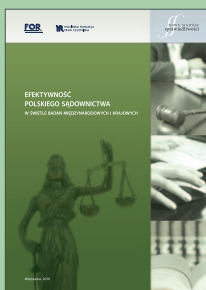


**EFEKTYWNOŚĆ  
POLSKIEGO SĄDOWNICTWA  
W ŚWIELE BADAŃ MIĘDZYNARODOWYCH I KRAJOWYCH**





**Autorzy:**

Jarosław Bełdowski  
Magdalena Ciżkowicz  
Dawid Sześciło

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, 2010 r.

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[www.hfhr.org.pl](http://www.hfhr.org.pl)



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Projekt jest realizowany ze środków otrzymanych od Fundacji im. Stefana Batorego

# SPIS TREŚCI

<b>Synteza</b>	<b>3</b>
1. <b>Wprowadzenie – sądy w oczach obywateli</b>	<b>4</b>
2. <b>Jak mierzyć efektywność sądownictwa?</b>	<b>5</b>
3. <b>Ile kosztuje wymiar sprawiedliwości w Polsce?</b>	<b>5</b>
4. <b>Ile czasu trwają postępowania sądowe w Polsce?</b>	<b>11</b>
5. <b>Podsumowanie</b>	<b>13</b>
<b>Załącznik: Metodologia badań nad sądownictwem na świecie</b>	<b>14</b>
<b>Wybrane źródła</b>	<b>18</b>



## Synteza

1. Wymiar sprawiedliwości, w szczególności sądy, negatywnie ocenia ponad 40 proc. Polaków. Uważają oni, że polskie sądy działają nierzetelnie, stronnico, a także są zbyt kosztowne dla podatnika. Z drugiej strony, w debacie pokutuje od lat kilka mitów na temat przyczyn słabości sądownictwa. Mówi się przede wszystkim o jego niedofinansowaniu i niedostatkach kadrowych (zbyt mała liczba sędziów i personelu pomocniczego) oraz o opóźnieniach w postępowaniach sądowych w całej Polsce.
2. Tymczasem dane zgromadzone w ramach badań międzynarodowych w połączeniu z informacjami Ministerstwa Sprawiedliwości przeczą powyższym tezom. W 2006 r. Polska znalazła się na 6. miejscu wśród krajów należących do Rady Europy pod względem udziału zsumowanych wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości w Produkcie Krajowym Brutto *per capita*, wyprzedzając takie kraje jak Niemcy (11 miejsce) czy Hiszpania (20 miejsce). Wyniki te skłaniają do pytań o dokładną strukturę wydatków publicznych i efektywność gospodarowania dostępnymi środkami na wymiar sprawiedliwości.
3. Poziom zatrudnienia w polskich sądach jest relatywnie wysoki. Fakt, że nie przekłada się to na efektywność działania sądów może wynikać z dwóch przyczyn: (a) nadmiaru stanowisk funkcyjnych obsadzonych przez sędziów i odrywających ich od orzekania; (b) braku systemu zarządzania obciążeniami nakładanymi na sędziów, zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i pojedynczego sądu.
4. Przewlekłość postępowań sądowych to od lat jeden z najważniejszych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości. Nie dotyczy on jednak w równym stopniu wszystkich sądów (przynajmniej gdy chodzi o sądy gospodarcze). Czas trwania postępowań w różnych okręgach sądowych jest bardzo zróżnicowany. Może to oznaczać, że sieć sądów i rozkład zatrudnienia nie jest dostosowany do obciążeń mierzonych liczbą i stopniem skomplikowania wpływających spraw.
5. Rozwiązanie zasygnalizowanych w raporcie problemów nie wymaga żadnej legislacyjnej „rewolucji”. Wiele można zmienić dzięki sprawnemu zarządzaniu z poziomu Ministerstwa Sprawiedliwości. Warunkiem powodzenia reformy jest jednak oparcie jej na rzetelnych badaniach i dowodach. Zaprezentowane w raporcie dane powinny służyć jako punkt wyjścia do tego rodzaju inicjatywy.

## 1. Wprowadzenie – sądy w oczach obywateli

W debacie publicznej od wielu lat pojawiają się krytyczne głosy pod adresem polskich sądów i innych instytucji wymiaru sprawiedliwości. Potwierdzenie tych opinii przynoszą badania opinii publicznej przeprowadzone na przełomie 2008 i 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>1</sup>. W badaniach tych polski wymiar sprawiedliwości negatywnie oceniło 44 proc. ankietowanych, a pozytywnie – 37 proc. badanych. Najmniejsze zaufanie Polacy mają do prokuratury (42,3 proc.) oraz sędziów (41 proc.) i sądów (40,9 proc.). Wedle opinii autorów raportu z badania „głównymi czynnikami decydującymi o niepochebnych opiniach respondentów są: poczucie niesprawiedliwego orzecznictwa organów wymiaru sprawiedliwości (70,9 proc.), opinie o nierzetelnie wykonywanej pracy (69,3 proc.), a także przekonanie 65 proc. badanych o stronniczości i braku niezawisłości tych organów. Niewiele mniej wskazań odnosi się do słabej efektywności oraz zbyt wysokich nakładów finansowych ponoszonych na funkcjonowanie organów wymiaru sprawiedliwości (po 63 proc.)<sup>2</sup>.”

Z diagnozą tą trudno polemizować. Dużo więcej wątpliwości towarzyszy jednak ocenie przyczyn takiego stanu i środków zaradczych. W ciągu kilkunastu lat utrzymało się w związku z tym kilka mitów. Najważniejszy z nich głosi, że droga do reformy wymiaru sprawiedliwości wiedzie w pierwszej kolejności przez systematyczne podnoszenie wydatków publicznych na ten cel. Towarzyszy temu przekonanie o konieczności zbliżania wymiaru sprawiedliwości do obywatela poprzez zwiększanie liczby sądów, nawet jeśli miałyby tam orzekać tylko kilku sędziów. Drugim mitem jest deficyt zatrudnienia w sądach, zarówno jeśli chodzi o sędziów, jak i personel pomocniczy. Trzecim zaś, że postępowania sądowe trwają bardzo długo we wszystkich sądach w Polsce.

Prezentowany raport pozwala skonfrontować te przekonania z danymi zawartymi w międzynarodowych badaniach systemów sądowniczych. Pozwalają one oceniać polskie sądownictwo w porównaniu z innymi i zweryfikować przynajmniej niektóre poglądy dotyczące przyczyn jego niskiej efektywności.

<sup>1</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości, *Badanie opinii publicznej na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem*, Warszawa, luty 2009.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 11.

## 2. Jak mierzyć efektywność sądów?

Pojęcie „efektywności” wywodzi się z ekonomii i nauk o zarządzaniu, ale coraz częściej jest też wykorzystywane do oceny funkcjonowania instytucji publicznych, w tym sądów i innych instytucji wymiaru sprawiedliwości<sup>3</sup>. Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku toczy się ogólnoświatowa dyskusja na temat metod badania efektywności wymiaru sprawiedliwości i doboru wskaźników, które pozwalają mierzyć i oceniać „produkty” sądownictwa (*output*)<sup>4</sup>. Na potrzeby tego raportu uznać można jednak za wystarczające poddanie analizie tylko dwóch najistotniejszych czynników składających się na efektywność sądownictwa:

- a. kosztów funkcjonowania sądów;
- b. czasu, jakiego sądy potrzebują do rozstrzygnięcia sprawy<sup>5</sup>.

Raport opiera się na analizie danych gromadzonych w ramach dwóch projektów badawczych:

- a. badania „European Judicial Systems” (EJS) realizowanego przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Sądownictwa Rady Europy (CEPEJ); oraz
- b. badania „Doing Business” (DB) realizowanego przez Bank Światowy<sup>6</sup>.

Dane zgromadzone w ramach badań EJS i DB zostały porównane z informacjami gromadzonymi przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które pozwalają uzupełnić i zinterpretować wyniki badań międzynarodowych. Powyższe dane nie dają jednak pełnego obrazu wymiaru sprawiedliwości. Niezbędnym elementem jego oceny musi być bowiem nie tylko badanie efektywności, ale także przestrzeganie standardów rządów prawa (*rule of law*), przede wszystkim niezawisłości sędziów, niezależności od nacisków władzy wykonawczej i ustawodawczej. Te czynniki wymykają się jednak pomiarom opartych na „twardych” danych ilościowych.

## 3. Ile kosztuje wymiar sprawiedliwości w Polsce?

Analiza kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest elementem badań EJS. Zajęto się tam porównaniem poziomu wydatków publicznych na szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuratura, pomoc prawna). Ponadto, CEPEJ analizuje także inny czynnik wpływający na wydatki publiczne na sądownictwo – zatrudnienie sędziów i personelu pozasądownictwa.

Biorąc pod uwagę procentowy udział zsumowanych wydatków na sądy i pomoc prawną w budżecie państwa, w raporcie EJS obejmującym dane za 2002 r. Polska znalazła się na drugim miejscu (za Norwegią), przy czym o ile procentowy udział wydatków na sądy w obu państwach był niemal równy (ok. 1,9 proc. wszystkich wydatków budżetu państwa), to Norwegia zdecydowanie wyprzedzała Polskę w wydatkach

<sup>3</sup> Raport ograniczony jest do danych dotyczących tylko centralnego ognia systemu wymiaru sprawiedliwości – sądów. Z przyczyn metodologicznych (brak dostatecznej liczby danych porównawczych) oraz praktycznych (ograniczona objętość opracowania) pominięto inne istotne instytucje, np. prokuraturę.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. V. Rosales-Lopez, *Economics of court performance: an empirical analysis*, European Journal of Law and Economics, 2008, nr 25, s. XVI-XXX.

<sup>5</sup> W raporcie pominięta została kwestia jakości oferowanych usług mierzona przede wszystkim wskaźnikiem orzeczeń sądów, które nie zostały zaskarżone albo w wyniku zaskarżenia zostały utrzymane w mocy w wyższej instancji.

<sup>6</sup> Omówienie powyższych badań i ich metodologii znajduje się w załączniku.

na pomoc prawną (ponad dziesięciokrotnie wyższe).<sup>7</sup> Relacja zagregowanych wydatków na sądy, prokuraturę i pomoc prawną do PKB *per capita* jest w Polsce znacznie wyższa niż we wszystkich najlepiej rozwiniętych państwach Unii Europejskiej (Tabela 1).

Tabela 1. Państwa o najwyższych wskaźnikach wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuratura, pomoc prawna) w 2006 r. – 20 państw Rady Europy o najwyższych procentowym poziomie wydatków

Udział zsumowanych wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuratura, pomoc prawna) w Produkcie Krajowym Brutto per capita (2006 r.)	
Państwo	Udział wydatków w PKB per capita [%]
1. Bośnia i Hercegowina	0,85
2. Chorwacja	0,76
3. Czarnogóra	0,59
4. Irlandia Płn.	0,58
5. Polska	0,55
6. Macedonia	0,51
7. Słowenia	0,5
8. Ukraina	0,49
9. Węgry	0,44
10. Bułgaria	0,38
11. Niemcy	0,38
12. Litwa	0,37
13. Rosja	0,37
14. Wielka Brytania – Anglia i Walia	0,35
15. Monako	0,34
16. Szkocja	0,33
17. Gruzja	0,32
18. Słowacja	0,32
19. Łotwa	0,31
20. Hiszpania	0,3

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems 2008...*, s. 45.

Dane dotyczące środków finansowych, jakimi dysponuje polski wymiar sprawiedliwości na tle innych państw przeczą tezie o jego poważnym niedofinansowaniu. Skłaniają raczej do pytań o dokładną strukturę wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości i efektywność gospodarowania dostępnymi środkami.

<sup>7</sup> CEPEJ, *European Judicial Systems 2002...*, s. 22. W kolejnych edycjach badania zrezygnowano z określania poziomu wydatków na sądownictwo poprzez odniesienie do wielkości budżetu państwa na rzecz jego udziału w Produkcie Krajowym Brutto per capita. Ponadto, zaczęto uwzględniać wydatki na funkcjonowanie prokuratury. Nie pozbawiło to jednak Polski wiodącego miejsca wśród europejskich liderów pod względem wydatkowania na wymiar sprawiedliwości.



## Zatrudnienie w sądach

CEPEJ analizuje poziom zatrudnienia zarówno sędziów, jak i pozostałych pracowników w sądownictwie. Podstawowym miernikiem w odniesieniu do sędziów od początku jest liczba sędziów zawodowych (a więc z wyłączeniem np. polskich ławników<sup>8</sup>) na 100 tys. mieszkańców (por. Tabela 2). Pozostałych pracowników sądów można ująć jako jednolitą grupę również przedstawianą w odniesieniu do liczby mieszkańców (tabela 4). Dodatkowo w raportach z 2006 i 2008 r. podzielono kategorię pracowników niebędących sędziami na następujące kategorie: (i) rechstpfligers – urzędnicy dysponujący pewną niezależnością i wykonujący zadania orzecznicze określone prawem (w Niemczech rechstpfligers, w Polsce – referendarze sądowi); (ii) osoby asystujące sędziom (asystenci, protokolanci); (iii) personel administracyjny, w szczególności pracownicy sekretariatów, osoby odpowiedzialne za sprawy finansowe; (iv) personel techniczny – pracownicy działów informatycznych, ochrona. Ponadto określono również jaki odsetek wśród wszystkich pracowników niebędących sędziami stanowią poszczególne kategorie pracowników<sup>9</sup>.

Tabela 2. Poziom zatrudnienia sędziów na 100 tys. mieszkańców (2006 r.) – 20 państw Rady Europy o najwyższym poziomie zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców.

Poziom zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)	
Państwo	Liczba sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców
1. Monako	54,5
2. Słowenia	50
3. Chorwacja	43,3
4. Czarnogóra	37,2
5. Luksemburg	36,8
6. Serbia	33,8
7. Macedonia	30,6
8. Czechy	29,1
9. Grecja	28,4
10. Węgry	28,2
11. Andora	27,1
12. Polska	25,8
13. Słowacja	24,8
14. Niemcy	24,5
15. Bułgaria	23,7
16. Łotwa	22,2
17. Bośnia i Hercegowina	22
18. Litwa	21,5
19. Rosja	21,5
20. Irlandia Płn.	21,5

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems 2008...*, s. 110.

<sup>8</sup> Kategoria sędziów niezawodowych również była przedmiotem badania przez CEPEJ, jednak z uwagi na duże zróżnicowanie występujące w państwach europejskich w odniesieniu do tego rodzaju stanowisk, dane ich dotyczące trudno ocenić jako szczególnie wartościowe.

<sup>9</sup> CEPEJ, *European Judicial Systems 2008...*, s. 121. Należy przy tym zastrzec, że część państw nie zdecydowała się na przekazanie danych z rozbiorem na poszczególne kategorie personelu sądowego. Ponadto jedynie w kilku państwach, w tym w Polsce, występuje funkcja referendarza sądowego.

Tabela 3. Poziom zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców (2006 r.) – 20 państw Rady Europy o najwyższym poziomie zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców.

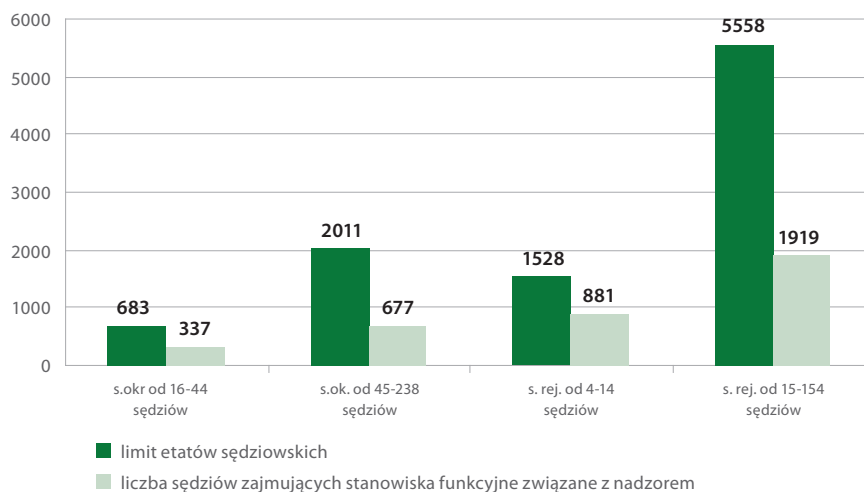
Poziom zatrudnienia personelu pozasądziowskiego na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)	
Państwo	Liczba pracowników niebędących sędziami na 100 tys. mieszkańców
1. Chorwacja	161
2. Serbia	144
3. Monako	142
4. Czarnogóra	140
5. Słowenia	135
6. Macedonia	101
7. Hiszpania	93
8. Malta	87
9. Czechy	87
10. Polska	83
11. Słowacja	79
12. Węgry	79
13. Litwa	77
14. Estonia	76
15. Niemcy	70
16. Portugalia	68
17. Bośnia i Hercegowina	67
18. Łotwa	63
19. Grecja	58
20. Austria	57

Źródło: CEPEJ, *European Judicial Systems 2008...*, s. 120.

Wnioski płynące z przedstawionych danych podają w wątpliwość pogląd o deficycie zatrudnienia w polskich sądach, w szczególności w odniesieniu do osób uczestniczących w procesie orzekania – sędziów i osób im asystujących. Polska na tle innych państw europejskich sytuuje się bowiem w czołówce najliczniej obsadzonych systemów sądowniczych. Jakże są w tej sytuacji podstawy twierdzenia, że na niewydolność polskiego sądownictwa wpływa zbyt niskie zatrudnienie? Jednym z powodów może być nadmiar tzw. etatów funkcyjnych w sądach, które odciągają sędziów od orzekania. Z danych gromadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, iż w polskich sądach liczba stanowisk funkcyjnych zajmowanych przez sędziów<sup>10</sup> jest znacząca.

<sup>10</sup> Etaty funkcyjne obejmują obszerny katalog stanowisk związanych z różnorodnymi zadaniami, głównie natury administracyjnej i nadzorczej. Sędziowie mogą piastować m.in. funkcje podsekretarza stanu w MS, dyrektora lub zastępcy dyrektora departamentu lub biura w MS, dyrektora lub zastępcy dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, dyrektora Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, prezesa sądu, wiceprezesa sądu, rzecznika dyscyplinarnego, przewodniczącego lub zastępcy przewodniczącego wydziału w sądzie, wizytatora, kierownika sekcji w sądzie, rzecznika prasowego i inne.

Wykres 1. Liczba stanowisk funkcyjnych w polskich sądach oraz limity etatów sędziowskich.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

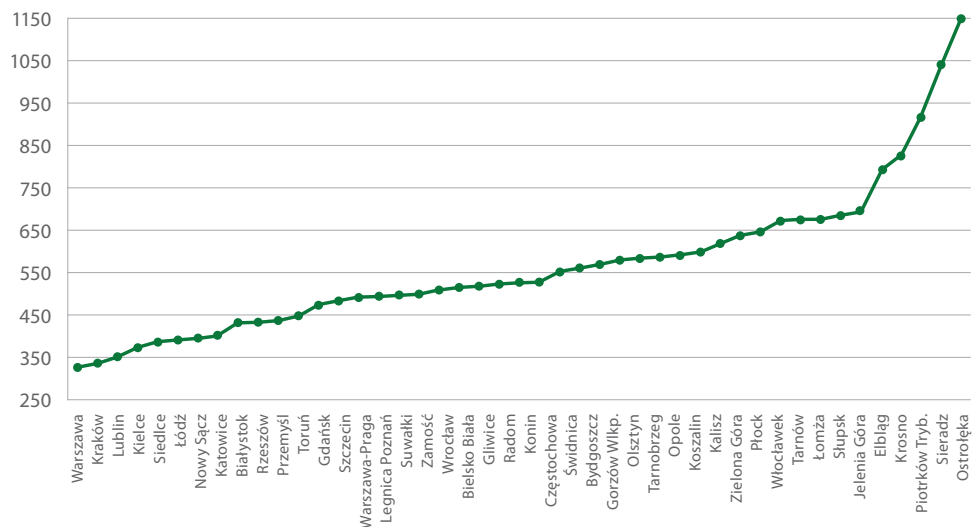
Na Wykresie 1 można zauważyć, że, szczególnie w przypadku małych jednostek, stosunek liczby sędziów zajmujących stanowiska funkcyjne do ilości etatów sędziowskich jest wysoki. Taki stan rzeczy wynika między innymi ze sposobu organizacji sądów, w których to właśnie sędziowie zajmują stanowiska związane z zarządzaniem jednostką i jej wydziałami. Jednocześnie bodźce finansowe w postaci dodatków funkcyjnych skłaniają sędziów do obejmowania tych etatów. Zajmowanie stanowiska funkcyjnego wiąże się jednak z dodatkowymi obowiązkami. W konsekwencji, skróceniu ulega czas jaki sędziowie mogą przeznaczyć na orzekanie. Dlatego też redukcja liczby etatów funkcyjnych lub bardziej restrykcyjne warunki ich łączenia z etatem sędziowskim, mogą wpłynąć na poprawę funkcjonowania sądów.

Kolejnym czynnikiem wywierającym negatywny wpływ na efektywność sądownictwa mogą być duże różnice w obciążeniu pracą przeciętnego sędziego w różnych sądach. Taki stan rzeczy może być wynikiem dwóch zjawisk: zróżnicowanej liczby spraw przypadających na jednego sędziego wpływających do poszczególnych sądów oraz nierównomiernym obciążeniem pracą sędziów wewnątrz jednostki. Jak wynika z prezentacji zamieszczonej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>11</sup>, różnice w ilości spraw do rozpatrzenia w ciągu roku, przypadających na etat sędziowski w poszczególnych typach sądów, są w niektórych przypadkach bardzo duże. Przykładowo, w wydziałach karnych sądów rejonowych, obciążenie pracą waha się między 77 a 479 sprawami na etat sędziowski na rok (przy średniej wynoszącej 170). Najwyższe jednak dysproporcje można zaobserwować w wydziałach pracy i ubezpieczeń społecznych, gdzie liczba spraw na jeden etat sędziowski różni się pomiędzy najbardziej i najmniej obciążonym pracą sądem ponad 35-krotnie.

Również w przypadku sądów okręgowych widoczne są różnice w obciążeniach poszczególnych jednostek pracą. Przyjmując za miarę tej wielkości stosunek ilości wpływających spraw do liczby sędziów nie zajmujących stanowisk funkcyjnych związanych z nadzorem, zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi sądami przedstawia poniższy wykres:

<sup>11</sup> [www.ms.gov.pl/aktual/usp.prezentacja.pdf](http://www.ms.gov.pl/aktual/usp.prezentacja.pdf), 3.09.2009 r.

Wykres 2. Liczba spraw przypadająca do rozpatrzenia na jednego sędziego liniowego.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Jak łatwo zauważyć różnice w liczbie spraw przypadających na jednego sędziego liniowego są znaczne. Najniższe wartości tej zmiennej notowane były w Sądach Okręgowych Warszawy, Krakowa i Lublina, które należały do sądów o największej liczbie napływających spraw (odpowiednio 56 344, 34 000 oraz 28 900). Natomiast w przypadku sądów o największym obciążeniu pracą dominowały jednostki o niewielkiej liczbie nowych spraw (do SO w Ostrołęce wpłynęło 5 755 spraw, do sądu sieradzkiego – 7 300, piotrkowskiego – 11 000). Wynika to stąd, iż różnice w ilości spraw do rozpatrzenia przypadających na jednego sędziego, są rezultatem niedostosowania liczby zatrudnionych sędziów niefunkcyjnych do ilości wniosków wpływających do danego sądu. Nie oznacza to jednak, iż w przypadku SO w Ostrołęce czy Sieradzu liczba etatów sędziowskich jest zbyt mała, a jedynie, że ilość stanowisk funkcyjnych jest zbyt duża w stosunku do etatów niefunkcyjnych.

Z badań CEPEJ wynika, że poziom zatrudnienia w polskich sądach – zarówno sędziów, jak i personelu pomocniczego czy administracyjnego – jest relatywnie wysoki. Fakt, że nie przekłada się to na efektywność działania sądów może wynikać z dwóch przyczyn: (a) nadmiaru stanowisk funkcyjnych obsadzonych przez sędziów i odrywających ich od orzekania; (b) braku systemu zarządzania obciążeniami nakładanymi na sędziów, zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i pojedynczego sądu.

#### 4. Ile czasu trwają postępowania sądowe w Polsce?

Nadmierna długość postępowań przed polskimi sądami to problem, na który od dawna zwracają uwagę uczestnicy i obserwatorzy polskiego wymiaru sprawiedliwości<sup>12</sup>. Jest on również dostrzegany w pracach Rady Europy, a w szczególności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Z ponad 550 wyroków stwierdzających naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) przez Polskę, które zapadły do 1 stycznia 2009 r.<sup>13</sup>, można szacować, że ok. 1/3 stanowią wyroki dotyczące naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC)<sup>14</sup>.

Badania CEPEJ potwierdzają również fakt opóźnień w postępowaniach sądowych w Polsce. CEPEJ w tym zakresie opiera się na badaniu długości postępowań w czterech typowych sprawach: (1) o orzeczenie rozvodu (postępowanie cywilne); (2) z zakresu prawa pracy – w związku ze zwolnieniem pracownika; (3) o rozbój (postępowanie karne); oraz (4) o zabójstwo (sprawa karna)<sup>15</sup>. Niestety, rzetelna ocena porównawcza problemu przewlekłości postępowań jest utrudniona z uwagi na brak pełnych informacji. W każdym z dotychczas wydanych raportów CEPEJ pojawiają się wyłącznie dane z części państw, w dodatku często niekompletne.

Niemniej na ich podstawie można stworzyć sobie obraz problemu przewlekłości postępowań sądowych w Polsce. W ciągu czterech lat (2002-2006) udało się ograniczyć o ok. 100 dni średnią długość postępowania w sprawach rozwodowych w pierwszej instancji (z ok. 300 dni<sup>16</sup> do 179 dni<sup>17</sup>). W dalszym ciągu jednak daleko polskim sądom do wyników liderów tego rankingu, np. Holandii (25 dni), Litwy (39 dni) czy Danii (90 dni)<sup>18</sup>. W przypadku pozostałych spraw analizowanych przez CEPEJ, polskie Ministerstwo Sprawiedliwości nie przedstawiło odpowiednich danych lub też zrezygnowano w CEPEJ ze sporządzania zestawienia z uwagi na zbyt niską liczbę odpowiedzi państw.

Problem przewlekłości postępowań przed polskimi sądami potwierdzają również wyniki zawarte w „Doing Business” w odniesieniu do czasu dochodzenia należności umownych. Od początku badań DB w tym obszarze pozycja Polski tylko nieznacznie poprawiła się (z 1000 dni do 830 dni, które obejmują składanie pism procesowych, obsługę administracyjną, postępowanie sądowe i egzekucyjne). Trudno jednak uznać to za satysfakcjonujący wynik w porównaniu z innymi krajami należącymi do Rady Europy. Dotyczy to w szczególności długości postępowania jak i liczby procedur. Przykładowo to samo postępowanie co w Polsce składa się z mniejszej ilości etapów (30) i trwa o wiele krócej na Litwie (210 dni). Podobnie jest we Francji, w której 29 wydzielonych etapów postępowania (procedur) przekłada się na 331 dni do wyegzekwowanie należności.

<sup>12</sup> Por. A. Bodnar, M. Bernatt, *Wymiar sprawiedliwości [w:] Demokracja w Polsce 2007-2009*, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), Warszawa 2009, s. 100-102.

<sup>13</sup> Dane za *Country information: Poland*, <http://www.echr.coe.int/50/en/#countries-infos>.

<sup>14</sup> Szacunki na podstawie Committee of Ministers, *Interim Resolution ResDH(2007)28 concerning the judgments of the European Court of Human Rights in 143 cases against Poland (see Appendix II) relating to the excessive length of criminal and civil proceedings and the right to an effective remedy (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2007 at the 992nd meeting of the Ministers' Deputies)*. Treść rezolucji dostępna jest na stronie internetowej: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1115721&Site=CM>. Komitet Ministrów odnotował, że do czasu wydania rezolucji swój finał w Strasburgu znalazły 143 polskie sprawy, których przedmiotem było naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 EKPC) i prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPC). Zdecydowana większość z nich (ponad 130 spraw) dotyczyła przewlekłości postępowań cywilnych

<sup>15</sup> Postępowanie karne w sprawie zabójstwa zostało wprowadzone do badania po raz pierwszy w 2004 r.

<sup>16</sup> CEPEJ, *European Judicial Systems 2002...*, s. 53.

<sup>17</sup> CEPEJ, *European Judicial Systems 2008...*, s. 158.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 158.

Tabela 4. Dochodzenie należności z umów według DB 2010 (pozycja państw członkowskich Rady Europy w rankingu ogólnym)

Poziom zatrudnienia sędziów zawodowych na 100 tys. mieszkańców (2006 r.)			
Miejsce w rankingu cząstkowym DB dot. dochodzenia należności z umów	Czas (dni)	Procedury (liczba)	Koszt (% dochodu rocznego brutto na mieszkańca)
1. Luksemburg	321	26	19,2
2. Islandia	417	26	6,2
4. Norwegia	280	33	9,9
6. Francja	331	29	17,4
7. Niemcy	394	30	14,4
8. Finlandia	375	32	10,4
11. Austria	397	25	18,0
14. Węgry	395	33	13,0
15. Łotwa	309	27	23,1
17. Litwa	275	30	23,6
19. Rosja	281	37	13,4
21. Belgia	505	25	16,6
22. Mołdowa	365	31	20,9
23. Wielka Brytania	399	30	23,4
25. Portugalia	547	31	13,0
26. Azerbejdżan	237	39	18,5
27. Turcja	420	35	18,8
28. Dania	380	34	23,3
29. Szwajcaria	417	31	24,0
30. Holandia	514	25	24,4
*75 Polska	830	38	12,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www.doingbusiness.com](http://www.doingbusiness.com)

W tym miejscu należy jednak poczynić zastrzeżenie. Metodologia badania Doing Business opiera się na analizie danych dla Warszawy. Dotyczy to również procesu dochodzenia należności umownych. Przyjmuje się dla nich jako sąd właściwy – Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy. Nie można więc przyjmować, że 830 dni to czas niezbędny do wyegzekwowania należności w każdym polskim sądzie. Potwierdzają to wyliczenia Ministerstwa Sprawiedliwości zawarte w tabeli poniżej odnoszące się do wydziałów gospodarczych.

Tabela 5. Czas trwania (w miesiącach) spraw w sądach rejonowych

	sprawy gospodarcze procesowe		sprawy gospodarcze nakazowe	
	Okręg	Wartość	Okręg	Wartość
wartość minimalna	Tarnowski	1,6	Krośnieński	0,1
I kwartyl	Elbląski	2,3	Suwałski	1,1
II kwartyl	Gorzowski	3,3	Kielecki	1,5
III kwartyl	Lubelski	3,8	Rzeszowski	1,8
<b>Warszawa</b>	<b>Warszawski</b>	<b>4</b>	<b>Warszawski</b>	<b>3,4</b>
maksymalna wartość	Warszawsko-Prski	5,7	Warszawsko-Prski	4,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Przewlekłość postępowań sądowych to od lat jeden z najważniejszych problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości. Nie dotyczy on jednak w równym stopniu wszystkich sądów (przynajmniej gdy chodzi o sądy gospodarcze). Wskaźniki czasu trwania postępowania w sądach w różnych okręgach sądowych są bardzo zróżnicowane. Może to oznaczać, że sieć sądów i rozkład zatrudnienia nie jest dostosowany do obciążeń mierzonych liczbą i stopniem skomplikowania spraw wpływających do sądów.

## 5. Podsumowanie

Międzynarodowe badania porównawcze nie dają jednoznacznej diagnozy problemów polskiego sądownictwa. Pozwalają jednak wskazać na kilka nieuniknionych reform, które muszą zostać wprowadzone w polskim sądownictwie by stało się ono bardziej efektywne:

**(1) Nieefektywne zarządzanie środkami publicznymi na wymiar sprawiedliwości** – relatywnie wysoka suma wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości w połączeniu z jego niską efektywnością każe pilnie przyrzeć się sposobowi gospodarowania budżetem sądownictwa. „Dosypywanie” kolejnych milionów (miliardów) złotych do niesprawnego organizmu to prosta droga do zakonserwowania negatywnych zjawisk i hamulec dla działań zwiększających gospodarność w wykorzystywaniu środków publicznych.

**(2) Przerost etatów funkcyjnych pełnionych przez sędziów i odciągających ich od orzekania** – przedstawione w raporcie dane wskazują na zjawisko, które można określić jako „uciekanie” sędziów od orzekania na stanowiska funkcyjne. Jego przyczynę łatwo wskazać – pełnienie funkcji oznacza wyższe wynagrodzenie. Nieuniknionym skutkiem tego jest natomiast zmniejszenie liczby spraw rozpoznawanych przez sędziów „funkcyjnych”, zwiększenie obciążeń pozostałych sędziów, a w ostatecznym rozrachunku wydłużanie czasu rozpoznawania spraw. Innymi słowy, w polskim sądownictwie działa błędny system bodźców adresowanych do sędziów – zamiast premiować szybkość i sprawność orzekania, motywuje się sędziów do ubiegania się o etaty funkcyjne, które pozwalają na wyższe wynagrodzenia.

**(3) Brak systemu zarządzania obciążeniami poszczególnych sądów i sędziów** – przewlekłość postępowań dotyka polskie sądy w sposób zróżnicowany. Od wielu lat najgorzej po tym względem wygląda sytuacja w sądach warszawskich. Mimo to, trudno dostrzec skuteczny system zarządzania siecią sądów, a także obciążeniami poszczególnych sądów i sędziów, który zmniejszyłby zróżnicowanie pod względem czasu rozpoznawania spraw w różnych miejscach w Polsce.

Rozwiązanie każdego z trzech wskazanych wyżej problemów jest możliwe w zasadzie bez ingerencji ustawodawczej. Niezbędne są natomiast działania mniej efektowne – przede wszystkim kompleksowe badanie procesów zarządzania sądownictwem. Dopiero na podstawie tak sformułowanej diagnozy można przystąpić do programowania zmian<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Tego rodzaju praca analityczna jest wykonywana przez powołane w 2006 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości Biuro Analiz i Etatyżacji Sądownictwa. Nie jest jednak jasne czy jego praca jest odpowiednio wykorzystywana i czy rzeczywiście stanowi podstawę kształtowania polityki publicznej w Ministerstwie Sprawiedliwości.

## ZAŁĄCZNIK – Metodologia badań nad sądownictwem na świecie

Każde państwo prowadzi na mniejszą lub większą skalę badania podstawowych wskaźników funkcjonowania instytucji „trzeciej władzy”, w tym elementów pozwalających na ocenę ich efektywności. Na przykładzie Polski można stwierdzić, że analizy statystyczne dotyczące sądownictwa sporządzane przez Ministerstwo Sprawiedliwości koncentrują się na następujących obszarach:

- a. liczba spraw wpływających do sądów i ich struktura (sprawy karne, cywilne, rodzinne, itp.)<sup>20</sup>,
- b. liczba spraw rozpoznanych oraz spraw zaległych<sup>21</sup>.

Przygotowywane w ten sposób statystyki nie są jednak z reguły zestawiane z analogicznymi danymi pochodzącymi z innych państw. Ponadto rządy poszczególnych państw rzadko inicjują projekty badawcze wykraczające poza standardową działalność statystyczną. Wyjątkiem jest raport pt. „Ocena ławy sędowej w perspektywie międzynarodowej”, który został zrealizowany na zamówienie Holenderskiej Rady Sądownictwa<sup>22</sup>. W Polsce tego rodzaju badania są dotychczas domeną organizacji międzynarodowych i organizacji pozarządowych. Po pierwsze, wspomnieć należy o raporcie „Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów” przygotowanym przez Bank Światowy we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim<sup>23</sup>. Po drugie, zwracają uwagi projekty monitoringowe realizowane np. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Fundację Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR<sup>24</sup>. Wśród badań realizowanych przez instytucje publiczne, wskazać można na analizy przygotowywane przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, choć brak jest wśród nich opracowań całościowych, cyklicznych i porównawczych<sup>25</sup>.

Wysiłek przeprowadzenia badań obejmujących co najmniej kilkanaście państw i analizujących możliwie najwięcej wskaźników szeroko rozumianej efektywności wymiaru sprawiedliwości podjęto do tej pory niewiele instytucji. Opracowanie to opiera się na wynikach dostarczanych w ramach dwóch projektów badawczych realizowanych cyklicznie i obejmujących szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy:

**(a) badanie „European Judicial Systems” realizowane przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Sądownictwa (ang. European Commission for the Efficiency of Justice, dalej CEPEJ)** – całościowe i cykliczne badanie systemów wymiaru sprawiedliwości funkcjonujących w państwach członkowskich Rady Europy. CEPEJ jest jednym z eksperckich komitetów Rady Europy powołanym na mocy Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 18 września 2002 r.<sup>26</sup> Statutowymi celami CEPEJ są m.in.: (i) badanie wyników osiąganych przez systemy wymiaru sprawiedliwości w oparciu o wspólne kryteria statystyczne

<sup>20</sup> Por. Ministerstwo Sprawiedliwości, *Analiza statystyczna działalności sądów według apelacji w 2008 r.*, [http://www.ms.gov.pl/statystyki/analiza\\_dzial\\_sadow\\_2008.pdf](http://www.ms.gov.pl/statystyki/analiza_dzial_sadow_2008.pdf).

<sup>21</sup> Por. Ministerstwo Sprawiedliwości, *Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności oraz podstawowe wskaźniki statystyczne w 2008 r.*, [http://www.ms.gov.pl/statystyki/2008\\_wssp.pdf](http://www.ms.gov.pl/statystyki/2008_wssp.pdf).

<sup>22</sup> J. Blank, M. van der Ende, B. van Hulst, R. Jagtenberg, *Bench Marking in an International Perspective. An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*, ECORYS-NEI, Rotterdam 2004.

<sup>23</sup> Bank Światowy, Narodowy Bank Polski, *Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów, 2006. Omówienie raportu zob. J. Beldowski, M. Safjan-Kaczorowska, Kierunki reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce według Banku Światowego*, Monitor Prawniczy 2006, nr 26, s. 1322 i n.

<sup>24</sup> Zob. np. Helsińska Fundacja Praw Człowieka – DLA Piper, *Sądy gospodarcze w Polsce. Raport z realizacji programu „Monitoring sądów gospodarczych – Courtwatch”*, Warszawa 2009; Helsińska Fundacja Praw Człowieka – Forum Obywatelskiego Rozwoju – komitywa.com, *E-sądy po polsku. Badanie i ranking stron internetowych polskich sądów okręgowych, apelacyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych*, Warszawa 2008; Helsińska Fundacja Praw Człowieka – Forum Obywatelskiego Rozwoju – K2, *E-sądy po polsku. Badanie i ranking stron internetowych polskich sądów okręgowych i apelacyjnych*, Warszawa 2009 (w druku).

<sup>25</sup> Zob. jednak A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006. Raport ten nie omawia jednak badań własnych, lecz przedstawia wyniki badania pilotażowego z 2004 r., które zostało przeprowadzone pod auspicjami Rady Europy. Wykaz opracowań przygotowywanych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości dostępny jest na stronie internetowej IWS: <http://www.iws.org.pl/index.php?id=18>.

<sup>26</sup> *Resolution Res(2002)12 establishing the European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ)* (Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2002 at the 808th meeting of the Ministers’ Deputies), [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(2002\)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(2002)12&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75). Szerzej na temat CEPEJ zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Sprawność sądownictwa w pracach Rady Europy: informacja o działalności Europejskiej Komisji do spraw Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości [w:] Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk (wydanie drugie, rozszerzone)*, Łukasz Bojarski (oprac.), Warszawa 2004, s. 243-256.



i metody oceny; (ii) identyfikacja podstawowych problemów i obszarów reformy wymiaru sprawiedliwości; oraz (iii) wspieranie państw członkowskich Rady Europy w ich działaniach dostosowujących do standardów Rady Europy<sup>27</sup>.

CEPEJ realizuje swoje cele przede wszystkim poprzez przygotowywanie cyklicznego badania „European Judicial Systems” (EJS) stanowiącego formę kompleksowej oceny systemów wymiaru sprawiedliwości w 47 państwach członkowskich Rady Europy. Jak dotychczas opublikowano trzy raporty EJS, w tym jeden raport z badania pilotażowego. Pierwszy, pilotażowy raport EJS ogłoszono w kwietniu 2005 r.<sup>28</sup> Prezentował on dane za rok 2002, które zebrano na podstawie ankiety sporządzonej przez CEPEJ w 2003 r. i następnie rozesłanej do rządów państw członkowskich Rady Europy (w badaniu uczestniczyło 40 państw)<sup>29</sup>. Na podstawie uzyskanych w ten sposób informacji powstał raport obejmujący swoim zakresem szereg podstawowych obszarów działalności wymiaru sprawiedliwości<sup>30</sup>. Kolejne edycje badania EJS, których wyniki opublikowano w latach 2006 i 2008<sup>31</sup>, obok informacji ujętych w raporcie pilotażowym zawierały dodatkowe lub bardziej rozbudowane dane<sup>32</sup>.

**(b) badanie „Doing Business” realizowane przez Bank Światowy** – coroczne badanie analizujące warunki prowadzenia działalności gospodarczej w ponad 180 państwach świata, które uwzględnia wpływ instytucji wymiaru sprawiedliwości i procedur sądowych na działalność gospodarczą. Raport z badania DB po raz pierwszy został ogłoszony w 2003 r., od razu zyskując szerokie zainteresowanie na całym świecie<sup>33</sup>. Sprzyja temu nie tylko autorytet organizatora badania, ale także jego zakres – raport z 2010 r. obejmował dane ze 183 państw świata. DB nie jest jednak projektem skoncentrowanym na wymiarze sprawiedliwości, lecz jego celem jest badanie otoczenia regulacyjnego dla biznesu, dlatego też obejmuje analizę dziesięciu newralgicznych obszarów dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wyniki z tych obszarów pogrupowane w tzw. rankingi cząstkowe składają się na jeden ogólny ranking swobody (łatwości) prowadzenia działalności gospodarczej<sup>34</sup>.

Wśród obszarów DB można jednak wyróżnić takie, które w pełni lub częściowo wiążą się z działalnością wymiaru sprawiedliwości. Najważniejszym z nich jest dochodzenie należności z umów. Metodologia DB w tym obszarze opiera się na pomiarze efektywności rozstrzygnięcia przez sądy krajowe modelowego sporu handlowego dotyczącego zapłaty należności wynikającej z umowy sprzedaży towarów. Pomiar rozciąga się na trzy elementy: **(a) procedury** – lista czynności proceduralnych wykonywanych w toku postępowania, co obejmuje każdą interakcję między stronami lub między stronami a sędzią bądź urzędnikiem sądowym, związaną ze składaniem pozwu, procesem oraz wydaniem i egzekucją orzeczenia<sup>35</sup> **(b) czas** – mierzony w dniach kalendarzowych od momentu złożenia przez wierzyciela pozwu w sądzie

<sup>27</sup> Statute of the European Commission for the Efficiency of Justice (Appendix 1 to Resolution Res(2002)).

<sup>28</sup> CEPEJ, *European Judicial Systems 2002. Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, Strasbourg 2005.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 10-11.

<sup>30</sup> Między innymi: finansowanie wymiaru sprawiedliwości; zasady udzielania pomocy prawnej; zasady dotyczące kosztów sądowych; organizację systemu sądowniczego; kadry w sądownictwie (w tym struktura zatrudnienia i wynagrodzenia sędziów); odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów; informacje na temat przebiegu postępowań sądowych (obciążenie sprawami, czas trwania postępowań); zasady działania prokuratury; informacje dotyczące innych podmiotów współpracujących z sądem (profesjonalni pełnomocnicy, komornicy, mediatorzy).

<sup>31</sup> Zob. CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2006 (2004 Data)*, Strasbourg 2006 oraz CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008 (2006 Data)*, Strasbourg 2008.

<sup>32</sup> W tym: informacje na temat wyposażenia sądów w poszczególnych państwach w technologie informacyjne – komputeryzacja, oprogramowanie wspierające pracę sędziów, serwisy internetowe sądów; w ramach badania długości postępowań sądowych – umieszczono dane dotyczące skarg kierowanych przeciwko poszczególnym państwom do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPC) z zakresu naruszenia art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EKPC), gwarantującego prawo do rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie” (*reasonable time*); opis podmiotów współpracujących z sądami przy wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości rozszerzono o informacje dotyczące notariuszy (liczba, status, rola); informacje na temat możliwości wykorzystywania w poszczególnych państwach alternatywnych metod rozwiązywania sporów (*alternative dispute resolution – ADR*).

<sup>33</sup> Wszystkie dotychczas ogłoszone raporty Doing Business dostępne są na następującej stronie internetowej projektu: <http://www.doingbusiness.com>.

<sup>34</sup> Rozpoczęcie działalności gospodarczej, uzyskiwanie pozwoleń budowlanych, zatrudnianie i zwalnianie pracowników, rejestracja własności nieruchomości, uzyskiwanie kredytu, ochrona inwestorów, płacenie podatków, obrót międzynarodowy, dochodzenia należności z umów oraz zakończenie działalności gospodarczej.

<sup>35</sup> Bank Światowy, *Doing Business 2009 (wydanie polskie)*, 2009, s. 75.

do chwili wyegzekwowania długu przez komornika<sup>36</sup>; **(c) koszty** – suma kosztów ponoszonych przez obywatela uwzględnianych w badaniu obejmuje „koszty oficjalne i wymagane przez prawo, w tym koszty sądowe, koszty egzekucji oraz średnie wynagrodzenia prawników”<sup>37</sup>.

Poza tym, DB bada również inne procedury, w których uczestniczą sądy: (a) rozpoczęcie (rejestrację) działalności gospodarczej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (odbywa się we właściwych wydziałach Krajowego Rejestru Sądowego); (b) rejestrację prawa własności (odbywa się we właściwych wydziałach wieczysto-księgowych); oraz (c) zakończenie działalności gospodarczej w drodze postępowania upadłościowego (odbywa się pod nadzorem odpowiednich wydziałów upadłościowych). DB opiera się na uśrednionych opiniach wyrażanych przez miejscowych korespondentów, dlatego też nie ma ono charakteru badania reprezentatywnego, lecz wyłącznie sondażowy. Ponadto DB operuje modelowymi przykładami, które ograniczają się do określonej formy prowadzenia działalności gospodarczej (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), a także odnoszą się do sytuacji mającej miejsce w mieście o największej liczbie mieszkańców w danym kraju<sup>38</sup>.

Metodologia raportu i jego cel polega na analizie zgromadzonych w ramach powyższych badań danych dotyczących Polski z uwzględnieniem pozycji, jaką zajmuje polski wymiar sprawiedliwości wśród systemów sądowniczych innych państw europejskich, bo do nich będziemy tu ograniczać zakres prezentowanych danych porównawczych. Badania te, a zatem i prezentowany raport obejmują swoją analizę głównie problemy sądów, w mniejszym stopniu obejmując inne ważne instytucje ulokowane wokół wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim prokuraturę<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 76. Analizę porównawczą obciążeń z tytułu kosztów sądowych pominięto w raporcie ze względu na jego zorientowanie na kwestię wydatków publicznych na wymiar sprawiedliwości.

<sup>38</sup> Szerzej na temat samej metodologii jak i jej dalszych ograniczeniach zob. Bank Światowy, *Doing Business 2009 (wydanie polskie)*, 2009, s. 61-62.

<sup>39</sup> Warto zauważyć, że dostępność badań jak i statystyk z zakresu efektywności działań prokuratury jest bardzo ograniczona w porównaniu z badaniami działalności sądów na świecie. Wśród nielicznych publikacji z tego zakresu, które odnoszą się tylko do działalności prokuratury amerykańskiej na szczeblu federalnym i stanowym zob. R.T. Boylan, *What do Prosecutors Maximize? Evidence from the Careers of U.S. Attorneys*, *American Law and Economics Review* 2005, nr 2, s. 379 i n. Zob. także jak zmiana prawa może wpływać na działalność prokuratorów E.L. Glaeser, D.P. Kessler, A.M. Piehl, *What do Prosecutors Maximize? An Analysis of the Federalization of Drug Crimes*, Stanford Law School, John M. Olin Program in Law and Economics, Working Paper no. 170.



## Wybrane źródła

- Bank Światowy, Narodowy Bank Polski, *Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów*, 2006.
- Blank J., van der Ende, M., van Hulst B., Jagtenberg J., *Bench Marking in an International Perspective. An International Comparison of the Mechanisms and Performance of the Judiciary System*, ECORYS-NEI, Rotterdam 2004.
- Bodnar A., Bernatt M., *Wymiar sprawiedliwości [w:] Demokracja w Polsce 2007-2009*, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), Warszawa, 2009.
- CEPEJ, *European Judicial Systems 2002. Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States*, Strasbourg, 2005.
- CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2006 (2004 Data)*, Strasbourg, 2006.
- CEPEJ, *European Judicial Systems. Edition 2008 (2006 Data). Efficiency and quality of justice*, Strasbourg, 2008.
- Committee of Ministers, *Interim Resolution ResDH(2007)28 concerning the judgments of the European Court of Human Rights in 143 cases against Poland (see Appendix II) relating to the excessive length of criminal and civil proceedings and the right to an effective remedy (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2007 at the 992nd meeting of the Ministers' Deputies)*. Treść rezolucji dostępna jest na stronie internetowej: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1115721&Site=CM>.
- Cooter R., Ulen T. (red. naukowa Bełdowski J., Metelska-Szaniawska K.), *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Badanie opinii publicznej na temat wizerunku wymiaru sprawiedliwości, oceny reformy wymiaru sprawiedliwości, aktualnego stanu świadomości społecznej w zakresie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów oraz praw osób pokrzywdzonych przestępstwem*, Warszawa, luty 2009.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności oraz podstawowe wskaźniki statystyczne w 2008 r.*, [http://www.ms.gov.pl/statystyki/2008\\_wspp.pdf](http://www.ms.gov.pl/statystyki/2008_wspp.pdf).
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Analiza statystyczna działalności sądów według apelacji w 2008 r.*, [http://www.ms.gov.pl/statystyki/analiza\\_dzial\\_sadow\\_2008.pdf](http://www.ms.gov.pl/statystyki/analiza_dzial_sadow_2008.pdf).
- Rosales-Lopez, V. *Economics of court performance: an empirical analysis*, European Journal of Law and Economics, 2008, nr 25.
- Siemaszko A., B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006.
- World Bank, *Doing Business 2010. European Union*, 2009.



## **Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC), z siedzibą w Warszawie, istnieje od 1989 roku. Jej powstanie poprzedziła siedmioletnia podziemna działalność Komitetu Helsińskiego w Polsce, którego misją było monitorowanie wywiązywania się władz PRL ze zobowiązań dotyczących praw i wolności człowieka, przyjętych w 1975 roku w Akcie Końcowym KBWE w Helsinkach. Po zmianie ustroju politycznego członkowie Komitetu stworzyli Fundację – niezależną instytucję edukacyjno-badawczą, której misją jest budowanie państwa prawa, strzeżenie praw i wolności człowieka oraz propagowanie kultury owych praw w Polsce i innych krajach.

Głównymi kierunkami działalności HFPC są:

- a. **EDUKACJA** za granicą i w Polsce, między innymi Szkoła Praw Człowieka dla absolwentów szkół wyższych, roczny kurs dla studentów, treningi umiejętności skutecznego działania na rzecz praw człowieka dla uczestników spoza Polski: Letnie i Zimowe Szkoły Praw Człowieka oraz Wyższy Międzynarodowy Kurs Praw Człowieka. Jedną z form edukacji jest Międzynarodowy Festiwal WATCH DOC's „Prawa człowieka w filmie”.
- b. **DZIAŁALNOŚĆ W INTERESIE PUBLICZNYM** – w tym monitoring tworzenia prawa i instytucji publicznych (np. warunków pracy sądów, policji, dostępu do pomocy prawnej, praw pacjentów), programy świadczące bezpłatną pomoc prawną dla obywateli polskich, uchodźców i osób należących do mniejszości. Obecnie dział prawny HFPC prowadzi działalność w ramach pięciu programów merytorycznych, wśród których: Program Spraw Precedensowych, Program Interwencji Prawnej, Program Prawa Człowieka a Rozliczenia z Przeszłością, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce oraz Klinika Prawa „Niewinność”.

HFPC współpracuje z Radą Europy, OBWE, ONZ (ma status konsultatywny przy Radzie Społeczno Gospodarczej ONZ, ECOSOC) oraz z polskimi i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi.

Fundacją kieruje pięcioosobowy Zarząd, na czele którego stoi Danuta Przywara (socjolog), oraz sześcioposobowa Rada z przewodniczącą Haliną Bortnowską-Dąbrowską (etyk, publicystka).

## Fundacja FOR

Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR zostało zarejestrowane w marcu 2007 r. i rozpoczęło swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności; oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- a. Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i prawnorządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- b. **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- c. Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- d. **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- e. Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

**Fundacja FOR**

Al. J.Ch. Szucha 2/4 lok. 20  
00-582 Warszawa  
telefon: +48 (22) 427 40 10  
faks: +48 (22) 213 37 85  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)  
strona internetowa: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

**Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

ul. Zgody 11  
00-018 Warszawa  
telefon: +48 (22) 828 10 08, 828 69 96, 556 44 40  
faks: +48 (22) 556 44 50  
strona internetowa: [www.hfhr.org.pl](http://www.hfhr.org.pl)