0,58. Parametry szczegółowe Polski prezentują się jeszcze mniej optymistycznie. Wskaźniki niedopuszczalnego wpływu rządowego w odniesieniu do spraw cywilnych i karnych wyniosły odpowiednio 0,48<sup>13</sup> i 0,44<sup>14</sup> przy średnich europejskich liczących w obu przypadkach 0,74.

## Badania Światowego Forum Ekonomicznego

Kwestii niezależności wymiaru sprawiedliwości od wpływów politycznych przygląda się również Światowe Forum Ekonomiczne (World Economic Forum). Organizacja rekrutuje swoich respondentów spośród przedsiębiorstw reprezentujących główne sektory gospodarki (rolnictwo, przemysł wytwórczy, przemysł inny niż wytwórczy oraz usługi).

Na pytanie „W jakim stopniu system sądowy w Twoim państwie jest niezależny od wpływów członków rządu, osób fizycznych lub przedsiębiorstw?” mogą udzielić odpowiedzi na skali od 1 (całkowicie zależny) do 7 (całkowicie niezależny). Nasz kraj odnotowuje regularne spadki wartości wskaźnika niezależności na przestrzeni lat – od 4,25 w turze 2012/2013, przez 3,22 w turze 2017/2018<sup>15</sup>, po 2,7 w roku 2019<sup>16</sup>. Na 141 krajów Polska zajęła 118 miejsce, wśród krajów Unii plasując się na przedostatniej pozycji.

---

[https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_022\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_022_20.PDF) [dostęp: 19.08.2021]

<sup>13</sup> The World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Poland/Civil%20Justice/> [dostęp: 19.08.2021]

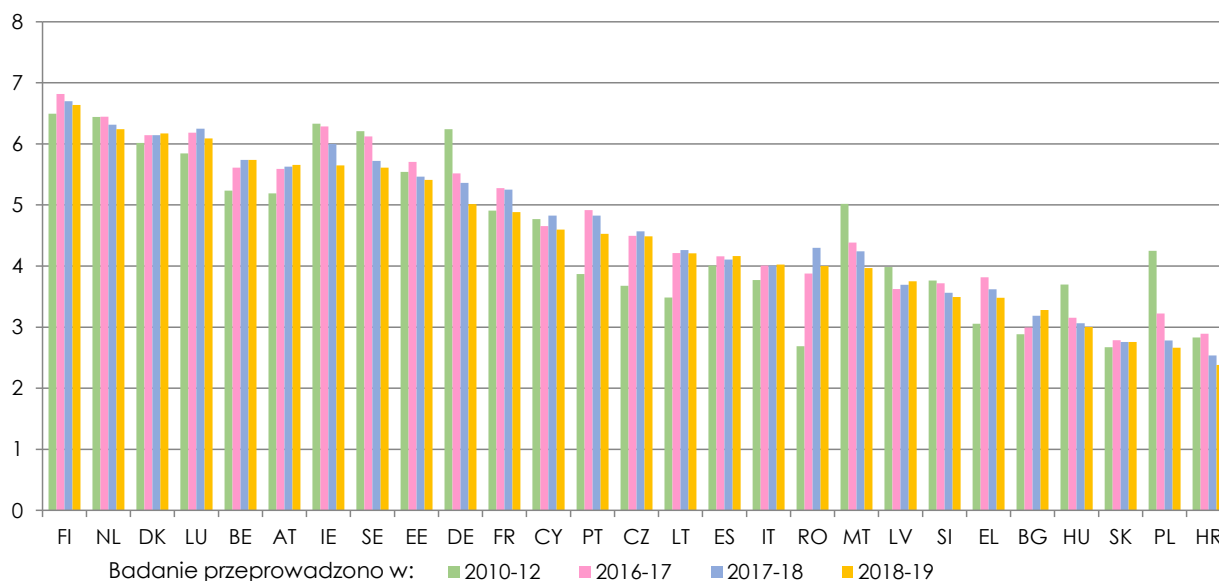
<sup>14</sup> The World Justice Project, *Rule of Law Index 2020*, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Poland/Criminal%20Justice/> [dostęp: 19.08.2021]

<sup>15</sup> World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/> [dostęp: 19.08.2021]

<sup>16</sup> World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2019*.

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf) [dostęp: 19.08.2021]

**Wykres 10. Postrzeganie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa w krajach Unii Europejskiej**



Źródło: Oprac. Komisji Europejskiej na podstawie: Światowe Forum Ekonomiczne, The Global Competitiveness Report.

## Bezstronność

Bezstronność, o której mówi art. 45 Konstytucji RP, można rozumieć trojako. Przede wszystkim jako gwarancję rozpatrzenia sprawy przez skład, w którym nie zasiada osoba, która może mieć interes w określonym rozstrzygnięciu, być powiązana z którąś ze stron lub w inny sposób uprzedzona do sprawy. Można także odnaleźć w odwołaniu się ustrojodawcy do bezstronności wskazania przymiotu, jakim powinny cieszyć się osoby sprawujące władzę sądowniczą, a więc bezstronności jako cechy osobowości lub charakteru sędziów. W końcu, bezstronność można rozumieć jako zdolność do bezstronnego działania, wyrażającego się np. w poszanowaniu zasady równości broni czy nieprzesądzaniu o wyniku sprawy, aż do jej zakończenia.

O ile o pierwszym rozumieniu bezstronności sądu można przesądzać wyłącznie w odniesieniu do bezstronności konkretnego składu w konkretnej sprawie, to pozostałe sposoby rozumienia bezstronności mają charakter dialektyczny. Obywatel może mieć wyobrażenie o bezstronności sądów i to wyobrażenie może się aktualizować pod wpływem kontaktu z określonymi sędziami w określonych sprawach. Bezstronność sądu w tym sensie nie jest jego cechą domyślną. Zaufanie do bezstronności sądów musi być aktywnie budowane. Nazywa się to często społeczną legitymizacją władzy sądowniczej, a mierzy badając wskaźniki zaufania do sądów.

## Badania CBOS

Centrum Badania Opinii Społecznej regularnie przygląda się deklarowanemu zaufaniu do instytucji publicznych, nie pomijając sądów. W ostatnim badaniu dotyczącym zaufania społecznego CBOS przedstawił respondentom listę 20 instytucji i poprosił o ocenę, czy darzą je zaufaniem. W zestawieniu uszeregowanym od najwyższego deklarowanego poziomu zaufania (liczonego jako suma odpowiedzi „zdecydowanie mam zaufanie” oraz „raczej mam zaufanie”) sądy zajmują siódme miejsce od końca, ustępując Trybunałowi Konstytucyjnemu, związkom zawodowym, parlamentowi, mediom oraz partiom politycznym. Niemalże taki sam odsetek respondentów deklaruje zaufanie do sądów, jaki im go odmawia – z przewagą wskazań negatywnych wynoszącą 3 punkty procentowe.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej. 2020. *Zaufanie społeczne*,

[https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_043\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF) [dostęp: 19.08.2021]

**Tabela 5. Poziom zaufania do instytucji w 2020 r. (pominięto odpowiedź „trudno powiedzieć”)**

Instytucje	Zaufanie ogółem (w %)	Brak zaufania ogółem (w %)	Różnica (w p.p.)
WOŚP	84	12	72
Wojsko	83	8	75
NATO	80	6	74
Caritas	78	13	65
PCK	77	8	69
Władze lokalne	74	17	57
Unia Europejska	73	17	56
ONZ	72	9	63
Policja	71	21	50
Rzecznik Praw Obywatelskich	64	12	52
Kościół rzymskokatolicki	64	32	32
Urzędnicy administracji publicznej	61	23	38
Prezydent	58	36	22
Rząd	46	45	1
<b>Sądy</b>	<b>42</b>	<b>45</b>	<b>-3</b>
Trybunał Konstytucyjny	40	37	3
Związki zawodowe	34	27	7
Sejm i Senat	33	45	-12
Media	32	55	-23
Partie polityczne	24	56	-32

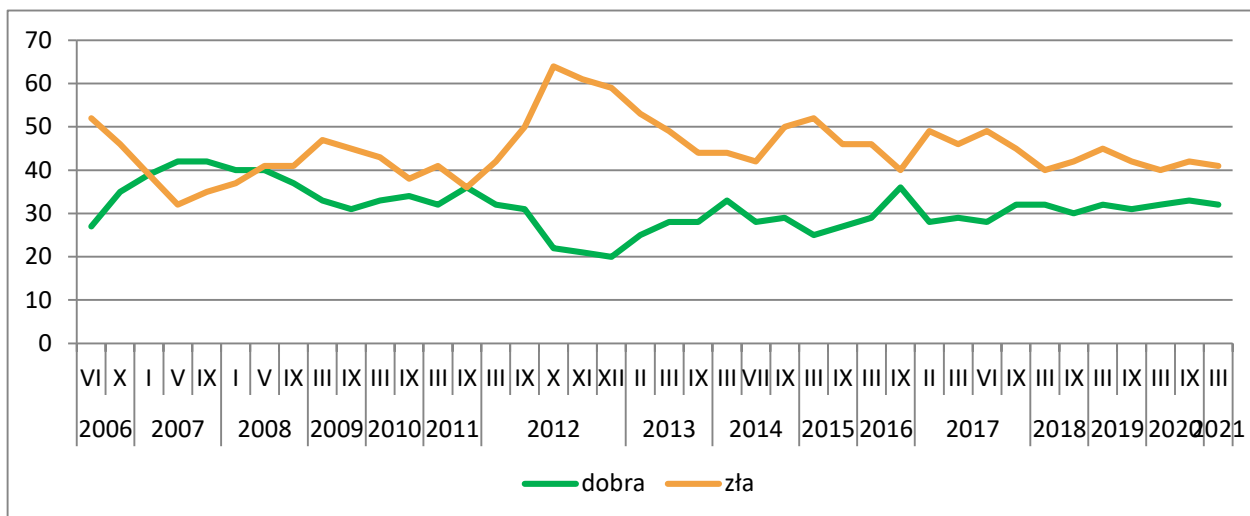
Źródło: Opracowanie własne Fundacji Court Watch Polska na podstawie danych CBOS.

Także opublikowany w marcu bieżącego roku komunikat „Oceny działalności instytucji publicznych” nie przynosi nam sensacyjnych informacji – oceny negatywne sądów niezmiennie przeważają nad pozytywnymi (41% względem 32%).

W porównaniu do danych, które przytaczaliśmy w poprzedniej edycji niniejszego raportu mamy do czynienia ze spadkiem o 4 punkty procentowe odsetka opinii pozytywnych przy utrzymującym się poziomie ocen negatywnych, przybyło zatem osób o niesprecyzowanym poglądzie na ten temat. Gorsze notowania uzyskała prokuratura – w porównaniu do danych z marca 2019 roku odsetek osób gotowych wystawić jej dobrą notę spadł o 7 punktów procentowych, o 5 punktów procentowych wzrósł natomiast odsetek badanych oceniających tę instytucję negatywnie.



Wykres 11. Oceny działalności sądów w latach 2006-2021



Źródło: Oprac. własne na podstawie: CBOS 2021, *Oceny działalności instytucji publicznych*.

Zwolennicy Zjednoczonej Prawicy niezmiennie przodują w pozytywnej ocenie prokuratury. Instytucję tę najgorzej oceniają wyborcy Lewicy, Koalicji Obywatelskiej oraz Polski 2050 Szymona Hołowni, pozostają też najbardziej zdecydowani w swej opinii. Najwyższe noty wystawili sądom wyborcy Lewicy oraz Koalicji Obywatelskiej, zaś najniższe, deklasujące nawet zwolenników obozu rządowego – sympatycy Konfederacji Wolność i Niepodległość<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej. 2021. *Oceny działalności instytucji publicznych*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_038\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_038_21.PDF) [dostęp: 19.08.2021]

# Niezawistość

Jak podkreśla się w piśmiennictwie, próżno szukać definicji sędziowskiej niezawisłości samej w sobie. Jej istotę określa się poprzez jednoczesne spełnienie szeregu gwarancji ustrojowych, procesowych i socjalnych, podlegających ścisłej regulacji prawnej<sup>19</sup>. W myśl art. 178. Konstytucji RP *sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (ust. 1), sędziom zapewnia się warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków (ust. 2), a ponadto sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.*

Praktyczne spełnienie zasady sędziowskiej niezawisłości przejawia się tym, iż sprawując urząd, sędzia pozostaje wolny od nacisków pochodzących od stron postępowania, organów państwowych czy sił politycznych. Treść orzeczenia nie może stanowić podstawy pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności, musi natomiast opierać się na zgromadzonym materiale dowodowym, racjach przedstawionych przez strony oraz na wiedzy i doświadczeniu życiowym sędziego<sup>20</sup>. Tym samym *szczególną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co może m.in. polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz (...)*<sup>21</sup>.

## Nieusuwalność sędziów

Nieusuwalność sędziów jest ważną gwarancją sprzyjającą ich niezawisłości. Dlatego zgodnie z polską konstytucją sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony. Sędzia może być usunięty z urzędu wyłącznie na mocy orzeczenia sądu.

Wraz z powołaniem w ramach struktury Sądu Najwyższego wyspecjalizowanej Izby Dyscyplinarnej i zapewnieniem jej nowo powołanymi sędziami, pojawiły się poważne wątpliwości dotyczące skuteczności gwarancji nieusuwalności sędziego z urzędu. Ostateczny wyrok w sprawach dyscyplinarnych mieli bowiem od 2018 roku wydawać wyłącznie sędziowie wyłonieni przez Krajową Radę Sądownictwa złożoną już w większości

---

<sup>19</sup> Paweł Wiliński, Piotr Karlik [w:] Marek Safjan, Leszek Bosek (red.). 2016. *Konstytucja RP. Tom II*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 1020-1021.

<sup>20</sup> Anna Chmielarz-Grochal [w:] Dariusz Górecki (red.). 2019. *Polskie prawo konstytucyjne*, wyd. VI. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 254.

<sup>21</sup> Bogumił Naleziński [w:] Piotr Tuleja (red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer, s. 178.

z osób wskazanych przez konkretną większość sejmową i powołanych przez konkretnego prezydenta wywodzącego się z tego samego środowiska politycznego.

Teoretycznie nie jest to sposób wyboru zupełnie niespotykany w państwach demokratycznych. Inny organ władzy sądowniczej w Polsce – Trybunał Konstytucyjny – także obsadzany jest przez sejmową większość. W USA sądy federalne, na czele z Sądem Najwyższym, także są obsadzane przez prawników wskazanych przez urzędującego prezydenta przy aprobacie Senatu. Jednak w obu przypadkach nie zdarza się, aby cały skład sądu wyłoniony został w trakcie tej samej kadencji, a więc wyłącznie przez jedno stronnictwo polityczne. Obsadzenie całej Izby Dyscyplinarnej nowo powołanymi sędziami, przy wcześniejszym wyborze większości członków KRS przez zwykłą większość sejmową, naruszało zasadę równowagi wpływu różnych środowisk politycznych na obsadę organu władzy sądowniczej.

Takie ukształtowanie Izby Dyscyplinarnej mogło w uzasadniony sposób delegitymizować ten organ i wzbudzać obawę, że brak pluralizmu będzie skutkował stronniczością sędziów. Przynajmniej z punktu widzenia tej części opinii publicznej, która nie głosowała na aktualnie rządzącą koalicję. Tymczasem obiektywizm sądów dyscyplinarnych jest szczególnie ważny zarówno z punktu widzenia rozliczalności przedstawicieli władzy sądowniczej, jak i ochrony przed próbami wpływania na nich przez organy państwa uprawnione do wszczynania postępowań sądowych mogących skutkować usunięciem sędziego z urzędu – rzeczników dyscyplinarnych czy prokuraturę. Organy te nie są z kolei niezależne, ale albo kierowane, albo wybierane przez osobę pełniącą funkcję Ministra Sprawiedliwości. Stało się to zresztą także na skutek zmian wprowadzonych po objęciu władzy przez aktualną koalicję. Obawy wzmacniały działania tych organów, które w wielu wątpliwych sprawach kierowały wobec sędziów wypowiedających się publicznie krytycznie wobec zmian w sądownictwie działania mogące skutkować ukaraniem lub nawet pozbawieniem urzędu.

Chociaż dotychczasowe orzecznictwo Izby Dyscyplinarnej SN nie potwierdziło wspomnianych obaw, to sam sposób powołania osób do tej izby w strukturalny sposób obniżył poziom gwarancji nieusuwalności i niezawisłości sędziów podlegających jej jurysdykcji. Stanowisko to wyraził sam Sąd Najwyższy w wyroku z 5 grudnia 2019 roku<sup>22</sup> oraz uchwale trzech połączonych Izb: Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 23 stycznia 2020 roku<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Wyrok SN z 5 grudnia 2019 r., Sygn. akt III PO 7/18

<http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20po%207-18-2.pdf> [dostęp 24.08.2021]

<sup>23</sup> Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., Sygn. akt BSA I-4110-1/20

Do takich wniosków doszedł też Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W wyroku z 22 lipca 2021 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł bowiem, iż wydając wyrok w sprawie dyscyplinarnej adwokat Joanny Reczkowicz Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, naruszyła jej prawo do rozpoznania sprawy przez sąd ustanowiony ustawą zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>24</sup>.

Z kolei 15 lipca 2021 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził niezgodność Izby Dyscyplinarnej z prawem unijnym<sup>25</sup>. Niewykonanie wyroku przez Polskę, zgodnie z zapowiedziami Komisji Europejskiej, będzie wiązało się z konsekwencjami finansowymi. W rezultacie lider rządzącej koalicji – Jarosław Kaczyński – zapowiedział likwidację Izby Dyscyplinarnej w obecnym kształcie.

## Konkursy na wolne stanowiska sędziowskie

Przejrzystość procedury powoływania i awansowania sędziów jest jednym z kluczowych czynników warunkujących ich niezawisłość. Stosowanie porównywalnych kryteriów oceny kandydatów i przestrzeganie transparentności procesu decyzyjnego znacznie utrudnia obsadzanie stanowisk sędziowskich osobami zależnymi od rozmaitych grup interesu. Z kolei brak zaufania do procedury stanowi ważny sygnał o możliwym zagrożeniu dla sędziowskiej niezawisłości i może przełożyć się na niski poziom zaufania do całego wymiaru sprawiedliwości.

Rozpatrywanie kandydatur na stanowiska sędziów sądów każdego szczebla oraz przedstawianie Prezydentowi RP wniosków o ich powołanie jest wyłączną kompetencją Krajowej Rady Sądownictwa. Bez wielkiej przesady można stwierdzić, iż zmiana składu osobowego Rady w kwietniu 2018 roku nastąpiła w atmosferze skandalu. Kontrowersje dotyczyły zarówno skrócenia kadencji poprzedniej obsady KRS, jak i selekcji jej nowych członków.

---

[http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf#xd\\_co\\_f=MWM4YTQxMWQ0MDg3OC00ZDJkLWlzMzEtY2VlbnVkbMTgwYjMy~](http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf#xd_co_f=MWM4YTQxMWQ0MDg3OC00ZDJkLWlzMzEtY2VlbnVkbMTgwYjMy~) [dostęp 24.08.2021]

<sup>24</sup> Wyrok 43447/19 Reczkowicz przeciwko Polsce z 22 lipca 2021 r.

<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-13371%22%5D%7D> [dostęp 24.08.2021]

<sup>25</sup> Wyrok C-791/19 Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r. - Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=PL&num=C-791/19> [dostęp 24.08.2021]

Z opublikowanego w lutym 2020 roku komunikatu z badań CBOS „Polacy o zmianach w sądownictwie”<sup>26</sup> wynika, że KRS cieszy się wyjątkowo niskim społecznym zaufaniem – deklaruje je zaledwie 15% badanych. Niestety, wcześniejsze badania – zarówno CBOS, jak i zrealizowane na zlecenie samej Rady – nie zawierają informacji na temat zaufania Polaków do tej instytucji, co uniemożliwia nam odniesienie się do jego poziomu w przeszłości.

Jak wynika z badań własnych Fundacji Court Watch Polska sposób prowadzenia konkursów na wolne stanowiska sędziowskie ulega stopniowej degradacji. Kryteria wyboru kandydatów nie są jasno komunikowane, a próba ich rekonstrukcji na podstawie uzasadnień uchwał KRS prowadzi do wniosku, że nie są one stałe. Uznaniowy charakter decyzji podejmowanych przez Krajową Radę Sądownictwa potwierdza coraz częstsze zjawisko nominowania do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Sądów Apelacyjnych sędziów orzekających wcześniej w najniższym szczeblu sądownictwa powszechnego, ale za to wyróżniających się przyjęciem wcześniej funkcji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, prezesa sądu czy zastępcy rzecznika dyscyplinarnego z rąk aktualnego ministra sprawiedliwości. W kolejnych konkursach startują członkowie obecnej KRS udzielając sobie wzajemnie poparcia. Rodzi to oczywiste wątpliwości odnośnie do obiektywizmu procesów nominacyjnych i niezawisłości sędziów, którzy swój awans zawdzięczają z dużym prawdopodobieństwem nie swoim kompetencjom, ale współpracy z władzą wykonawczą.

---

<sup>26</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, Polacy o zmianach w sądownictwie. Komunikat z badań. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_022\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_022_20.PDF) [dostęp: 19.08.2021]

## Źródła danych

- Centrum Badań i Opinii Społecznych. 2017. *Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_031\\_17.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_031_17.PDF)
- Centrum Badania Opinii Społecznej. 2020. *Polacy o zmianach w sądownictwie*. [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_022\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_022_20.PDF)
- Centrum Badania Opinii Społecznej. 2020. *Zaufanie społeczne* [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_043\\_20.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_043_20.PDF)
- Centrum Badania Opinii Społecznej. 2021. *Oceny działalności instytucji publicznych*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_038\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_038_21.PDF)
- *Impunity levels in the world. Global Impunity Index 2020 (GII-2020)*; <https://issuu.com/webudlap/docs/global-impunity-index-2020>
- Komisja Europejska. 2020. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0306&from=PL>
- World Economic Forum. 2018. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>
- World Economic Forum. 2019. *The Global Competitiveness Report 2019* [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)
- World Justice Project. 2020. *Rule of Law Index*, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf)
- World Justice Project. 2019. *Rule of Law Index*, [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf)
- Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Ministerstwo Sprawiedliwości. 2021. *MST VIII – Stabilność załatwiania*

*spraw apelacyjnych w sądach powszechnych - za rok 2020,*

<https://www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne-w-tym-pliki-dostepne-cyfrowo/2020/download,3828,2.html>

- Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich, Ministerstwo Sprawiedliwości. 2021. *Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2020,*  
<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,52.html>

# Spis wykresów

Wykres 1. Proporcja apelacji do wyroków wydanych przez sądy I instancji w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych w wybranych latach .....	4
Wykres 2. Odsetek sądów, w których obowiązywały wybrane ograniczania lub zakaz uczestnictwa publiczności w jawnych rozprawach sądowych – zmiany w czasie (N=392)	11
Wykres 3. Czas trwania procesowych postępowań sądowych w I instancji – 2020 r.....	13
Wykres 4. Procesowe postępowania sądowe w latach 2017-2020 według czasu trwania w I instancji.....	14
Wykres 5. Szacunkowy czas potrzebny na rozpatrzenie procesowych spraw cywilnych i handlowych we wszystkich instancjach sądowych w 2018 r. (pierwsza, druga i trzecia instancja/w dniach) .....	15
Wykres 6. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie administracyjnych spraw procesowych we wszystkich instancjach w 2018 r. (w dniach) .....	15
Wykres 7. Postrzegana przez społeczeństwo niezależność sądów i niezawisłość sędziów w poszczególnych krajach Unii Europejskiej 2016-2020.....	17
Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie: <i>Czy, ogólnie rzecz biorąc, popiera Pan(i) zmiany w wymiarze sprawiedliwości wprowadzone przez rządy PiS w poprzedniej i obecnej kadencji, czy też jest Pan(i) im przeciwny(a)?</i> .....	18
Wykres 9. Odpowiedź na pytanie: <i>Które z poniższych stwierdzeń najlepiej opisują zmiany w wymiarze sprawiedliwości? (badani mogli wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi)</i> .....	19
Wykres 10. Postrzeganie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa w krajach Unii Europejskiej.....	21
Wykres 11. Oceny działalności sądów w latach 2006-2021.....	24





# O Fundacji Court Watch Polska

Fundacja Court Watch Polska prowadzi badania, monitoringi i działania edukacyjne mające na celu poprawę jakości służby, jaką pełnią w Polsce sądy i doprowadzenie do wzrostu społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Główną metodą działań Fundacji jest „Obywatelski Monitoring Sądów” w ramach którego już ponad 3 tysiące wolontariuszy odwiedziło swoje lokalne sądy i przekazało Fundacji ponad 40 tysięcy obserwacji rozpraw.

## **Kontakt do Fundacji:**

Fundacja Court Watch Polska

ul. Moniuszki 5/8, 87-100 Toruń

[www.courtwatch.pl](http://www.courtwatch.pl)

[info@courtwatch.pl](mailto:info@courtwatch.pl)

Raport powstał dzięki wsparciu Darczyńców. Jeśli chcesz zostać jednym z nich i wspierać działania Fundacji Court Watch Polska wejdź na stronę [www.courtwatch.pl/wesprzyj](http://www.courtwatch.pl/wesprzyj)