

# **INSTYTUT WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

**prof. dr hab. Andrzej Siemaszko**  
**dr hab. Beata Gruszczyńska, prof. IWS**  
**dr Marek Marczewski**  
**dr Paweł Ostaszewski**  
**mgr Anna Więcek-Durańska**

***Sądownictwo.***

***Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej***

***Na podstawie bazy danych CEPEJ 2014***

**Warszawa 2016**



## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Budżety wymiaru sprawiedliwości</b> .....	<b>4</b>
Całkowity roczny budżet wymiaru sprawiedliwości .....	4
Wydatki na sądownictwo, prokuraturę i pomoc prawną .....	8
<b>2. Budżety sądownictwa</b> .....	<b>15</b>
Budżet sądownictwa w relacji do wydatków na prokuraturę i pomoc prawną .....	20
Struktura budżetu sądownictwa .....	24
Wydatki na wynagrodzenia .....	26
Wydatki na systemy informatyczne .....	26
Wydatki bieżące .....	27
Wydatki na siedziby sądów .....	28
Wydatki na szkolenia i edukację zawodową .....	29
<b>3. Kadry sądownictwa</b> .....	<b>31</b>
Sędziowie.....	31
Wynagrodzenie sędziego najniższego szczebla .....	34
Wynagrodzenie sędziego sądu najwyższego szczebla.....	37
Relacje wynagrodzeń sędziów najniższego i najwyższego szczebla .....	40
Administracja sądów .....	42
Pracownicy administracyjni bezpośrednio obsługi sędziów.....	46
Referendarze sądowi .....	48
<b>4. Sprawy rozstrzygane przez sądy</b> .....	<b>50</b>
Wielkość wpływu spraw .....	50
Sprawność postępowań sądowych .....	55
Czas trwania postępowania sądowego .....	59
<b>5. Dostęp do sądu</b> .....	<b>64</b>
<b>Podsumowanie</b> .....	<b>74</b>



## Wstęp

Punktem wyjścia poniższych rozważań są wybrane informacje z bazy danych oraz raportu Komisji ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) z 2014 roku. Przed przystąpieniem do meritum wypada więc przybliżyć początki oraz cele tego interesującego projektu<sup>1</sup>.

W roku 2002 Komitet Ministrów Rady Europy powołał Europejską Komisję ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (Commission europeenne pour l'efficacite de la justice, European Commission for the Efficiency of Justice — CEPEJ). Celem Komisji jest przede wszystkim poprawa jakości i skuteczności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach zrzeszonych w Radzie Europy.

Osiągnięcie tego celu byłoby jednak niemożliwe bez uprzedniego poznania sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w krajach członkowskich, różnic i podobieństw poszczególnych systemów oraz podstawowych parametrów je charakteryzujących — np. nakładów budżetowych na poszczególne piony wymiaru sprawiedliwości, liczby sędziów i prokuratorów oraz ich zarobków, liczby pracowników administracyjnych, wpływu spraw oraz obciążenia pracą sędziów i prokuratorów, sprawności postępowania w różnych kategoriach spraw, dostępu do pomocy prawnej, szkoleń i informatyzacji.

CEPEJ powołała z kolei Grupę Roboczą<sup>2</sup>, która opracowała rozbudowany kwestionariusz (ostatnia jego wersja liczyła ponad 200 pozycji), następnie zaś zwraca się do tzw. korespondentów krajowych<sup>3</sup> wszystkich krajów członkowskich z prośbą o udzielenie odpowiedzi na zawarte w nim pytania.

---

<sup>1</sup> Rozważania na temat genezy, głównych celów oraz sposobu funkcjonowania CEPEJ stanowią zmodyfikowaną wersję stosownego fragmentu tekstu A. Siemaszki, *Wprowadzające uwagi metodologiczne* [w:] B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, A. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podstawowe parametry dla Polski i pozostałych krajów*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>2</sup> Warto dodać, że w skład tego gremium wchodzi prof. IWS dr hab. Beata Gruszczyńska – Przewodnicząca Sekcji Kryminologii i Metodologii Badań IWS, a zarazem współautorka niniejszego opracowania.

<sup>3</sup> Korespondentami krajowymi są z reguły wyznaczeni w tym celu pracownicy Ministerstw Sprawiedliwości poszczególnych krajów.

Przeprowadzono dotychczas 5 tur tych badań (oraz pilotaż). Najnowsza wersja raportu CEPEJ (a zarazem baza danych) pochodzi z 2014 roku i jest ona, jak już wspomniano, podstawą niniejszych rozważań<sup>4</sup>.

W poniższych analizach wzięto pod uwagę nie wszystkie kraje zrzeszone w Radzie Europy, lecz tylko te, które są jednocześnie członkami Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Ponadto – w odróżnieniu od wcześniejszych opracowań Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, które powstały na kanwie raportów CEPEJ<sup>6</sup> – rozważania poniższe są przede wszystkim skoncentrowane na problematyce sądownictwa, przy czym szczególny nacisk kładzie się w nich na analizie kosztów jego funkcjonowania w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wybranych elementów ich struktury. Interesujące w tym kontekście jest przykładowo to, czy nakłady na sądownictwo w rozpatrywanych krajach obejmują również środki potrzebne na rozbudowę i utrzymanie infrastruktury, systemów teleinformatycznych itp., czy też są to jedynie wydatki osobowe oraz związane z prowadzeniem postępowań.

Do prezentowanych poniżej zestawień podchodzić jednak należy z dużą ostrożnością<sup>7</sup>. Odmienności systemów sądownictwa, czy szerzej – wymiaru sprawiedliwości, w poszczególnych krajach unijnych są bowiem spore, co sprawia, że nie zawsze udaje się sprowadzić stosowne dane liczbowe do „wspólnego mianownika”.

Opracowanie składa się z pięciu głównych części. W pierwszej analizie poddano budżety całych wymiarów sprawiedliwości poszczególnych państw. W drugiej skupiono się na wydatkach i przychodach samych sądów. Trzecia opisuje kadry

---

<sup>4</sup> Por. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Cepej Studies No 12. Edition 2014 (2012 data)*. Raport jest zamieszczony na stronie CEPEJ: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf) (dostęp 22.03.2016).

<sup>5</sup> Pewien problem metodologiczny wiązał się z danymi brytyjskimi, gdyż – ze względu na pewne odrębności systemów wymiaru sprawiedliwości poszczególnych części Zjednoczonego Królestwa – są one prezentowane odrębnie dla Anglii i Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej, ich zaś uśrednianie mogłoby powodować spory błąd pomiaru. Zdecydowaliśmy się więc poddać analizie dane dla Anglii i Walii – stanowiących razem zdecydowanie największą część Wielkiej Brytanii.

<sup>6</sup> Por. wcześniejsze publikacje IWS na ten temat: A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006 oraz tychże autorów *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, op. cit.

<sup>7</sup> Szersze rozważania na temat metodologii projektu CEPEJ oraz jej ograniczeń można znaleźć [w:] A. Siemaszko, „Wprowadzające uwagi metodologiczne”. Por. *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, op. cit.

sądownictwa, czwarta sprawy rozstrzygane przez sądy, a piąta problem dostępu do wymiaru sprawiedliwości i pomocy prawnej.

## **1. Budżety wymiaru sprawiedliwości**

Dane gromadzone w ramach projektu CEPEJ skupiają się głównie na trzech elementach wymiaru sprawiedliwości – sądownictwie, prokuraturze i pomocy prawnej. Odnośnie do funkcjonowania tych podmiotów zbierane są szczegółowe informacje i charakterystyki. Warto jednak zaznaczyć, że dane te obejmują także kilka ogólnych miar charakteryzujących koszty funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw. Korespondenci krajowi podawali m.in. informacje o całkowitych rocznych wydatkach państwa na ten dział gospodarki.

W założeniu projektu, w skład takiej ogólnej sumy wchodzi budżety wymienionych już działów (sądownictwa, prokuratury i pomocy prawnej) oraz trzynastu dodatkowych, nie analizowanych szczegółowo elementów systemu: 1. więziennictwo, 2. probacja/kuratela, 3. krajowe rady sądownictwa, 4. sądy/trybunały konstytucyjne, 5. organy zarządzające w sądownictwie (*judicial management body*), 6. organy typu *state advocacy*, 7. organy egzekucyjne, 8. notariat, 9. służby kryminalistyczne, 10. organy sądowej ochrony nieletnich, 11. funkcjonowanie Ministerstwa Sprawiedliwości, 12. służby dla uchodźców i azylantów, 13. inne.

Spośród wyżej wymienionych, jak już wspomniano, szczegółowe dane liczbowe obejmowały wydatki na sądownictwo, pomoc prawną i prokuraturę. Zasadniczym przedmiotem niniejszego raportu są koszty działalności sądów w Polsce i w pozostałych państwach Unii Europejskiej, dlatego też dane o całkowitym budżecie wymiaru sprawiedliwości i wydatkach budżetowych na pomoc prawną oraz prokuraturę będą tu traktowane jedynie jako dodatkowe wskaźniki. Tym dodatkowym danym poświęcona jest, między innymi, niniejsza część raportu, stanowiąca swoiste wprowadzenie do analizy danych charakteryzujących funkcjonowanie samych sądów.

### **Całkowity roczny budżet wymiaru sprawiedliwości**

Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości są oczywiście bardzo zróżnicowane (por. wykres 1), co wynika chociażby z odmiennej liczby mieszkańców poszczególnych krajów. Istotne znaczenie ma również liczba organów, służb i instytucji tworzących



w danym państwie system wymiaru sprawiedliwości, które tym samym powiększają jego ogólny budżet<sup>8</sup>.

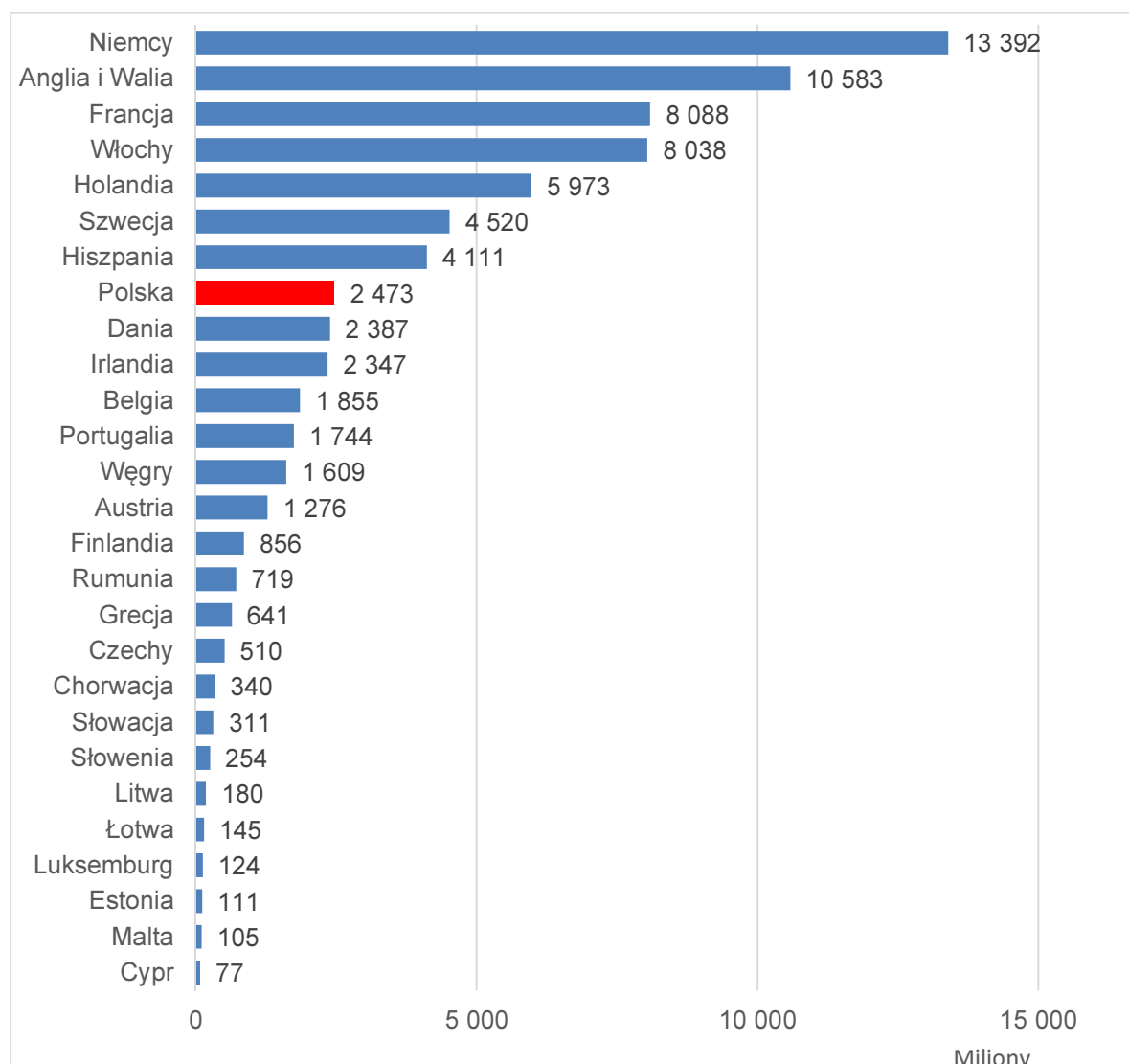
Najwyższe ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości zanotowano w Niemczech (ponad 13 mld euro), Anglii i Walii (ok. 10 mld euro) oraz Francji i Włoszech (ok. 8 mld euro). Na drugim biegunie tej skali znalazły się zaś najmniejsze państwa Unii – Cypr, Malta, Estonia, Luksemburg i Łotwa (poniżej 150 mln euro). Polska, z przeciętnym w skali unijnej, niespełna dwuipółmiliardowym budżetem, znalazła się wśród takich krajów, jak Dania i Irlandia.

---

<sup>8</sup> Dla większości spośród 27 krajów, które podały dane o tak rozumianym budżecie całego wymiaru sprawiedliwości (brak danych dla Bułgarii), obejmują one: sądownictwo (27 państw), pomoc prawną (26 państw – bez Portugalii), więziennictwo (25 państw – bez Czech i Hiszpanii), funkcjonowanie Ministerstwa Sprawiedliwości (25 państw – bez Malty i Szwecji), probację (24 państwa – bez Litwy, Niemiec i Słowenii), prokuraturę (23 państwa – bez Anglii i Walii, Łotwy, Polski, i Słowacji) oraz organy zarządzające w sądownictwie (17 państw – bez Anglii i Walii, Austrii, Belgii, Danii, Irlandii, Litwy, Luxemburga, Rumunii, Słowacji i Słowenii). Pozostałe wymienione wyżej organy i instytucje były włączane do ogólnego budżetu wymiaru sprawiedliwości w mniej niż połowie krajów Unii Europejskiej.

## Wykres 1. OGÓLNE WYDATKI NA WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

liczby bezwzględne (w milionach euro)



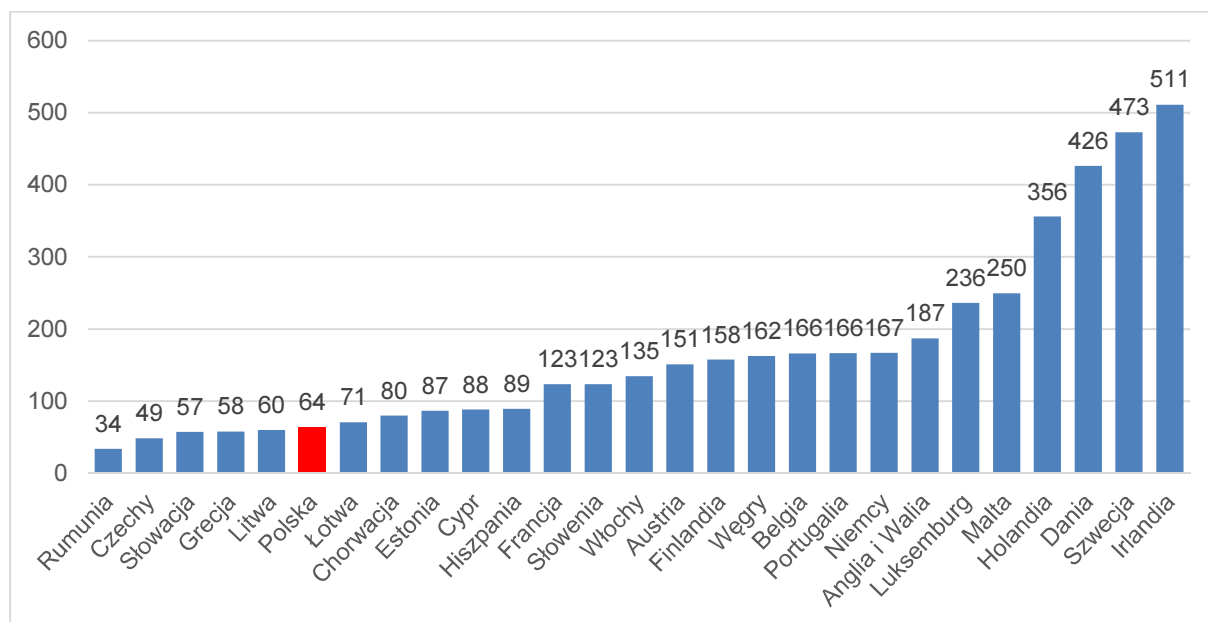
Brak danych dla Bułgarii.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca uszeregowanie to wygląda już zgoła odmiennie (por. wykres 2). Najwyższe wartości wskaźnika odnotowano dla krajów Europy Zachodniej (Irlandii, Szwecji, Danii i Holandii, Malty, Luksemburga oraz Anglii i Walii), najniższe zaś głównie dla krajów Europy Centralnej i Wschodniej (Rumunii, Czech, Słowacji, Litwy, Polski, Łotwy, Chorwacji i Estonii), ale także dla Grecji, Cypru i Hiszpanii.

Różnice między poszczególnymi państwami są w tej mierze bardzo duże. Podczas gdy przeciętny mieszkaniec Rumunii na wymiar sprawiedliwości „wydaje” rocznie jedynie 34 euro, to już każdy Irlandczyk przeznaczą na ten cel ponad 500 euro.

## Wykres 2. OGÓLNE WYDATKI NA WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

współczynniki na 1 mieszkańca (w euro)

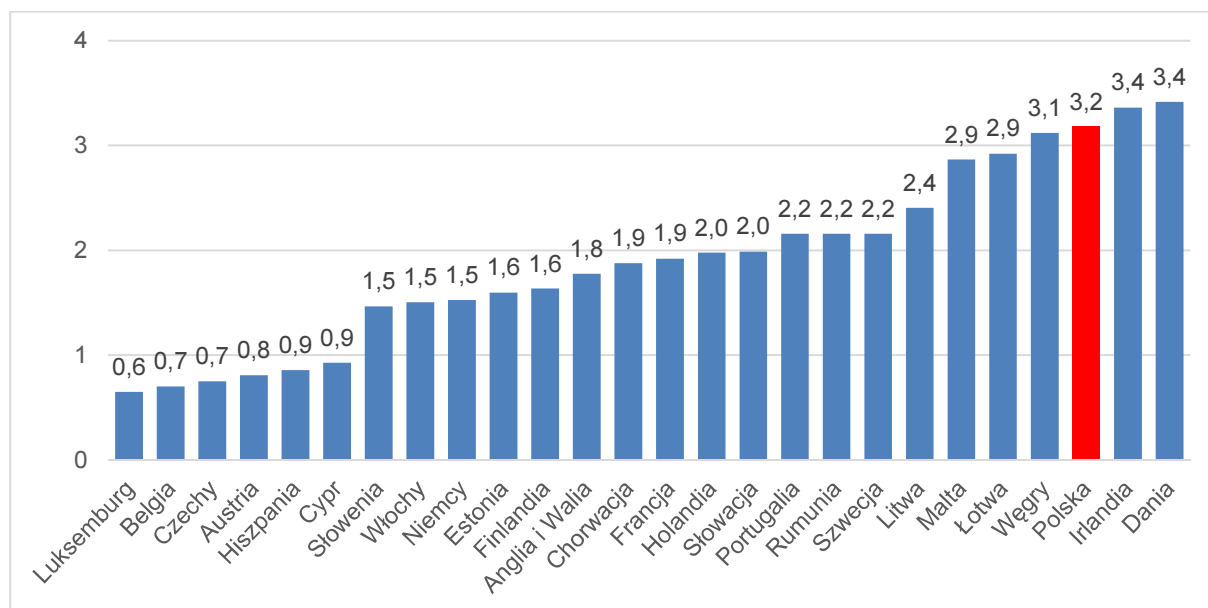


Brak danych dla Bułgarii.

Interesujących danych dostarcza również analiza udziału wydatków na wymiar sprawiedliwości w całym budżecie poszczególnych państw (por. wykres 3). Polska, z odsetkiem 3,2 – wraz z Danią, Irlandią i Węgrami – należy do państw, które przeznaczają na ten cel największą część budżetu. Poniżej jednego procenta rocznych wydatków budżetowych przeznaczają zaś na wymiar sprawiedliwości Luksemburg, Belgia, Czechy, Austria, Hiszpania i Cypr.

### Wykres 3. OGÓLNE WYDATKI NA WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

% budżetu państwa



Brak danych dla Bułgarii.

### Wydatki na sądownictwo, prokuraturę i pomoc prawną

Projekt CEPEJ, poza rocznym budżetem całego wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw, jako samodzielną jednostkę analizy wyróżnia również łączne wydatki na wymieniane już wcześniej trzy główne elementy (sądy, pomoc prawna, prokuratura). Bezwzględne wartości tych wydatków są bardzo zbliżone do prezentowanych wyżej danych o ogólnych budżetach wymiarów sprawiedliwości (por. tabela 1 i wykres 4). Analogicznie więc najwyższe sumy przeznaczają na ten cel największe europejskie państwa (Niemcy, Anglia i Walia, Włochy, Francja), najniższe zaś państwa najmniejsze (Malta, Estonia, Cypr, Łotwa, Luksemburg).

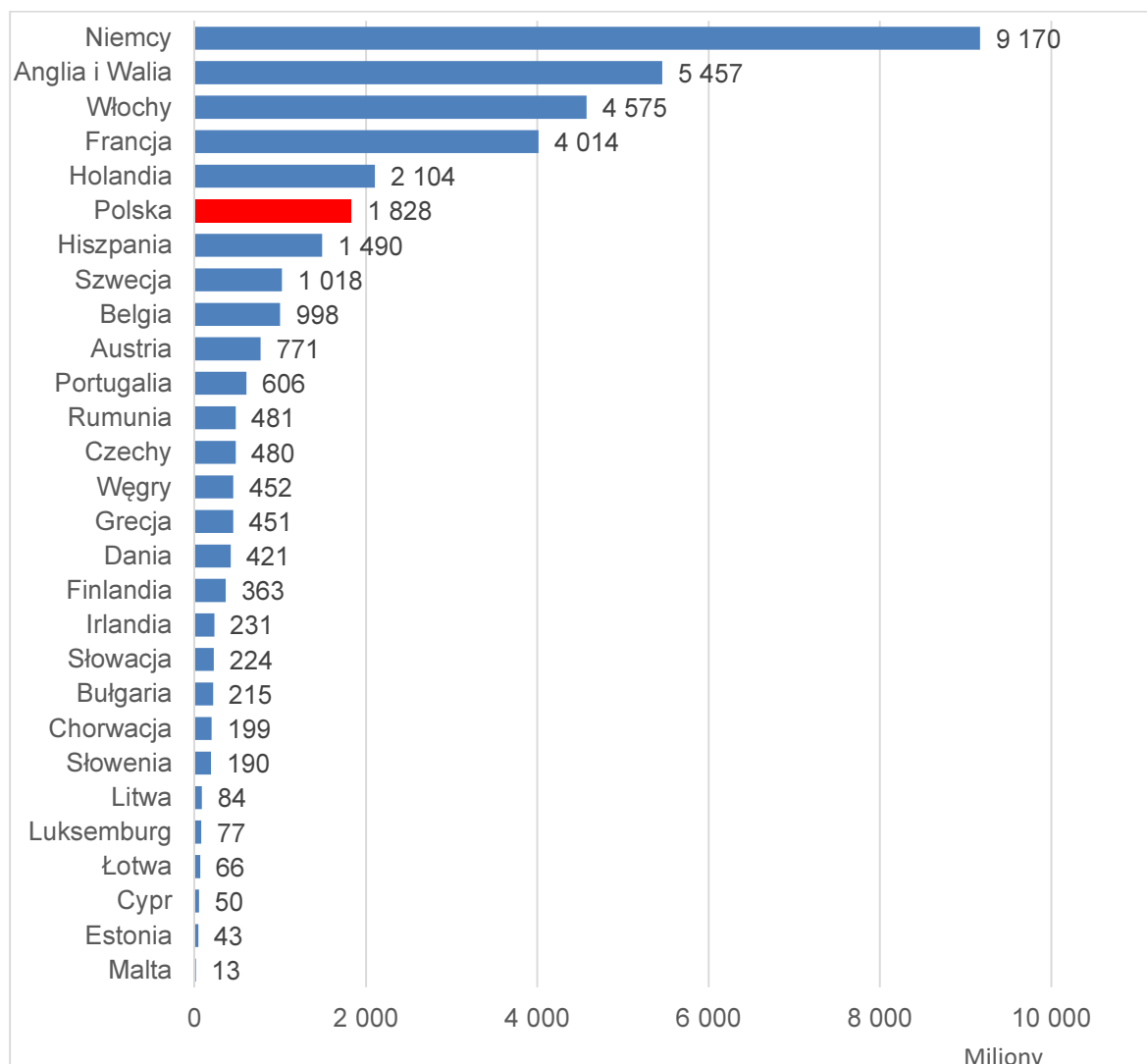
Polska zajmuje w tym uszeregowaniu wysokie, szóste miejsce, wydając na wspomniane trzy podstawowe składowe wymiaru sprawiedliwości więcej od Hiszpanii i nieco tylko mniej od Holandii.

**Tabela 1. OGÓLNE WYDATKI NA WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI ORAZ NA SĄDOWNICTWO, POMOC PRAWNĄ I PROKURATURĘ**

liczby bezwzględne (w euro)

	<b>Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości</b>	<b>Wydatki na sądownictwo, pomoc prawną i prokuraturę</b>	<b>%</b>
Anglia i Walia	10 582 637 899	5 457 335 444	51,6
Austria	1 276 420 000	770 790 000	60,4
Belgia	1 855 485 000	998 125 000	53,8
Bułgaria	bd	214 599 576	bd
Chorwacja	340 465 130	198 808 412	58,4
Cypr	76 527 498	50 109 977	65,5
Czechy	509 966 190	479 600 709	94
Dania	2 387 211 425	421 337 784	17,6
Estonia	111 404 414	42 819 672	38,4
Finlandia	855 857 000	362 713 356	42,4
Francja	8 087 936 029	4 014 305 137	49,6
Grecja	641 115 896	450 970 924	70,3
Hiszpania	4 111 000 000	1 489 804 631	36,2
Holandia	5 972 900 000	2 103 688 000	35,2
Irlandia	2 346 727 000	230 777 000	9,8
Litwa	179 756 697	83 783 573	46,6
Luksemburg	124 017 268	77 236 940	62,3
Łotwa	144 823 662	65 953 173	45,5
Malta	105 152 000	13 405 486	12,7
Niemcy	13 392 212 369	9 170 186 780	68,5
Polska	2 472 780 000	1 827 573 567	73,9
Portugalia	1 744 093 667	605 812 816	34,7
Rumunia	718 812 448	480 890 952	66,9
Słowacja	310 844 502	224 434 765	72,2
Słowenia	254 154 443	189 999 970	74,8
Szwecja	4 519 656 078	1 018 131 920	22,5
Węgry	1 609 052 020	452 447 662	28,1
Włochy	8 038 108 740	4 575 001 196	56,9

**Wykres 4. WYDATKI NA SĄDOWNICTWO, POMOC PRAWNĄ I PROKURATURĘ**  
liczby bezwzględne (w milionach euro)



Interesującą informacją dostarcza też analiza struktury wydatków na te trzy główne obszary funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (por. tabela 2). I tak we wszystkich krajach, które podały w tej mierze stosowne dane, największą część budżetu pochłania sądownictwo. Widoczne jest ponadto duże zróżnicowanie w tej mierze, bowiem odsetek tej kategorii wydatków waha się od 43 dla Anglii i Walii, do 90 dla Niemiec (szerzej na ten temat w części drugiej raportu).

Z kolei informacje o udziale wydatków państwa na bezpłatną pomoc prawną dla uczestników postępowań sądowych, ukazują dwa podstawowe modele. W pierwszym, charakterystycznym dla państw skandynawskich, Anglii i Walii, Irlandii oraz Holandii, istnieje duże systemowe wsparcie dla pomocy prawnej, co przejawia się w wysokim, przekraczającym 18%, udziale wydatków na ten cel w łącznych

wydatkach na trzy główne elementy systemu. Na drugim biegunie znajdują się natomiast głównie kraje byłego bloku wschodniego, z wydatkami na bezpłatną pomoc prawną nie przekraczającymi 2% lub nawet 1% (Chorwacja, Węgry, Malta, Słowacja, Polska, Łotwa, Rumunia, Grecja). Różnice te będą jeszcze szczegółowo analizowane w części piątej niniejszego opracowania.

Podobnie układają się dane o stosownym udziale wydatków na prokuraturę. Rozbudowana i pochłaniająca proporcjonalnie znaczne środki prokuratura jest również charakterystyczna przede wszystkim dla systemów krajów postkomunistycznych (np. Polski, Bułgarii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Węgier, ale także, co ciekawe, Cypru i Holandii).

**Tabela 2. STRUKTURA WYDATKÓW NA SĄDOWNICTWO, POMOC PRAWNĄ I PROKURATURĘ**

liczby bezwzględne (w euro) i %

	Wydatki na sądownictwo, pomoc prawną i prokuraturę	Sądownictwo		Pomoc prawna		Prokuratura	
		l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
Anglia i Walia	<b>5 457 335 444</b>	2 384 439 794	43,7	2 350 470 057	43,1	722 425 593	13,2
Austria	<b>770 790 000</b>	bd	bd	19 000 000	2,5	bd	bd
Belgia	<b>998 125 000</b>	bd	bd	87 024 000	8,7	bd	bd
Bułgaria	<b>214 599 576</b>	124 911 954	58,2	5 811 015	2,7	83 876 607	39,1
Chorwacja	<b>198 808 412</b>	156 601 458	78,8	166 631	0,1	42 040 323	21,1
Cypr	<b>50 109 977</b>	30 611 480	61,1	1 526 738	3	17 971 759	35,9
Czechy	<b>479 600 709</b>	370 751 152	77,3	24 142 835	5	84 706 722	17,7
Dania	<b>421 337 784</b>	243 294 736	57,7	83 643 048	19,9	94 400 000	22,4
Estonia	<b>42 819 672</b>	29 728 350	69,4	3 835 000	9	9 256 322	21,6
Finlandia	<b>362 713 356</b>	249 704 356	68,8	67 697 000	18,7	45 312 000	12,5
Francja	<b>4 014 305 137</b>	bd	bd	367 180 000	9,1	bd	bd
Grecja	<b>450 970 924</b>	bd	bd	8 300 000	1,8	bd	bd
Hiszpania	<b>1 489 804 631</b>	1 241 560 960	83,3	36 890 711	2,5	211 352 960	14,2
Holandia	<b>2 103 688 000</b>	983 764 000	46,8	483 000 000	23	636 924 000	30,3
Irlandia	<b>230 777 000</b>	107 090 000	46,4	83 159 000	36	40 528 000	17,6
Litwa	<b>83 783 573</b>	53 138 612	63,4	4 543 826	5,4	26 101 135	31,2
Luksemburg	<b>77 236 940</b>	bd	bd	3 500 000	4,5	bd	bd
Łotwa	<b>65 953 173</b>	44 494 921	67,5	962 294	1,5	20 495 958	31,1
Malta	<b>13 405 486</b>	11 527 427	86	49 500	0,4	1 828 559	13,6
Niemcy	<b>9 170 186 780</b>	8 302 304 846	90,5	344 535 431	3,8	523 346 503	5,7
Polska	<b>1 827 573 567</b>	1 379 338 000	75,5	24 107 000	1,3	424 128 567	23,2
Portugalia	<b>605 812 816</b>	453 077 390	74,8	55 184 100	9,1	97 551 326	16,1
Rumunia	<b>480 890 952</b>	324 611 610	67,5	7 958 050	1,7	148 321 292	30,8
Słowacja	<b>224 434 765</b>	152 715 786	68	1 771 287	0,8	69 947 692	31,2
Słowenia	<b>189 999 970</b>	165 060 055	86,9	6 741 620	3,5	18 198 295	9,6
Szwecja	<b>1 018 131 920</b>	637 246 965	62,6	236 399 146	23,2	144 485 809	14,2
Węgry	<b>452 447 662</b>	325 687 695	72	907 974	0,2	125 851 993	27,8
Włochy	<b>4 575 001 196</b>	2 986 521 397	65,3	153 454 322	3,4	1 435 025 477	31,4

Prezentowane wyżej informacje o strukturze wydatków poszczególnych państw Unii Europejskiej na sądy, pomoc prawną i prokuraturę warto uzupełnić o ogólne dane o liczbie przedstawicieli podstawowych grup zawodowych tych trzech pionów, a mianowicie sędziów, adwokatów lub radców prawnych i prokuratorów. Tego typu dane można bowiem potraktować jako dodatkową charakterystykę poszczególnych systemów wymiaru sprawiedliwości. Analizując liczebności tych grup zawodowych warto jednak mieć na uwadze, że każda z nich, w każdym z rozpatrywanych krajów



podlega odmiennym regulacjom. Najmniej regulowana jest, co oczywiste, liczba czynnych zawodowo adwokatów i radców prawnych, będzie więc ona świadczyć głównie o poziomie pewnej ogólnej kultury prawnej czy zamożności społeczeństwa, ale w jakimś stopniu także o roli i liczbie zadań jakie pełnią te korporacje w systemie wymiaru sprawiedliwości. Ten ostatni element będzie zaś podstawowy przy analizie liczby sędziów czy prokuratorów.

We wszystkich krajach Unii Europejskiej najliczniejszą z trzech rozpatrywanych grup zawodowych są adwokaci i radcowie prawni (por. tabela 3). Ich udział procentowy waha się od 53,9 dla Litwy do 97,5 dla Irlandii. Bardzo wysokie (powyżej 90) odsetki adwokatów i radców prawnych charakteryzują ponadto Anglię i Walię, Włochy, Malte, Hiszpanię, Grecję oraz Cypr. Nieznacznie tylko niższe są one również w większości pozostałych państw Europy Zachodniej: Portugalii, Luksemburgu, Belgii, Danii, Francji, Niemczech oraz Holandii (od 80 do 90%). Warto przy tym podkreślić, że nie wszystkie z tych państw charakteryzowały się także wysokimi wydatkami państwa na pomoc prawną. Spośród systemów o wysokim wsparciu państwa na bezpłatną pomoc prawną odmiennie wyglądają teraz kraje anglosaskie i skandynawskie. Nie wnikając w tym miejscu w szczegółowe regulacje prawne poszczególnych państw, warto zasygnalizować, że analizowane dane mogą wskazywać na kilka prawidłowości. Wydaje się bowiem, że Anglia i Walia oraz Irlandia dysponują wielką i w dużym stopniu otwartą rzeszą pełnomocników procesowych, a kraje skandynawskie ograniczają ich liczbę np. do osób zrzeszonych w izbach adwokackich. Trzeci model systemowego podejścia państwa do pomocy prawnej można wyróżnić dla takich krajów, jak Włochy, Hiszpania, Cypr, Grecja oraz Malta. Charakteryzowałyby się one stosunkowo łatwym dostępem, ale do głównie prywatnej i płatnej pomocy prawnej. Pozostałe kraje Europy Zachodniej oferują dostęp do równie licznego grona pełnomocników, ale w dużo większym stopniu otwartego także dla osób, które nie mogą same pokryć ich kosztów. Z kolei kraje Europy Środkowej i Wschodniej, co do zasady, zapewniają mniej dostępną i w mniejszym stopniu finansowaną przez państwo pomoc prawną.

Systemy większości państw tej części Europy charakteryzuje ponadto stosunkowo wysoki udział liczby prokuratorów, co jest wyraźnym „spadkiem” po ich socjalistycznej przeszłości. Większa od przeciętnej liczba tych funkcjonariuszy publicznych jest także widoczna w państwach skandynawskich.

**Tabela 3.** OGÓLNA LICZBA SĘDZIÓW, PROKURATORÓW ORAZ ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH

	Sędziowie, adwokaci / radcowie prawni, prokuratorzy	Sędziowie		Adwokaci, radcowie prawni		Prokuratorzy*	
		I.b.	%	I.b.	%	I.b.	%
Anglia i Walia	<b>179 346</b>	2 016	1,1	174 279	97,2	3 051	1,7
Austria	<b>9 909</b>	1 547	15,6	7 861	79,3	501	5,1
Belgia	<b>19 761</b>	1 598	8,1	17 336	87,7	827	4,2
Bułgaria	<b>16 226</b>	2 239	13,8	12 010	74	1 977	12,2
Chorwacja	<b>6 941</b>	1 932	27,8	4 392	63,3	617	8,9
Cypr	<b>2 773</b>	103	3,7	2 558	92,2	112	4
Czechy	<b>15 241</b>	3 055	20	10 944	71,8	1 242	8,1
Dania	<b>6 959</b>	372	5,3	6 021	86,5	566	8,1
Estonia	<b>1 249</b>	228	18,3	846	67,7	175	14
Finlandia	<b>3 318</b>	981	29,6	1 935	58,3	402	12,1
Francja	<b>65 110</b>	7 033	10,8	56 176	86,3	1 901	2,9
Grecja	<b>45 236</b>	2 574	5,7	42 113	93,1	549	1,2
Hiszpania	<b>138 937</b>	5 155	3,7	131 337	94,5	2 445	1,8
Holandia	<b>20 200</b>	2 410	11,9	17 000	84,2	790	3,9
Irlandia	<b>11 338</b>	144	1,3	11 055	97,5	139	1,2
Litwa	<b>3 331</b>	768	23,1	1 796	53,9	767	23
Luksemburg	<b>2 286</b>	212	9,3	2 020	88,4	54	2,4
Łotwa	<b>2 233</b>	439	19,7	1 343	60,1	451	20,2
Malta	<b>1 469</b>	40	2,7	1 400	95,3	29	2
Niemcy	<b>186 899</b>	19 832	10,6	160 880	86,1	6 187	3,3
Polska	<b>60 255</b>	10 114	16,8	44 082	73,2	6 059	10,1
Portugalia	<b>31 915</b>	2 009	6,3	28 341	88,8	1 565	4,9
Rumunia	<b>27 786</b>	4 310	15,5	20 919	75,3	2 557	9,2
Słowacja	<b>7 418</b>	1 307	17,6	5 210	70,2	901	12,1
Słowenia	<b>2 576</b>	970	37,7	1 417	55	189	7,3
Szwecja	<b>7 382</b>	1 123	15,2	5 246	71,1	1 013	13,7
Węgry	<b>17 579</b>	2 767	15,7	13 000	74	1 812	10,3
Włochy	<b>236 287</b>	6 347	2,7	226 202	95,7	3 738	1,6

\* Wraz z osobami pełniącymi podobne obowiązki co prokuratorzy (*persons with similar duties as public prosecutors*).

## 2. Budżety sądownictwa

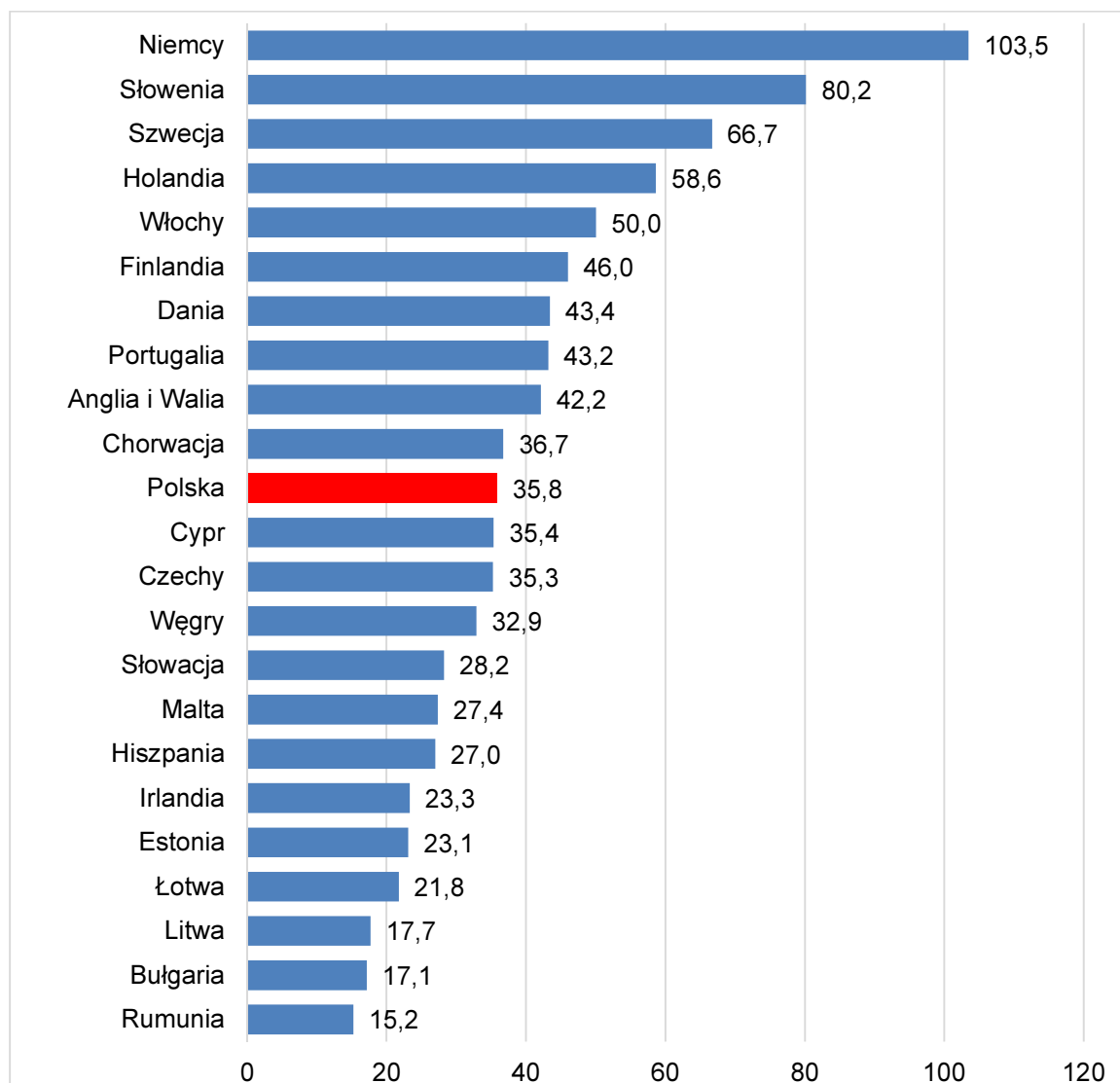
Wydatki na sądownictwo to jedna z podstawowych charakterystyk funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Porównywanie budżetów sądownictwa w poszczególnych krajach ma jednak szereg istotnych ograniczeń. Wydatki w liczbach bezwzględnych nie są porównywalne zarówno z uwagi na wielkość kraju (liczbę mieszkańców), jak też jego zamożność.

W zestawieniach dotyczących ogólnej charakterystyki budżetu sądownictwa pod uwagę wzięto: współczynnik na jednego mieszkańca w euro, odsetek w wydatkach budżetowych (publicznych) ogółem oraz odsetek wydatków na sądownictwo w puli trzech głównych składowych budżetu wymiaru sprawiedliwości, tj. wydatków na sądownictwo, prokuraturę oraz pomoc prawną. Przedstawiono ponadto zestawienie wydatków na sądownictwo z przychodami do budżetu państwa z tytułu opłat i kosztów sądowych.

W dalszej części tego rozdziału przedstawiona jest rzeczowa struktura wydatków na sądownictwo, tj. udziały procentowe wydatków na wynagrodzenia, systemy informatyczne (komputeryzację, informatyzację itp.), wydatki bieżące, utrzymanie budynków oraz szkolenie i edukację.

## Wykres 5. WYDATKI NA SĄDOWNICTWO\*

współczynniki na jednego mieszkańca w euro



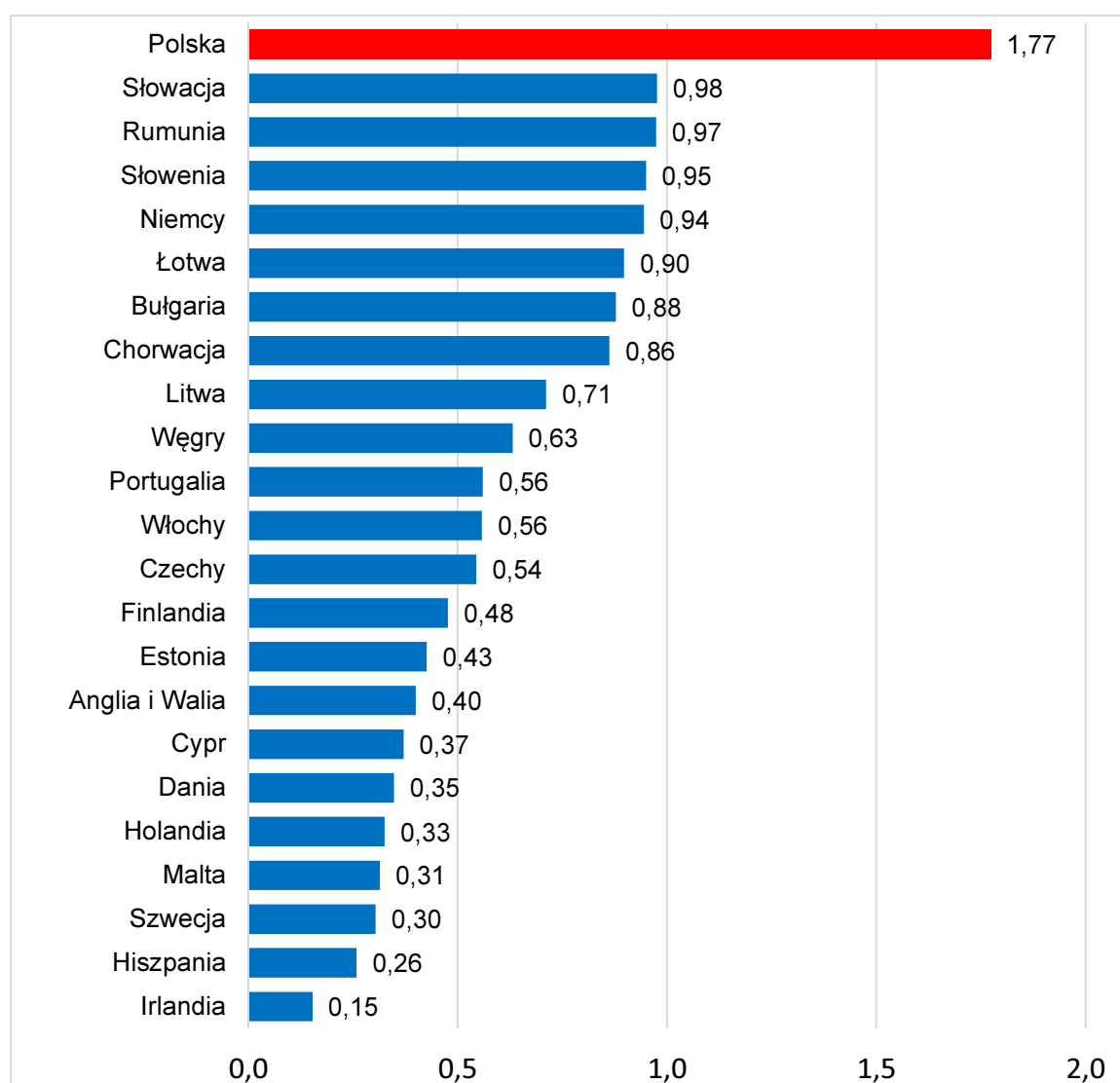
Brak danych dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji oraz Luksemburga.

Spośród rozpatrywanych państw Unii Europejskiej, zdecydowanie największe wydatki na sądownictwo (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) ponoszą Niemcy (103 euro), a następnie Słowenia (80 euro). Najmniej przypada na mieszkańca Rumunii, Bułgarii oraz Łotwy (poniżej 20 euro). Polska ze współczynnikiem 36 euro na jednego mieszkańca znajduje się w środku uszeregowania, podobnie jak Czechy, Chorwacja i Cypr. Warto podkreślić, że w państwach Europy Zachodniej wydatki na sądownictwo w przeliczeniu na jednego mieszkańca są na ogół wyższe niż w Europie Centralnej i Wschodniej. Wyjątek stanowi Słowenia (z wysokim współczynnikiem 80 euro), a z drugiej strony - Irlandia i Hiszpania, gdzie na wydatki na mieszkańca są niższe niż 30 euro, czyli nawet poniżej średniej unijnej.

Inaczej przedstawia się obraz wydatków na sądownictwo, jeśli bierze się pod uwagę ich udział w ogólnej kwocie wydatków budżetowych poszczególnych państw (por. wykres 6). Wówczas Polska charakteryzuje się zdecydowanie najwyższym udziałem wydatków na sądownictwo w budżecie państwa i jest absolutnym liderem wśród państw Unii Europejskiej. Są one w naszym kraju blisko dwukrotnie wyższe niż – w zajmujących w tym uszeregowaniu odpowiednio drugie i trzecie miejsce – Słowacji i Rumunii.

### Wykres 6. WYDATKI NA SĄDOWNICTWO

odsetek budżetu państwa



Brak danych dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji oraz Luksemburga.

Warto ponadto dodać, że odsetek wydatków na sądownictwo w Polsce (1,77) jest prawie trzykrotnie wyższy od średniej unijnej (0,64).

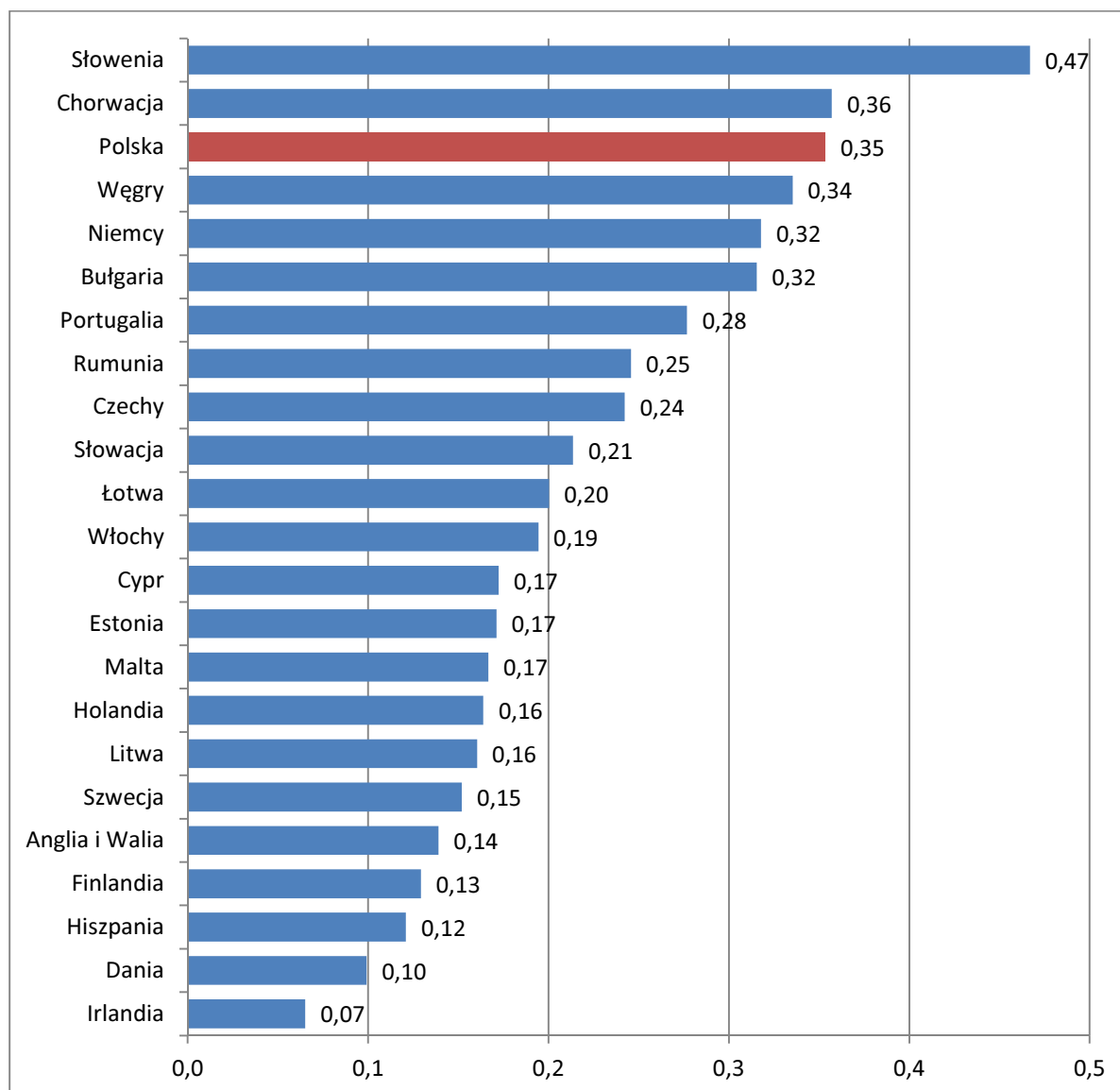
Relatywnie wysoki odsetek takich wydatków cechuje zresztą także pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej, co jest związane m.in. z mniejszymi ogólnymi ich budżetami. Sporym zaskoczeniem w tym kontekście są natomiast dane niemieckie, z których wynika, że kraj ten przeznaczają jednak na sądownictwo powyżej 0,9%, czyli znacznie większą część budżetu niż pozostałe kraje Europy Zachodniej.

Zdecydowanie najmniejszą część budżetu państwa pochłania sądownictwo Irlandii (0,15%) i Hiszpanii (0,26%). Mniej niż pół procenta budżetu wydaje na sądownictwo 10 państw, w tym kraje nordyckie, Anglia i Walia, ale także Estonia (0,43%).

Nieco inny (dokładniejszy) obraz przedstawia zestawienie budżetów sądownictwa z uwzględnieniem dwóch komponentów jednocześnie, tj. zamożności państwa (PKB) oraz liczby ludności (por. wykres 7).

## Wykres 7. WYDATKI NA SĄDOWNICTWO

% PKB na mieszkańca



Brak danych dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji i Luksemburga.

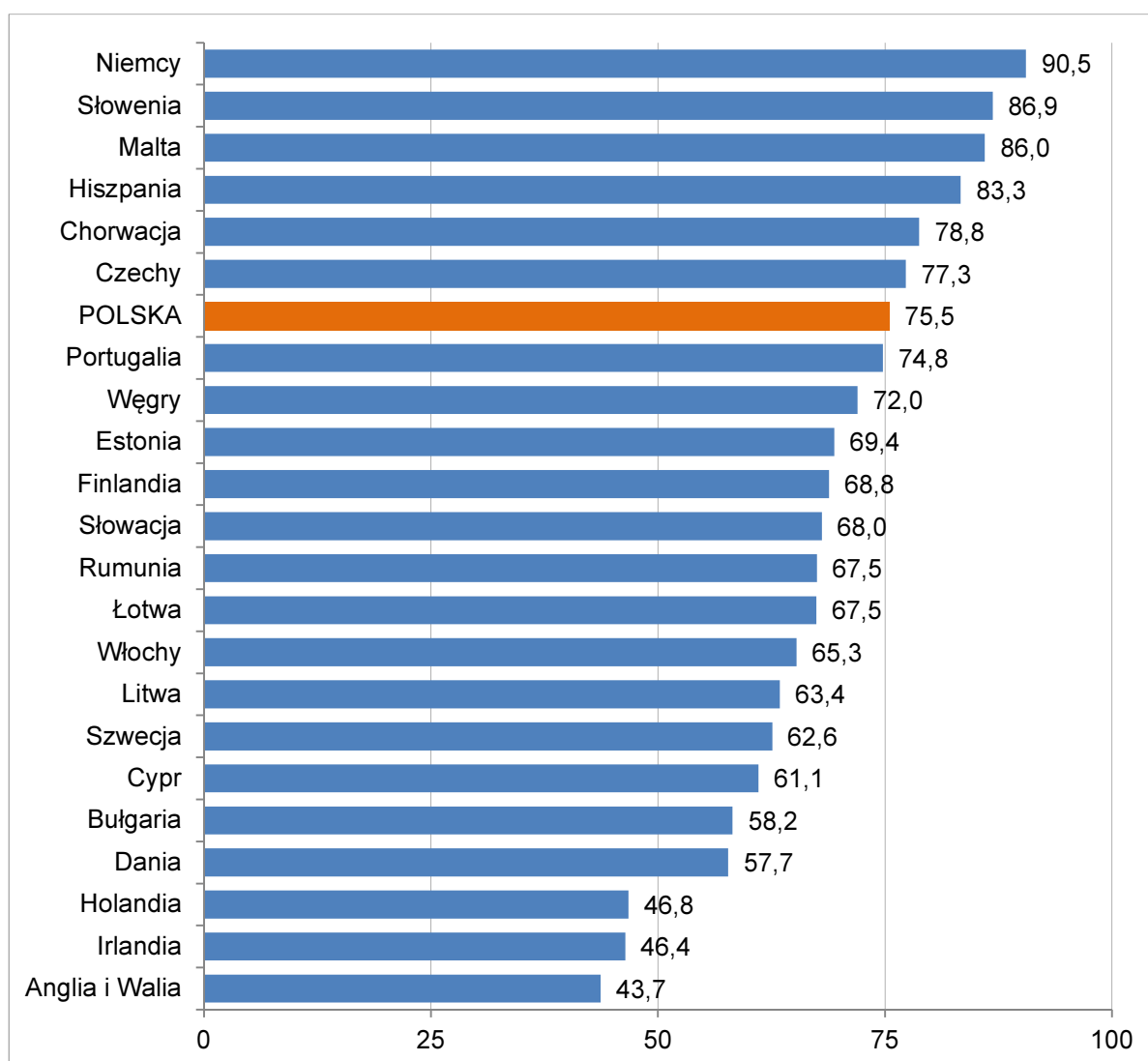
Na pierwszym miejscu plasuje się Słowenia ze stosunkowo dużym budżetem przeznaczonym na sądownictwo i niewielką liczbą ludności. Następne w kolejności są budżety sądownictwa w Chorwacji, Polsce, na Węgrzech, Bułgarii, a także w Niemczech – z odsetkiem wydatków w PKB *per capita* wynoszącym ponad 0,3. Pozostałe jednak państwa Europy Zachodniej zajmują w tym uszeregowaniu dalsze pozycje. Najmniejsze odsetki (około 0,1) charakteryzują Irlandię, Danię, Hiszpanię i Finlandię.

## Budżet sądownictwa w relacji do wydatków na prokuraturę i pomoc prawną

W relacji do trzech głównych składowych budżetu wymiaru sprawiedliwości określonych w projekcie CEPEJ (sądownictwo, prokuratura, pomoc prawna) udział wydatków na sądownictwo waha się w przedziale od ponad 40 do 90%, średni zaś ich odsetek wynosi 68,3, a mediana – 68 (por. wykres 8).

### Wykres 8. WYDATKI NA SĄDOWNICTWO

% wydatków na sądownictwo, prokuraturę i pomoc prawną



Brak danych o budżecie sądownictwa dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji i Luksemburga.

Najwyższymi odsetkami wydatków na sądownictwo w budżecie trzech głównych składowych wymiaru sprawiedliwości charakteryzują się przede wszystkim państwa



Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, która przeznaczana na ten cel  $\frac{3}{4}$  tego budżetu.

Liderem są w tej mierze jednak Niemcy, w których sądownictwo pochłania ponad 90% tej części budżetu wymiaru sprawiedliwości, a tym samym na prokuraturę i pomoc prawną łącznie – zaledwie 10%. Najmniejszy odsetek przeznaczana na sądownictwo Anglia i Walia, Irlandia oraz Holandia (poniżej 50). Jest to jednak związane wysokimi udziałami wydatków na pomoc prawną (w Anglii i Walii – 43%, w Irlandii – 36%, w Holandii – 23%) (por. tabela 2).

Wydawać by się mogło, że sądownictwo – niejako z założenia – nie generuje przychodów do budżetu państwa. Dane CEPEJ wskazują jednak, że wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych pokrywają w wielu państwach Unii Europejskiej znaczną część wydatków na sądownictwo. Zarówno jednak ich wysokość jak i charakter czynności, z którymi są one związane, regulują oczywiście przepisy krajowe poszczególnych państw, te zaś są bardzo zróżnicowane.

W tabeli 4 przedstawiono zestawienie budżetów sądownictwa oraz wpływów z tytułu opłat i kosztów sądowych, zaś wykres 9 zawiera uszeregowanie państw unijnych według wartości odsetków przychodów w odniesieniu do wydatków na sądownictwo.

**Tabela 4. WYDATKI I PRZYCHODY SĄDÓW**

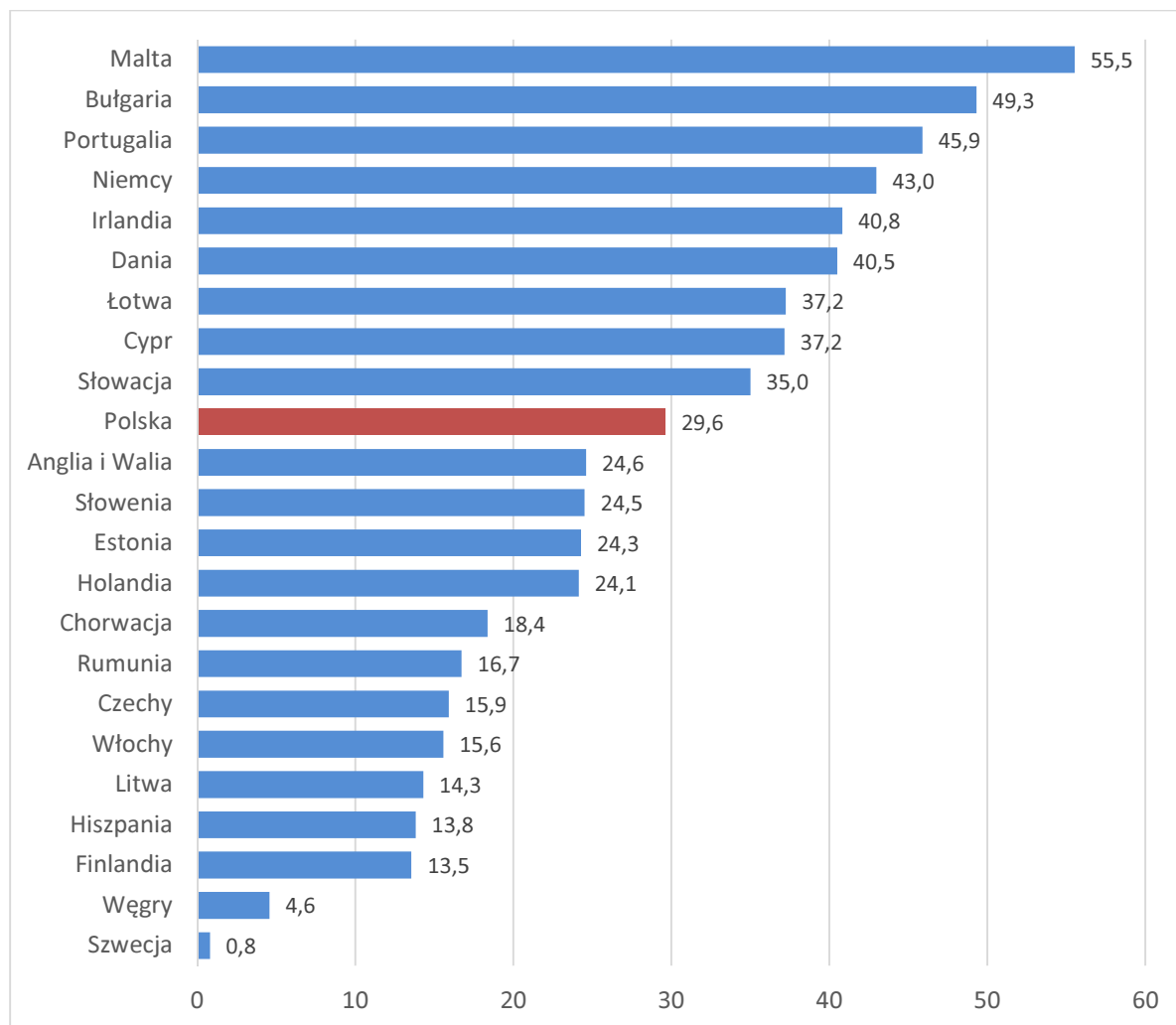
liczby bezwzględne (w euro)

	Wydatki na sądownictwo	Przychody z opłat sądowych	%
Anglia i Walia	2 384 439 794	586 777 526	24,6
Bułgaria	124 911 954	61 595 758	49,3
Chorwacja	156 601 458	28 759 251	18,4
Cypr	30 611 480	11 377 030	37,2
Czechy	370 751 152	59 014 432	15,9
Dania	243 294 736	98 520 187	40,5
Estonia	29 728 350	7 219 348	24,3
Finlandia	249 704 356	33 833 367	13,5
Hiszpania	1 241 560 960	171 689 715	13,8
Holandia	983 764 000	237 570 000	24,1
Irlandia	107 090 000	43 720 000	40,8
Litwa	53 138 612	7 600 585	14,3
Łotwa	44 494 921	16 573 777	37,2
Malta	11 527 427	6 399 974	55,5
Niemcy	8 302 304 846	3 567 436 506	43,0
Polska	1 379 338 000	408 787 000	29,6
Portugalia	453 077 390	207 899 840	45,9
Rumunia	324 611 610	54 301 587	16,7
Słowacja	152 715 786	53 448 064	35,0
Słowenia	165 060 055	40 461 043	24,5
Szwecja	637 246 965	5 134 908	0,8
Węgry	325 687 695	14 897 692	4,6
Włochy	2 986 521 397	465 147 222	15,6

Brak danych dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji i Luksemburga.

## Wykres 9. PRZYCHODY SĄDÓW

% wydatków na sądownictwo (średnia 27,2; mediana 24,5)



Brak danych dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji i Luksemburga.

W gronie państw o najwyższym odsetku przychodów z tytułu opłat i kosztów sądowych znalazły się Malta, Bułgaria oraz Portugalia (ponad 45). Ponad 40% wydatków sądów stanowią zaś wpływy z tego tytułu w Niemczech, Irlandii i Danii.

W Polsce relacja wydatków do przychodów sądów kształtuje się na poziomie 30%, tj. nieco powyżej średniej unijnej. Jest ona również znacznie wyższa – co warto podkreślić – niż w czterech innych krajach byłego bloku wschodniego, w których wynosi ona kilkanaście procent, na Węgrzech zaś – zaledwie niecałe 5%.

Jako *de facto* bezpłatne jawi się natomiast sądownictwo szwedzkie, zważywszy na fakt, że przychody z tytułu opłat i kosztów są w tym kraju wręcz symboliczne (poniżej 1%).

## **Struktura budżetu sądownictwa**

W badaniu CEPEJ wyróżnia się 6 następujących składników budżetu sądownictwa: wynagrodzenia, komputeryzacja, wydatki bieżące (biegli, tłumaczenia itp.), utrzymanie budynków, inwestycje budowlane oraz wydatki na szkolenia i edukację zawodową.

W analizie struktury wydatków uwagę zwrócono na 5 składowych budżetu sądownictwa, tj. wynagrodzenia, komputeryzację, wydatki bieżące, utrzymanie budynków oraz szkolenia i edukację. Procentowe udziały w ogólnych wydatkach na sądownictwo są przedstawione w tabeli 5.

**Tabela 5. STRUKTURA WYDATKÓW NA SĄDOWNICTWO W %<sup>9</sup>**

	Wynagrodzenia	Komputeryzacja	Wydatki bieżące	Budynki	Szkolenia, edukacja	Pozostałe
Anglia i Walia	51,1	2,1	4,1	17,4	0,1	25,2
Austria*	55,4	4,8	13,8	7,9	0,3	17,8
Belgia*	76,5	4,1	9,6	7,2	0,6	11,5
Bułgaria	64,2	0,3	bd	bd	0	bd
Chorwacja	95,3	3,9	0,0	0,5	0,3	0,0
Cypr	74,5	0,4	0,4	8,1	0,3	16,4
Czechy	74,0	1,7	4,2	2,6	0,1	17,4
Dania	64,8	6,6	4,1	17,8	0,9	5,7
Estonia	75,9	2,7	1,1	16,7	0,6	3,0
Finlandia	75,4	5,1	3,1	13,8	0,4	2,2
Francja*	63,0	1,4	13,1	6,9	2,3	13,2
Grecja*	86,4	1,3	0,7	7,8	2,1	1,6
Hiszpania	81,0	3,6	bd	3,6	0,2	bd
Holandia	73,6	6,7	0,4	11,9	1,9	5,4
Irlandia	46,3	5,2	4,5	12,7	0,5	30,9
Litwa	87,2	0,7	0,6	3,1	0,6	7,8
Luksemburg*	79,8	1,4	5,3	1,1	0,1	12,3
Łotwa	73,3	2,4	5,8	16,3	0,6	1,7
Malta	73,1	11,6	12,8	1,7	0,0	0,7
Niemcy	60,7	2,1	21,4	3,5	0,8	11,5
<b>POLSKA</b>	<b>65,1</b>	<b>4,1</b>	<b>11,5</b>	<b>6,7</b>	<b>0,2</b>	<b>12,4</b>
Portugalia	87,5	1,8	2,3	6,9	1,6	0,0
Rumunia	57,3	0,2	0	10,7	1,1	30,7
Słowacja	56,5	2,3	5,5	8,8	0,9	25,9
Słowenia	74,7	2,1	18,6	4,3	0,3	0,0
Szwecja	70,1	2,4	bd	14,2	1,2	bd
Węgry	72,3	0,4	4,4	8,4	0,1	14,4
Włochy	77,7	2,2	10,9	6,1	0,0	3,2

\* Odsetki obliczono w odniesieniu do łącznych wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

W zestawieniu struktury wydatków sądownictwa pominięto wyodrębnienie nowych inwestycji budowlanych (włączając do kategorii pozostałe) ze względu na dużą liczbę braków danych<sup>10</sup>.

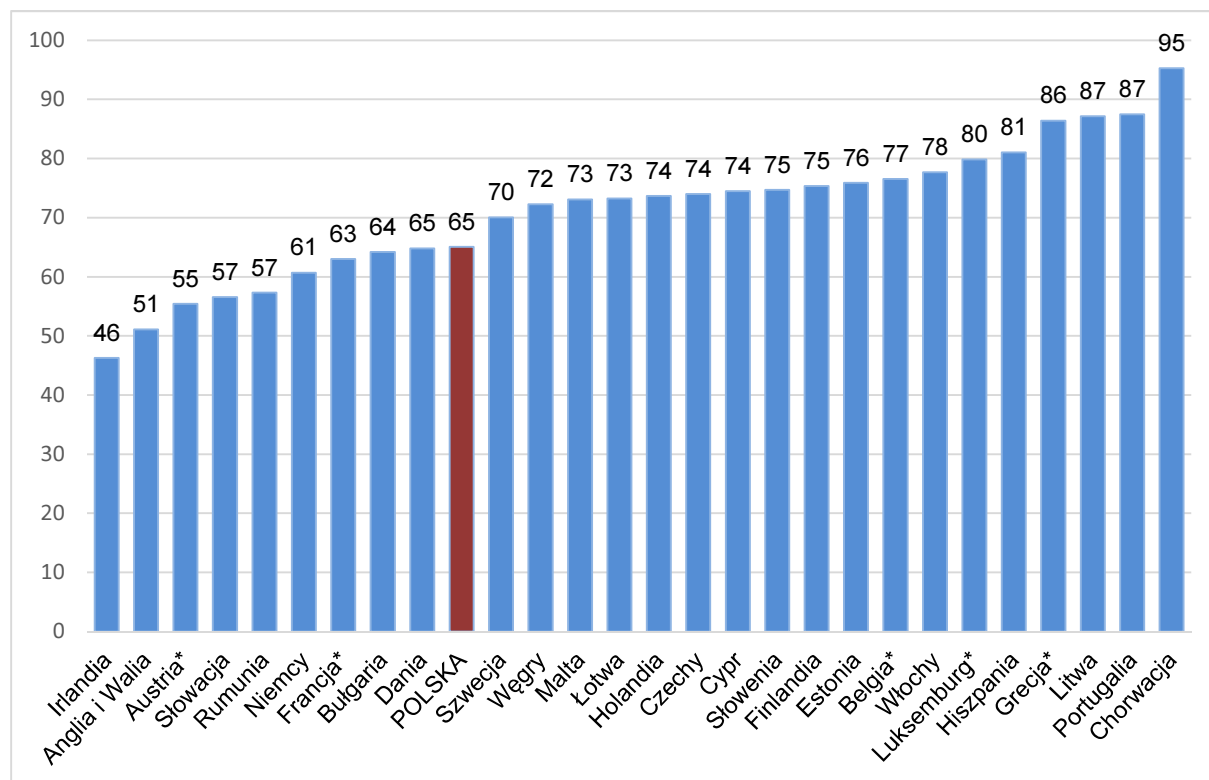
<sup>9</sup> W przypadku Belgii, Hiszpanii, Szwecji i Bułgarii suma odsetków struktury nie jest równa 100.

<sup>10</sup> Z informacji nadesłanych z 16 państw wynika, że są to na ogół niewielkie odsetki budżetu sądownictwa, poniżej 1. Wyróżnia się jedynie Irlandia, która przeznaczą na nowe budynki prawie ¼ budżetu sądownictwa oraz Cypr (10%). W Rumunii, Polsce i na Węgrzech odsetki wynoszą odpowiednio: 3,6; 2,8; 2,4.

## Wydatki na wynagrodzenia

We wszystkich państwach Unii Europejskiej zdecydowanie największą część budżetu sądownictwa przeznaczają na wynagrodzenia, jednak ich udział procentowy jest bardzo zróżnicowany i waha się w przedziale od 40 do 90% (por. wykres 10).

**Wykres 10.** ODSETEK WYDATKÓW NA WYNAGRODZENIA W BUDŻECIE SĄDOWNICTWA



\* Odsetki obliczono w odniesieniu do wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

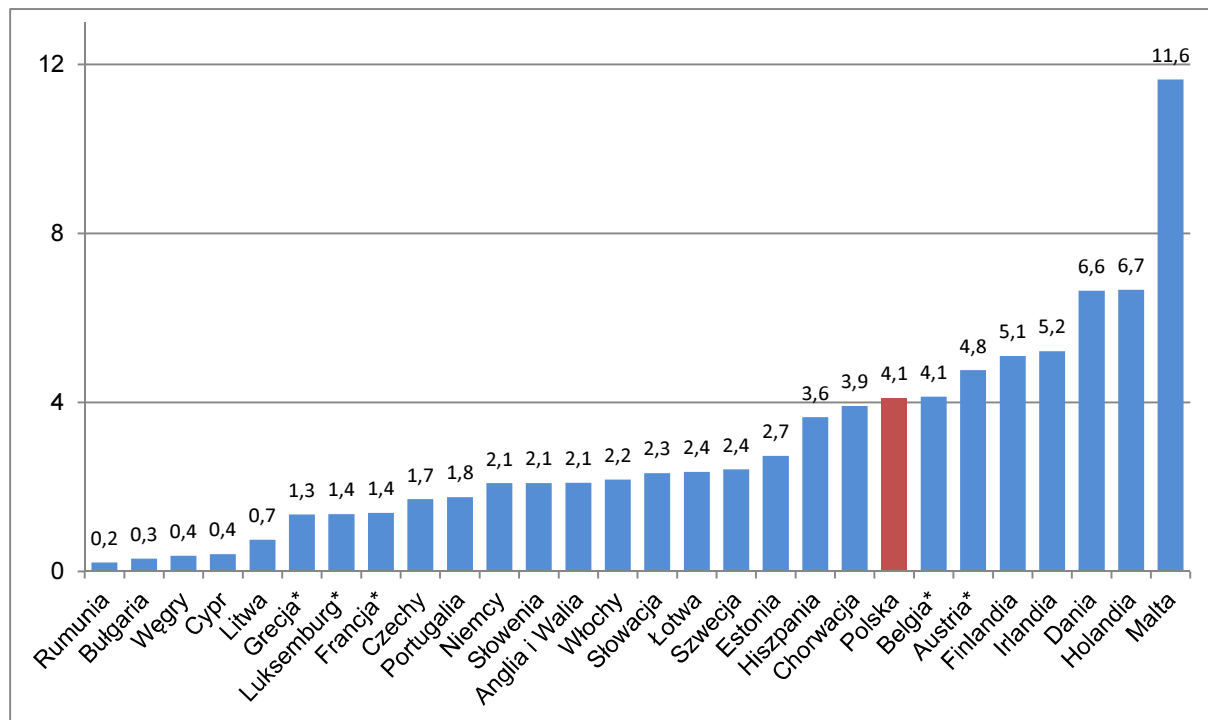
Z budżetu sądownictwa relatywnie najwięcej przeznaczają na wynagrodzenia w Chorwacji, Portugalii, na Litwie i w Grecji (około 90%), najmniej zaś w Irlandii (zaledwie 46%), Anglii i Walii, Austrii, Słowacji i Rumunii – poniżej 60%. Odsetki funduszu wynagrodzeń stanowią najczęściej od 70 do 80 wydatków na sądownictwo. W Polsce udział tych wydatków wynosi 65% budżetu sądownictwa, podobnie jak w Danii i Bułgarii.

## Wydatki na systemy informatyczne

Nakłady na komputeryzację stanowią jeden z istotnych elementów oceny infrastruktury sądownictwa w zakresie inwestowania w technologię informatyczną

i internetową (ICT – Information and Communication System) w poszczególnych krajach. Udział wydatków na ten cel w budżecie sądownictwa przedstawia wykres 11.

**Wykres 11.** ODSETKI WYDATKÓW NA SYSTEMY INFORMATYCZNE W BUDŻECIE SĄDOWNICTWA



\* Odsetki obliczono w odniesieniu do łącznych wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

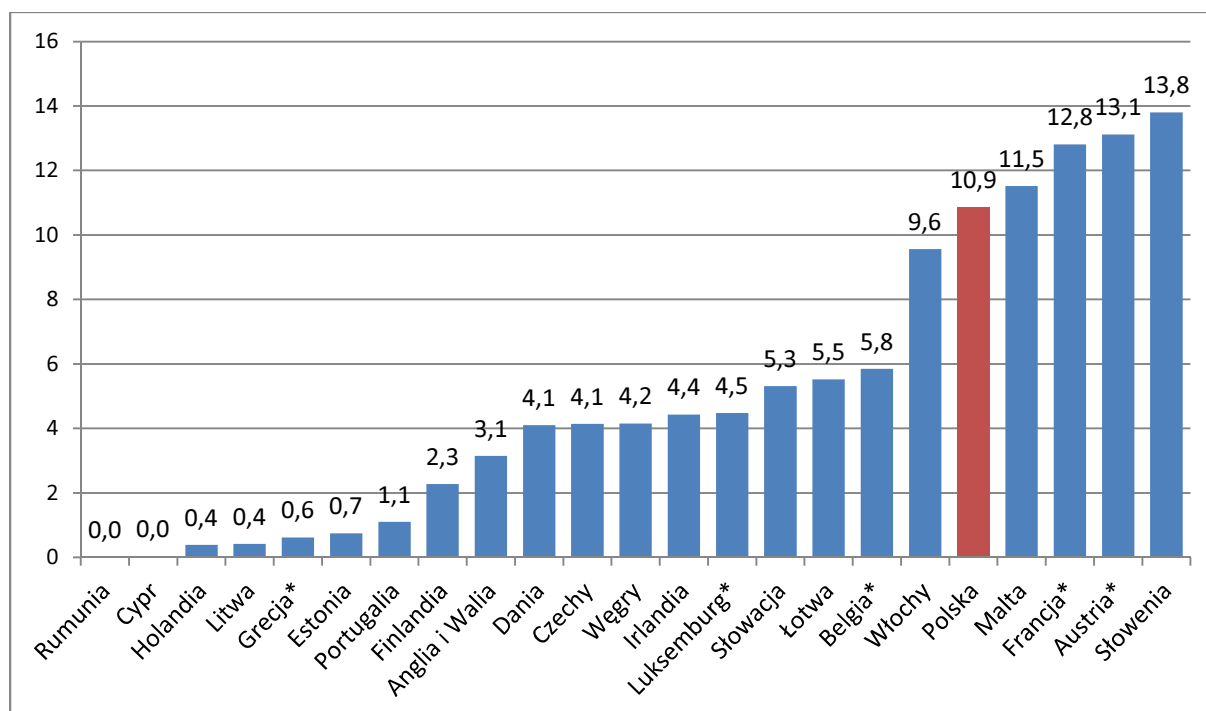
Najwyższe udziały wydatków na komputeryzację (ponad 5%) charakteryzują Holandię, Danię, Irlandię i Finlandię<sup>11</sup>. Relatywnie dużo przeznacza się na ten cel w Polsce, Chorwacji i Belgii (około 4%). W 18 państwach nakłady na komputeryzację stanowią poniżej 3% budżetu sądownictwa. Najmniejszą część budżetu przeznacza na komputeryzację Rumunia, Bułgaria, Węgry i Cypr.

## Wydatki bieżące

Wydatki bieżące przeznaczane są m.in. na ekspertyzy i tłumaczenia. Trudno je jednak poddać szczegółowej identyfikacji, co z kolei wynika z braku ich jednolitej klasyfikacji. Udział tych wydatków w ogólnym budżecie sądownictwa przedstawia wykres 12.

<sup>11</sup> Wydatki na komputeryzację na Malcie odbiegają znacznie od wartości dla pozostałych krajów i mogą być związane z dużymi inwestycjami w analizowanym roku.

**Wykres 12.** ODSETKI WYDATKÓW BIEŻĄCYCH W BUDŻECIE SĄDOWNICTWA



\* Odsetki obliczono w odniesieniu do wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

Największy jest udział wydatków bieżących w Słowenii, Austri i Francji – ponad 12%.

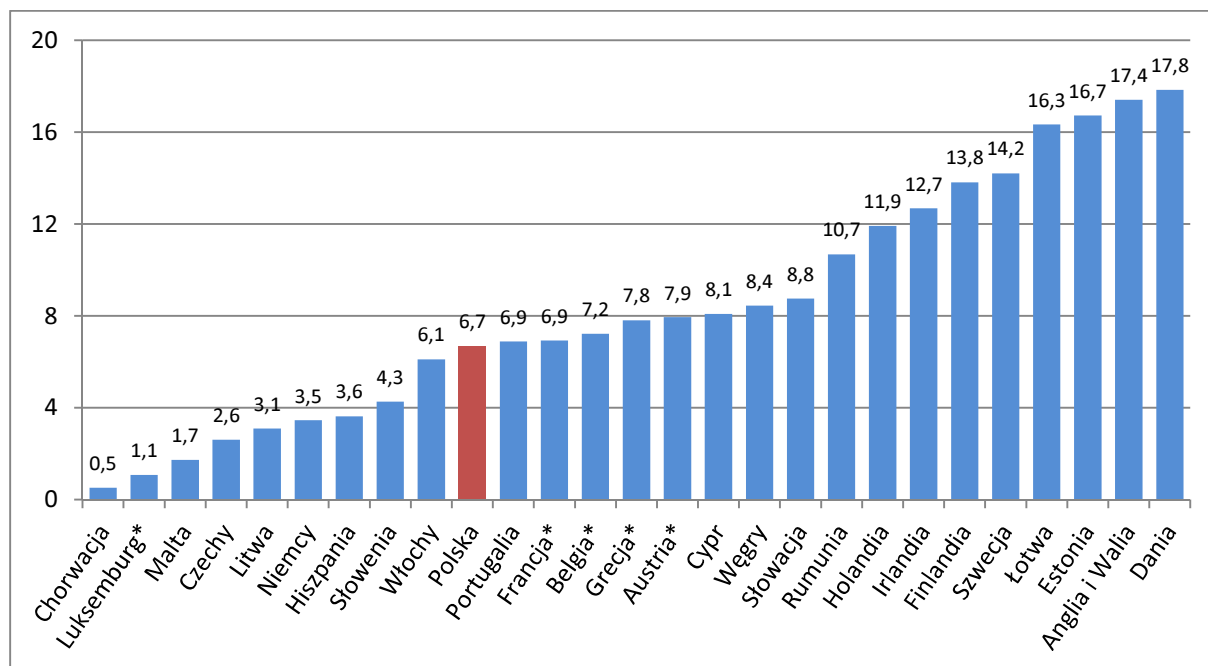
W Polsce, podobnie jak we Włoszech, stanowią one około 10% budżetu sądownictwa, 8 krajów przeznaczają zaś na wydatki bieżące od 4 do 6%. Najmniejszy odsetek – poniżej 1 – przeznaczają na ten cel Rumunia, Cypr, Holandia, Litwa, Grecja i Estonia.

### Wydatki na siedziby sądów

Najwięcej, bo ponad 15% budżetu sądownictwa przeznaczają się na eksploatację budynków w Danii, Anglii i Walii, Estonii i na Łotwie. Polska znajduje się w grupie 10 państw, w których wydatki na utrzymanie budynków kształtują się na poziomie od 6 do 10% budżetu sądownictwa. Najmniej, bo poniżej 2% budżetu przeznaczają na ten cel Chorwacja, Luksemburg i Malta.



### Wykres 13. ODSETKI WYDATKÓW NA SIEDZIBY SĄDÓW W BUDŻECIE SĄDOWNICTWA

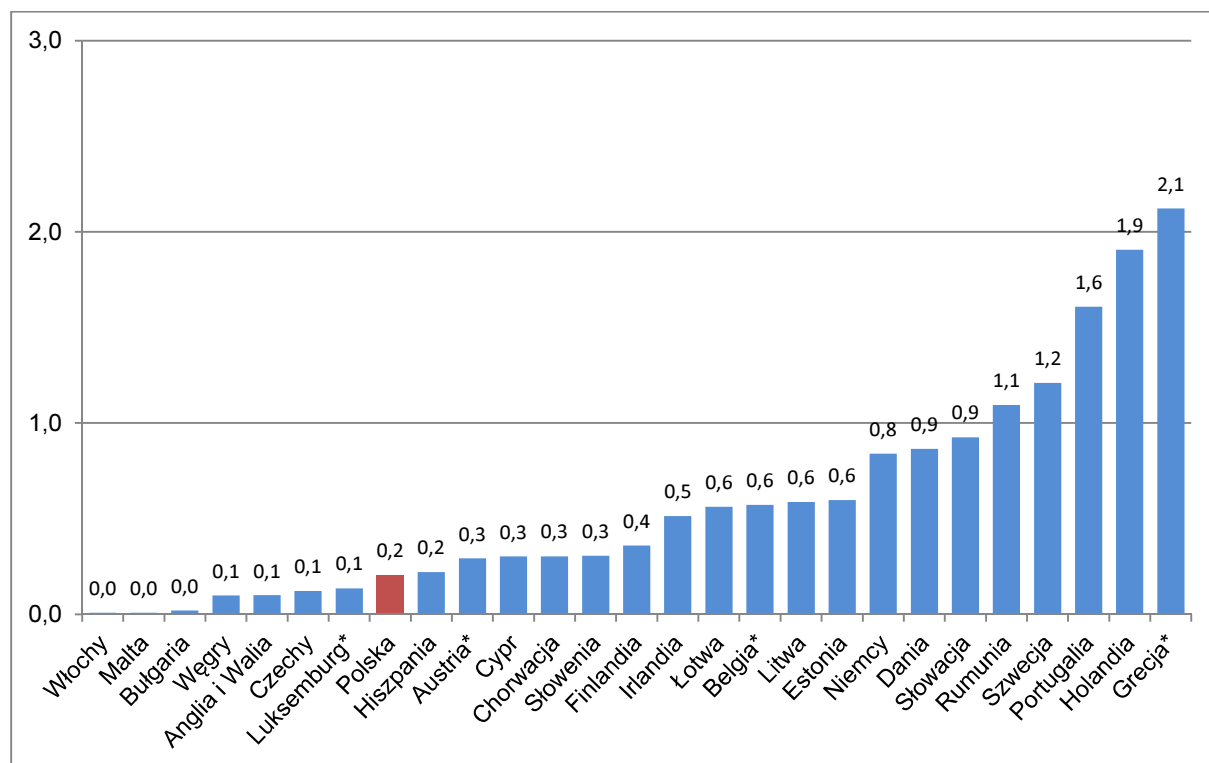


\* Odsetki obliczono w odniesieniu do wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

### Wydatki na szkolenia i edukację zawodową

W strukturze wydatków sądownictwa koszty związane ze szkoleniem i edukacją zawodową stanowią wyjątkowo mały odsetek – w większości krajów zaledwie 1% (por. wykres 14). Największą część budżetu sądownictwa (powyżej 1,5%) przeznaczają na szkolenia w Grecji, Holandii i Portugalii. Połowa krajów wydaje na szkolenia poniżej 0,5% ogólnych wydatków sądownictwa, w tym najmniej m.in. Włochy, Bułgaria, Anglia i Walia, Czechy oraz Polska.

**Wykres 14. ODSETKI WYDATKÓW NA SZKOLENIA I EDUKACJĘ ZAWODOWĄ W BUDŻECIE SĄDOWNICTWA**



\* Odsetki obliczono w odniesieniu do wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

Porównanie rzeczowej struktury wydatków na sądownictwo pokazuje, że zdecydowanie największą jego część pochłaniają wynagrodzenia, których udział waha się od ponad 45% w Irlandii do blisko 90% na Litwie i w Portugalii, w Polsce zaś wynosi 65% budżetu. Najmniejszą część budżetu stanowią wydatki na szkolenia i edukację zawodową – w przeważającej większości państw poniżej 1%. Wydatki na systemy informatyczne i komputeryzację stanowią zaledwie kilka procent, w tym w Polsce ponad 4%, czyli zdecydowanie najwięcej spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wydatki bieżące (na tłumaczenia, ekspertyzy itp.) stanowią w Polsce ponad 10% budżetu sądownictwa, podczas, gdy w większości państw naszego rejonu – zdecydowanie mniej.

### 3. Kadry sądownictwa

Do sprawnego działania sądownictwa niezbędny jest odpowiednio liczny, wykwalifikowany oraz dobrze wynagradzany korpus sędziowski. Nieodzownym elementem efektywnego sądownictwa jest ponadto adekwatny pod względem liczebności, kompetentny i wydajny personel administracyjny, w tym zwłaszcza bezpośredniej obsługi sędziów (ich asystenci, referendarze itp.). I tym właśnie zagadnieniom poświęcony jest kolejny fragment niniejszej analizy.

#### Sędziowie

Zdecydowanie największą liczbę sędziów (por. wykres 15) mają Niemcy (niespełna 20 tys.) oraz Polska (nieco ponad 10 tys.). W pozostałych dużych krajach Unii Europejskiej jest ich już jednak znacznie mniej: we Francji – 7 tys., we Włoszech – ponad 6 tys., w Hiszpanii – nieco powyżej 5 tys., w Anglii i Walii zaś – zaledwie 2 tys., co wynika jednak ze specyfiki brytyjskiego systemu prawnego<sup>12</sup>.

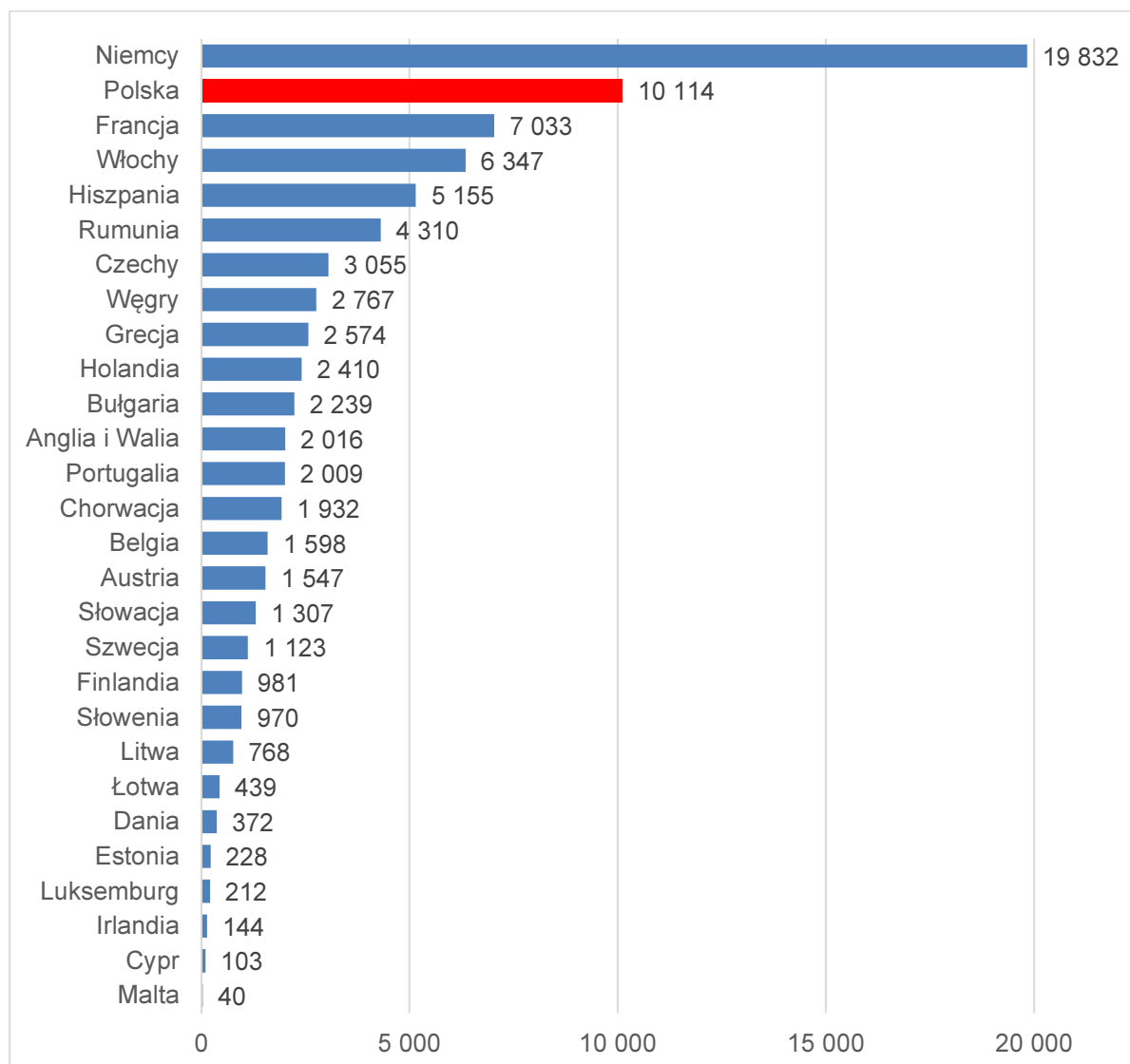
Najmniejszą liczbę sędziów mają – co skądinąd oczywiste – najmniejsze kraje unijne. I tak na Malcie jest ich zaledwie 40, w Luksemburgu i Estonii – nieco ponad 200, w Danii – niespełna 400, na Łotwie zaś – blisko 450.

---

<sup>12</sup> Należy jednak mieć na uwadze fakt, że stosunkowo skromny korpus sędziowski w Anglii i Walii jest wspomagany 30-tys. armią tzw. *magistrate judges*, czyli sędziów niezawodowych orzekających w drobnych sprawach (np. karnych lub rodzinnych i nieletnich).

## Wykres 15. SĘDZIOWIE

liczby bezwzględne

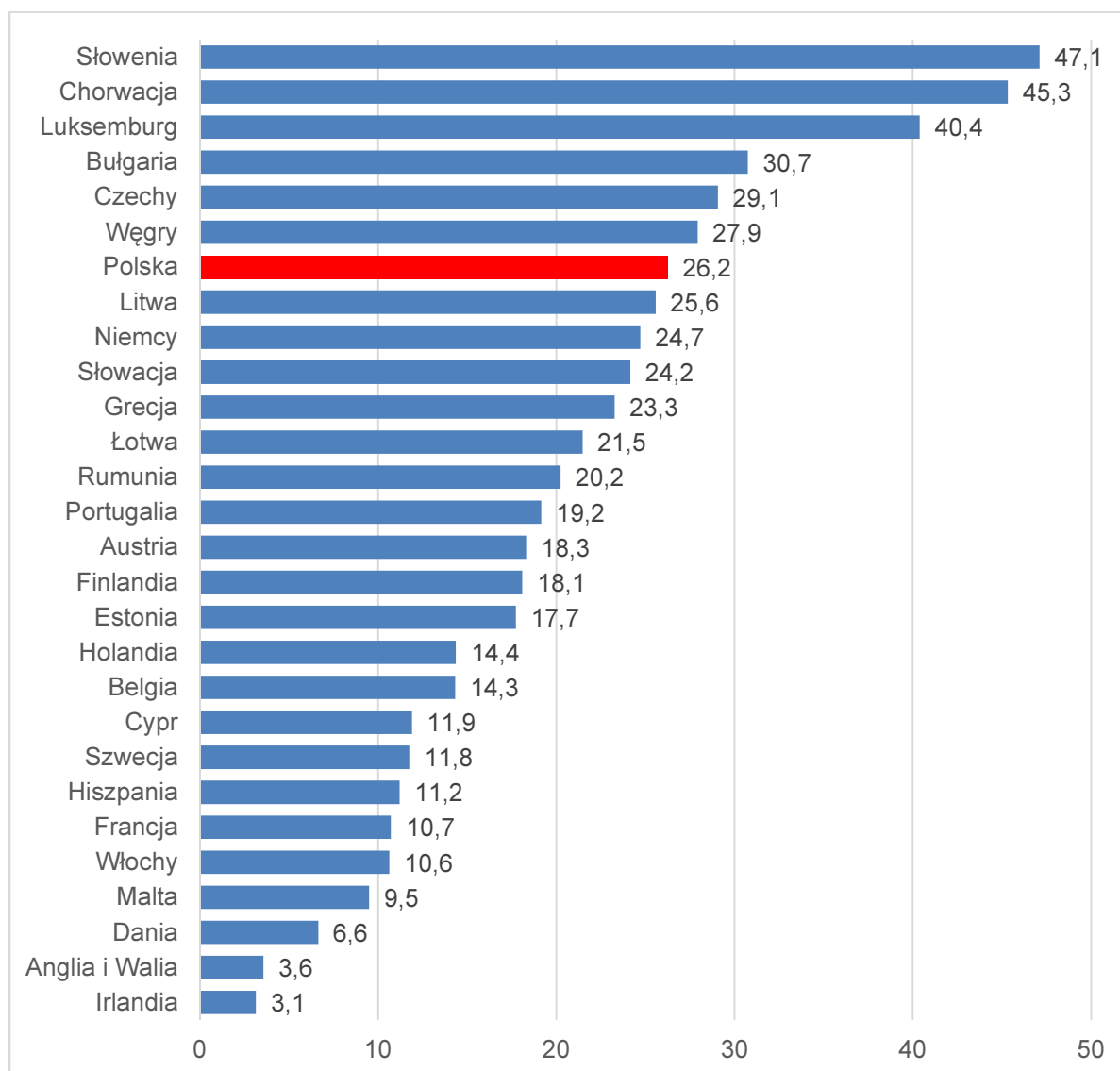


Zupełnie inny i dający wiele do myślenia obraz wyłania się jednak z – bardziej poprawnego metodologicznie – porównania liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych krajach (por. wykres 16). Oto spośród dziesięciu państw o najwyższych współczynnikach sędziów aż osiem stanowią państwa byłego bloku wschodniego, zaś pozostałe cechują również relatywnie wysokie wartości liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców. Można by więc zaryzykować tezę, że względna „nadreprezentacja” korpusu sędziowskiego stanowi w pewien sposób schedę po czasach realnego socjalizmu, wynikającą zapewne ze stosunkowo rozbudowanej kognicji sądowej z jednej strony, z drugiej zaś z braku uproszczonych procedur.

W gronie krajów o najwyższych współczynnikach kadry sędziowskiej Polska znajduje się już jednak nie na miejscu drugim, lecz siódmym – ze współczynnikiem 26. Jest on jednak nieco wyższy – co ważne – od niemieckiego (niespełna 25) i znacznie wyższy od hiszpańskiego, francuskiego i włoskiego (około 11), nie wspominając o angielskim (niespełna 4). W świetle powyższego, teza o relatywnym nadmiarze sędziów w naszym kraju znajduje silne potwierdzenie.

### Wykres 16. SĘDZIOWIE

współczynniki na 100 tys. mieszkańców



## Wynagrodzenie sędziego najniższego szczebla

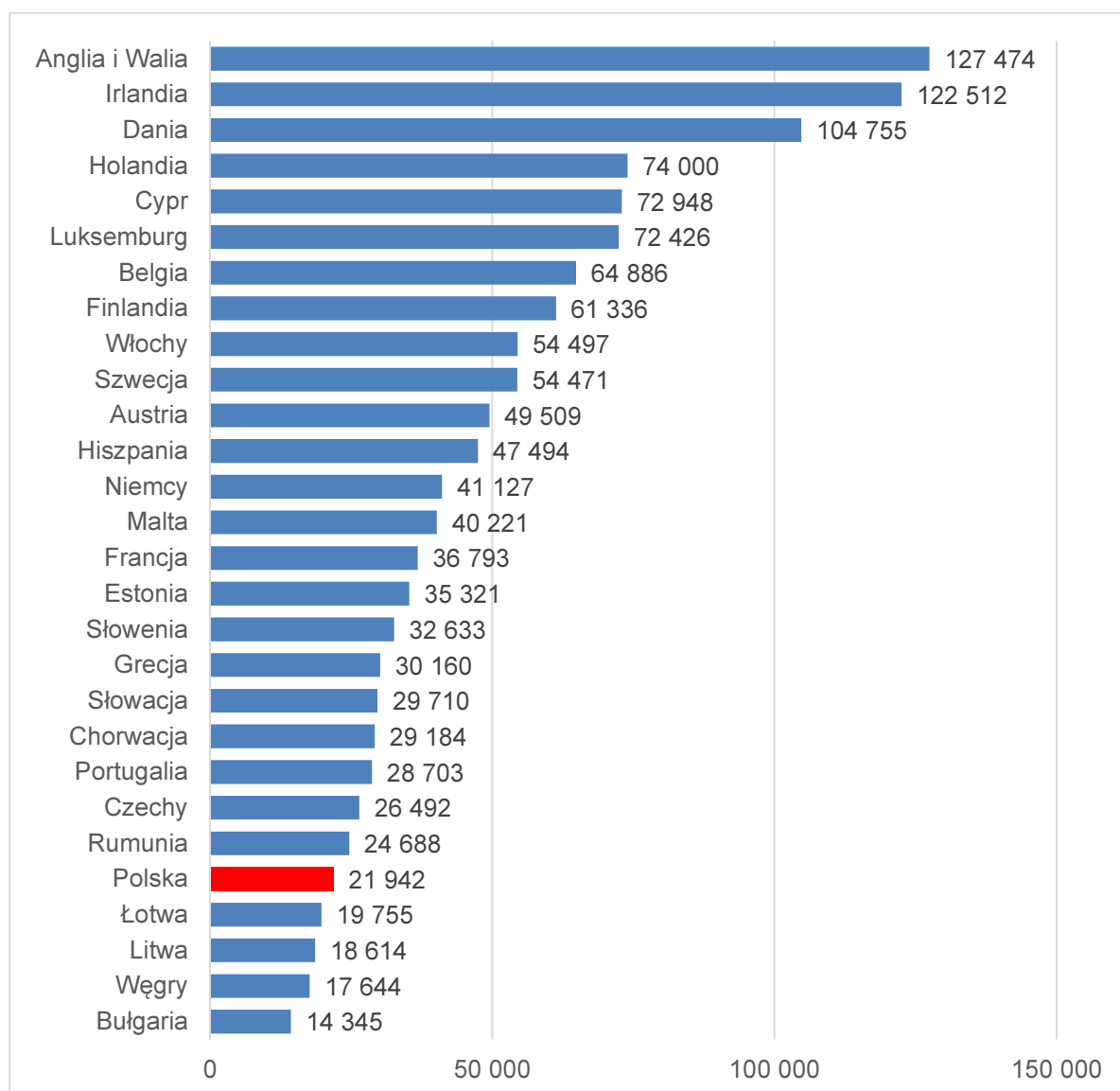
Pod względem średniego rocznego uposażenia sędziów najniższego szczebla<sup>13</sup> wyrażanego w euro Polska – wraz jednak z większością pozostałych państw byłego bloku wschodniego – zajmuje, zresztą zgodnie z oczekiwaniami, bardzo odległe miejsce w uszeregowaniu (por. wykres 17). Wynika to wszakże z relatywnego ubóstwa tych krajów, mierzonego chociażby poziomem PKB *per capita*, co sprawia, że każda grupa zawodowa, łącznie z sędziami – tak w Polsce jak i pozostałych „nowych” państwach członkowskich Unii – zarabia w euro względnie najmniej. Wydaje się więc, że stosowanie waluty euro do porównywania uposażeń sędziów w krajach zamożnych i niezamożnych jest zwodnicze i prowadzi na manowce.

---

<sup>13</sup> Trzeba jednak pamiętać, że stosowna pozycja kwestionariusza CEPEJ odnosi się do wynagrodzenia sędziego najniższego szczebla „na początku kariery zawodowej”. Strona polska – biorąc ten fakt pod uwagę – przedstawiła te zarobki przy uwzględnieniu tzw. trzynastej pensji, pięcioletniej załedwie wysługi lat oraz bez dodatku funkcyjnego. Tym samym należy mieć na uwadze, że nie są to informacje odnoszące się do przeciętnych uposażeń wszystkich sędziów rejonowych, które – jak wynika z analizy przeprowadzonej przez IWS – są o 30% wyższe (por. A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <http://www.iws.org.pl/pliki/files/Efektywno%C5%9B%C4%87%20s%C4%85downictwa%20powszechnego-oprac-12.pdf>).

## Wykres 17. WYNAGRODZENIE SĘDZIEGO NAJNIŻSZEGO SZCZEBLA

średnie roczne uposażenie brutto w euro



Znacznie bardziej poprawne metodologicznie jest odnoszenie zarobków sędziowskich do przeciętnej płacy w każdym z rozpatrywanych krajów (por. wykres 18). Takie zaś zestawienie ukazuje już o wiele jaśniejszy obraz poziomu zarobków polskich sędziów na początku ich kariery zawodowej. Przy zastosowaniu takiej bowiem miary okazuje się, że wynoszą one nieco ponad dwukrotność średnich zarobków (2,1), czyli identycznie jak w Hiszpanii i Czechach. Grupa krajów, w których sędzia „na początku kariery” zarabia w granicach dwukrotności średnich rocznych zarobków jest zresztą stosunkowo liczna (kilkanaście). W 7 jest to jednak co najmniej

trzykrotność, w tym – dość nieoczekiwanie<sup>14</sup> – prawie czteroipółkrotność w Rumunii. Relatywnie bardzo wysokie – w stosunku do średniej – pensje mają również początkujący sędziowie w krajach anglosaskich (niespełna czterokrotność).

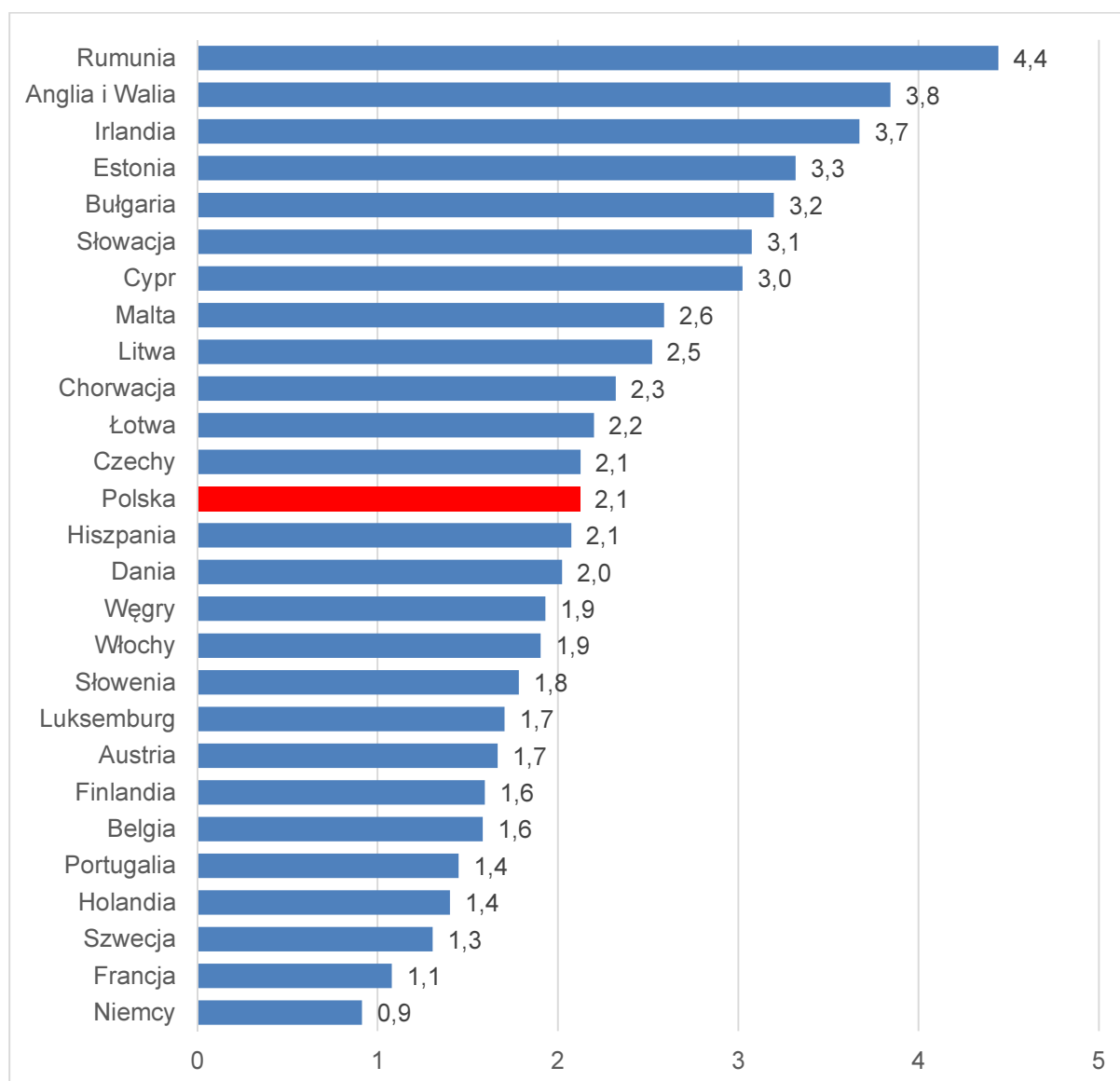
Zaskakujący jest jednak fakt, że nie wszystkie kraje Unii Europejskiej są równie szczodre pod względem wynagradzania sędziów. Nie mała jest bowiem grupa takich, w których zarobki początkujących sędziów nieznacznie tylko przekraczają przeciętną roczną płacę. We Francji, przykładowo, jest to zaledwie 1,1, w Niemczech zaś – nie sięgają nawet tej wartości (0,9), co z pewnością stanowi sporą niespodziankę.

---

<sup>14</sup> Jeszcze kilka lat temu rumuński sędzia zarabiał „na początku kariery” 2,7 przeciętnych rocznych zarobków w tym kraju. Por. *Wymiar sprawiedliwości...*, op. cit. Jak jednak wynika z informacji nadesłanych do CEPEJ przez stronę rumuńską, w kraju tym miała miejsce, z jednej strony, znaczna (o połowę) podwyżka uposażeń sędziowskich, z drugiej zaś, w tym samym mniej więcej czasie, zmniejszyła się średnia roczna płaca, co dało łącznie taki właśnie efekt.



**Wykres 18. WYNAGRODZENIE SĘDZIEGO SĄDU NAJNIŻSZEGO SZCZEBLA**  
relacje do średnich rocznych zarobków krajowych



Brak danych dla Grecji.

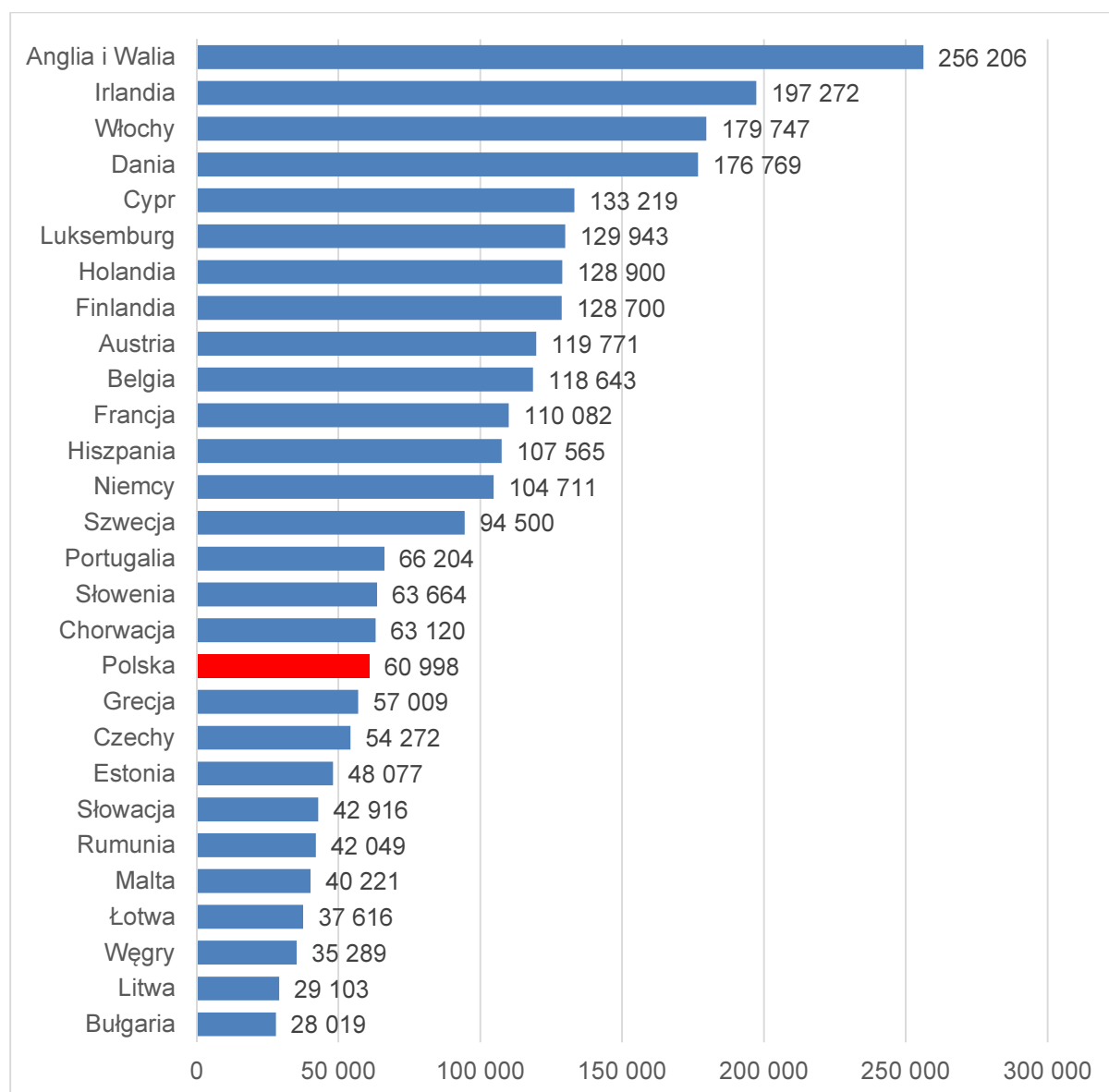
### **Wynagrodzenie sędziego sądu najwyższego szczebla**

Analogicznie jak w przypadku uposażeń początkujących sędziów, także uposażenia sędziów najwyższej instancji są we wszystkich „nowych” krajach członkowskich, łącznie z Polską, relatywnie skromne (por. wykres 19). Wypada jednak podkreślić, że polscy sędziowie Sądu Najwyższego należą w tej grupie krajów i tak do najlepiej zarabiających (61 tys. euro rocznie), to jest nieco tylko mniej niż ich odpowiednicy

w Słowenii i Chorwacji, jednak przeszło dwukrotnie więcej w porównaniu z pensjami sędziów najwyższej instancji w Bułgarii i na Litwie.

Tradycyjnie najlepiej opłacani są sędziowie najwyższej instancji w krajach anglosaskich: w Anglii i Walii zarabiają oni ponad 250 tys. euro rocznie, w Irlandii zaś – niespełna 200 tys. Bardzo wysokie uposażenia mają też tacy sędziowie we Włoszech oraz w Danii (powyżej 170 tys. euro rocznie). W stosunkowo dużej grupie krajów (9), w tym w Niemczech i we Francji, roczne wynagrodzenie sędziów najwyższej instancji zawierają się w granicach 100 – 130 tys. euro.

**Wykres 19. WYNAGRODZENIE SĘDZIEGO SĄDU NAJWYŻSZEGO SZCZEBLA**  
średnie roczne uposażenie brutto w euro



Jak już wcześniej wspomiano, lepszą miarą wynagradzania sędziów, w tym oczywiście również tych najwyższej instancji, jest relacja ich zarobków do przeciętnej rocznej płacy w danym kraju (por. wykres 20). Abstrahuje się bowiem w ten sposób zarówno od różnic w zamożności poszczególnych państw, jak też wahań (często sporych) kursów walutowych.

W przeszło połowie krajów Unii Europejskiej sędziowie sądów najwyższej instancji są opłacani bardzo dobrze. Ich średnie roczne zarobki stanowią bowiem od niespełna czterokrotności (Węgry i Litwa) do ponad siedmiokrotności średniej rocznej płacy krajowej (Anglia i Walia i – dość nieoczekiwanie – Rumunia<sup>15</sup>).

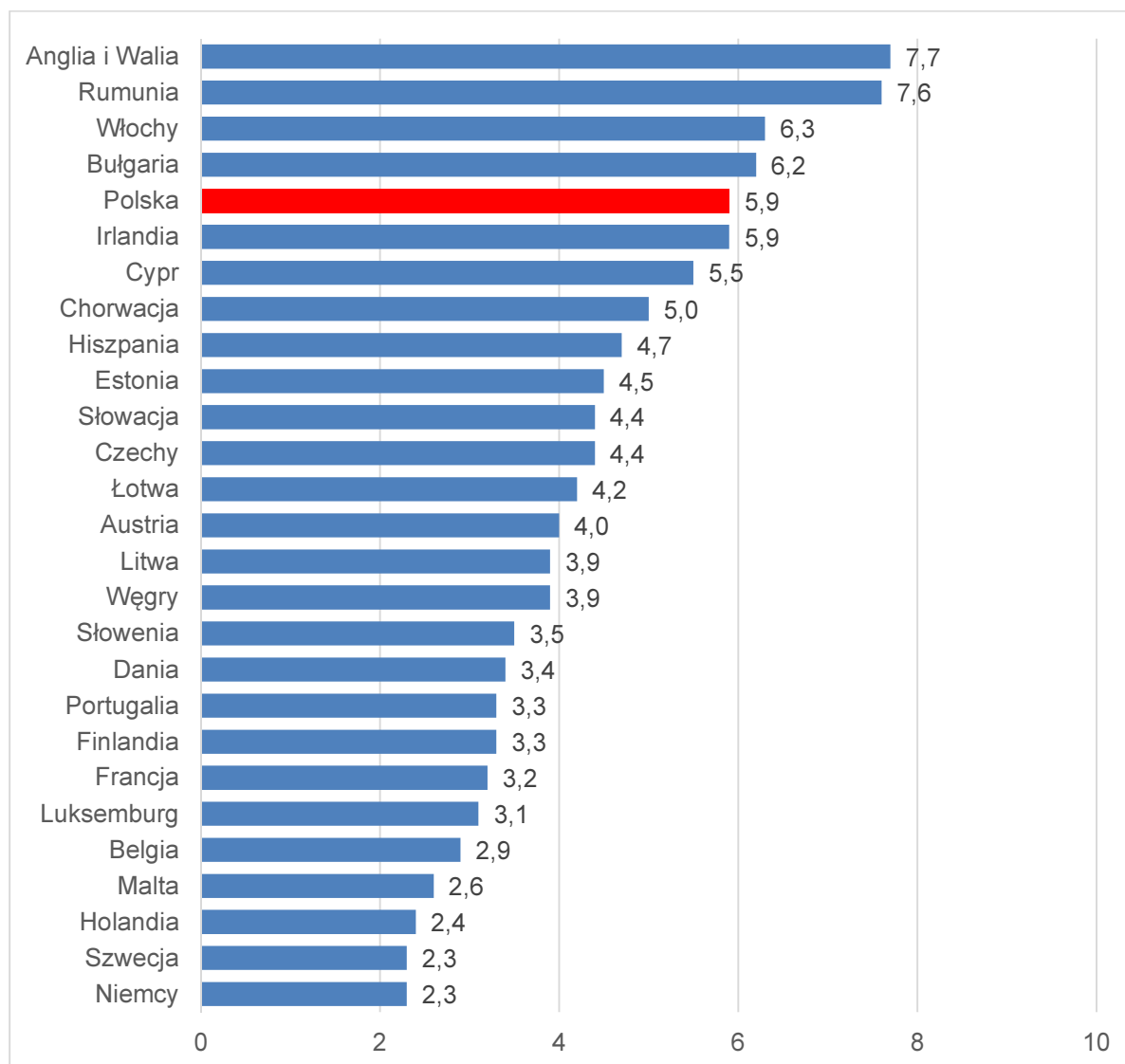
Wynagrodzenia polskich sędziów Sądu Najwyższego też należą – co warto podkreślić – do najwyższych, zarabiają oni bowiem, analogicznie jak Irlandczycy, niespełna sześciokrotność przeciętnej rocznej płacy.

Na tym tle uderzająco niskie wydają się zarobki sędziów najwyższych instancji w trzech, skądinąd bardzo zamożnych, krajach Europy Zachodniej – w Niemczech, Szwecji i Holandii – ich uposażenia tylko nieznacznie przekraczają dwukrotność przeciętnej rocznej płacy.

---

<sup>15</sup> Por. jednak poprzedni przypis.

**Wykres 20. WYNAGRODZENIE SĘDZIEGO SĄDU NAJWYŻSZEGO SZCZEBLA**  
relacje do średnich rocznych zarobków krajowych



Brak danych dla Grecji.

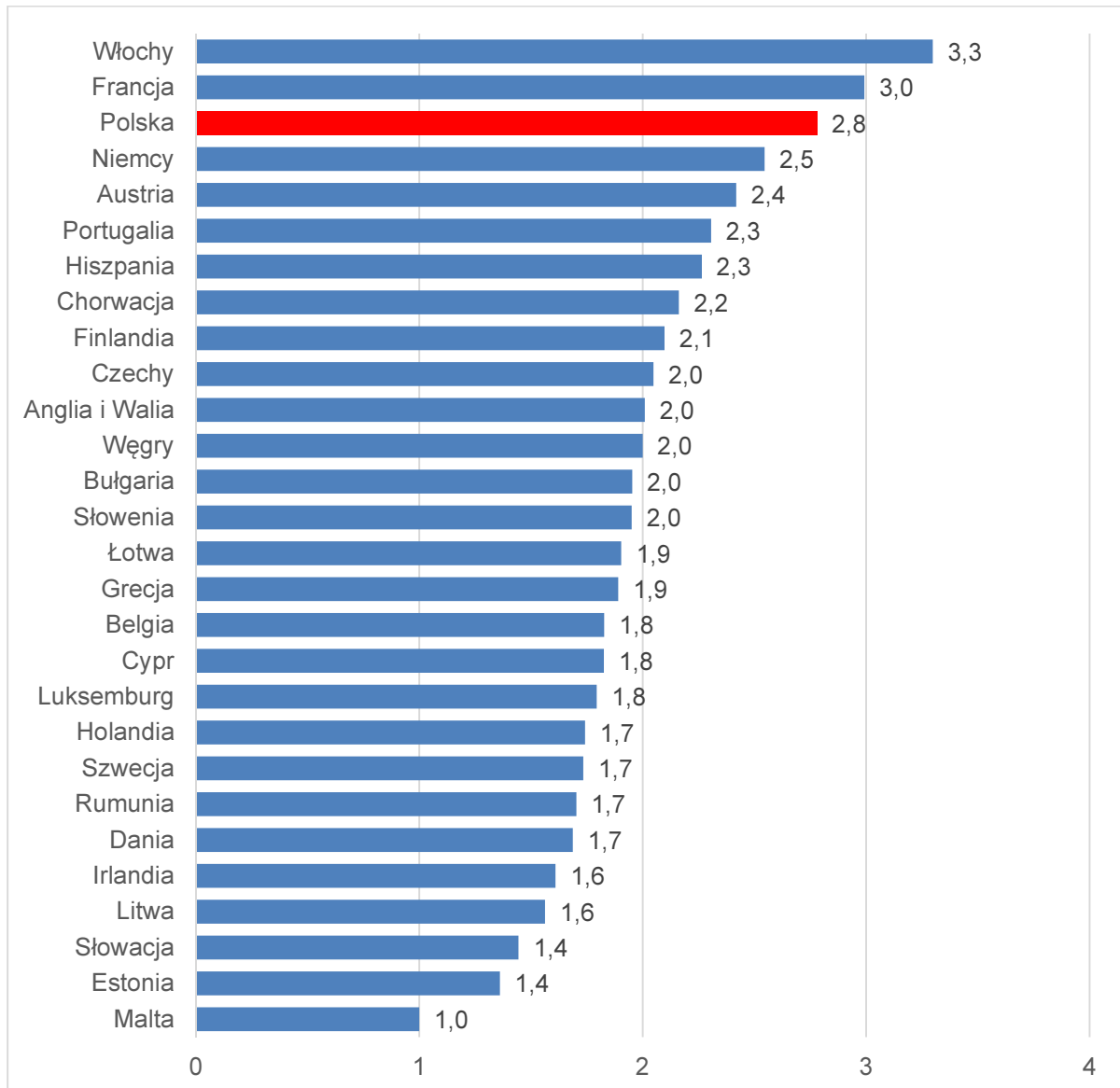
**Relacje wynagrodzeń sędziów najniższego i najwyższego szczebla**

We wszystkich krajach Unii Europejskiej<sup>16</sup> sędziowie sądów najwyższej instancji zarabiają rzecz jasna więcej niż sędziowie sądów instancji najniższej, zwłaszcza na początku kariery zawodowej tych ostatnich. Atoli zakres tego zróżnicowania jest dość spory. W aż 14 krajach nie sięga ono nawet dwukrotności, przy czym trudno byłoby znaleźć jakiś klucz – ekonomiczny lub społeczno-kulturowy – wyjaśniający ten stan rzeczy.

<sup>16</sup> Wyjątek stanowi Malta, gdzie wszyscy sędziowie zarabiają tyle samo.

W kolejnej stosunkowo licznej grupie krajów (12), w tym i w naszym, zakres różnicowania uposażeń sędziów najniższej i najwyższej instancji zawiera się w przedziale 2 – 3, zaś jedynie we Włoszech i we Francji wskaźnik ten wynosi trzy lub powyżej. Warto jednak podkreślić, że Polska plasuje się zaraz za wspomnianymi krajami, co oznacza, że zróżnicowanie uposażeń sędziów jest u nas dość znaczne.

**Wykres 21. RELACJE WYNAGRODZEŃ SĘDZIÓW sądu najniższego i najwyższego szczebla**



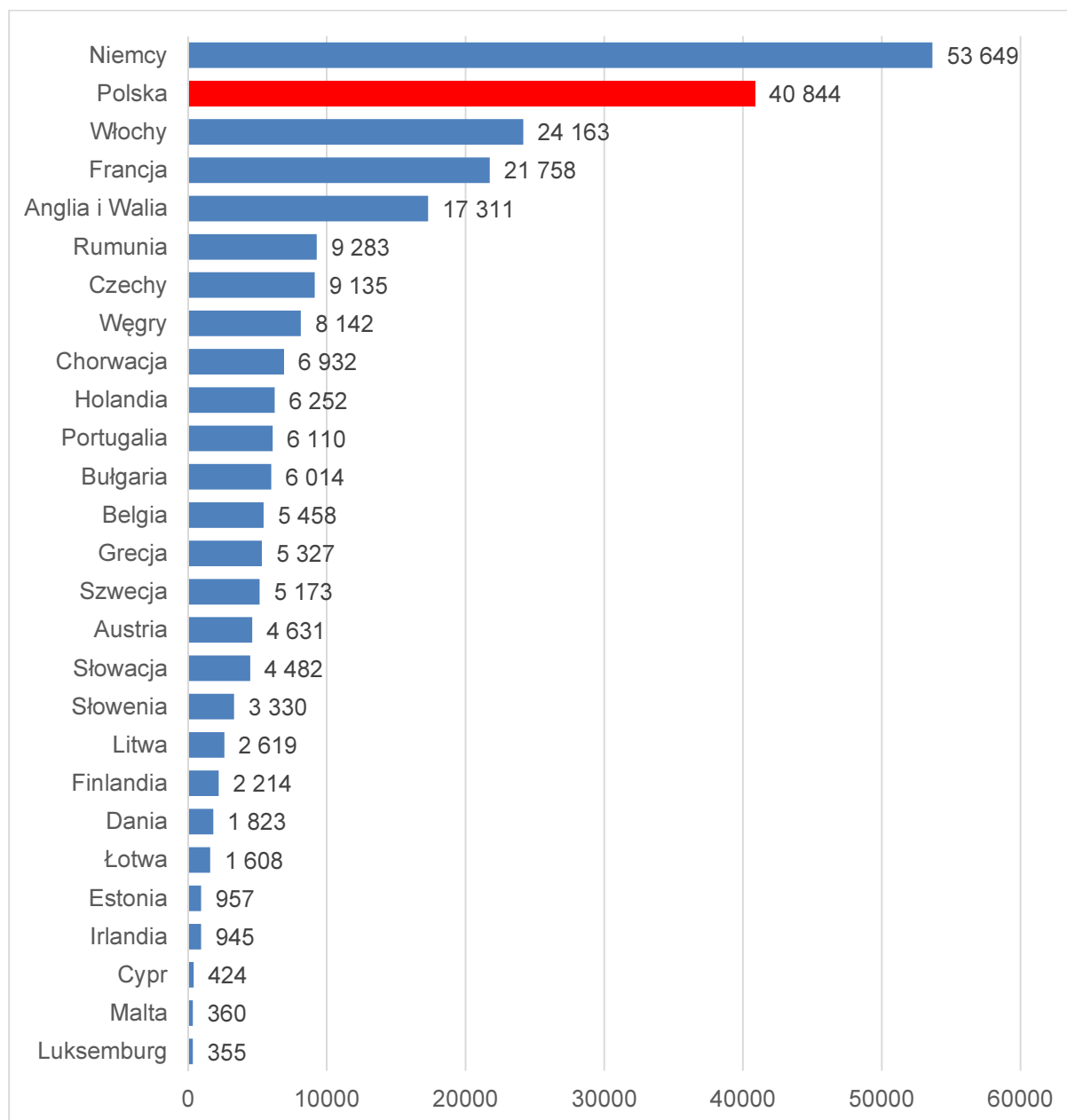
## **Administracja sądów**

Najliczniejszą kadram administracyjną dysponuje sądownictwo niemieckie - ponad 53 tys. pracowników oraz polskie – przeszło 40 tys. (por. wykres 22). Warto przy tym zauważyć, że dystans dzielący w tej mierze nasz kraj od zachodniego sąsiada jest nawet mniejszy niż w przypadku samych sędziów, tych bowiem mamy dwukrotnie mniej, pracowników zaś administracji – tylko o 1/3.

Zwraca jednocześnie uwagę fakt, że administracja polskiego sądownictwa jest prawie dwukrotnie liczebniejsza w porównaniu z włoską i francuską (odpowiednio: ponad 24 i przeszło 21 tys.). Spośród największych krajów unijnych stosunkowo dużym personelem administracyjnym dysponuje też sądownictwo w Anglii i Walii (ponad 17 tys.). W pozostałych natomiast administracja sądów nie przekracza 10 tys., w 5 najmniejszych zaś – 1 tys.

## Wykres 22. PRACOWNICY ADMINISTRACYJNI SĄDÓW

liczby bezwzględne (łącznie z referendarzami)



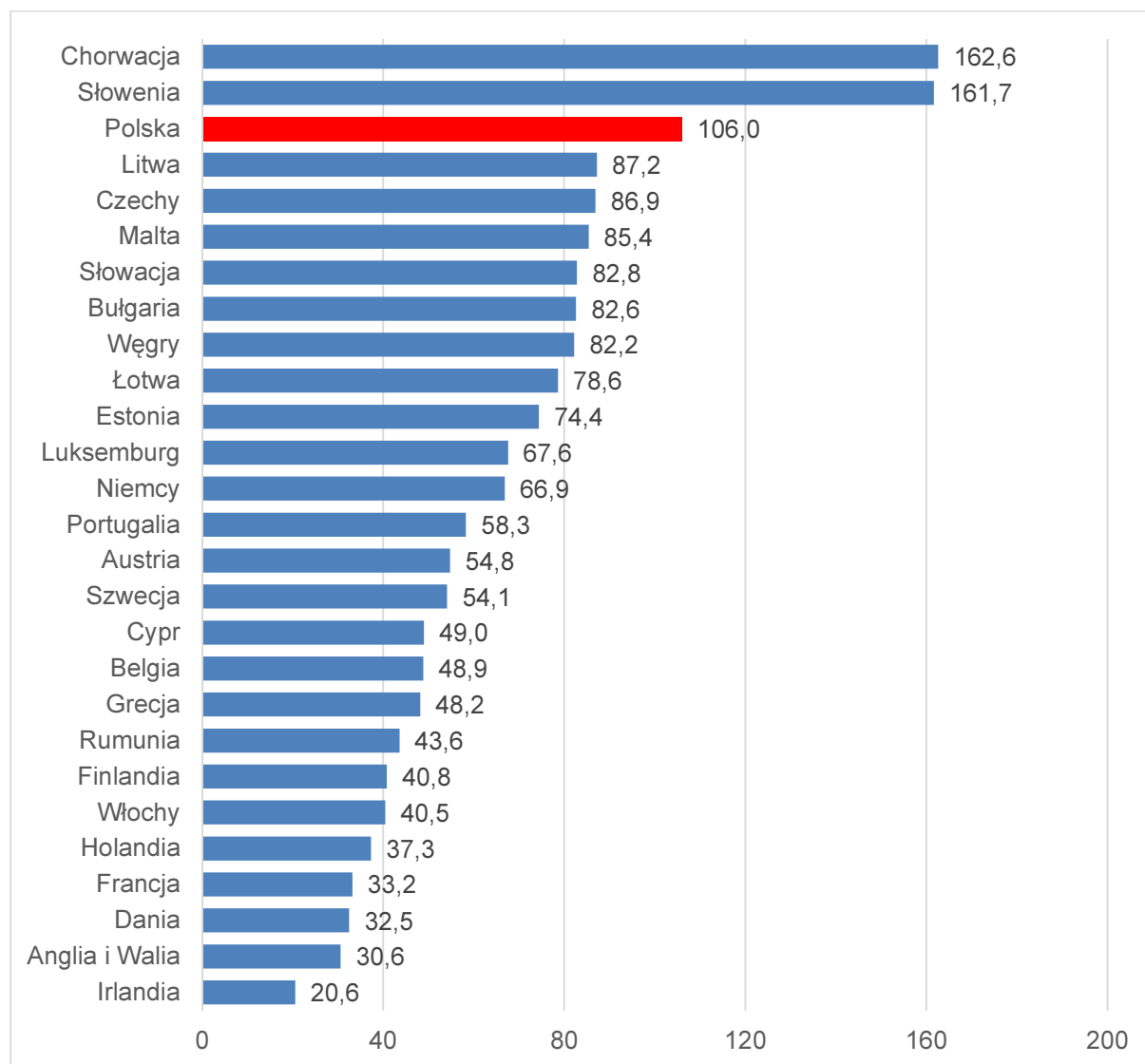
Relatywny przerost kadry administracyjnej sądownictwa w państwach byłego bloku wschodniego widać bardzo wyraźnie, gdy jako miarę przyjmie się stosowne współczynniki na 100 tys. mieszkańców. Oto bowiem wśród 10 krajów o najwyższych współczynnikach pracowników administracyjnych wszyscy to „nowi członkowie” Unii.

Najwyższe współczynniki mają, dość nieoczekiwanie, dwa kraje bałkańskie – Chorwacja i Słowenia, Polska jednak jest na wysokim, trzecim miejscu.

We wszystkich natomiast państwach „starej” Unii owe współczynniki przedstawiają się znacznie korzystniej. Dla porównania: niemiecki jest blisko dwukrotnie niższy od polskiego, francuski zaś i angielski – niższy około trzykrotnie. Okazuje się zatem, że można mieć sprawne sądownictwo nawet przy stosunkowo szczupłej kadrze administracyjnej.

### Wykres 23. PRACOWNICY ADMINISTRACYJNI SĄDÓW

współczynniki na 100 tys. mieszkańców (łącznie z referendarzami)



Brak danych dla Hiszpanii.

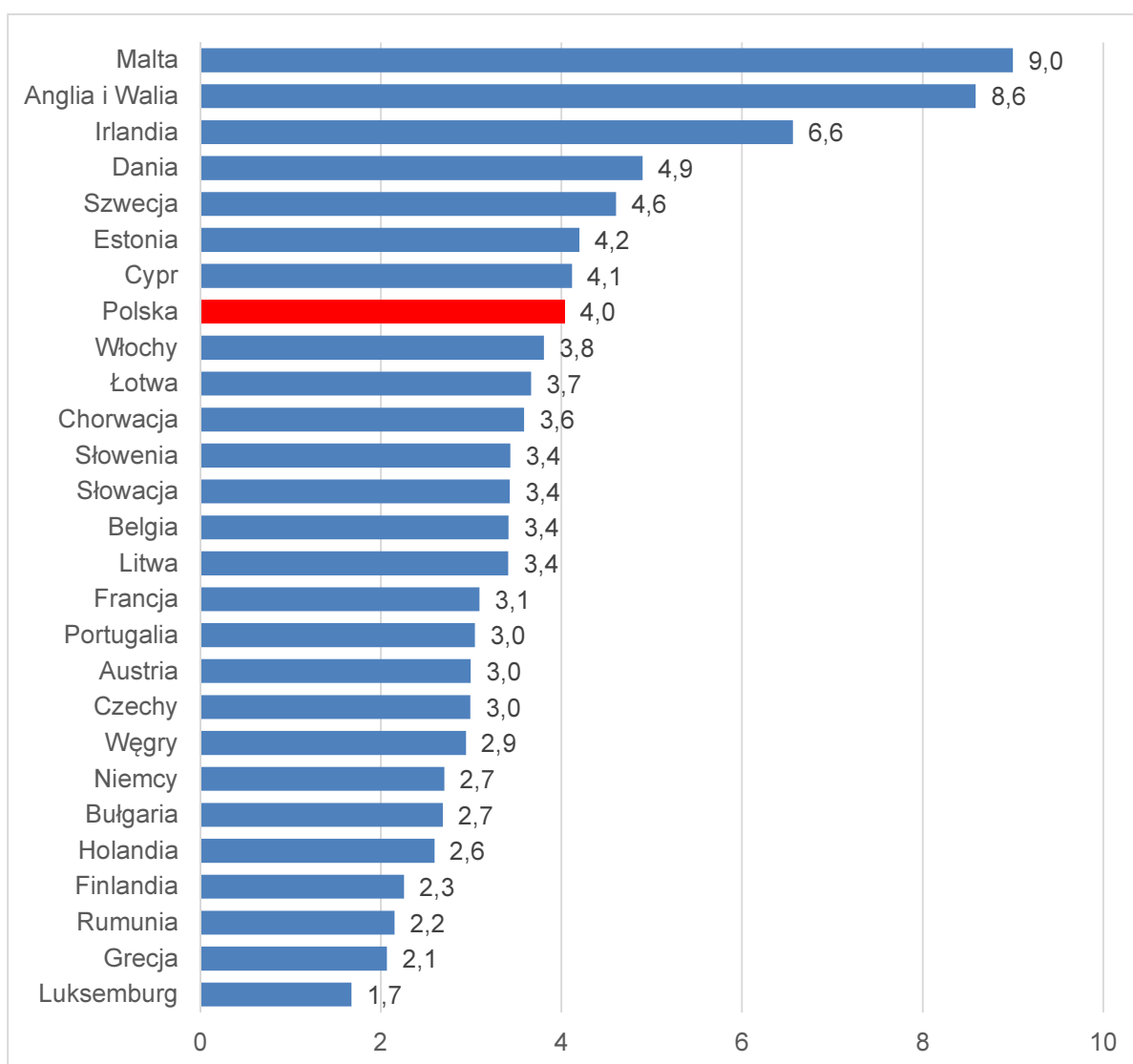
Gdy uwzględni się jednak pracowników administracyjnych przypadających na jednego sędziego, obraz powyższy ulega istotnej korekcie (por. wykres 24). Stosowny współczynnik jest zdecydowanie najwyższy w trzech krajach anglojęzycznych (Malta, Anglia i Walia oraz Irlandia) – odpowiednio: 9, 8,6 i 6,6.



Wydaje się więc, że w tych właśnie państwach sędziowie mają największy komfort pracy.

Stosowny współczynnik plasuje już Polskę w grupie dwunastu krajów, w których jest on na średnim poziomie – zawiera się on bowiem między 3 a 4. Fałszywa byłaby zatem teza, że każdy polski sędzia dysponuje szerokim gronem pracowników administracyjnych, mimo, że zarówno w liczbach bezwzględnych jak i współczynnikach mamy ich istotnie sporo.

**Wykres 24. PRACOWNICY ADMINISTRACYJNI SĄDÓW**  
współczynniki na jednego sędziego (łącznie z referendarzami)



Brak danych dla Hiszpanii.

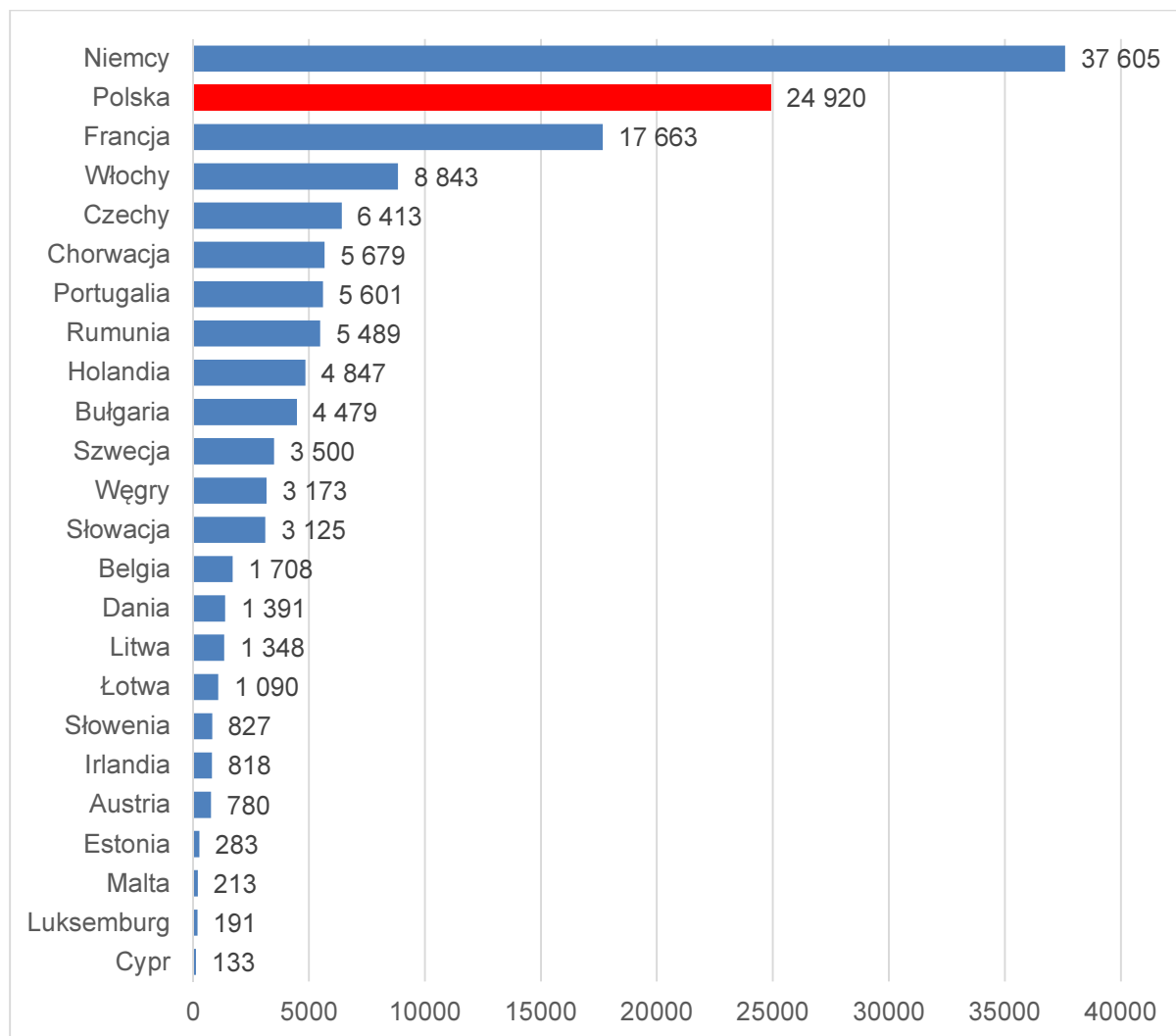
## **Pracownicy administracyjni bezpośredniej obsługi sędziów**

Nie bez znaczenia są ponadto proporcje między pracownikami głębokiego zaplecza administracyjnego (księgowość, kadry) i bezpośredniej obsługi sędziów (np. asystenci). Sytuacja polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawia się w tej mierze nie najgorzej (por. wykres 25). Dysponujemy kadrą przeszło 23 tys. pracowników bezpośredniej obsługi sędziów oraz korpusem ponad 1 800 referendarzy. Należy przy tym dodać, że ta grupa pracowników stanowi łącznie ponad 60% administracji polskich sądów.

Interesujące jest również i to, że z wyjątkiem Niemiec, które dysponują zdecydowanie najliczniejszym korpusem pracowników do bezpośredniej obsługi sędziów (blisko 40 tys.), we wszystkich pozostałych dużych krajach UE jest on już znacznie mniejszy: we Francji – ponad 17 tys., we Włoszech – niespełna 9 tys.

## Wykres 25. PRACOWNICY BEZPOŚREDNIEJ OBSŁUGI SĘDZIÓW

liczby bezwzględne (łącznie z referendarzami)



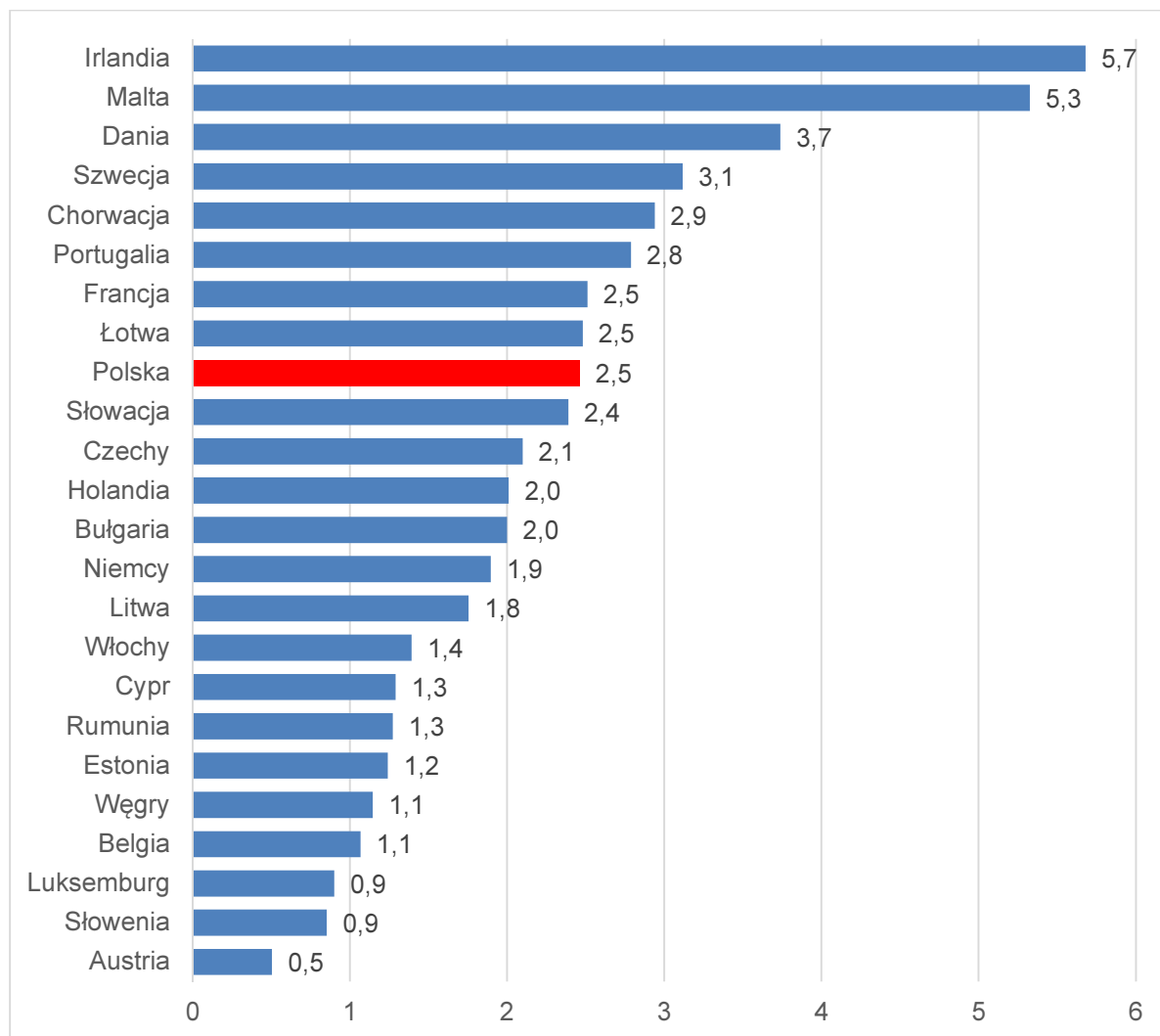
Brak danych dla Anglii i Walii.

Na jednego sędziego przypada w naszym kraju przeciętnie 2,5 osoby bezpośredniej obsługi (analogicznie jak we Francji i na Łotwie). Tym samym Polska znajduje się w stosunkowo licznej grupie państw (8), w których ów współczynnik zawiera się między 2 a 3.

Tak mierzony komfort pracy mają największy sędziowie irlandzcy i maltańscy, w krajach tych bowiem sędzia ma do dyspozycji ponad 5 pracowników bezpośredniej obsługi. W Niemczech z kolei (1,9) oraz we Włoszech (1,4) analogiczne współczynniki przedstawiają się gorzej niż w naszym kraju, co też warto zasygnalizować.

## Wykres 26. PRACOWNICY BEZPOŚREDNIEJ OBSŁUGI SĘDZIÓW

współczynniki na 1 sędziego (łącznie z referendarzami)



### Referendarze sądowi

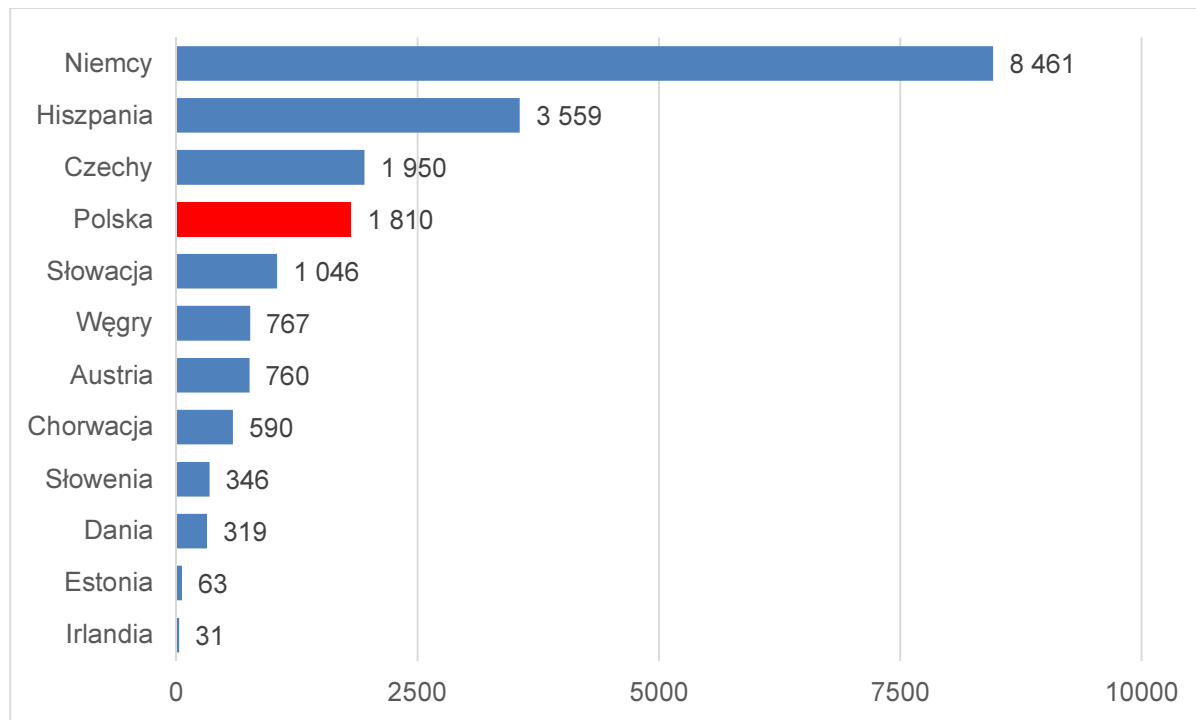
Referendarze sądowi występują zaledwie w kilkunastu krajach Unii Europejskiej, w tym – co ciekawe – aż w 7 z byłego bloku wschodniego (por. wykres 27).

Jest ich zdecydowanie najwięcej w Niemczech (blisko 8500), co nie dziwi, stamtąd bowiem instytucja ta się wywodzi. Sporo (ponad 3500) referendarzy ma również Hiszpania, zaskakująco zaś dużo, gdy zważyć wielkość tego kraju, Czechy (niespełna 2 tys.), a zatem więcej nawet od Polski (nieco ponad 1800), która, co warto podkreślić, zajmuje i tak dość wysokie (czwarte) miejsce w stosownym uszeregowaniu.

W pozostałych krajach, w których instytucja ta funkcjonuje, liczba referendarzy jest już bez porównania mniejsza: od ponad 30 w Irlandii, do niewiele ponad 1 tys. na Słowacji.

### Wykres 27. REFERENDARZE SĄDOWI

liczby bezwzględne



Brak danych dla Anglii i Walii.

## **4. Sprawy rozstrzygane przez sądy**

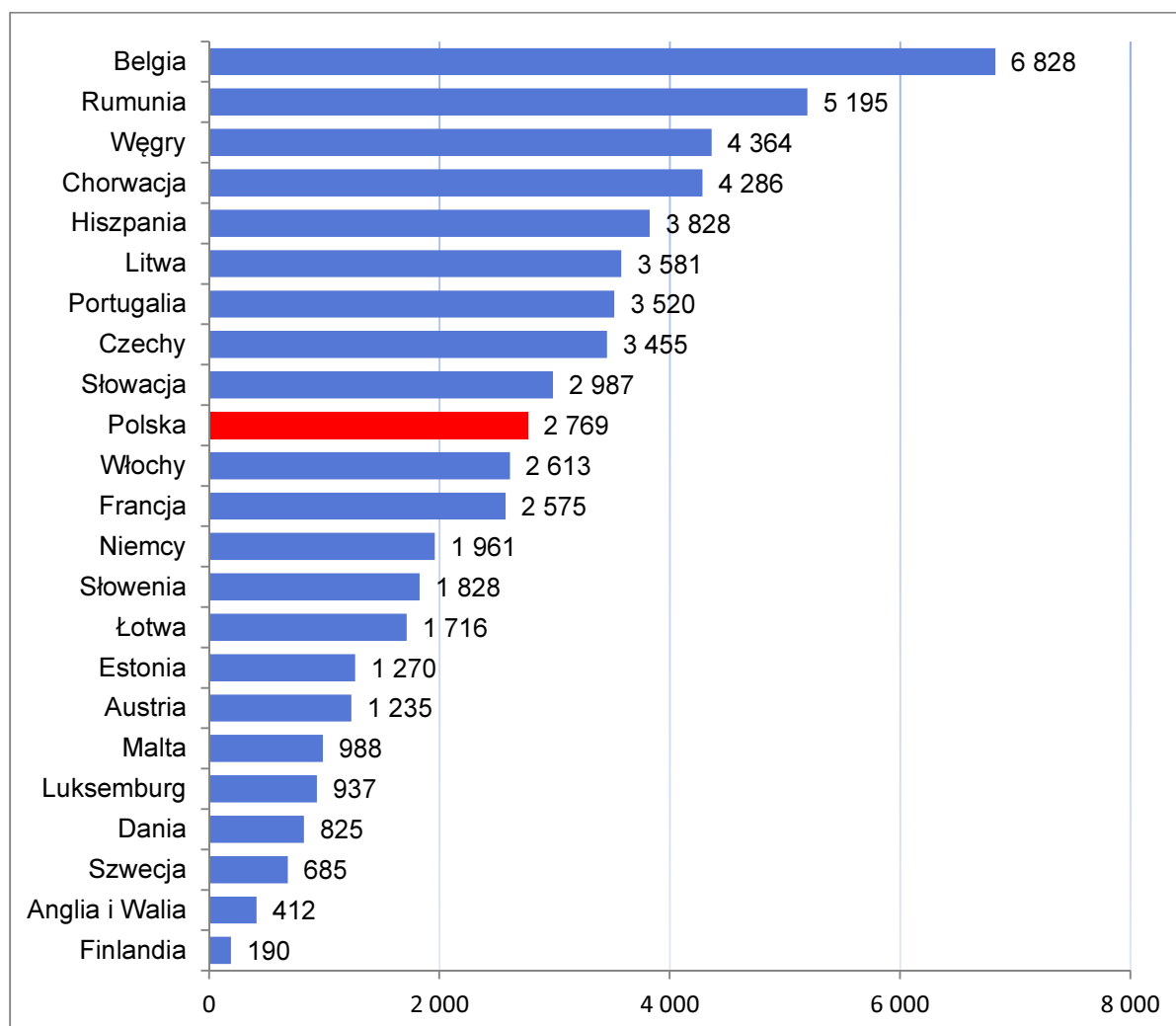
Rozważania poniższe są poświęcone trzem kwestiom związanym z efektywnością sądownictwa. Pierwsza z nich to wielkość wpływu w czterech kategoriach spraw: cywilnych i gospodarczych procesowych oraz nieprocesowych jak również karnych i wykroczeniowych. Drugą stanowi stopień sprawności sądów w odniesieniu do rozpatrywanych kategorii spraw. Trzecią zaś jest długość postępowania sądowego w sprawach cywilnych, karnych oraz wykroczeniowych.

### **Wielkość wpływu spraw**

Wielkość wpływu spraw w liczbach bezwzględnych nie uwzględnia liczby ludności poszczególnych państw, jest przeto miarą zwodniczą. Z metodologicznego punktu widzenia właściwsze wydaje się operowanie współczynnikami wpływu spraw na 100 tys. mieszkańców i to one właśnie są analizowane niżej w odniesieniu do, jak już wspomniano, spraw cywilnych i gospodarczych procesowych oraz nieprocesowych, a także karnych i wykroczeniowych.

## Wykres 28. WPŁYW SPRAW CYWILNYCH I GOSPODARCZYCH PROCESOWYCH

Współczynniki na 100 tys. mieszkańców



Liczba spraw cywilnych i gospodarczych procesowych w sądach I instancji.  
Brak danych dla Bułgarii, Cypru, Grecji, Holandii, Irlandii.

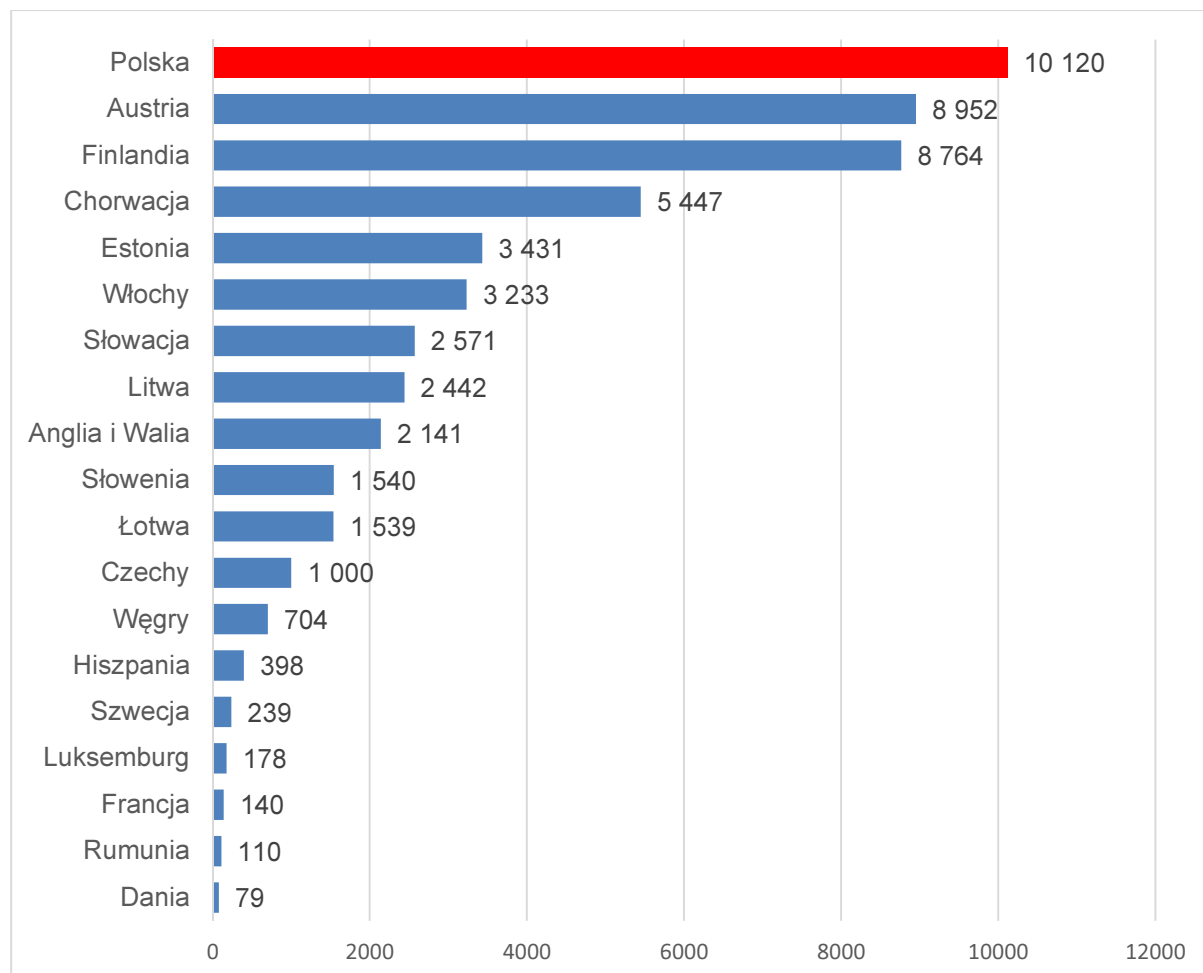
Do sądów belgijskich trafia niemal trzykrotnie więcej cywilnych i gospodarczych spraw procesowych (6 828) na 100 tys. mieszkańców niż wynosi średnia dla rozpatrywanych krajów – 2 524. Natomiast zdecydowanie najniższe współczynniki wpływu spraw tego rodzaju mają sądy angielskie i fińskie (wynoszą one odpowiednio: 412 i 190).

Analogiczny współczynnik dla naszego kraju wynosi 2 769 spraw i jest wyższy niż w większości dużych państw Unii Europejskiej (Włochy – 2 613, Francja – 2 575, Niemcy – 1 961). Należy jednak dodać, że współczynnik wpływu spraw do polskich

sądów wzrósł w porównaniu z rezultatami poprzedniej edycji CEPEJ dość znacznie, bo o 30% (wynosił on uprzednio 2 145).

### **Wykres 29. WPŁYW SPRAW CYWILNYCH I GOSPODARCZYCH NIEPROCESOWYCH**

współczynniki na 100 tys. mieszkańców



Liczba spraw cywilnych i gospodarczych nieprocesowych w sądach I instancji.  
Brak danych dla Belgii, Bułgarii, Cypru, Grecji, Irlandii, Holandii, Malty, Niemiec, Portugalii.

Polska – z kolosalnym wpływem ponad 10 tys. spraw cywilnych nieprocesowych (na 100 tys. mieszkańców) – jest niezaprzeczalnym liderem wśród krajów Unii Europejskiej. Dla ilustracji: stosowne współczynniki dla drugiej i trzeciej w uszeregowaniu Austrii i Finlandii są już o przeszło tysiąc niższe. Należy przy tym nadmienić, że w 2012 roku współczynnik wpływu spraw tej kategorii był w Polsce o 30% wyższy niż w 2010 r, w żadnym innym kraju Unii Europejskiej nie odnotowano tak dużej dynamiki przyrostu liczby spraw.

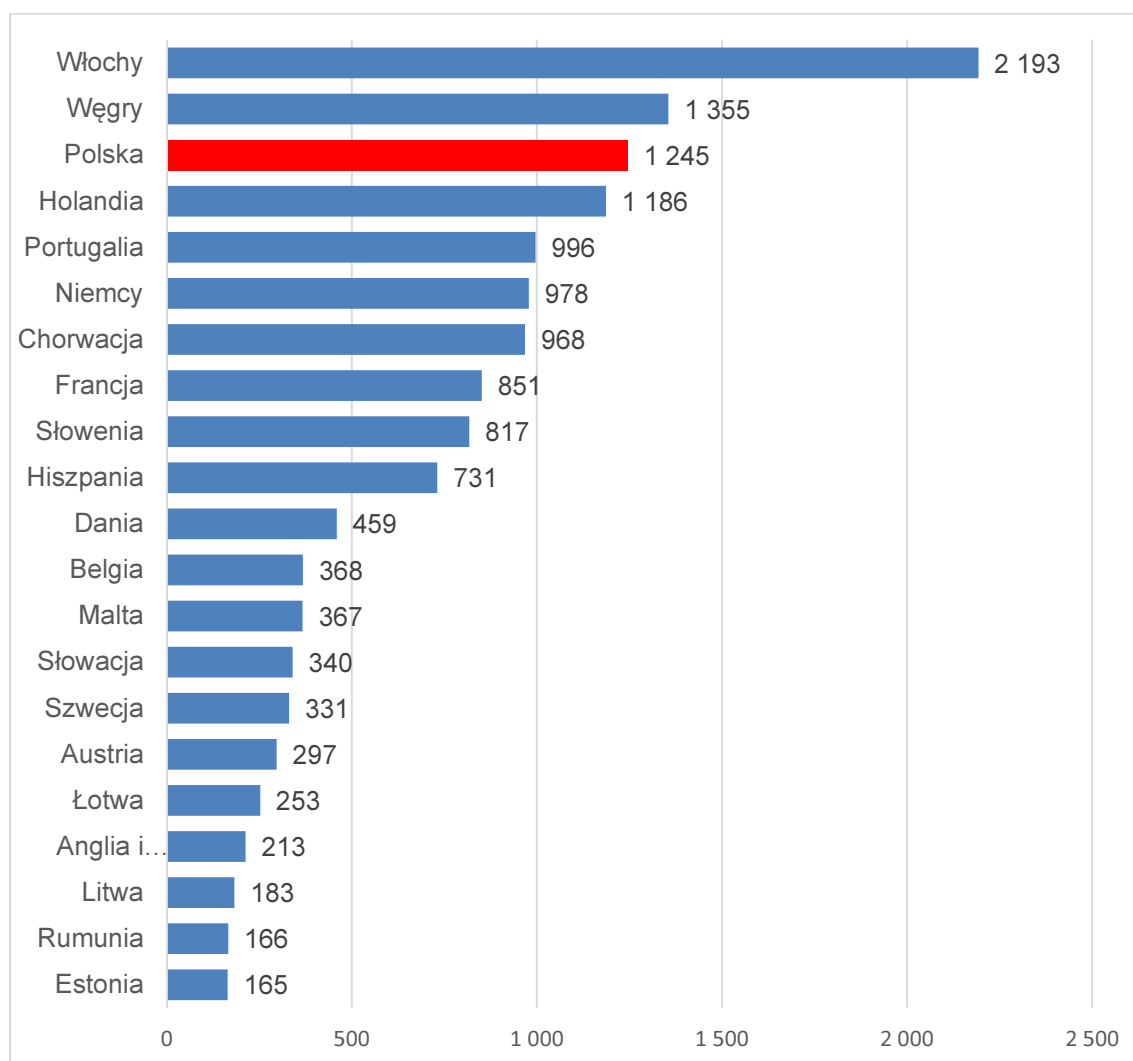


Tylko w 1/3 rozpatrywanych państw współczynniki wpływu spraw cywilnych/gospodarczych nieprocesowych do sądów I instancji są wyższe od średniej unijnej (2 790) w pozostałych zaś niższe.

Niewiele takich spraw – poniżej 150 (na 100 tys. mieszkańców) trafia do sądownictwa Francji, Rumunii i Danii.

### Wykres 30. WPŁYW SPRAW KARNYCH

współczynniki na 100 tys. mieszkańców (bez spraw wykroczeniowych)



Wpływ spraw w sądach I instancji.

Brak danych dla Bułgarii, Cypru, Czech, Finlandii, Grecji, Irlandii, Luksemburga.

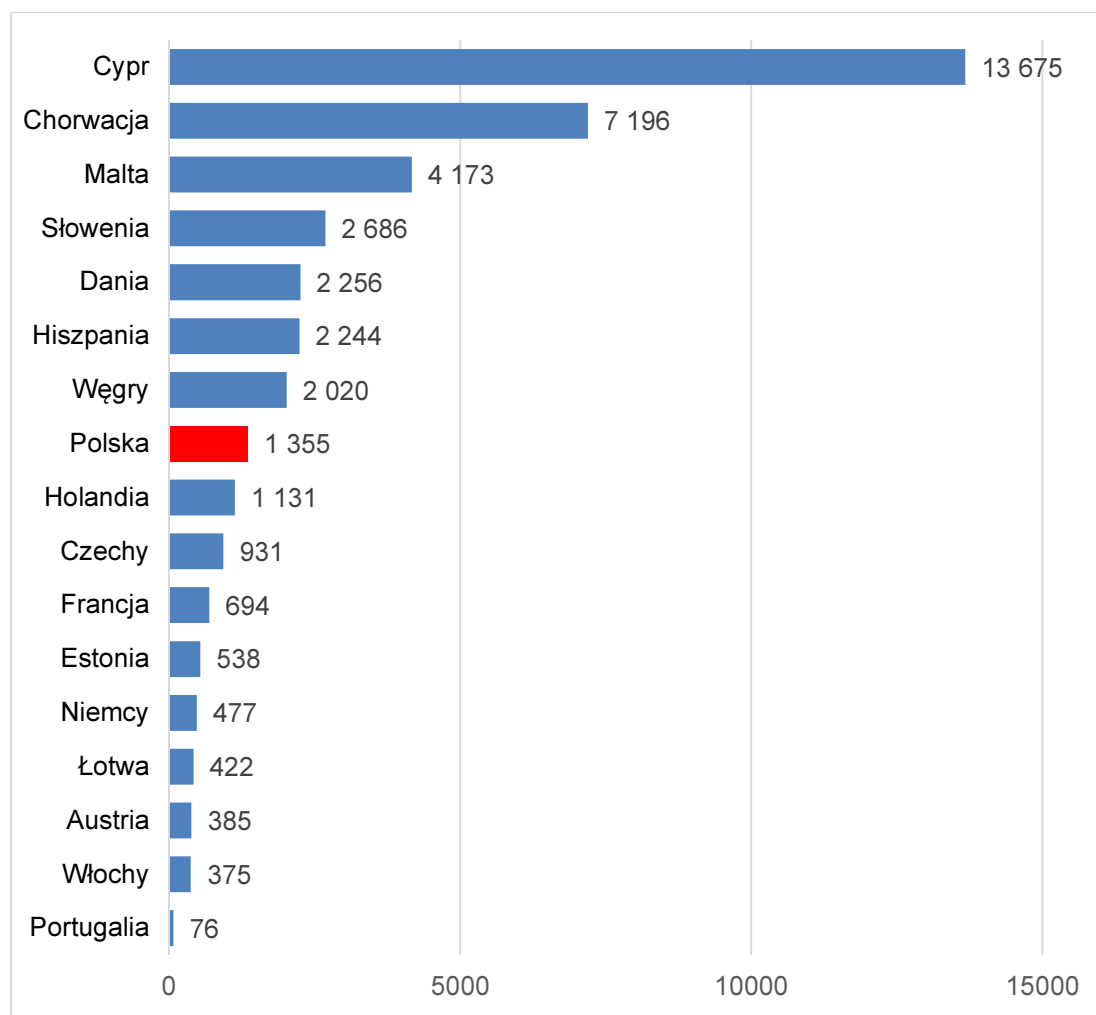
Współczynnik wpływu spraw karnych wynosi w Polsce 1 245 – niemal dwukrotnie więcej niż wynosi średnia dla rozpatrywanych państw (689); są one wyższe jedynie na Węgrzech oraz we Włoszech. Warto przy tym dodać, że w porównaniu z 2010 r.

(poprzednia edycja CEPEJ), do krajowych sądów trafiło o 10% mniej tego rodzaju spraw.

Najniższe współczynniki spraw karnych – poniżej 200 – miały Estonia, Rumunia oraz Litwa.

### Wykres 31. WPŁYW SPRAW WYKROCZENIOWYCH

współczynniki na 100 tys. mieszkańców



Brak danych dla Belgii, Bułgarii, Finlandii, Grecji, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Rumunii, Słowacji, Szwecji

Państwa unijne cechuje bardzo duże zróżnicowanie pod względem wielkości współczynników wpływu spraw o wykroczenia<sup>17</sup>: na Cyprze, przykładowo, wynosi on ponad 13 tysięcy, czyli blisko sto osiemdziesiąt razy więcej niż w Portugalii, (76).

<sup>17</sup> Autorzy kwestionariusza badania CEPEJ zdefiniowali wykroczenie jako czyn niezagrożony karą aresztu czy więzienia. W Polsce za wykroczenie może jednak grozić kara 30 dni aresztu i w 2012 roku ten rodzaj kary został orzeczony wobec 1605 osób, na ponad 400 tys. orzeczeń.

Zróznicowanie to wynika m. in. ze stosowania odmiennych definicji czynów uznanych za wykroczenie.

Polska – ze współczynnikiem wpływu spraw wykroczeniowych na poziomie 1355 – znajduje się mniej więcej w połowie uszeregowania. Jest on w naszym kraju dwukrotnie wyższy od niemieckiego, o połowę zaś – od czeskiego. Należy przy tym podkreślić, że współczynnik wpływu spraw wykroczeniowych był w Polsce o 11% niższy w porównaniu z 2010 r.

## **Sprawność postępowań sądowych**

W badaniu CEPEJ do pomiaru sprawności postępowań stosuje się tzw. wskaźnik opanowania wpływu<sup>18</sup> (*clearance rate*). Dany system jest sprawny, jeżeli – ogólnie biorąc – nie generuje zaległości, czyli wartość wskaźnika wynosi 100% lub więcej. Natomiast, jeżeli jego wartość jest mniejsza od 100%, świadczy to o niezłaźwieniu przez sądy całego wpływu spraw z danego roku.

Największa sprawność w załaźwieniu procesowych spraw cywilnych cechuje (pomijając najmniejsze państwa Unii – por. wykres 32) sądownictwo Włoch (131%), Estonii (112%) i Łotwy (111%).

Miara ta wynosi dla Polski 89% i jest zdecydowanie niższa od średniego wskaźnika dla rozpatrywanych państw (103%), ale nieco wyższa niż dla - zamykającej uszeregowanie - Słowacji (82%). Trzeba ponadto podkreślić, że sprawność polskich sądów w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych obniżyła się o sześć punktów procentowych w porównaniu z poprzednią edycją badania CEPEJ (kiedy to wynosiła 95%). Warto jednak dodać, że spadek wartości tego wskaźnika mógł wiązać się m.in. z ogromnym, około trzydziestoprocentowym, zwiększeniem wpływu spraw tego rodzaju w latach 2010 – 2012.

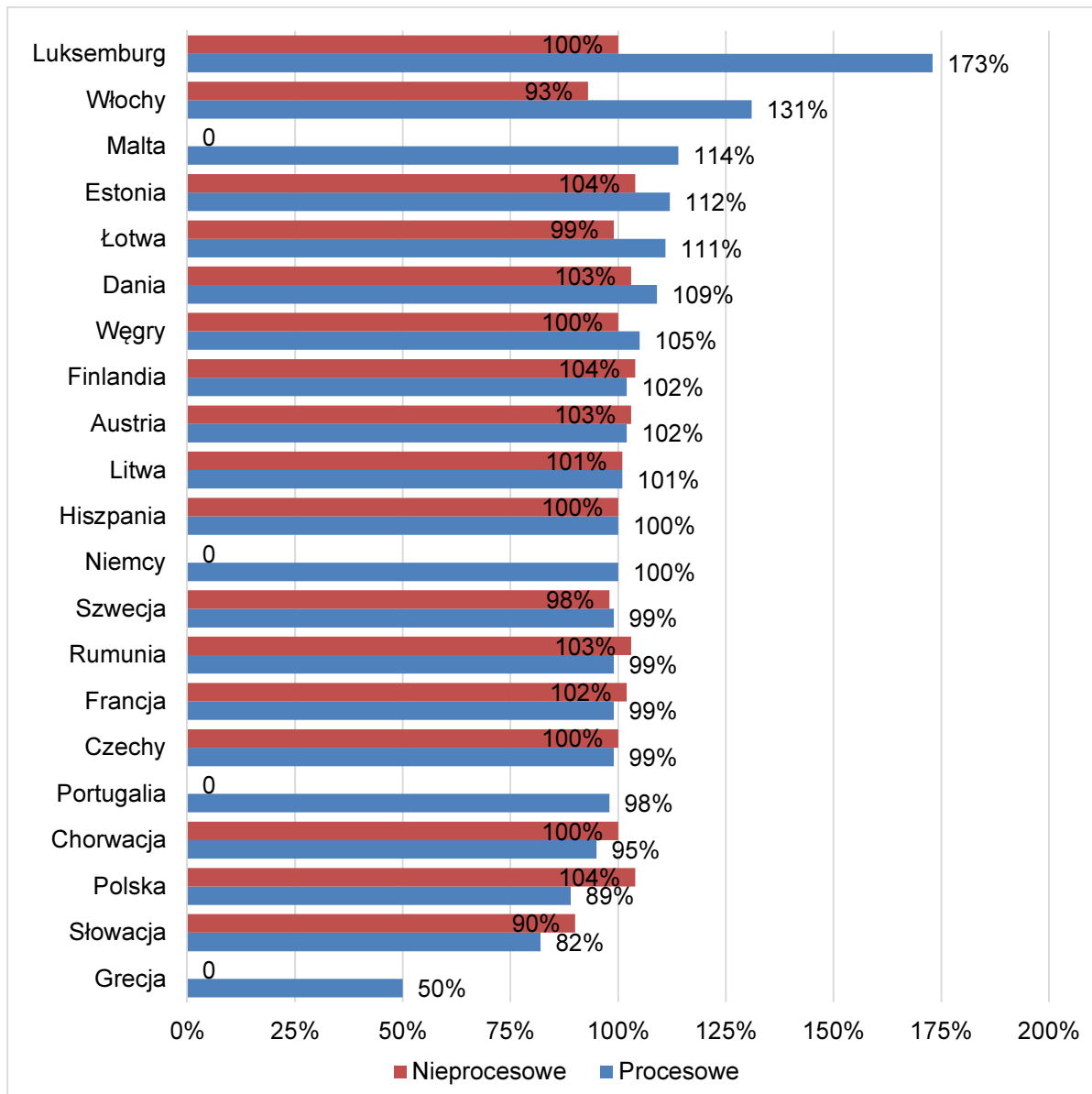
Natomiast w nieprocesowych sprawach cywilnych i gospodarczych nieprocesowych wskaźnik sprawności postępowań w Polsce kształtuje się na poziomie średniej unijnej (103%) i wynosi 104%, wzrastając o siedem punktów procentowych

---

<sup>18</sup> Oblicza się go dzieląc liczbę załaźwionych spraw w danym roku kalendarzowym przez wpływ z danego roku i iloraz mnożąc przez 100.

w porównaniu z poprzednim badaniem CEPEJ (97%). Warto przy tym dodać, iż wzrost sprawności postępowań nastąpił przy jednoczesnym znacznym zwiększeniu się liczby wpływających spraw tego rodzaju (o około 30%).

**Wykres 32. SPRAWNOŚĆ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH W SPRAWACH CYWILNYCH ORAZ GOSPODARCZYCH PROCESOWYCH I NIEPROCESOWYCH**  
Współczynniki sprawności postępowania



Wpływ spraw w sądach I instancji.

Brak danych dla Anglii i Walii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Irlandii, Holandii, Portugalii.

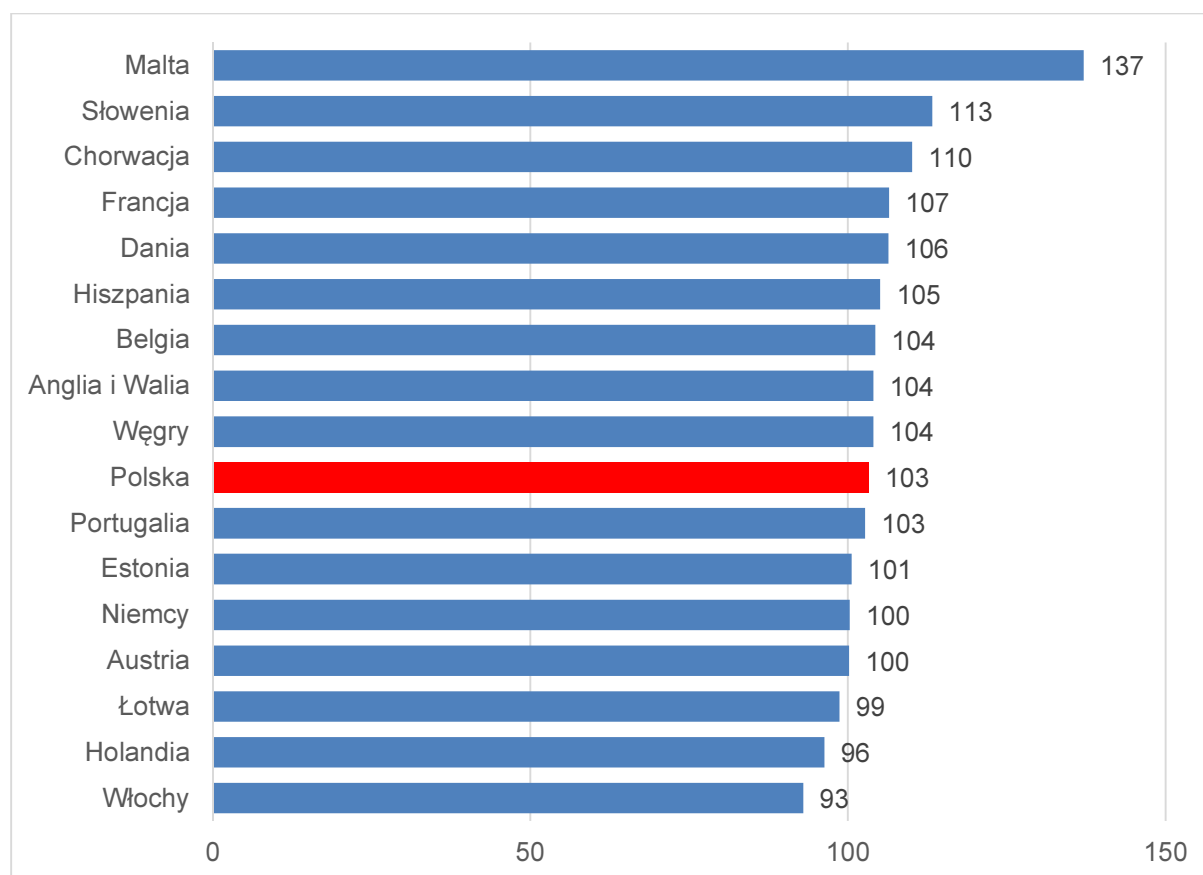
Tylko 2/3 państw podało dane pozwalające na obliczenie wskaźnika sprawności postępowań w sprawach karnych (por. wykres 33). Najbardziej efektywne w załatwianiu tych spraw jest sądownictwo małych państw, takich jak Malta (137),

Słowenia (113) czy Chorwacja (110). Natomiast sądy karne Łotwy, Holandii oraz Włoch załatwiają mniej spraw niż wynosi ich wpływ.

Polska, ze wskaźnikiem 103 plasuje się nieco poniżej średniej (105 – dla osiemnastu rozpatrywanych państw) Sprawność polskiego sądownictwa karnego w porównaniu z poprzednim badaniem CEPEJ zdecydowanie wzrosła, wówczas bowiem wskaźnik ten wynosił 92, a zatem był niższy o 11 punktów procentowych. Zwiększenie sprawności nastąpiło jednak przy jednoczesnym spadku wpływu tego rodzaju spraw.

### **Wykres 33. SPRAWNOŚĆ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH W SPRAWACH KARNYCH**

współczynniki sprawności postępowania (bez spraw wykroczeniowych)



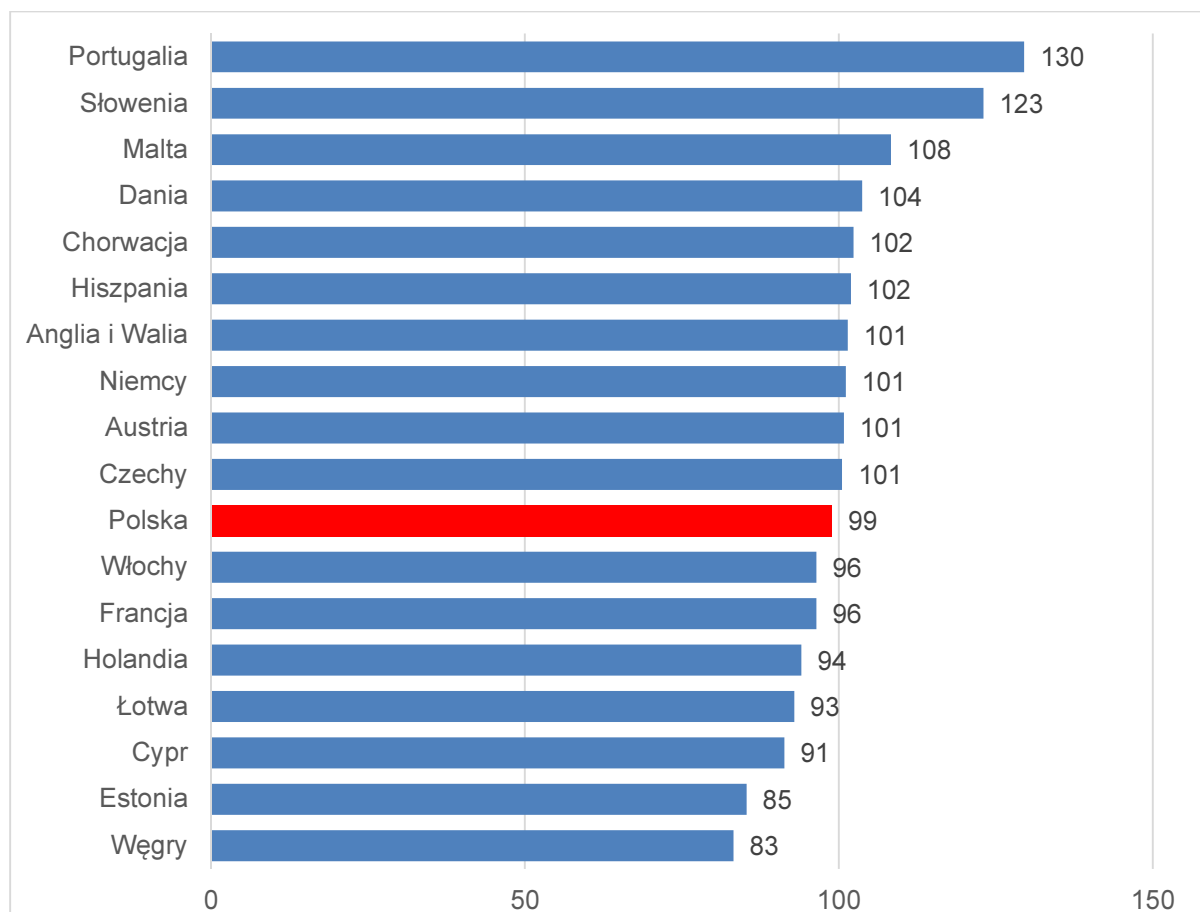
Brak danych dla Bułgarii, Cypru, Czech, Grecji, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Rumunii, Słowacji i Szwecji.

Najsprawniejsze w rozpatrywaniu spraw wykroczeniowych są instytucje wymiaru sprawiedliwości Portugalii i Słowenii, załatwiających ich odpowiednio o 30% i 20% więcej w stosunku do wpływu (por. wykres 34).

Polska należy do grupy ośmiu państw, które nie rozpatrują całości wpływających spraw wykroczeniowych, generując tym samym większe lub mniejsze zaległości. Wskaźnik sprawności polskiego sądownictwa w tej kategorii spraw kształtuje się na poziomie 99%, jest więc nieco wyższy niż we Włoszech i Francji (96%), lecz nieco niższy niż w Niemczech (101%) i Hiszpanii (102%). Warto ponadto dodać, że w porównaniu z poprzednią edycją CEPEJ, wspomniany wskaźnik dla naszego kraju zwiększył się o około 9 punktów procentowych, przy jednoczesnym zmniejszeniu się o 10% liczby wpływających spraw wykroczeniowych.

### Wykres 34. SPRAWNOŚĆ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH W SPRAWACH WYKROCZENIOWYCH

współczynniki sprawności postępowania



Brak danych dla Belgii, Bułgarii, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Rumunii, Słowacji i Szwecji.

## Czas trwania postępowania sądowego

W badaniu CEPEJ długość postępowania sądowego mierzy się wskaźnikiem czasu trwania spraw (tzw. *disposition time*). Miara ta obrazuje czas niezbędny do zlikwidowania zaległości, w rozpatrywaniu spraw, przy określonym rocznym poziomie ich załatwień<sup>19</sup>. Stosuje się ją jednak również do oszacowania czasu trwania postępowań w różnych kategoriach spraw.

Średni czas trwania sprawy procesowej cywilnej i gospodarczej wynosi w Polsce 195 dni, czyli nieco ponad pół roku (por. wykres 35). Okazuje się więc, że polskie sądy cywilne na tle rozpatrywanych krajów działają całkiem sprawnie, średni bowiem czas ich trwania wynosi 282 dni, tj. ponad 9 miesięcy.

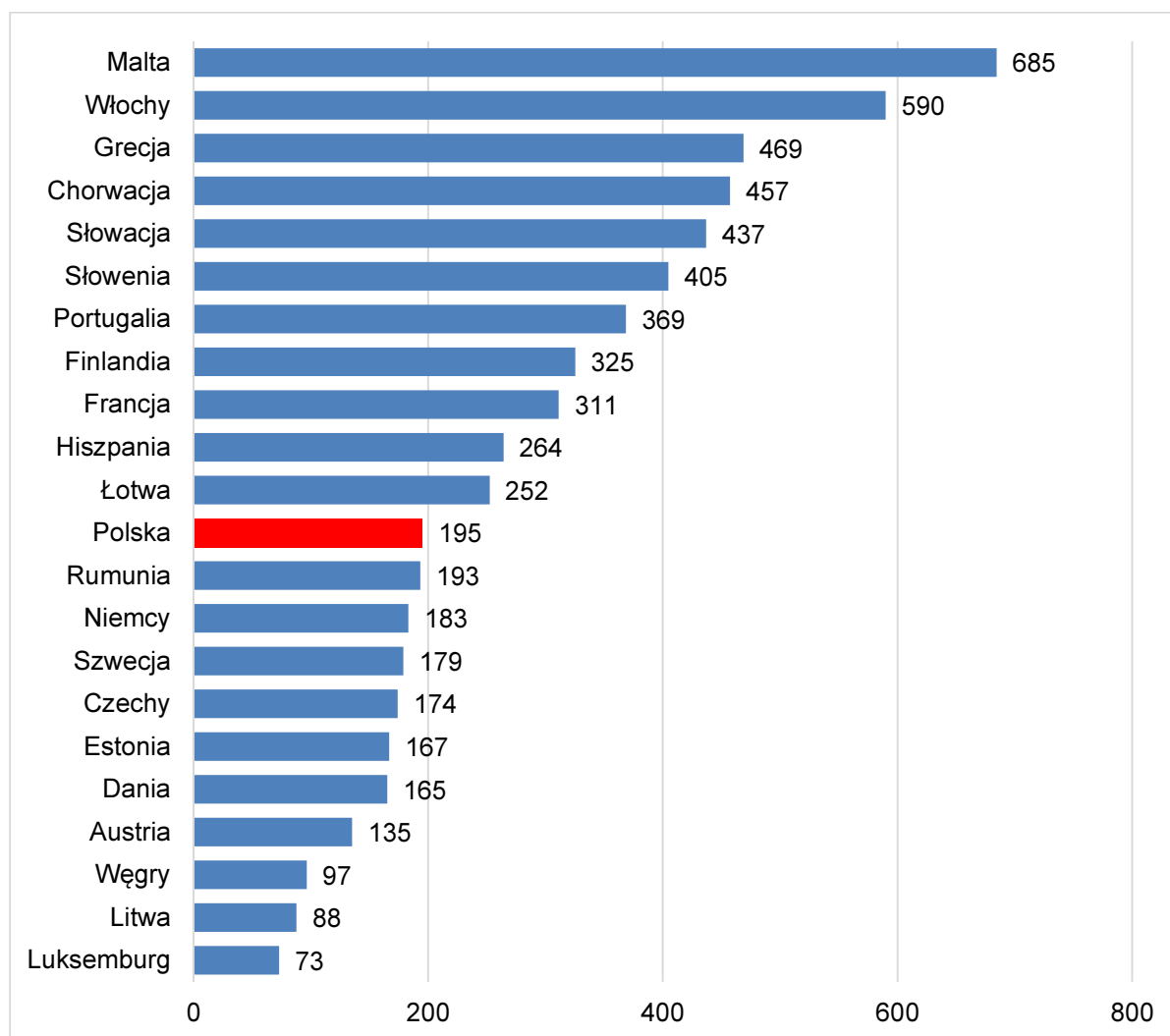
Cywilne i gospodarcze sprawy procesowe są prowadzone dłużej niż w Polsce w takich krajach, jak Włochy (590 dni), Francja (311 dni) i Hiszpania (264 dni). Nieco krócej niż w naszym kraju postępowania takie trwają natomiast w Niemczech (183 dni) a także w Rumunii, Czechach, na Węgrzech oraz na Litwie.

---

<sup>19</sup> Wskaźnik oblicza się dzieląc liczbę spraw pozostających do załatwienia na koniec roku przez liczbę załatwionych spraw w danym roku. Otrzymany iloraz mnoży się przez 365 dni i w dniach właśnie jest on wyrażany.

### Wykres 35. CZAS TRWANIA PIERWSZOINSTANCYJNYCH SPRAW PROCESOWYCH CYWILNYCH I GOSPODARCZYCH

współczynniki czasu trwania postępowania (w dniach)



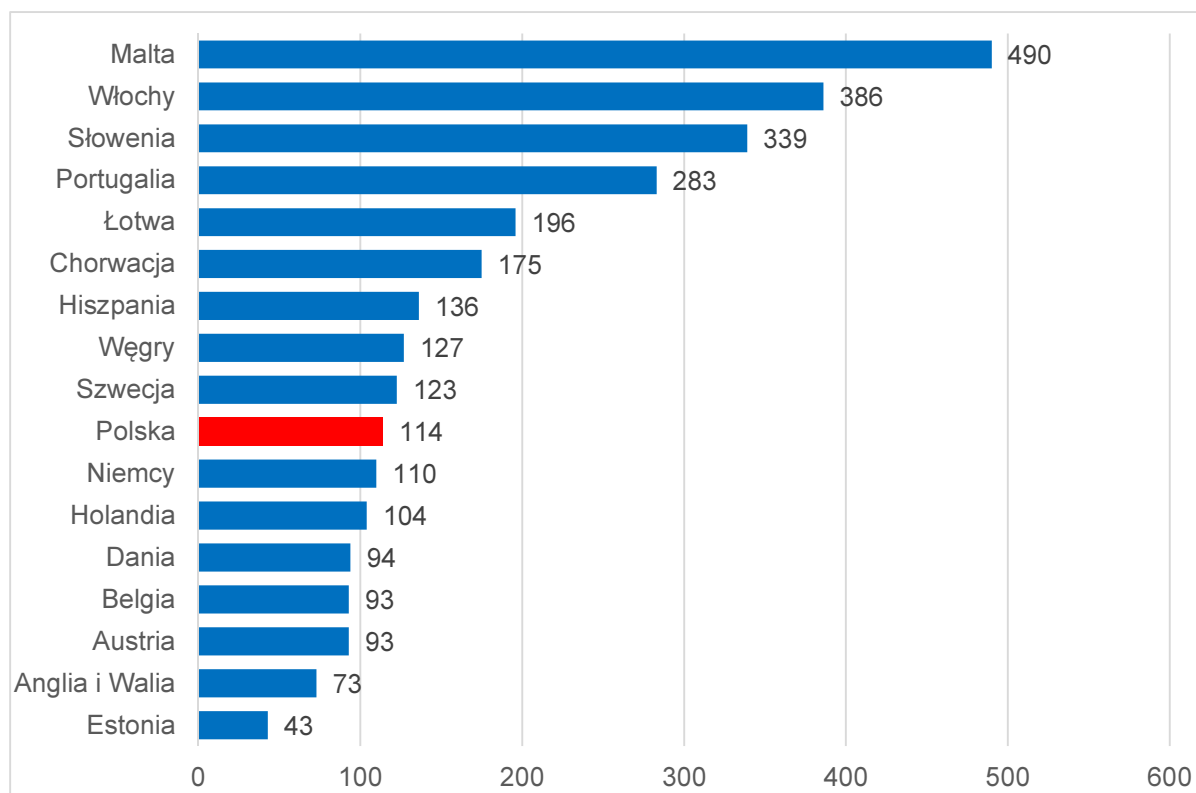
Brak danych dla Belgii, Bułgarii, Cypru, Irlandii, Holandii oraz Anglii i Walii.

Pierwszoinstancyjne sprawy karne trwają zdecydowanie najdłużej na Malcie (490 dni) i we Włoszech (386 dni – por. wykres 36). W świetle prezentowanych danych, najsprawniejsze jest sądownictwo karne w Estonii oraz w Anglii i Walii, (odpowiednio: 43 i 73 dni). Średni czas trwania spraw karnych wynosi dla rozpatrywanych państw około pół roku (175 dni). W Polsce zaś pierwszo-instancyjne postępowanie przed sądem karnym, podobnie jak w Niemczech, trwa 114 dni, czyli niecałe cztery miesiące, tj. - co należy z naciskiem podkreślić – znacznie poniżej średniej.



### Wykres 36. CZAS TRWANIA PIERWSZOINSTANCYJNYCH SPRAW KARNYCH (BEZ SPRAW WYKROCZENIOWYCH)

współczynniki czasu trwania postępowania (w dniach)



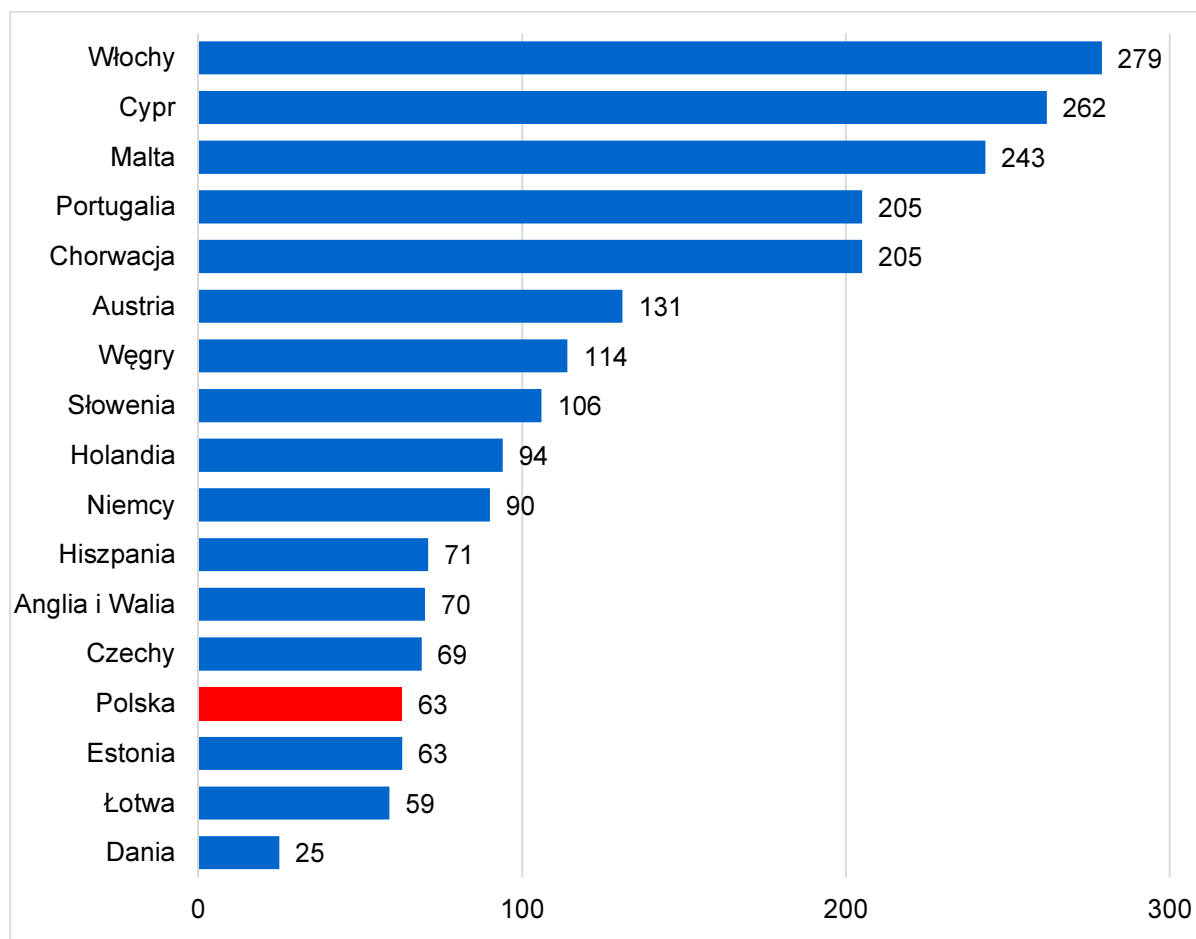
Brak danych dla Bułgarii, Cypru, Czech, Finlandii, Francji, Grecji, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Rumunii, Słowacji i Szwecji.

Podobnie jak w sprawach karnych, najdłużej trwają postępowania wykroczeniowe we Włoszech (279 dni), na Cyprze (262 dni) oraz Malcie (243 dni – por. wykres 37). Najkrócej natomiast osądzania wykroczeń trwają w Danii – około miesiąca (25 dni). Postępowania w tych sprawach trwają przeciętnie 126 dni, czyli około czterech miesięcy. W Polsce długość postępowania w sprawach o wykroczenia wynosi dwa miesiące (63 dni), analogicznie jak w Estonii, tj. dwukrotnie krócej od średniej.

Zdawać by się mogło, że sprawy karne trwają, ogólnie biorąc, dłużej niż wykroczeniowe. Są jednak wyjątki od tej zasady. W trzech bowiem państwach (Estonii, Austrii oraz w Chorwacji) sprawy o wykroczenia toczą się dłużej niż sprawy karne.

### Wykres 37. CZAS TRWANIA SPRAW WYKROCZENIOWYCH

współczynniki czasu trwania postępowania (w dniach)



Brak danych dla Belgii, Bułgarii, Finlandii, Francji, Grecji, Irlandii, Litwy, Luksemburga, Rumunii, Słowacji i Szwecji.

Na zakończenie tej części rozważań przedstawić wypada zestawienie obrazujące zależność między sprawnością postępowań sądowych w sprawach procesowych cywilnych i gospodarczych a czasem ich trwania (por. tabela 6).

Analiza poniższych danych nasuwa kilka interesujących spostrzeżeń. Podkreślić przede wszystkim należy, że nie ma państw, które miałyby niski poziom sprawności sądownictwa (poniżej 100%) i jednocześnie krótki (poniżej trzech miesięcy) czas trwania spraw. Warto ponadto zwrócić uwagę na relatywnie krótki czas trwania postępowań (od 100 do 199 dni) i znaczne zróżnicowanie stopnia opanowania wpływu w ośmiu z dwudziestu rozpatrywanych krajów. Na jednym biegunie znajduje się, przykładowo, Polska, która ma relatywnie niski wskaźnik sprawności, a mimo to sprawy rozpatrywane są w terminie od 3 do 6 miesięcy. Na drugim zaś biegunie jest

Estonia, która ma znacznie wyższy wskaźnik sprawności sądownictwa niż nasz kraj, a sprawy rozpatrywane są w podobnym czasie.

Najbardziej sprawne sądownictwo w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych ma Luksemburg. Cechuje je bardzo wysoki poziom sprawności, przy krótkim czasie załatwienia spraw. Na przeciwległym biegunie wydają się być systemy sądownictwa cywilnego Grecji i Słowacji, które charakteryzuje zarówno niski stopień sprawności, jak też bardzo długi, ponad roczny, czas załatwienia procesowych spraw cywilnych i gospodarczych, Malta i Włochy mają z kolei wysoki wskaźnik załatwienia spraw (w stosunku do wpływu) i jednocześnie bardzo długi czas postępowania. W obu krajach jest to jednak spowodowane dużą liczbą spraw pozostających do załatwienia na następny okres sprawozdawczy (a właśnie m. in. ich liczbę bierze się pod uwagę obliczając wskaźnik długości trwania postępowań).

**Tabela 6. SPRAWNOŚĆ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH I CZAS TRWANIA PROCESOWYCH SPRAW CYWILNYCH I GOSPODARCZYCH**

Wskaźnik sprawności postępowania	Czas trwania postępowania sądowego pierwszej instancji (w dniach)			
	powyżej 365 dni	200 – 364 dni	100 - 199 dni	poniżej 100 dni
poniżej 90%	Grecja, Słowacja	X	Polska	X
90% – 99%	Portugalia	Francja	Czechy, Rumunia, Szwecja	X
100% - 109%	Słowenia	Hiszpania Finlandia	Austria, Dania, Niemcy	Węgry, Litwa
110% i więcej	Włochy, Malta	Łotwa	Estonia	Luksemburg

## 5. Dostęp do sądu

Dostęp do sądu można pojmować rozmaicie. Jego miarą jest niewątpliwie fizyczna odległość, jaką musi pokonać obywatel, by dotrzeć do budynku sądu. Jako wskaźnik dostępności można również traktować całokształt funkcjonowania sądów, w tym także różnego rodzaju rozwiązania organizacyjne i techniczne, które ułatwiają pracę nie tylko osobom w nich zatrudnionym, lecz przede wszystkim „klientom” sądów. Niezmiernie istotną i często stosowaną miarą dostępu do sądu jest wreszcie zakres możliwości korzystania z (zwłaszcza bezpłatnej) pomocy prawnej.

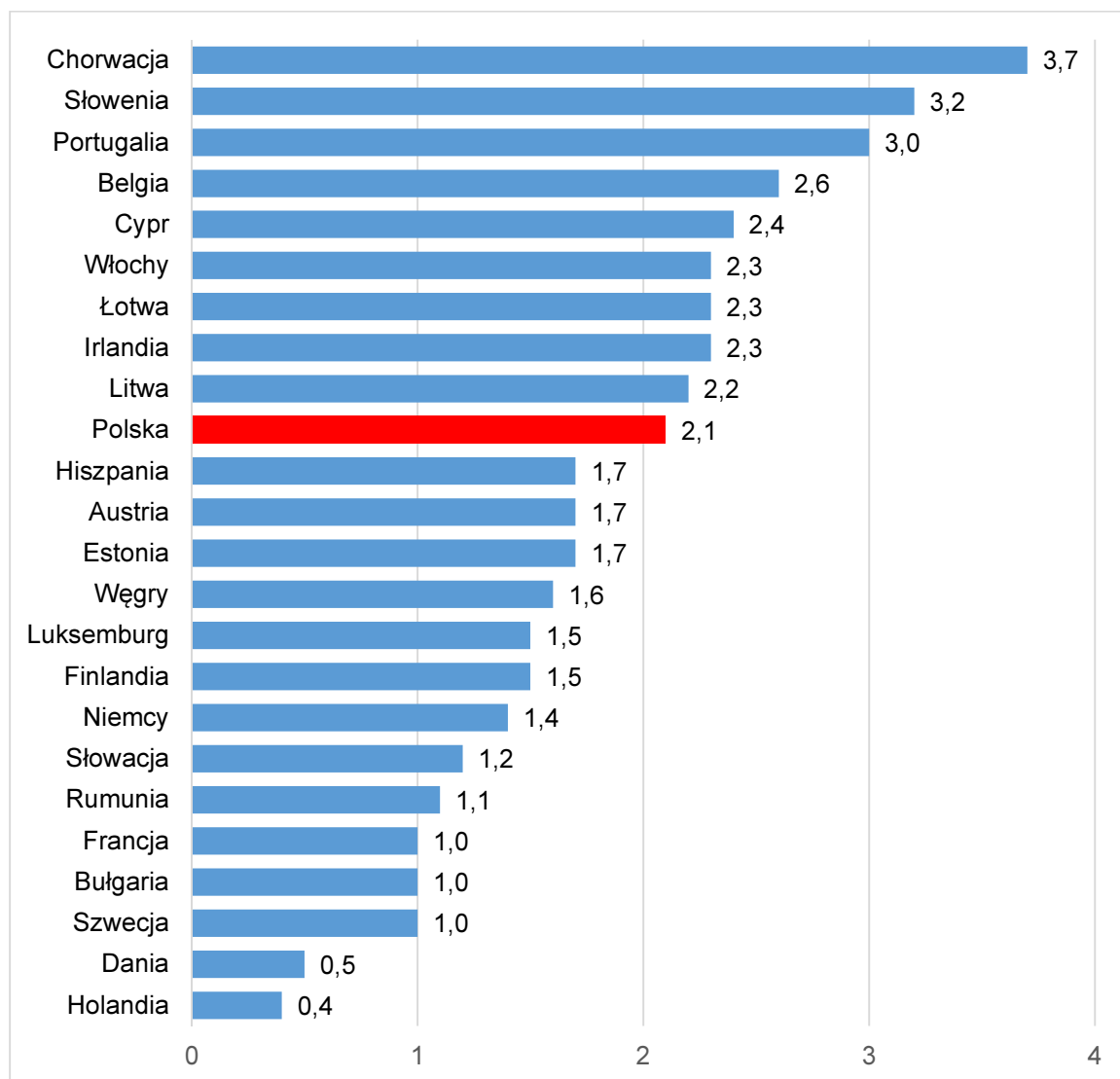
W poniższych rozważaniach zastosowano następujące wskaźniki dostępu do sądu: ich liczbę na sto tysięcy mieszkańców, wydatki na pomoc prawną i liczbę spraw objętych taką pomocą oraz stopień dostępu do technologii informatycznych w sądach i wydatki przeznaczane na ten cel.

Interesujących danych dostarcza analiza liczby sądów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców (por. wykres 38). W przytłaczającej większości rozpatrywanych państw Unii Europejskiej (z wyjątkiem Danii i Holandii, które cechuje wyjątkowo rzadka sieć sądów) na 100 tys. mieszkańców przypada co najmniej jeden sąd. Największy – tak mierzony - dostęp do sądu mają Chorwaci (3,7), Słoweńcy (3,2) oraz Portugalczycy (3,0).

Polska - wraz z Litwą, Włochami, Łotwą i Irlandią - znajduje się w gronie państw, w których na 100 tys. mieszkańców przypadają ponad dwa sądy, tj. znacznie więcej niż w Niemczech i Francji (odpowiednio: 1,4 i 1,0).

Warto też dodać, że brak jest jakiegokolwiek klucza (np. geopolitycznego lub kulturowego) pozwalającego na wyjaśnienie tego zróżnicowania: wśród państw o gęstej i rzadkiej sieci sądów są zarówno kraje „starej” jak i „nowej” Unii.

**Wykres 38.** LICZBA SĄDÓW NA 100 TYSIĘCY MIESZKAŃCÓW  
według lokalizacji geograficznej



Kolejnym wskaźnikiem dostępu do sądu (czy nawet szerzej - do wymiaru sprawiedliwości) są wydatki ponoszone przez państwo na zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej. Jej koszty mogą obejmować zarówno reprezentację procesową, jak i doradztwo prawne.

Nie wszystkie jednak kraje gwarantują analogiczny zakres bezpłatnej pomocy prawnej, choć w każdym z nich obejmuje ona reprezentację procesową przed sądem. W Niemczech, we Włoszech, na Malcie i w Polsce nie obejmuje ona już porad prawnych.

W naszym kraju jednak, jak wiadomo, sytuacja ta uległa niedawno zasadniczej zmianie, gdyż od stycznia 2016 roku na terenie całej Polski zaczął działać ogólnopolski system nieodpłatnej edukacji oraz pomocy prawnej<sup>20</sup>.

Warto ponadto dodać, że o ile w sprawach karnych wszystkie kraje Unii Europejskiej gwarantują osobom oskarżonym możliwość skorzystania z bezpłatnej reprezentacji adwokata, to już nie wszystkie zapewniają takie wsparcie dla pokrzywdzonych.

Do grona państw, które nie oferują bezpłatnej reprezentacji procesowej ofiarom przestępstw należą Cypr, Czechy, Niemcy, Słowacja, Anglia i Walia, Irlandia Płn. oraz Polska.

Wydatki na pomoc prawną stanowią zdecydowanie najwyższy odsetek łącznego budżetu sądów, prokuratur oraz pomocy prawnej w Anglii i Walii oraz Irlandii, gdzie ponad 1/3 tak definiowanego budżetu wymiaru sprawiedliwości przeznaczana jest na pomoc prawną, w Holandii zaś oraz krajach skandynawskich - około 20%.

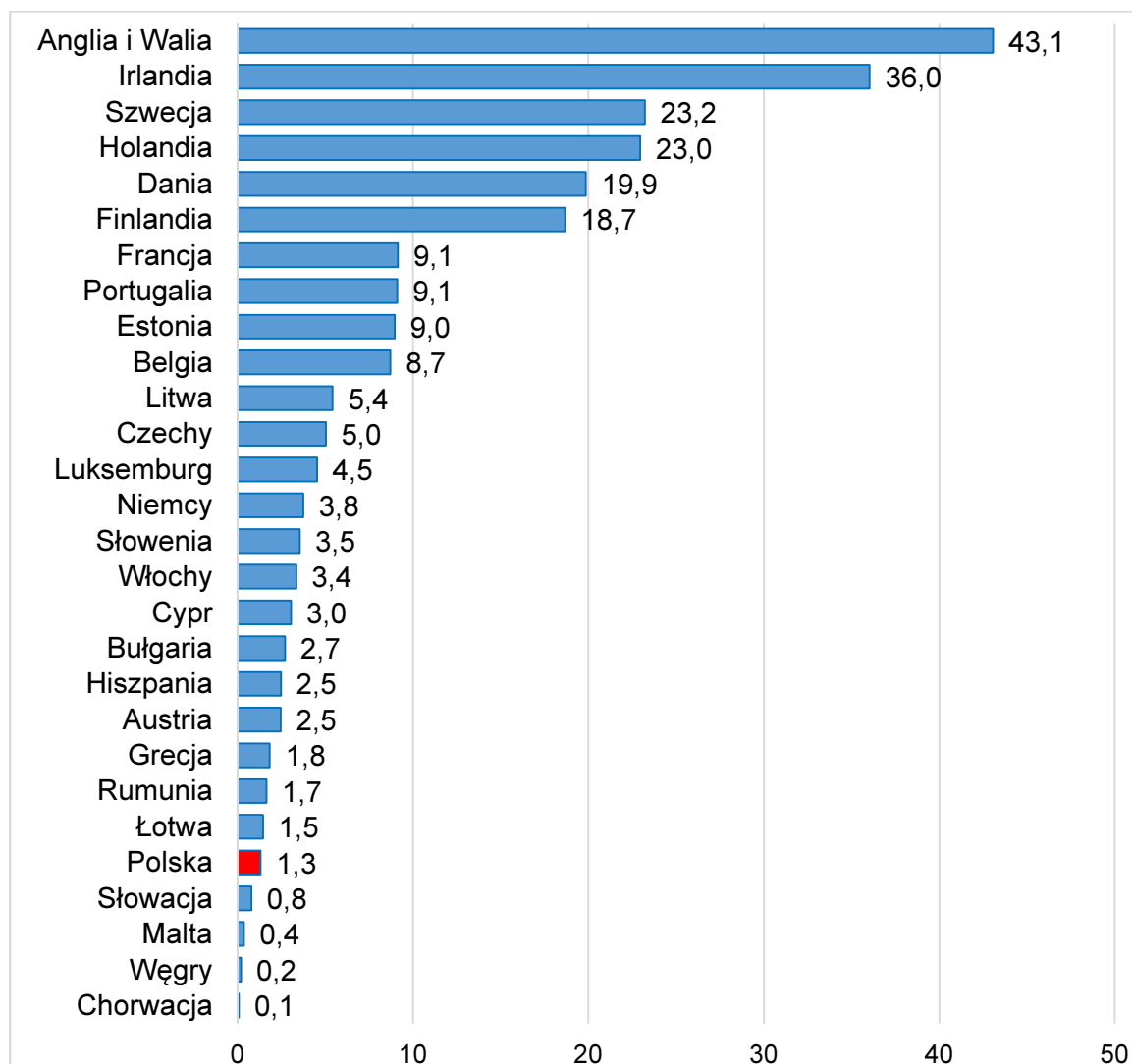
Polska – wraz z trzema innymi krajami byłego bloku wschodniego (Słowacja, Węgry i Chorwacja) oraz Malcią - jest jednym z członków Unii Europejskiej o zdecydowanie najniższym odsetku wydatków na pomoc prawną.

---

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, (Dz. U. z 2015, poz.1255).

### Wykres 39. WYDATKI NA POMOC PRAWNĄ

% wydatków na sądownictwo, prokuraturę i pomoc prawną



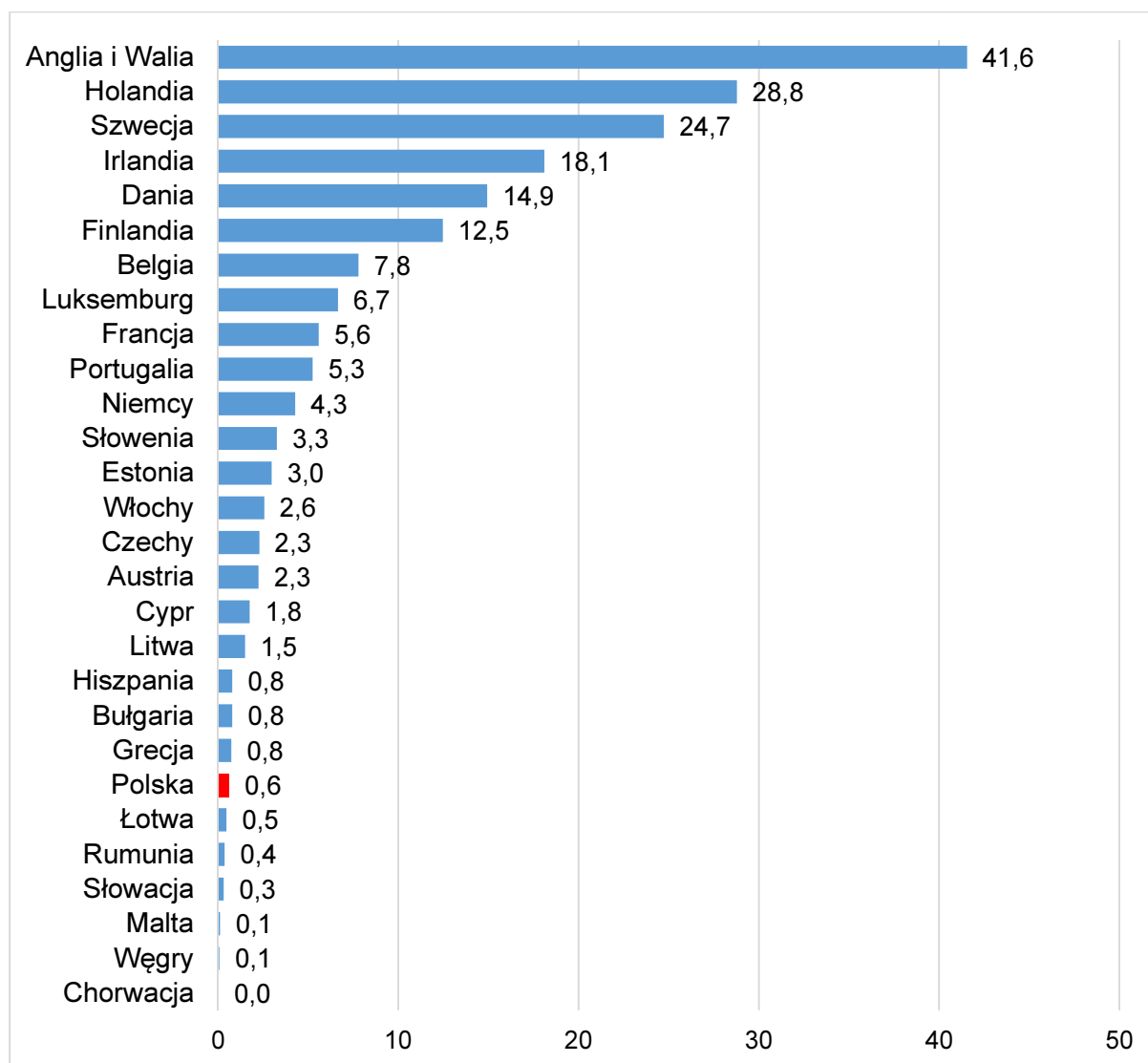
Interesujący obraz wyłania się też z porównania wydatków na pomoc prawną w przeliczeniu na jednego mieszkańca w euro (por. wykres 40).

Wynoszą one w naszym kraju zaledwie 0,63 euro, lecz jeszcze mniej wydają na ten cel Łotwa, Rumunia, Słowacja, Malta, Węgry oraz Chorwacja, gdzie na jednego mieszkańca przypada na pomoc prawną mniej niż 50 eurocentów.

Reasumując ten wątek rozważań wypada stwierdzić, że w przytłaczającej większości państw unijnych wydatki budżetowe na pomoc prawną są zdecydowanie wyższe niż w Polsce (w Anglii i Walii, Irlandii, Holandii oraz Szwecji nawet kilkudziesięciokrotnie).

#### Wykres 40. WYDATKI NA POMOC PRAWNĄ

współczynniki na jednego mieszkańca w euro



Kolejnym istotnym wskaźnikiem dostępu do sądu są wydatki ponoszone przez budżet państwa na rozwój systemu informatycznego sądownictwa, w tym zwłaszcza zakres możliwości korzystania z takich udogodnień przez „klientów” poszczególnych sądów.

W świetle danych CEPEJ zdecydowanie najwyższe wydatki na komputeryzację sądów poniosły w ostatnich latach Niemcy (ponad 173 mln euro), tj. ponad dwuipółkrotnie więcej niż – zajmujące odpowiednio drugie i trzecie miejsce - Holandia i Włochy (około 65 mln euro – por. tabela 7).



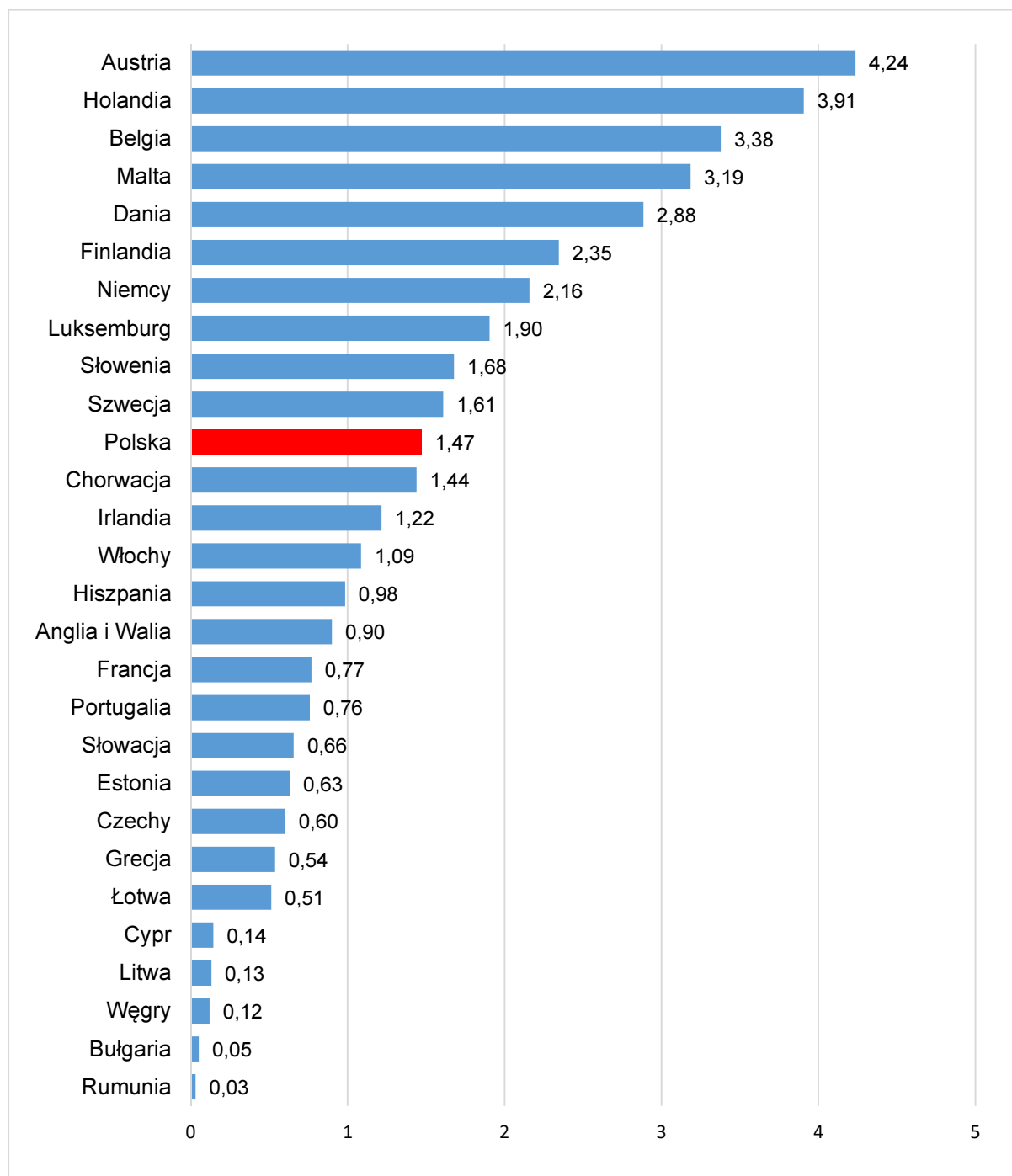
Należy jednak z naciskiem podkreślić, że pod względem nakładów na rozbudowę systemu teleinformatycznego nasz kraj również znajduje się w ścisłej czołówce państw unijnych, zajmując wysokie, czwarte miejsce (ponad 56 mln. euro).

Bardziej jednak miarodajne od powyższych są dane o współczynnikach wydatków na informatyzację w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Są one najwyższe w Austrii i Holandii (około 4 euro na jednego mieszkańca), nieco niższe (około 3 euro) w Belgii, na Malcie oraz w Danii (por. wykres 41).

Polska ze współczynnikiem 1,5 euro na jednego mieszkańca znajduje się w środku stosownego uszeregowania (podobnie jak Chorwacja i Słowenia), pozostałe natomiast kraje byłego bloku wschodniego cechują już – co też warto podkreślić - nieporównanie niższe relatywne nakłady na informatyzację.

### Wykres 41. WYDATKI NA INFORMATYZACJĘ

współczynniki na jednego mieszkańca w euro



Wzrost nakładów na informatyzację był najwyższy w Niemczech, Grecji, Holandii oraz w Polsce. Godzi się jednak dodać, że w kilku krajach (m.in. w Austrii, Chorwacji, Hiszpanii, Anglii i Walii oraz na Węgrzech) gros wydatków na ten cel poniesiono już wcześniej.

**Tabela 7. WYDATKI NA INFORMATYZACJĘ W LATACH 2010 – 2012**

w liczbach bezwzględnych (w euro)

	<b>Roczne nakłady przeznaczone na informatyzację w 2010 r.</b>	<b>Roczne nakłady przeznaczone na informatyzację w 2012 r.</b>
Anglia i Walia	30 000 000	50 929 495
Austria	47 970 000	35 800 000
Belgia	37 623 000	37 697 000
Bułgaria	322 123	375 878
Chorwacja	11 684 416	6 134 132
Cypr	116 180	124 970
Czechy	7 412 689	6 332 315
Dania	17 053 306	16 162 826
Estonia	271 414	812 487
Francja	48 085 112	50 457 182
Grecja	300 000	5 947 969
Hiszpania	158 163 660	45 277 000
Holandia	98 485 000	65 557 000
Irlandia	5 457 000	5 581 000
Litwa	779 367	397 069
Luksemburg	1 500 000	1 000 000
Łotwa	1 807 390	1 049 170
Malta	1 308 000	1 342 265
Niemcy	161 650 654	173 261 525
Polska	10 512 000	56 686 000
Portugalia	10 565 978	7 965 991
Rumunia	774 286	682 766
Słowacja	2 152 994	3 555 096
Słowenia	4 074 203	3 454 684
Szwecja	13 108 158	15 379 625
Węgry	7 532 956	1 195 000
Włochy	58 083 534	64 830 009

Zbiórca wskaźnik informatyzacji sądów – stosowany w projekcie CEPEJ - ukazuje stopień zastosowania technik teleinformatycznych według trzech głównych obszarów: wsparcia dla sędziów oraz personelu sądów, administracji i zarządzania oraz komunikacji pomiędzy sądami i stronami. Poszczególne składowe analizowanych wymiarów zawiera tabela 8.

**Tabela 8. WYMIARY ZBIORCZEGO WSKAŹNIKA INFORMATYZACJI SĄDÓW**

<b>Wsparcie dla sędziów oraz personelu sądów</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. edytory tekstu</li><li>2. prowadzenie elektronicznej bazy orzecnictw</li><li>3. pliki elektroniczne</li><li>4. dostęp do poczty elektronicznej</li><li>5. dostęp do Internetu</li></ol>
<b>Administracja i zarządzanie</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. system rejestracji spraw</li><li>2. system informacji zarządczej sądu</li><li>3. finansowy system informatyczny</li><li>4. wideokonferencje</li></ol>
<b>Komunikacja pomiędzy sądem i stronami</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. formularze elektroniczne</li><li>2. strona internetowa</li><li>3. "śledzenie sprawy"</li><li>4. elektroniczna rejestracja spraw</li><li>5. elektroniczne rozpatrywanie spraw dotyczących roszczeń niskiej wartości</li><li>6. elektroniczne rozpatrywanie tytułów egzekucyjnych</li><li>7. elektroniczne wnoszenie roszczeń</li><li>8. wideokonferencje</li><li>9. inne</li></ol>

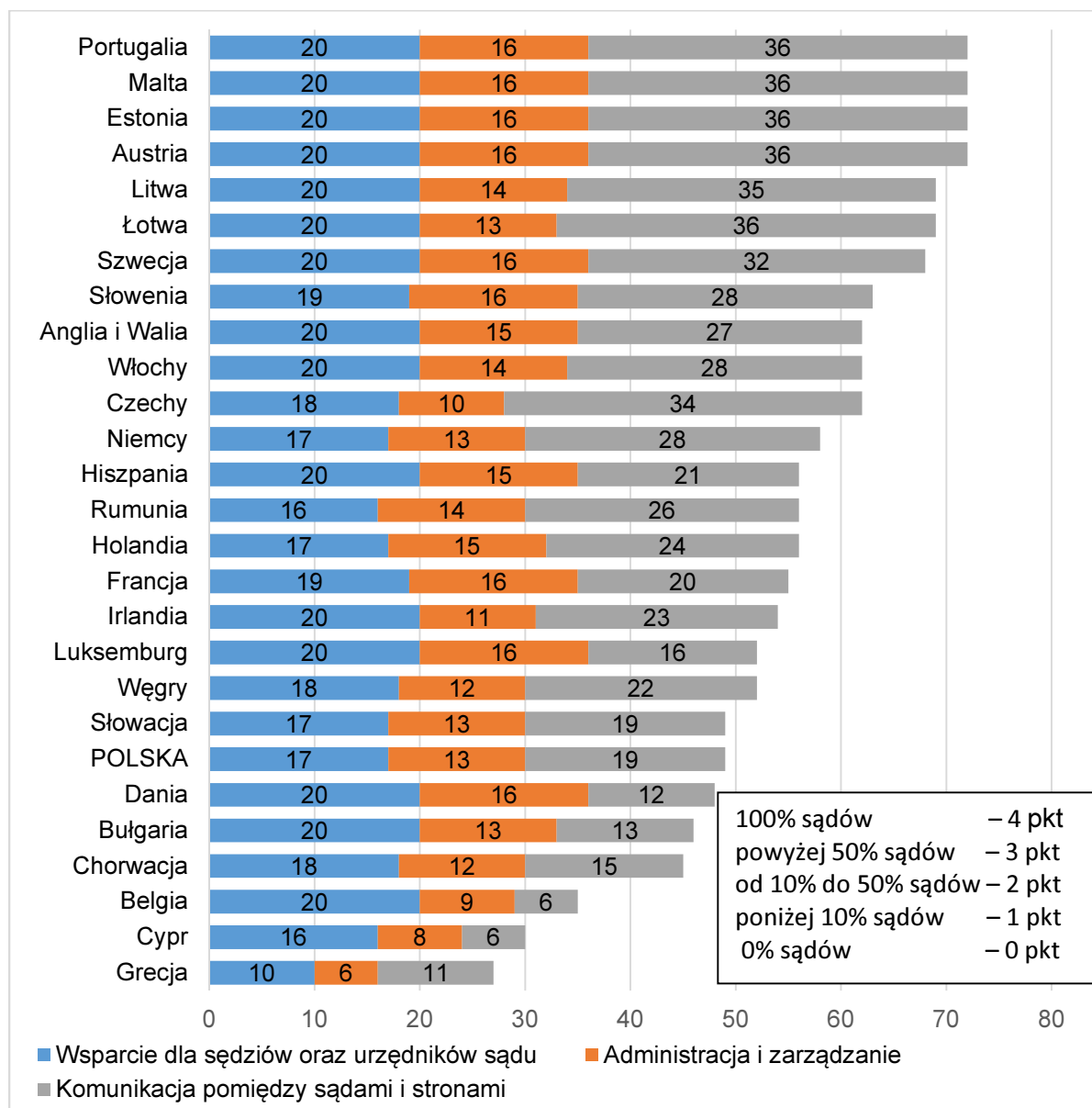
Poszczególne wymiary są mierzone w skali pięciopunktowej (od 0 do 4). Jeżeli wszystkie sądy w danym kraju spełniają konkretny parametr, otrzymują maksymalną liczbę 4 punktów. Jeżeli ponad połowa sądów w danym kraju spełnia zawarte w tabeli 8 kryteria, otrzymuje 3 punkty. Dwa punkty przyznawane są krajom, w których mniej niż połowa sądów ma dostęp do wspomnianych rozwiązań teleinformatycznych. Jeżeli sądów spełniających kryteria jest w danym kraju poniżej 10%, otrzymuje on 1 punkt, zero natomiast, gdy żaden parametr nie jest spełniony. Maksymalna liczba punktów do uzyskania wynosi 72.

Na podstawie tak zbudowanego zbiorczego wskaźnika informatyzacji sądów powstaje uszeregowanie państw ze względu na liczbę uzyskanych punktów.

Najwyższe wskaźniki komputeryzacji sądów mają Portugalia, Malta, Estonia oraz Austria (por. wykres 42). Otrzymały one maksymalną liczbę punktów, co oznacza, iż wszystkie sądy w tych krajach mają dostęp do nowoczesnych rozwiązań informatycznych w każdej z analizowanych płaszczyzn.

Polska, mimo dość dużych nakładów na informatyzację wymiaru sprawiedliwości, znalazła się w dziesiątce państw o najniższym wskaźniku dostępu do technologii teleinformatycznych w sądach.

**Wykres 42. WSKAŹNIKI INFORMATYZACJI SĄDÓW**



Przy czym najslabszym ogniwiem jest niewątpliwie wykorzystanie technologii informatycznych w zakresie komunikacji między sądem a stronami (na 36 możliwych do uzyskania punktów nasz kraj otrzymał zaledwie 19).

## Podsumowanie

Niniejszy raport obejmował przede wszystkim analizę kosztów funkcjonowania sądownictwa w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wybranych elementów ich struktury. Rozpatrywano ponadto wskaźniki odnoszące się do zasobów ludzkich sądownictwa, w tym zwłaszcza liczebności oraz uposażenia sędziów, ruchu spraw oraz dostępu do sądu.

Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości są największe w Niemczech, Anglii i Walii oraz Francji i Włoszech. Na drugim biegunie tej skali znalazły się zaś najmniejsze państwa Unii Europejskiej – Cypr, Malta, Estonia, Luksemburg i Łotwa. Polska, z przeciętnym w skali unijnej, niespełna dwuipółmiliardowym budżetem, znalazła się wśród takich krajów, jak Dania i Irlandia. W przeliczeniu na jednego mieszkańca uszeregowanie to wygląda już jednak zgoła odmiennie – najwyższe wartości wskaźnika odnotowano dla krajów Europy Zachodniej (Irlandii, Szwecji, Danii i Holandii, Malty, Luksemburga oraz Anglii i Walii), najniższe zaś głównie dla krajów Europy Centralnej i Wschodniej (Rumunii, Czech, Słowacji, Litwy, Polski, Łotwy, Chorwacji i Estonii), ale także dla Grecji, Cypru i Hiszpanii.

Wydatki na sądownictwo w poszczególnych krajach Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane i zależą w pewnym stopniu zarówno od zamożności danego państwa, jak i liczby jego mieszkańców. Wzięcie pod uwagę obu tych charakterystyk (PKB i liczba mieszkańców) wskazuje, że w Europie Środkowo-Wschodniej przeznaczana się na sądownictwo relatywnie większą część budżetu niż w państwach Europy Zachodniej.

Wśród krajów byłego bloku wschodniego przoduje Słowenia, która przeznaczana na sądownictwo prawie 0,5% PKB (w przeliczeniu na 1 mieszkańca), a następnie Chorwacja, Polska i Węgry (około 0,35%). W tej grupie krajów relatywnie najgorzej dofinansowane jest sądownictwo na Litwie i w Estonii (poniżej 0,2%).

W krajach Europy Zachodniej najczęściej przeznaczana się na sądownictwo poniżej 0,2% PKB na mieszkańca, w tym najmniej w Irlandii, Danii, Hiszpanii i Finlandii (około 0,1%). Wyjątek stanowią Niemcy i Portugalia ze zdecydowanie większymi wskaźnikami (około 0,3%).

Budżety sądownictwa, w relacji do trzech podstawowych składowych systemu wymiaru sprawiedliwości (sądownictwo, prokuratura, pomoc prawna), stanowią od poniżej 44 do 90% i jest to w pewnym stopniu związane z poziomem wydatków na pomoc prawną. Najmniejszą część budżetu przeznaczają na sądownictwo Anglia i Walia, Irlandia oraz Holandia, ale jednocześnie nakłady na pomoc prawną są w tych krajach najwyższe.

Sądownictwo generuje również przychody – z tytułu opłat i kosztów sądowych. W niektórych państwach są one zresztą całkiem pokaźne, sięgając nawet blisko połowy wydatków (np. na Malcie i w Bułgarii). Polska – z przychodami rzędu 30% budżetu na sądownictwo – plasuje się niemal w środku uszeregowania.

Porównanie rzeczowej struktury wydatków na sądownictwo pokazuje, że zdecydowanie największą jego część pochłaniają wynagrodzenia, których udział waha się od ponad 45% w Irlandii do blisko 90% na Litwie i w Portugalii, w Polsce wynosi zaś 65% budżetu. Najmniejszą część budżetu stanowią wydatki na szkolenia i edukację zawodową – w przeważającej większości państw poniżej 1%. Nakłady na systemy informatyczne i komputeryzację stanowią zaledwie kilka procent, w tym w Polsce ponad 4%, czyli zdecydowanie najwięcej spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wydatki bieżące (na tłumaczenia, ekspertyzy itp.) stanowią w Polsce ponad 10% budżetu sądownictwa, podczas gdy w większości państw naszego rejonu –znacznie mniej.

Zdecydowanie największą liczbę sędziów mają Niemcy (niespełna 20 tys.) oraz Polska (nieco ponad 10 tys.). W pozostałych dużych krajach Unii Europejskiej jest ich już jednak znacznie mniej: we Francji – 7 tys., we Włoszech – ponad 6 tys., w Hiszpanii – nieco powyżej 5 tys., w Anglii i Walii zaś – zaledwie 2 tys.<sup>21</sup> Zupełnie inny i dający wiele do myślenia obraz wyłania się jednak z porównania liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych krajach unijnych – spośród dziesięciu krajów o najwyższych współczynnikach sędziów aż osiem stanowią państwa byłego bloku wschodniego, zaś pozostałe cechują również relatywnie wysokie wartości współczynników liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców.

---

<sup>21</sup> Por. jednak przypis 12.

Pod względem średniego rocznego uposażenia sędziów najniższego szczebla wyrażanego w euro Polska – wraz z większością pozostałych państw byłego bloku wschodniego – zajmuje bardzo odległe miejsce w uszeregowaniu. Porównanie zaś tych wynagrodzeń do przeciętnej płacy w każdym z rozpatrywanych krajów ukazuje, że polscy sędziowie na początku kariery zarabiają nieco ponad dwukrotnie więcej niż przeciętny obywatel, zresztą identycznie jak w Hiszpanii i Czechach.

Zaskakujący jest jednak fakt, że nie wszystkie kraje Unii Europejskiej są równie szczodre pod względem wynagradzania sędziów. Niemala jest bowiem grupa takich, w których zarobki początkujących sędziów nieznacznie tylko przekraczają przeciętną roczną płacę. We Francji, przykładowo, jest to zaledwie 1,1, w Niemczech zaś – nie sięgają nawet tej wartości (0,9).

W przeszło połowie krajów Unii Europejskiej sędziowie sądów najwyższej instancji są opłacani bardzo dobrze. Ich średnie roczne zarobki stanowią bowiem od niespełna czterokrotności (Węgry i Litwa) do ponad siedmiokrotności średniej rocznej płacy krajowej (Anglia i Walia i Rumunia). Wynagrodzenia polskich sędziów Sądu Najwyższego też należą do najwyższych, zarabiają oni bowiem, analogicznie jak Irlandczycy, niespełna sześciokrotność przeciętnej rocznej płacy. Na tym tle uderzająco niskie wydają się zarobki sędziów najwyższych instancji w trzech, skądinąd bardzo zamożnych, krajach Europy Zachodniej – w Niemczech, Szwecji i Holandii – ich uposażenia tylko nieznacznie przekraczają bowiem dwukrotność przeciętnej rocznej płacy.

Najliczniejszą kadrami administracyjną dysponuje sądownictwo niemieckie - ponad 53 tys. pracowników oraz polskie – przeszło 40 tys. Zwraca jednocześnie uwagę fakt, że administracja polskiego sądownictwa jest prawie dwukrotnie liczebniejsza w porównaniu z włoską i francuską (odpowiednio: ponad 24 i przeszło 21 tys.). Spośród największych krajów unijnych stosunkowo dużym personelem administracyjnym dysponuje też sądownictwo w Anglii i Walii (ponad 17 tys.). W pozostałych natomiast administracja sądów nie przekracza 10 tys., w 5 najmniejszych zaś – 1 tys.

Relatywny przerost kadry administracyjnej sądownictwa w państwach byłego bloku wschodniego widać bardzo wyraźnie, gdy jako miarę przyjmie się stosowne



współczynniki na 100 tys. mieszkańców. Oto bowiem wśród 10 krajów o najwyższych współczynnikach pracowników administracyjnych wszyscy to „nowi członkowie” Unii.

We wszystkich natomiast państwach „starej” Unii owe współczynniki przedstawiają się znacznie korzystniej. Dla porównania: niemiecki jest blisko dwukrotnie niższy od polskiego, francuski zaś i angielski – niższy około trzykrotnie. Okazuje się zatem, że można mieć sprawne sądownictwo nawet przy stosunkowo szczupłej kadrze administracyjnej.

Gdy uwzględni się jednak pracowników administracyjnych przypadających na jednego sędziego, obraz powyższy ulega istotnej korekcie – współczynnik ten jest zdecydowanie najwyższy w trzech krajach anglojęzycznych (Malta, Anglia i Walia oraz Irlandia). Stosowny współczynnik plasuje Polskę w grupie dwunastu krajów, w których jest on na średnim poziomie – zawiera się on bowiem między 3 a 4. Fałszywa byłaby zatem teza, że każdy polski sędzia dysponuje szerokim gronem pracowników administracyjnych, mimo że zarówno w liczbach bezwzględnych jak i w współczynnikach mamy ich istotnie sporo.

Nie bez znaczenia są ponadto proporcje między pracownikami głębokiego zaplecza administracyjnego (księgowość, kadry) i bezpośredniej obsługi sędziów (np. asystenci). Sytuacja polskiego wymiaru sprawiedliwości przedstawia się w tej mierze nie najgorzej (por. wykres 25). Dysponujemy kadrą przeszło 23 tys. pracowników bezpośredniej obsługi sędziów oraz korpusem ponad 1800 referendarzy. Należy przy tym dodać, że ta grupa pracowników stanowi łącznie ponad 60% administracji polskich sądów.

Interesujące jest również i to, że z wyjątkiem Niemiec, które dysponują zdecydowanie najliczniejszym korpusem pracowników do bezpośredniej obsługi sędziów (blisko 40 tys.), we wszystkich pozostałych dużych krajach Unii Europejskiej jest on już znacznie mniejszy: we Francji – ponad 17 tys., we Włoszech – niespełna 9 tys.

Na jednego sędziego przypada w naszym kraju przeciętnie 2,5 osoby bezpośredniej obsługi (analogicznie jak we Francji i na Łotwie). Tym samym Polska znajduje się w stosunkowo licznej grupie państw (8), w których ów współczynnik zawiera się między 2 a 3.

Referendarze sądowi występują zaledwie w kilkunastu krajach unijnych, w tym – co ciekawe – aż w 7 z byłego bloku wschodniego. Jest ich zdecydowanie najwięcej w Niemczech (blisko 8500), co nie dziwi, stamtąd bowiem instytucja ta się wywodzi. Sporo (ponad 3500) referendarzy ma również Hiszpania, zaskakująco zaś dużo, gdy zważyć wielkość tego kraju, Czechy (niespełna 2 tys.), a zatem więcej nawet od Polski (nieco ponad 1800), która, co warto podkreślić, zajmuje i tak dość wysokie (czwarte) miejsce w stosownym uszeregowaniu. W pozostałych krajach, w których instytucja ta funkcjonuje, liczba referendarzy jest już bez porównania mniejsza: od ponad 30 w Irlandii, do niewiele ponad 1 tys. na Słowacji.

Wśród rozpatrywanych państw Unii Europejskiej nasz kraj ma relatywnie wysokie, powyżej średniej, wskaźniki wpływu spraw cywilnych procesowych i nieprocesowych oraz karnych. Polskie sądy cechowała również relatywnie niska sprawność postępowania w sprawach cywilnych procesowych, zaznaczyć jednak trzeba, iż wpływ takich spraw wzrósł o 30% w porównaniu z rokiem 2010. W pozostałych kategoriach spraw (cywilnych nieprocesowych, karnych, wykroczeniowych) Polska plasuje się blisko średniej unijnej.

Podkreślić przy tym należy, że w procesowych sprawach cywilnych, karnych oraz wykroczeniowych czas trwania postępowań jest w naszym kraju zdecydowanie krótszy od średniej dla rozpatrywanych państw Unii Europejskiej.

Polska, wraz ze Słowacją, Malcią, Węgrami oraz Chorwacją, jest jednym z pięciu państw unijnych o najniższym odsetku wydatków na pomoc prawną. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wynoszą one w naszym kraju zaledwie 0,63 euro. Jeszcze mniej wydają jednak na ten cel Łotwa, Rumunia, Słowacja, Malta, Węgry oraz Chorwacja, gdzie na jednego mieszkańca przypada mniej niż 50 eurocentów.

Mimo dość dużych nakładów na informatyzację wymiaru sprawiedliwości, co daje Polsce bardzo wysokie, czwarte miejsce w stosownym uszeregowaniu, znajdujemy się nadal w dziesiątce państw o najniższym wskaźniku dostępu do technologii teleinformatycznych w sądach. Niewątpliwie najślabszym ogniwem jest zaś w tej mierze wykorzystanie technologii informatycznych do komunikacji między sądem, a stronami.

W konkluzji wypada stwierdzić, że na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej polskie sądownictwo jawi się jako:

- dość kosztowne,
- przeinwestowane jeśli idzie o zasoby ludzkie,
- średnio wydajne (zarówno pod względem „przerobu” spraw jak i czasu ich trwania).

Z drugiej jednak strony, należy zwrócić uwagę na relatywnie duży wolumen, a w ostatnich latach również znaczny wzrost, liczby spraw (zwłaszcza cywilnych) wpływających do naszych sądów, co może częściowo tłumaczyć nadal niezadowalającą efektywność polskiego sądownictwa.

Należy ponadto zwrócić uwagę na fakt, że porównania prezentowane w niniejszym raporcie oparte były na statystycznych miernikach ogólnokrajowych, co – zwłaszcza w przypadku dużych państw, takich jak m.in. Polska – prowadzić może do nadmiernych uogólnień. Dla pełniejszego obrazu sytuacji w danym kraju warto zatem, zgodnie zresztą z intencją autorów badania CEPEJ, zastosować tego typu analizy również w odniesieniu do mniejszych jednostek terytorialnych, np. w Polsce do poszczególnych okręgów lub apelacji sądowych.