

**Andrzej Siemaszko, Beata Gruszczyńska, Marek Marczewski,  
Paweł Ostaszewski, Anna Więcek-Durańska\***

## Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej (na podstawie bazy danych CEPEJ 2014)

### WPROWADZENIE

Punktem wyjścia poniższych rozważań są wybrane informacje z bazy danych oraz raportu Komisji ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) z 2014 r. 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 européenne 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 pionierzy 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

<sup>\*</sup> Prof. dr hab. Andrzej Siemaszko jest profesorem w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości, był jego długoletnim dyrektorem; dr hab. Beata Gruszczyńska jest profesorem Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości oraz profesorem nadzwyczajnym Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji; dr Marek Marczewski jest adiunktem w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości; dr Paweł Ostaszewski jest kierownikiem Sekcji Analiz Ekonomicznych Wymiaru Sprawiedliwości w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości; mgr Anna Więcek-Durańska jest starszym specjalistą badawczo - technicznym w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości oraz doktorantką w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej na kierunku psychologia.

<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.

zwracała się do tzw. korespondentów krajowych<sup>3</sup> wszystkich krajów członkowskich z prośbą o udzielenie odpowiedzi na zawarte w nim pytania.

Przeprowadzono dotychczas 5 tur tych badań (oraz pilotaż). Najnowsza wersja raportu CEPEJ (a zarazem baza danych) pochodzi z 2014 r. 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 należy jednak podchodzić 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 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.

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

<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).

<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 uśrednianie mogłoby zaś 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 A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej...*

<sup>7</sup> Szersze rozważania na temat metodologii projektu CEPEJ oraz jej ograniczeń można znaleźć w powołowanym już opracowaniu: A. Siemaszko, *Wprowadzające uwagi...*

W założeniu projektu, w skład takiej ogólnej sumy wchodzi budżety wymienionych już działów (sądownictwa, prokuratury i pomocy prawnej) oraz trzynastu dodatkowych, nieanalizowanych 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.

Spśród 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.

## 1.1. Całkowity roczny budżet wymiaru sprawiedliwości

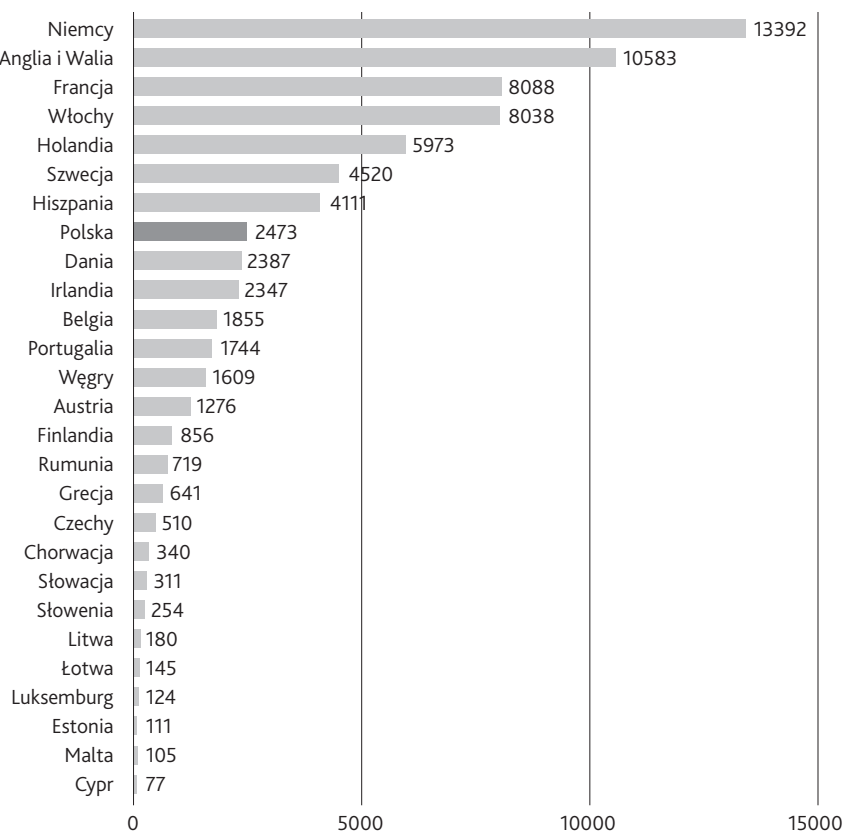
Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości są oczywiście bardzo zróżnicowane (por. wykres 1), co wynika chociażby z odmiennej liczby mieszkańców poszczególnych krajów. Istotne znaczenie ma również liczba organów, służb i instytucji tworzących w danym państwie system wymiaru sprawiedliwości, które tym samym 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, Luksemburga, 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.

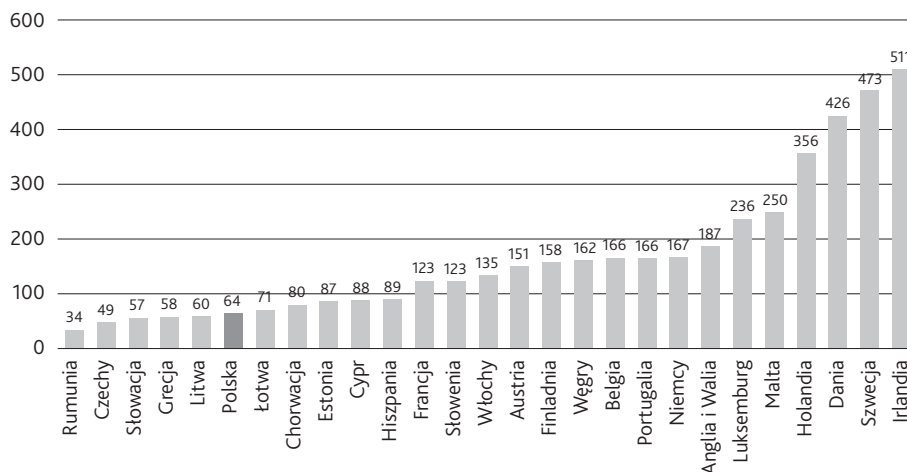
W przeliczeniu na jednego mieszkańca uszeregowanie to wygląda już zgoła odmiennie (por. wykres 2). Najwyższe wartości wskaźnika odnotowano dla krajów Europy Zachodniej (Irlandii, Szwecji, Danii i Holandii, Malty, Luksemburga oraz Anglii i Walii), najniższe zaś głównie dla krajów Europy Centralnej i Wschodniej (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 przeznaczają na ten cel ponad 500 euro.

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 2**

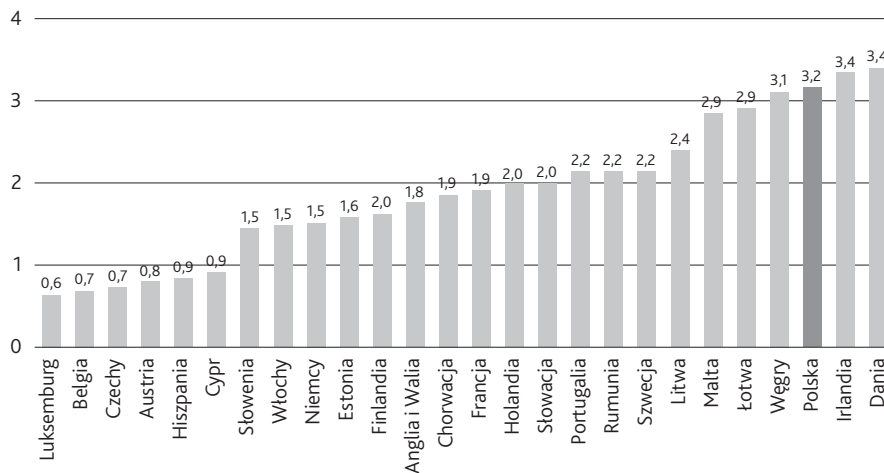
Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości – współczynniki na 1 mieszkańca (w euro)



Brak danych dla Bułgarii.

**Wykres 3**

Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości – % budżetu państwa



Brak danych dla Bułgarii.

## 1.2. 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 prawną, 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.

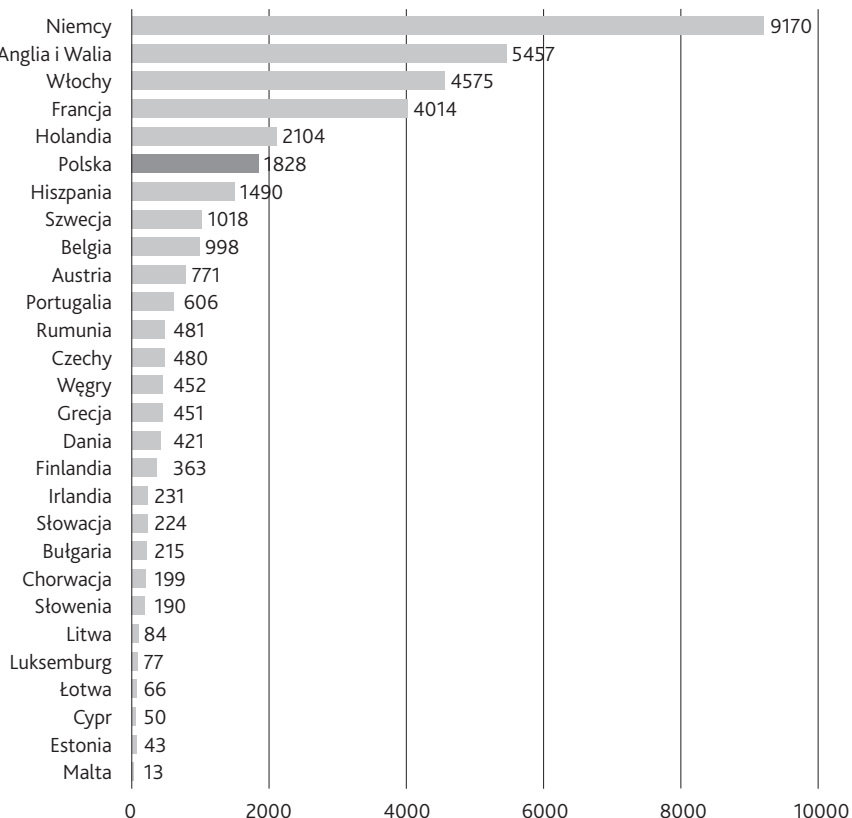
<b>Tabela 1</b> Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości oraz na sądownictwo, pomoc prawną i prokuraturę – liczby bezwzględne (w euro)			
	<b>Ogólne wydatki na wymiar sprawiedliwości</b>	<b>Wydatki na sądownictwo, pomoc prawną i prokuraturę</b>	<b>%</b>
Anglia i Walia	10.582.637.899	5.457.335.444	51,6
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	94,0
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

Interesujących informacji 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).

#### Wykres 4

Wydatki na sądownictwo, pomoc prawną i prokuraturę – liczby bezwzględne (w milionach euro)



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	5.457.335.444	2.384.439.794	43,7	2.350.470.057	43,1	722.425.593	13,2
Austria	770.790.000	bd	bd	19.000.000	2,5	bd	bd
Belgia	998.125.000	bd	bd	87.024.000	8,7	bd	bd
Bułgaria	214.599.576	124.911.954	58,2	5.811.015	2,7	83.876.607	39,1
Chorwacja	198.808.412	156.601.458	78,8	166.631	0,1	42.040.323	21,1
Cypr	50.109.977	30.611.480	61,1	1.526.738	3,0	17.971.759	35,9
Czechy	479.600.709	370.751.152	77,3	24.142.835	5,0	84.706.722	17,7
Dania	421.337.784	243.294.736	57,7	83.643.048	19,9	94.400.000	22,4
Estonia	42.819.672	29.728.350	69,4	3.835.000	9,0	9.256.322	21,6
Finlandia	362.713.356	249.704.356	68,8	67.697.000	18,7	45.312.000	12,5
Francja	4.014.305.137	bd	bd	367.180.000	9,1	bd	bd
Grecja	450.970.924	bd	bd	8.300.000	1,8	bd	bd
Hiszpania	1.489.804.631	1.241.560.960	83,3	36.890.711	2,5	211.352.960	14,2
Holandia	2.103.688.000	983.764.000	46,8	483.000.000	23,0	636.924.000	30,3
Irlandia	230.777.000	107.090.000	46,4	83.159.000	36,0	40.528.000	17,6
Litwa	83.783.573	53.138.612	63,4	4.543.826	5,4	26.101.135	31,2
Luksemburg	77.236.940	bd	bd	3.500.000	4,5	bd	bd
Łotwa	65.953.173	44.494.921	67,5	962.294	1,5	20.495.958	31,1
Malta	13.405.486	11.527.427	86,0	49.500	0,4	1.828.559	13,6
Niemcy	9.170.186.780	8.302.304.846	90,5	344.535.431	3,8	523.346.503	5,7
Polska	1.827.573.567	1.379.338.000	75,5	24.107.000	1,3	424.128.567	23,2
Portugalia	605.812.816	453.077.390	74,8	55.184.100	9,1	97.551.326	16,1
Rumunia	480.890.952	324.611.610	67,5	7.958.050	1,7	148.321.292	30,8
Słowacja	224.434.765	152.715.786	68,0	1.771.287	0,8	69.947.692	31,2
Słowenia	189.999.970	165.060.055	86,9	6.741.620	3,5	18.198.295	9,6
Szwecja	1.018.131.920	637.246.965	62,6	236.399.146	23,2	144.485.809	14,2
Węgry	452.447.662	325.687.695	72,0	907.974	0,2	125.851.993	27,8
Włochy	4.575.001.196	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, Maltę, 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. Charakteryzowałby się on stosunkowo łatwym dostępem, ale do głównie prywatnej i płatnej pomocy prawnej. Pozostałe kraje Europy Zachodniej oferują dostęp do równie liczego grona pełnomocników, ale w dużo większym stopniu otwartego także dla osób, które nie mogą same pokryć kosztów ich usług. 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.

## 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.

**Tabela 3**  
Ogólna liczba sędziów, prokuratorów oraz adwokatów i radców prawnych

	Sędziowie, adwokaci/ radcowie prawni, prokuratorzy	Sędziowie		Adwokaci, radcowie prawni		Prokuratorzy*	
		l.b.	%	l.b.	%	l.b.	%
Anglia i Walia	179.346	2.016	1,1	174.279	97,2	3.051	1,7
Austria	9.909	1.547	15,6	7.861	79,3	501	5,1
Belgia	19.761	1.598	8,1	17.336	87,7	827	4,2
Bułgaria	16.226	2.239	13,8	12.010	74,0	1.977	12,2
Chorwacja	6.941	1.932	27,8	4.392	63,3	617	8,9
Cypr	2.773	103	3,7	2.558	92,2	112	4,0
Czechy	15.241	3.055	20,0	10.944	71,8	1.242	8,1
Dania	6.959	372	5,3	6.021	86,5	566	8,1
Estonia	1.249	228	18,3	846	67,7	175	14,0
Finlandia	3.318	981	29,6	1.935	58,3	402	12,1
Francja	65.110	7.033	10,8	56.176	86,3	1.901	2,9
Grecja	45.236	2.574	5,7	42.113	93,1	549	1,2
Hiszpania	138.937	5.155	3,7	131.337	94,5	2.445	1,8
Holandia	20.200	2.410	11,9	17.000	84,2	790	3,9
Irlandia	11.338	144	1,3	11.055	97,5	139	1,2
Litwa	3.331	768	23,1	1.796	53,9	767	23,0
Luksemburg	2.286	212	9,3	2.020	88,4	54	2,4
Łotwa	2.233	439	19,7	1.343	60,1	451	20,2
Malta	1.469	40	2,7	1.400	95,3	29	2,0
Niemcy	186.899	19.832	10,6	160.880	86,1	6.187	3,3
Polska	60.255	10.114	16,8	44.082	73,2	6.059	10,1
Portugalia	31.915	2.009	6,3	28.341	88,8	1.565	4,9
Rumunia	27.786	4.310	15,5	20.919	75,3	2.557	9,2
Słowacja	7.418	1.307	17,6	5.210	70,2	901	12,1
Słowenia	2.576	970	37,7	1.417	55,0	189	7,3
Szwecja	7.382	1.123	15,2	5.246	71,1	1.013	13,7
Węgry	17.579	2.767	15,7	13.000	74,0	1.812	10,3
Włochy	236.287	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*).

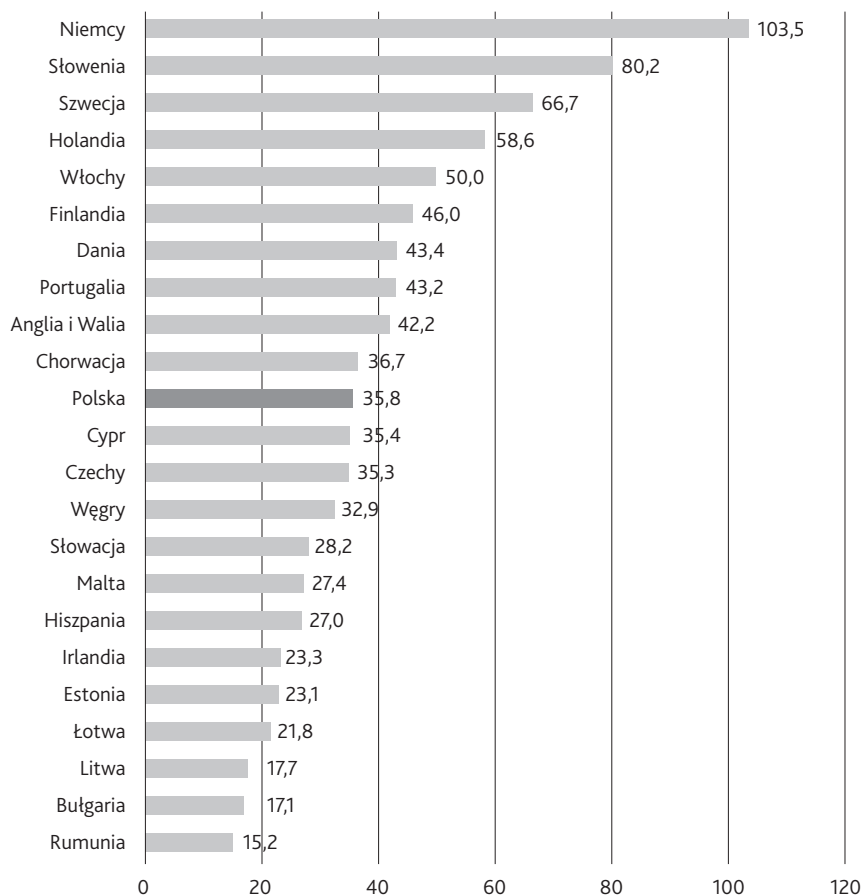
W dalszej części tego rozdziału przedstawiona jest rzeczowa struktura wydatków na sądownictwo, tj. udziały procentowe wydatków na wynagrodzenia, systemy informatyczne (komputeryzację, informatyzację itp.), wydatki bieżące, utrzymanie budynków oraz szkolenie i edukację.

Spśród 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 wydatki na mieszkańca są niższe niż 30 euro, czyli nawet poniżej średniej unijnej.

#### Wykres 5

Wydatki na sądownictwo – współczynniki na jednego mieszkańca w euro

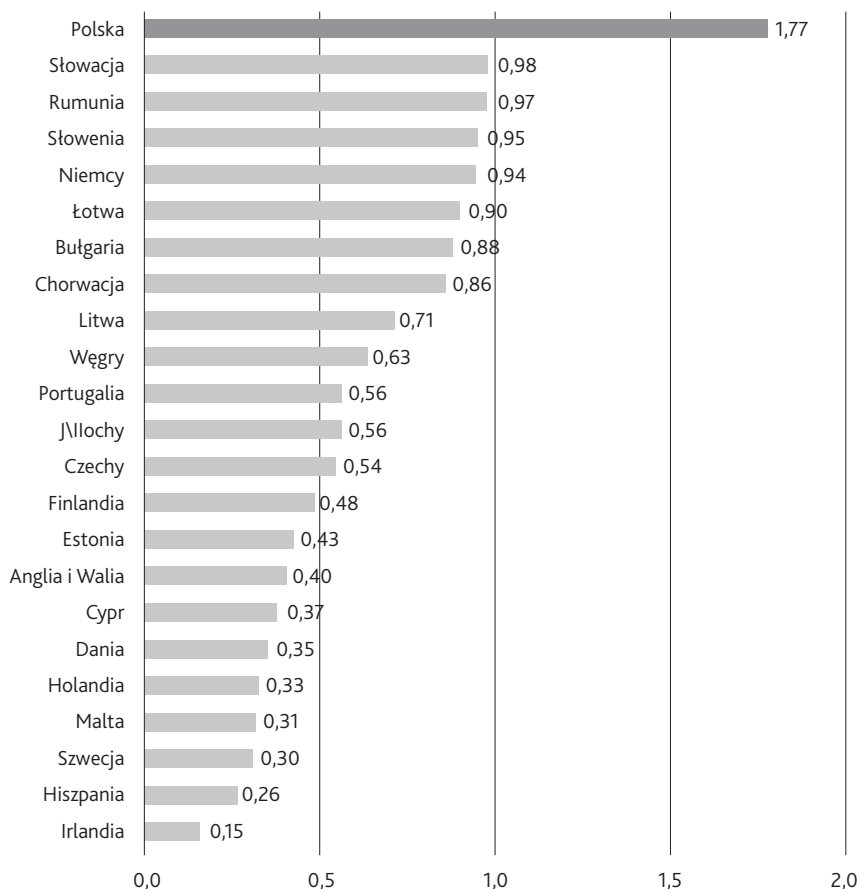


Brak danych dla Austrii, Belgii, Francji, Grecji oraz Luksemburga.

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. Wydatki na sądownictwo są 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).

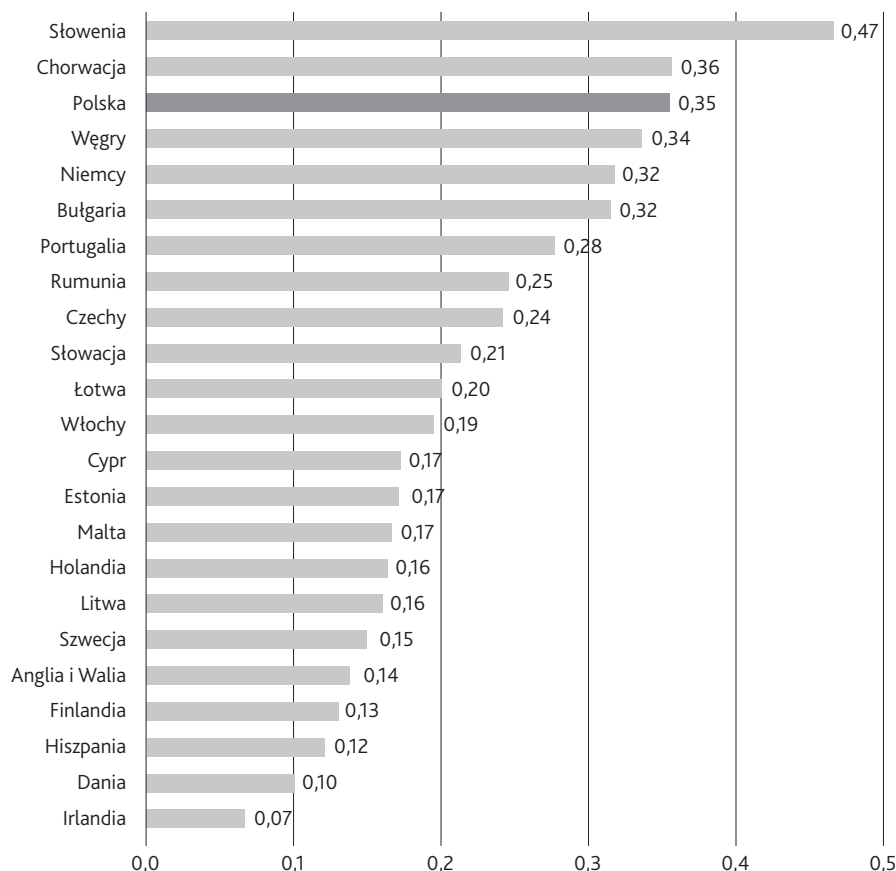
Relatywnie wysoki odsetek takich wydatków cechuje zresztą także pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej, co jest związane m.in. z mniejszymi ogólnymi ich budżetami. Sporym zaskoczeniem w tym kontekście są natomiast dane niemieckie, z których wynika, że kraj ten przeznaczają jednak na sądownictwo 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 dziesięć 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.

**2.1. 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 przeznaczą 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 przeznaczą 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.

<b>Tabela 4</b> Wydatki i przychody sądów – liczby bezwzględne (w euro)			
	<b>Wydatki na sądownictwo</b>	<b>Przychody z opłat sądowych</b>	<b>%</b>
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.

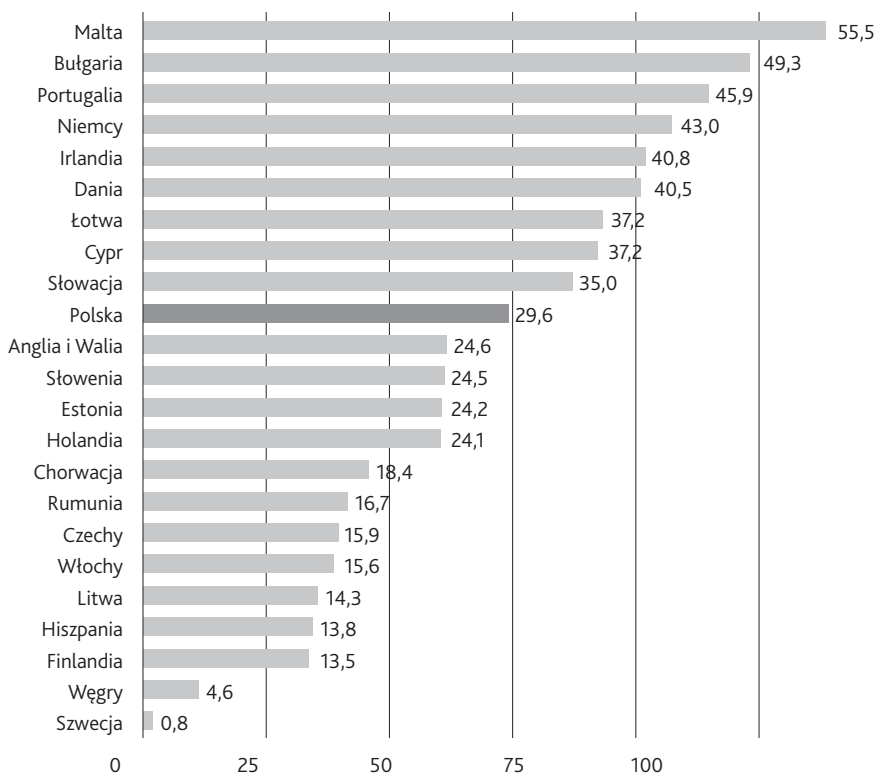
W gronie państw o najwyższym odsetku przychodów z tytułu opłat i kosztów sądowych znalazły się Malta, Bułgaria oraz Portugalia (ponad 45%). Ponad 40% wydatków sądów stanowią zaś wpływy z tego tytułu w Niemczech, Irlandii i Danii.

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%).

**Wykres 9**

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



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

**2.2. Struktura budżetu sądownictwa**

W badaniu CEPEJ wyróżnia się sześć 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 pięć 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.

W zestawieniu struktury wydatków sądownictwa pominięto wyodrębnienie nowych inwestycji budowlanych (włączając do kategorii „pozostałe”) ze względu na dużą liczbę braków danych<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Z informacji nadesłanych z 16 państw wynika, że są to na ogół niewielkie odsetki budżetu sądownictwa, poniżej 1. Wyróżniają 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.



Tabela 5 Struktura wydatków na sądownictwo w % <sup>10</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	0,0	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
POLSKA	65,1	4,1	11,5	6,7	0,2	12,4
Portugalia	87,5	1,8	2,3	6,9	1,6	0,0
Rumunia	57,3	0,2	0,0	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.

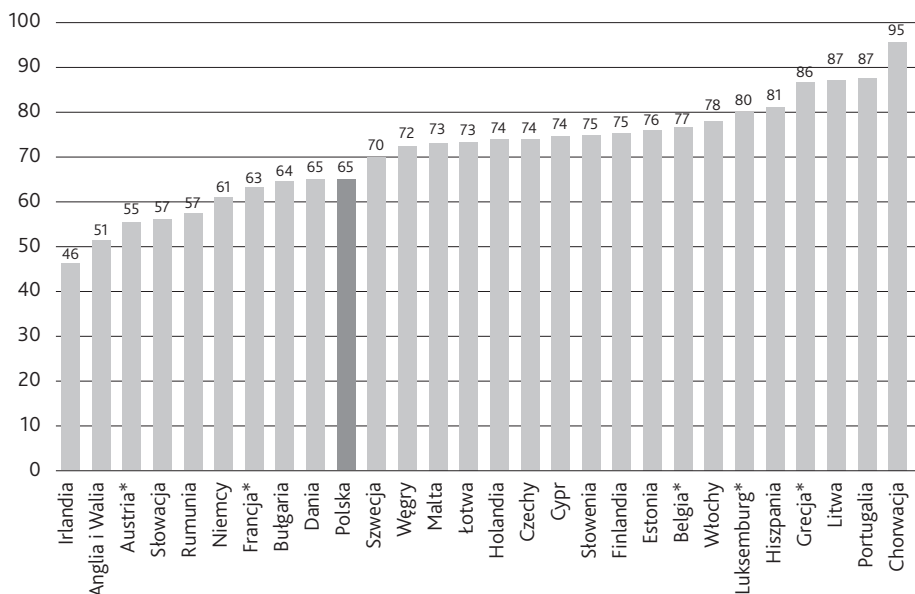
### 2.2.1. Wydatki na wynagrodzenia

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).

<sup>10</sup> W przypadku Belgii, Hiszpanii, Szwecji i Bułgarii suma odsetków struktury nie jest równa 100.

**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 się 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.

### 2.2.2. Wydatki na systemy informatyczne

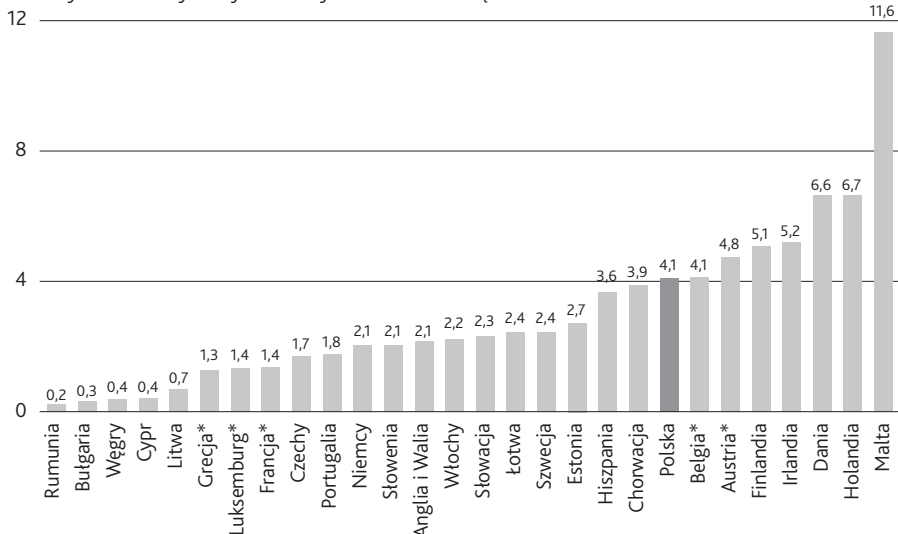
Nakłady na komputeryzację stanowią jeden z istotnych elementów oceny infrastruktury sądownictwa w zakresie inwestowania w technologię informatyczną i internetową (ICT – *Information and Communication System*) w poszczególnych krajach. Udział wydatków na ten cel w budżecie sądownictwa przedstawia wykres 11.

Najwyższe udziały wydatków na komputeryzację (ponad 5%) charakteryzują Holandię, Danię, Irlandię i Finlandię<sup>11</sup>. Relatywnie dużo przeznaczają 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 przeznaczają na komputeryzację Rumunia, Bułgaria, Węgry i Cypr.

<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 11

Odsetek wydatków na systemy informatyczne w budżecie sądownictwa



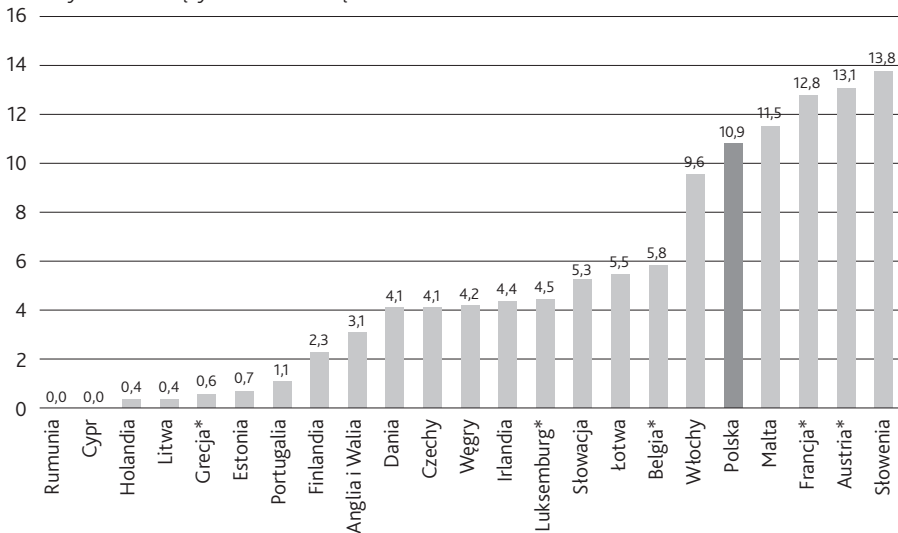
\* Odsetki obliczono w odniesieniu do łącznych wydatków na sądownictwo i prokuraturę.

### 2.2.3. 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.

Wykres 12

Odsetek wydatków bieżących w budżecie sądownictwa



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

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

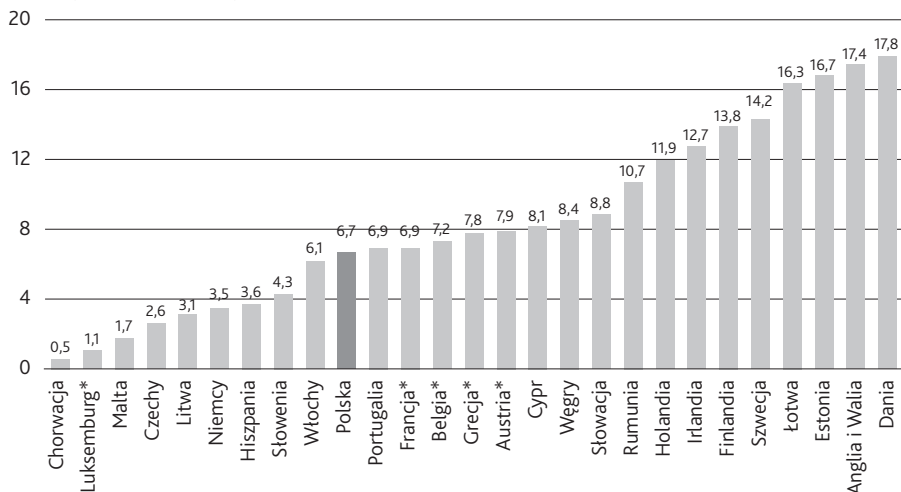
W Polsce, podobnie jak we Włoszech, stanowią one około 10% budżetu sądownictwa, 8 krajów przeznaczają zaś na wydatki bieżące od 4 do 6%. Najmniejszy odsetek – poniżej 1 – przeznaczają na ten cel Rumunia, Cypr, Holandia, Litwa, Grecja i Estonia.

#### 2.2.4. 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

Odsetek wydatków na siedziby sądów w budżecie sądownictwa



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

#### 2.2.5. Wydatki na szkolenia i edukację zawodową

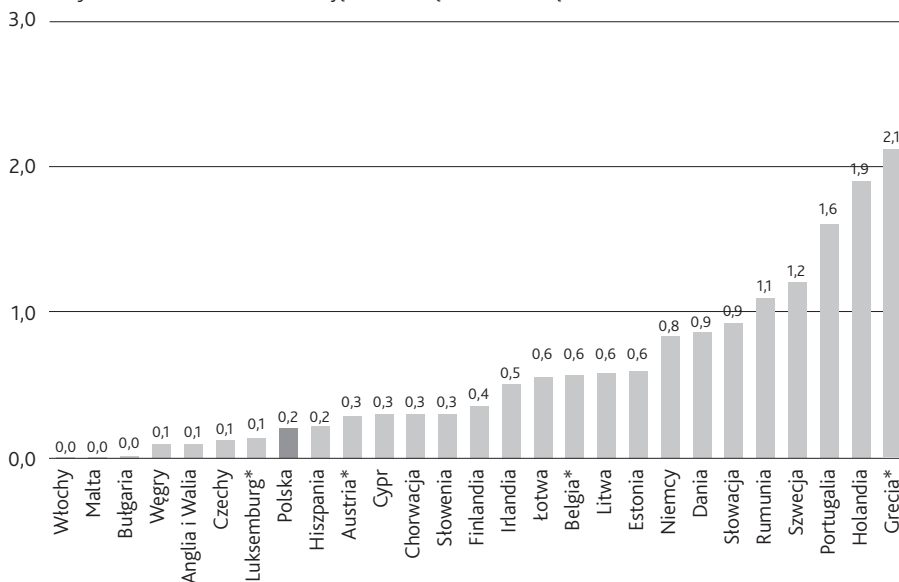
W strukturze wydatków sądownictwa koszty związane ze szkoleniem i edukacją zawodową stanowią wyjątkowo mały odsetek – w większości krajów zaledwie 1% (por. wykres 14). Największą część budżetu sądownictwa (powyżej 1,5%) przeznaczają się na szkolenia w Grecji, Holandii i Portugalii. Połowa krajów wydaje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

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.

#### Wykres 14

Odsetek wydatków na szkolenia i edukację zawodową w budżecie sądownictwa



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

### 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.

#### 3.1. Sędziowie

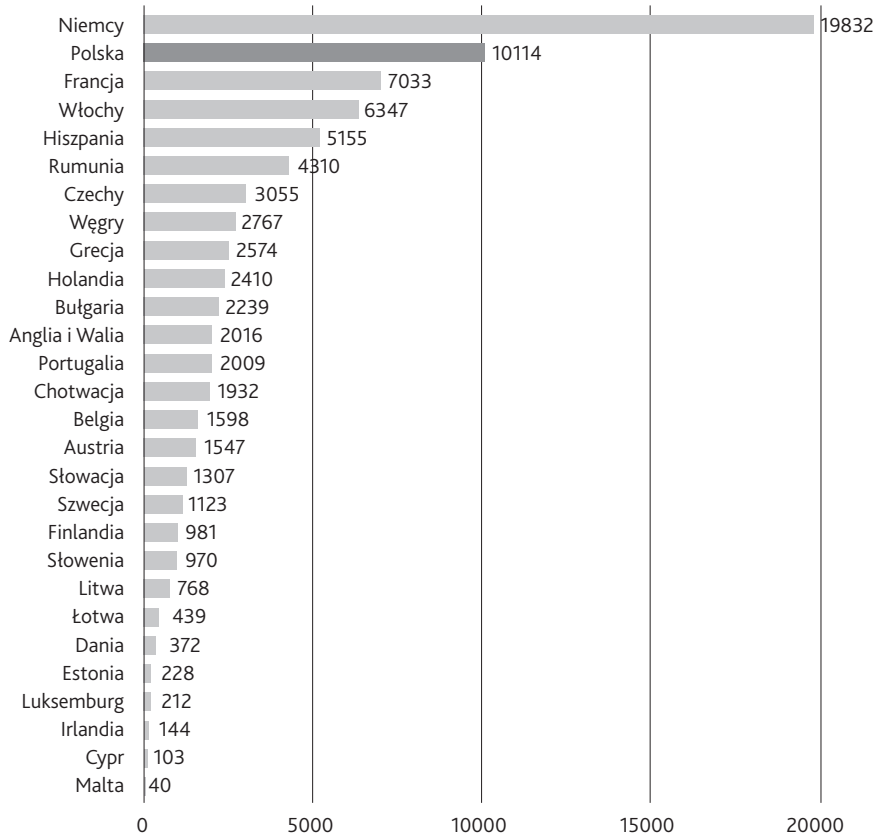
Zdecydowanie największą liczbę sędziów (por. wykres 15) mają Niemcy (niespełna 20 tys.) oraz Polska (nieco ponad 10 tys.). W pozostałych dużych krajach Unii Europejskiej jest ich już jednak znacznie mniej: we Francji – 7 tys., we Włoszech – ponad 6 tys., w Hiszpanii – nieco powyżej 5 tys., w Anglii i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

<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).

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.

### Wykres 15

Sędziowie – liczby bezwzględne



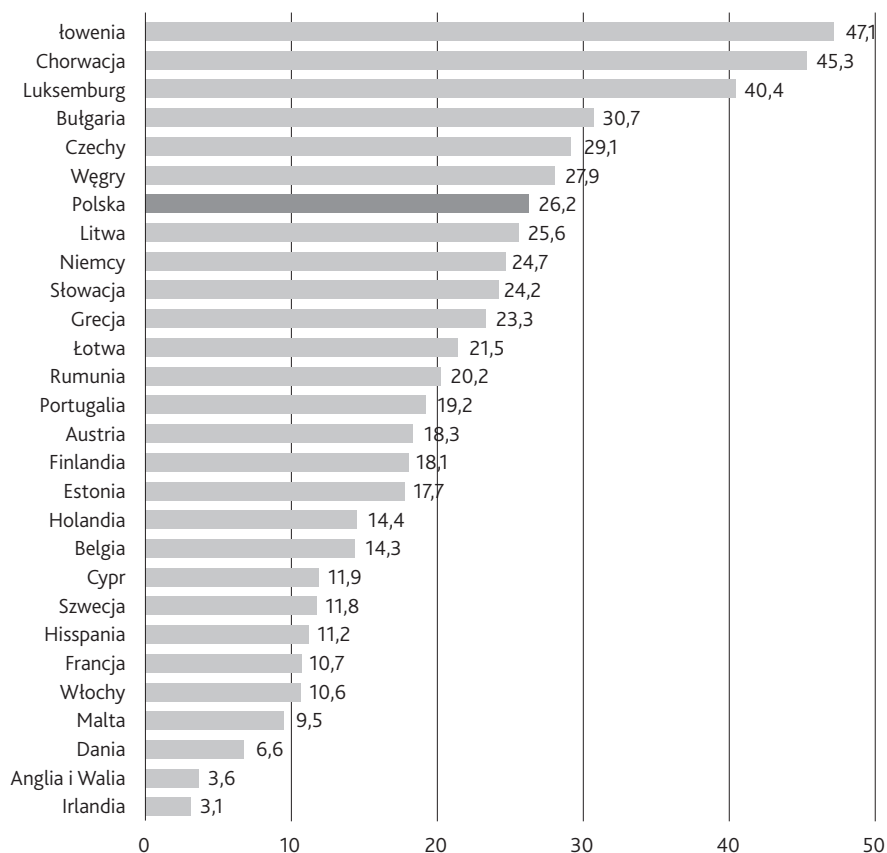
Zupełnie inny i dający wiele do myślenia obraz wyłania się jednak z – bardziej poprawnego metodologicznie – porównania liczby sędziów przypadających na 100 tys. mieszkańców w poszczególnych krajach (por. wykres 16). Oto spośród dziesięciu państw o najwyższych współczynnikach sędziów aż osiem stanowią 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



#### 3.1.1. Wynagrodzenie sędziego najniższego szczebla

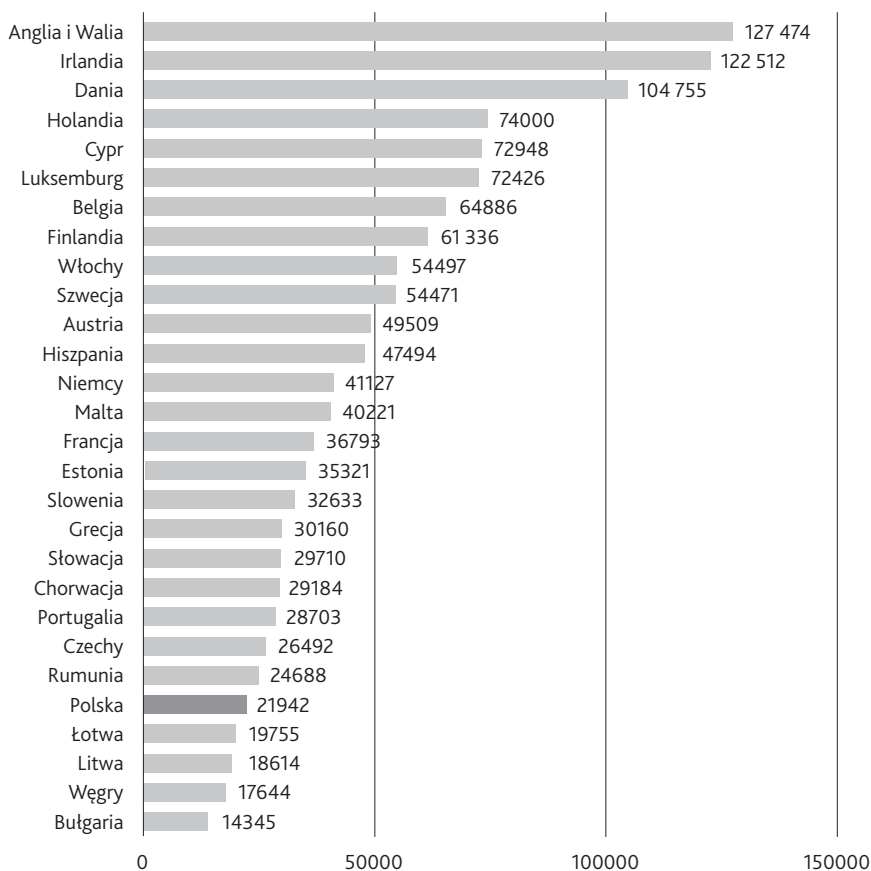
Pod względem średniego rocznego uposażenia sędziów najniższego szczebla<sup>13</sup>, wyrażanego w euro, Polska – wraz jednak z większością pozostałych państw byłego bloku wschodniego – zajmuje, zresztą zgodnie z oczekiwaniami, bardzo

<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 zalewowej usługi 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>).

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.

#### 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 miary okazuje się bowiem, 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 krajowych zarobków jest zresztą stosunkowo liczna (kilkanaście). W siedmiu

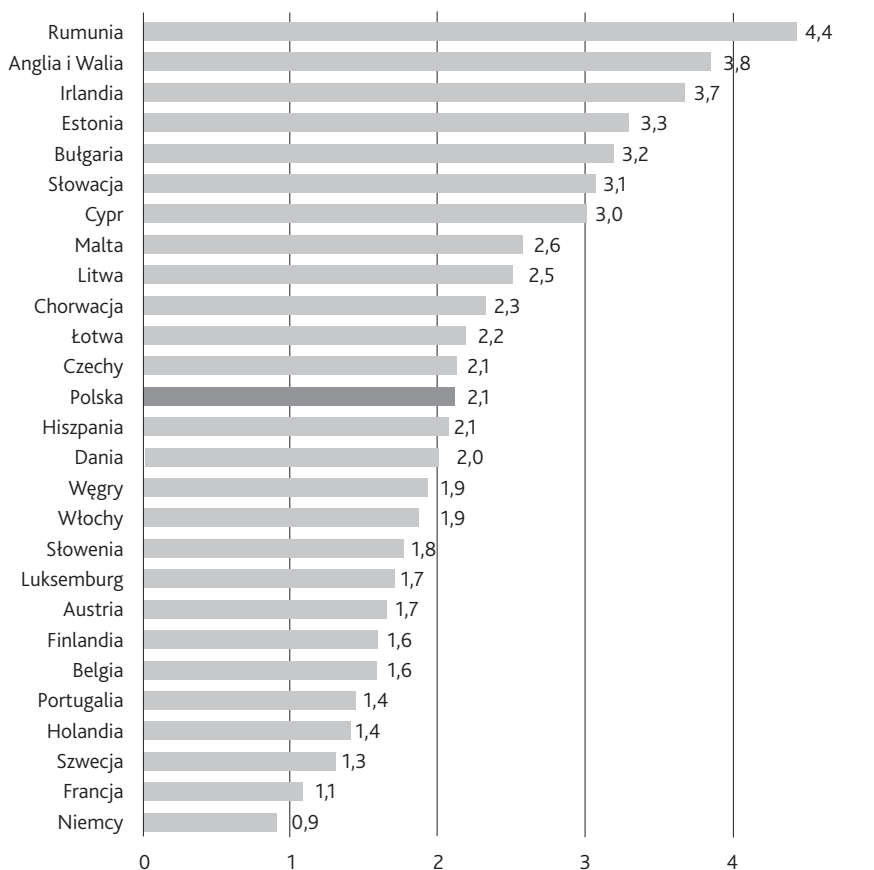


państwach jest to jednak co najmniej trzykrotność, w tym – dość nieoczekiwanie<sup>14</sup> – prawie czteroipółkrotność średnich rocznych zarobków w Rumunii. Relatywnie bardzo wysokie – w stosunku do średniej – pensje mają również początkujący sędziowie w krajach anglosaskich (niespełna czterokrotność).

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

#### Wykres 18

Wynagrodzenie sędziego sądu najniższego szczebla – relacje do średnich rocznych zarobków krajowych



Brak danych dla Grecji.

<sup>14</sup> Jeszcze kilka lat temu rumuński sędzia zarabiał „na początku kariery” 2,7 przeciętnych rocznych zarobków w tym kraju. Por. B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, A. Siemaszko *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej...* 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.

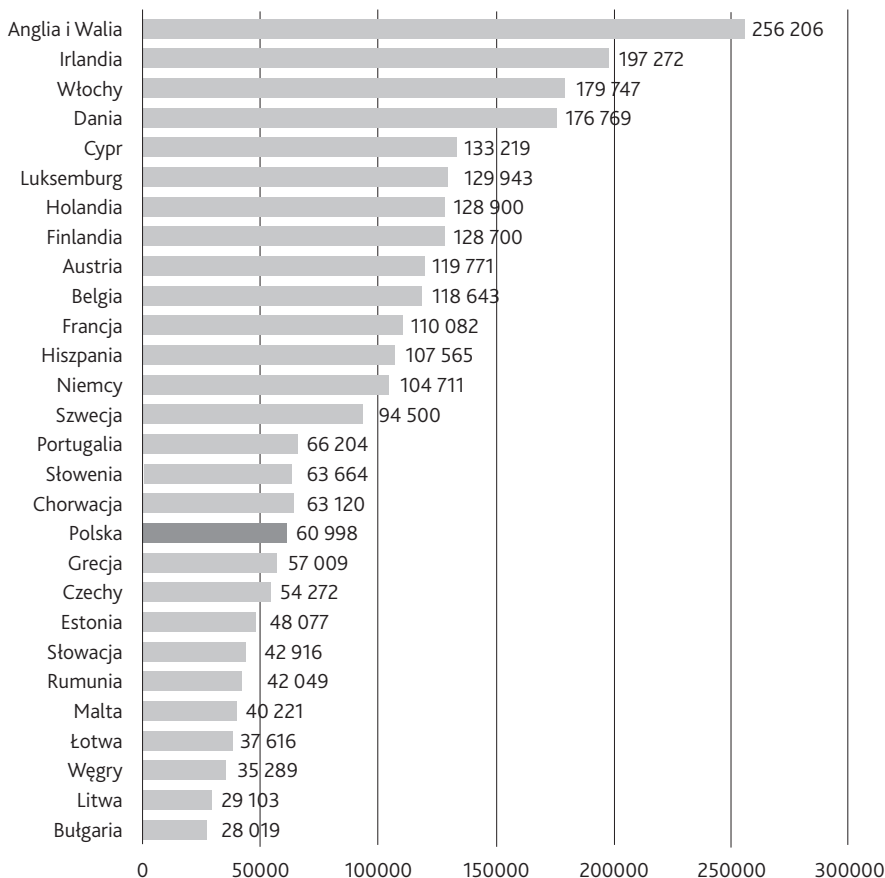
### 3.1.2. Wynagrodzenie sędziego sądu najwyższego szczebla

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 však 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 odpowiadający im stanowiskiem sędziowie 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 zawiera się w granicach 100–130 tys. euro.

#### Wykres 19

Wynagrodzenie sędziego sądu najwyższego szczebla – średnie roczne uposażenie brutto w euro



Jak już wcześniej wspomniano, 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.

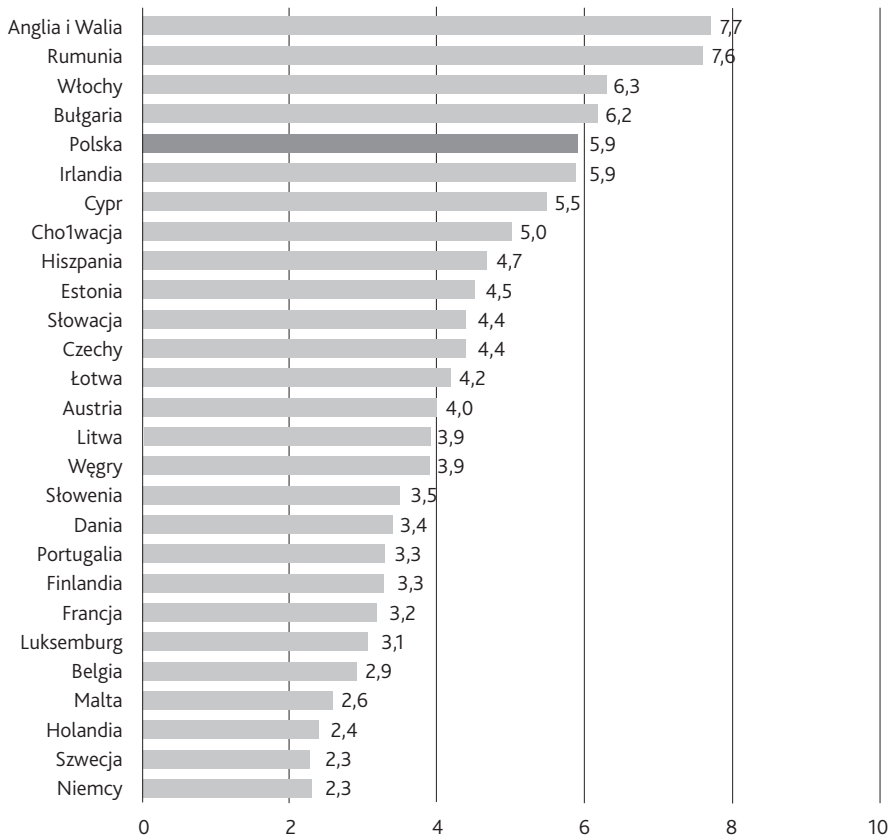
W przeszło połowie krajów Unii Europejskiej sędziowie sądów najwyższej instancji są opłacani bardzo dobrze. Ich średnie roczne zarobki stanowią bowiem od niespełna czterokrotności (Węgry i Litwa) do ponad siedmiokrotności średniej rocznej płacy krajowej (Anglia i Walia i – dość nieoczekiwanie – Rumunia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

#### Wykres 20

Wynagrodzenie sędziego sądu najwyższego szczebla – relacje do średnich rocznych zarobków krajowych



Brak danych dla Grecji.

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

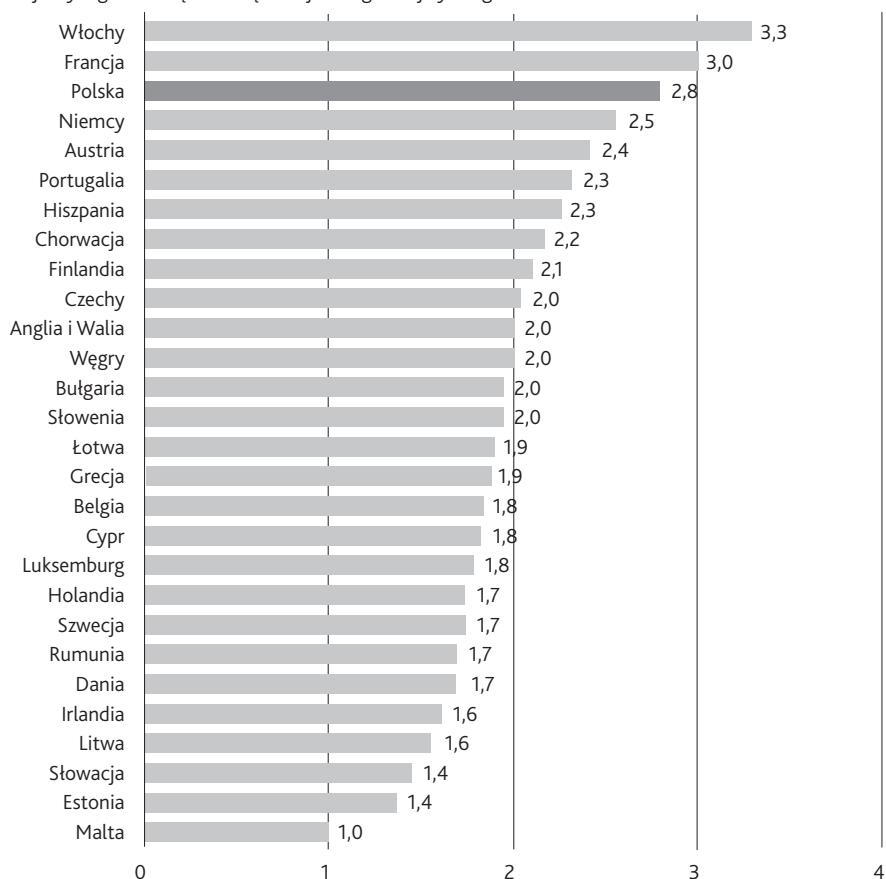
### 3.1.3. Relacje wynagrodzeń sędziów najniższego i najwyższego szczebla

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. Wszakże 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.

W kolejnej stosunkowo licznej grupie krajów (12), w tym i w naszym, zakres zróżnicowania 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



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

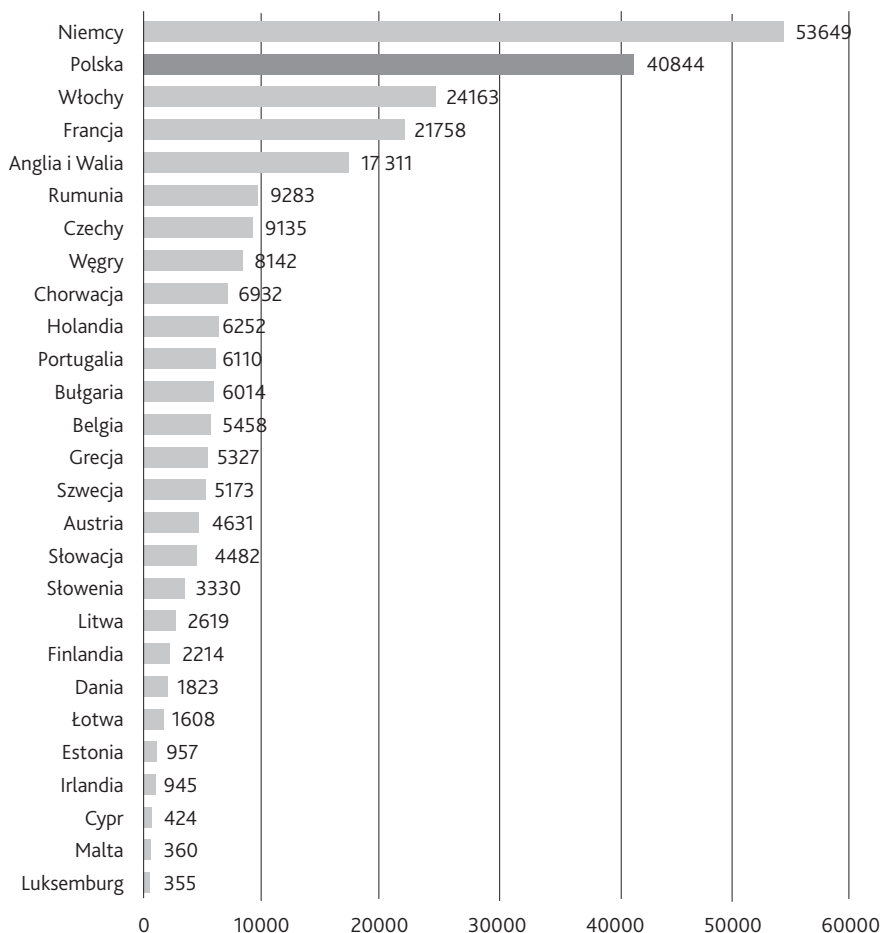
### 3.2. Administracja sądów

Najliczniejszą kadram administracyjną dysponuje sądownictwo niemieckie – ponad 53 tys. pracowników oraz polskie – przeszło 40 tys. pracowników (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 liczniejsza w porównaniu z włoską i francuską (odpowiednio: ponad 24 tys. 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 pięciu najmniejszych zaś – 1 tys.

#### Wykres 22

Pracownicy administracji sądów – liczby bezwzględne (łącznie z referendarzami)



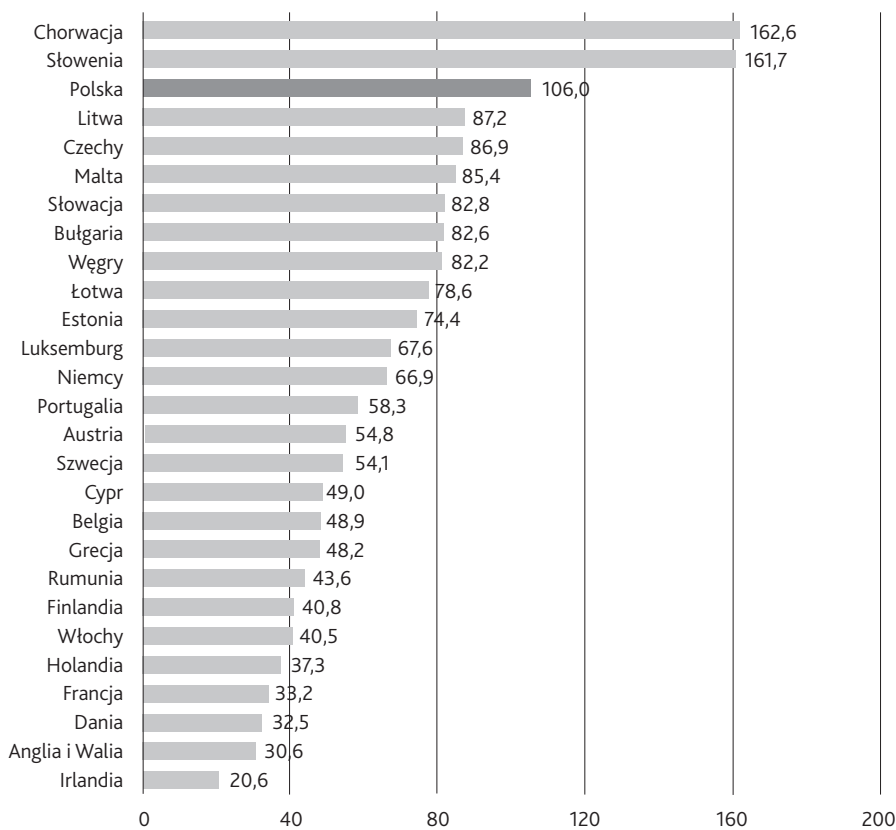
Relatywny przerost kadry administracyjnej sądownictwa w państwach byłego bloku wschodniego widać bardzo wyraźnie, gdy jako miarę przyjmie się stosowne współczynniki na 100 tys. mieszkańców. Oto bowiem wśród dziesięciu krajów o najwyższych współczynnikach pracowników administracyjnych wszyscy to „nowi”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

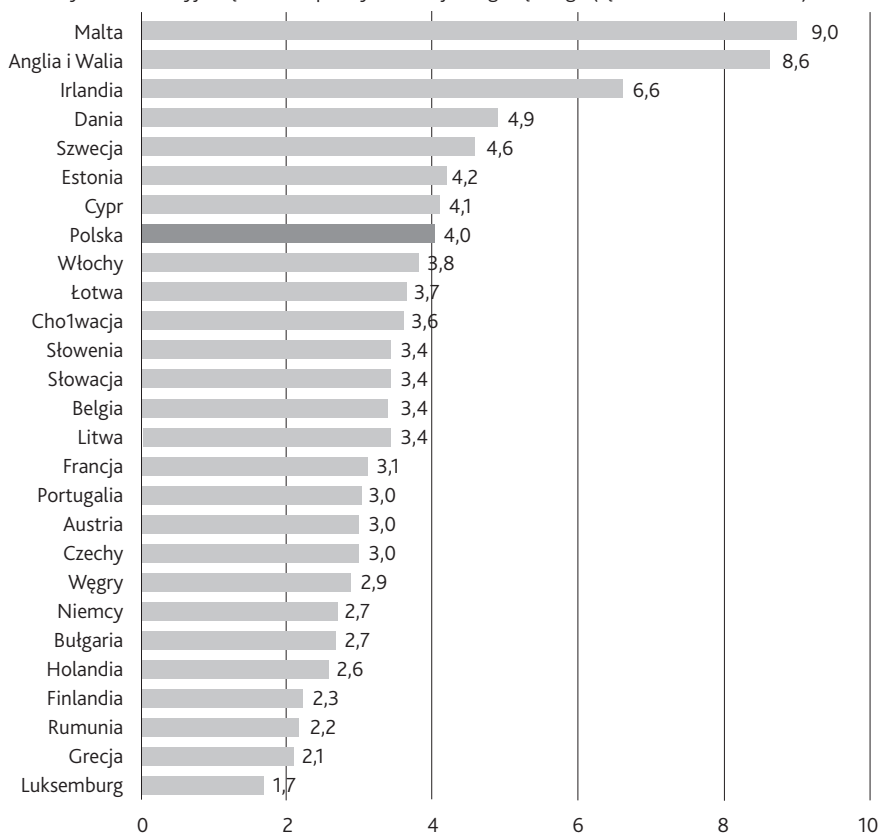
Gdy uwzględni się jednak pracowników administracyjnych przypadających na jednego sędziego, obraz powyższy ulega istotnej korekcie (por. wykres 24). Stosowny współczynnik jest zdecydowanie najwyższy w trzech krajach anglojęzycznych

(Malta, Anglia i Walia oraz Irlandia) – odpowiednio: 9, 8,6 oraz 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 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.

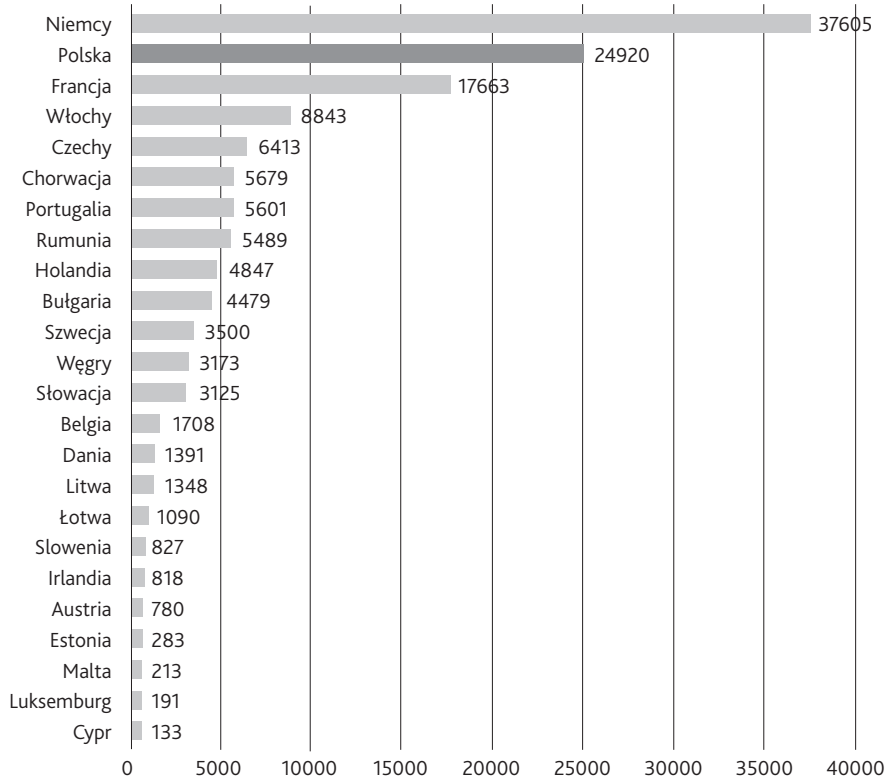
#### 3.2.1. Pracownicy administracyjni bezpośredniej obsługi sędziów

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 kadrami 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 największy mają 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.

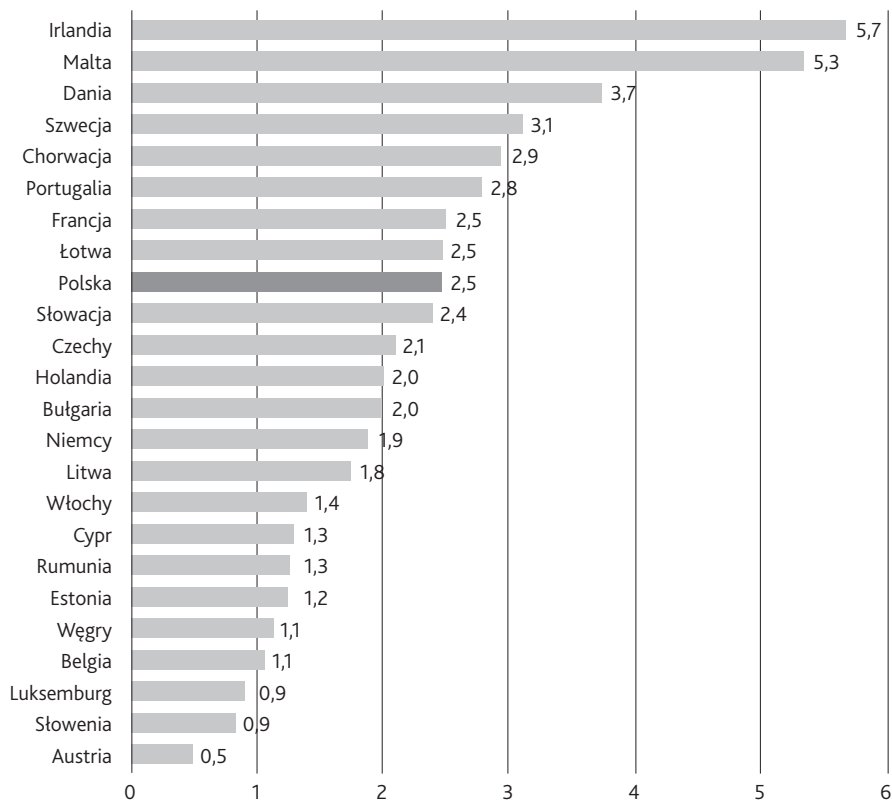
#### 3.2.2. Referendarze sądowi

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



**Wykres 26**

Pracownicy bezpośredniej obsługi sędziów – współczynniki na 1 sędziego (łącznie z referendarzami)



Jest ich zdecydowanie najwięcej w Niemczech (blisko 8,5 tys.), co nie dziwi – stamtąd bowiem wywodzi się ta instytucja. Sporo (ponad 3,5 tys.) referendarzy ma również Hiszpania, zaskakująco zaś dużo, gdy zważyć wielkość tego kraju, Czechy (niespełna 2 tys.), a zatem więcej nawet od Polski (nieco ponad 1.800), która – co warto podkreślić – zajmuje i tak dość wysokie (czwarte) miejsce w stosownym uszeregowaniu.

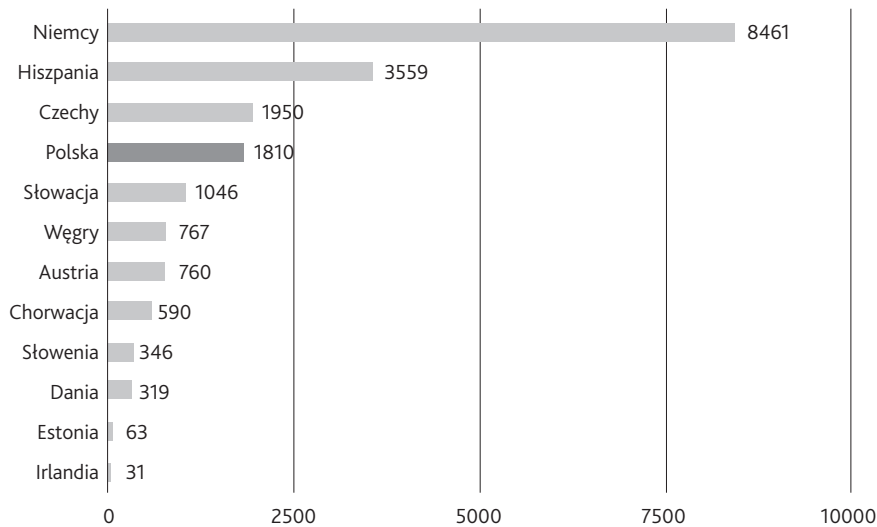
W pozostałych krajach, w których instytucja ta funkcjonuje, liczba referendarzy jest już bez porównania mniejsza: od ponad 30 w Irlandii, do niewiele ponad 1 tys. na Słowacji.

#### 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.

**Wykres 27**

Referendarze sądowi – liczby bezwzględne



Brak danych dla Anglii i Walii.

**4.1. 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 wspomiano, spraw cywilnych i gospodarczych procesowych oraz nieprocesowych, a także karnych i wykroczeniowych.

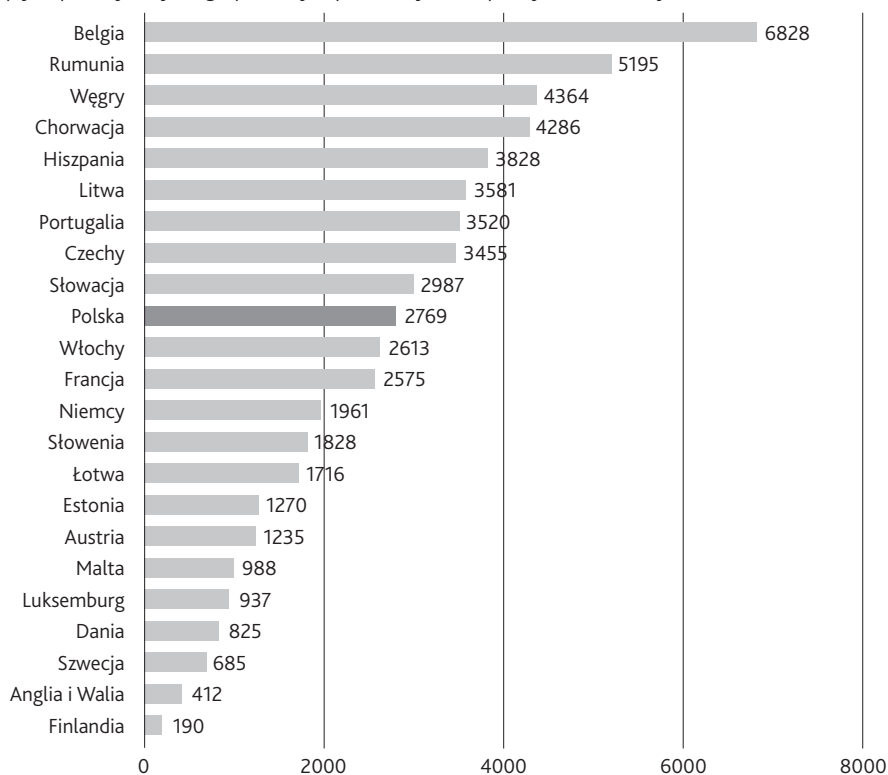
Do sądów belgijskich trafia niemal trzykrotnie więcej cywilnych i gospodarczych spraw procesowych (6.828) na 100 tys. mieszkańców niż wynosi średnia dla rozpatrywanych krajów – 2.524. Natomiast zdecydowanie najniższe współczynniki wpływu spraw tego rodzaju mają sądy angielskie i fińskie (wynoszą one odpowiednio: 412 i 190) (por. wykres 28).

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).

Polska – z kolosalnym wpływem ponad 10 tys. spraw cywilnych nieprocesowych (na 100 tys. mieszkańców) – jest niezaprzeczalnym liderem wśród krajów Unii Europejskiej (por. wykres 29). 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 r. 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.

**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.

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.

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 (por. wykres 30). Warto przy tym dodać, że w porównaniu z 2010 r. (poprzednia edycja CEPEJ), do krajowych sądów trafiło o 10% mniej tego rodzaju spraw.

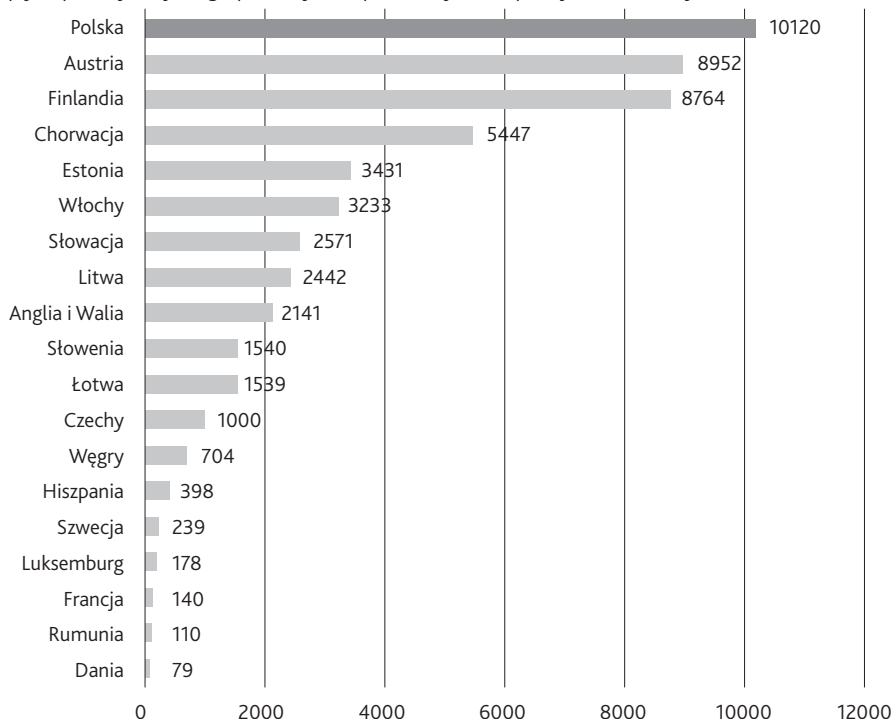
Najniższe współczynniki spraw karnych – poniżej 200 – miały Estonia, Rumunia oraz Litwa.

Państwa unijne cechuje bardzo duże zróżnicowanie pod względem wielkości współczynników wpływu spraw o wykroczenia<sup>17</sup> (por. wykres 31): na Cyprze, przykładowo,

<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 r. ten rodzaj kary został orzeczony wobec 1605 osób, na ponad 400 tys. orzeczeń.

**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.

wynosi on ponad 13 tys., czyli blisko 180 razy więcej niż w Portugalii (76). Zróżnicowanie to wynika m.in. ze stosowania odmiennych definicji czynów uznanych za wykroczenie.

Polska – ze współczynnikiem wpływu spraw wykroczeniowych na poziomie 1.355 – 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.

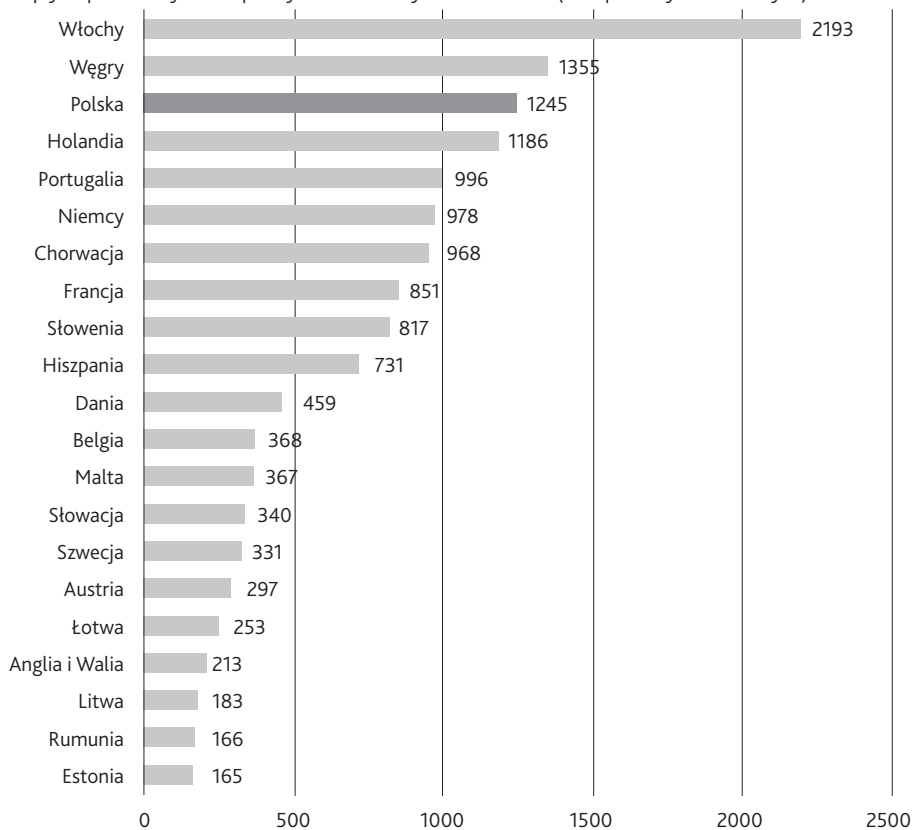
**4.2. Sprawność postępowań sądowych**

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 niezalutwieniu przez sądy całego wpływu spraw z danego roku.

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

**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.

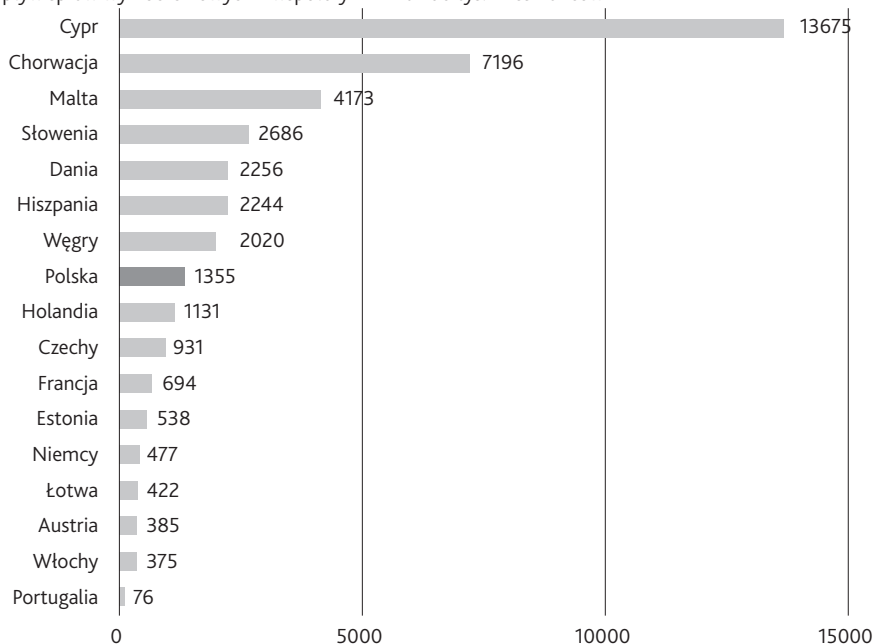
Największa sprawność w załatwieniu procesowych spraw cywilnych cechuje (pomijając najmniejsze państwa Unii – por. wykres 32) sądownictwo Włoch (131%), Estonii (112%) i Łotwy (111%).

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 6 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 30%, zwiększeniem wpływu spraw tego rodzaju w latach 2010–2012.

Natomiast w nieprocesowych sprawach cywilnych i gospodarczych wskaźnik sprawności postępowań w Polsce kształtuje się na poziomie średniej unijnej (103%) i wynosi 104%, wzrastając o 7 punktów procentowych 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 31**

Wpływ spraw wykroczeniowych – współczynniki na 100 tys. mieszkańców



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

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.

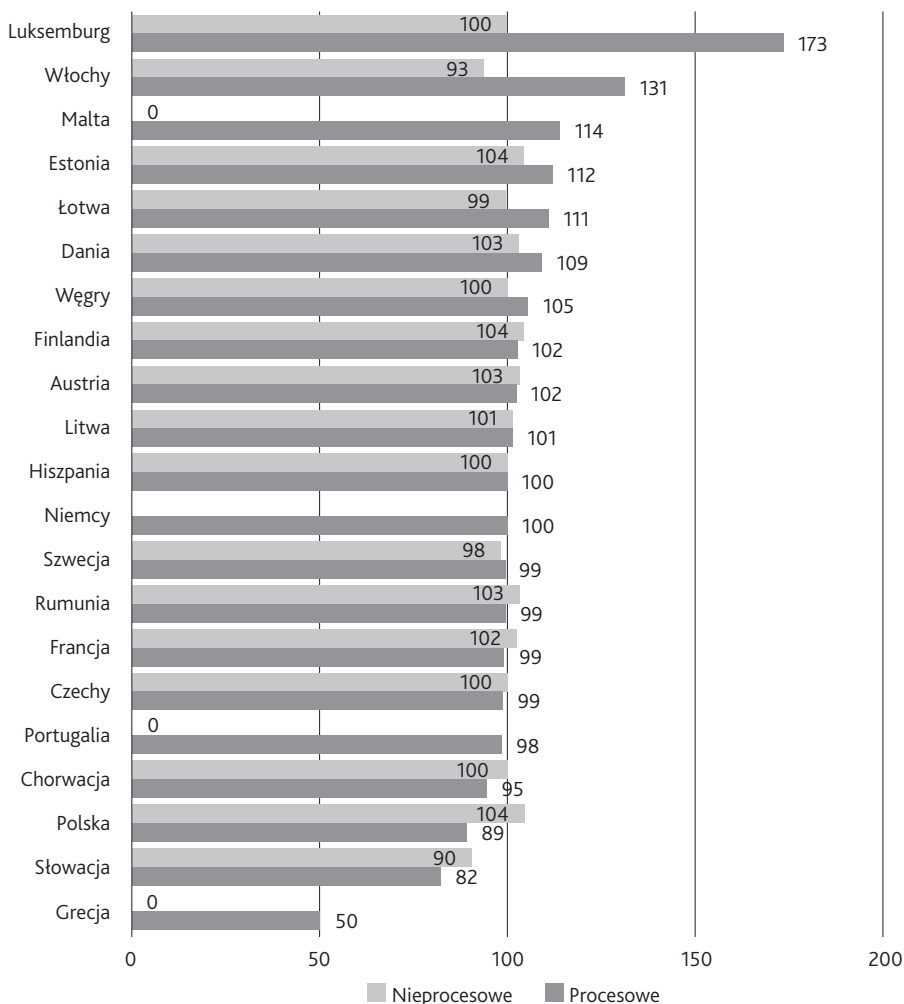
Polska, ze wskaźnikiem 103, plasuje się nieco poniżej średniej (105 – dla osiemnastu rozpatrywanych państw). Sprawność polskiego sądownictwa karnego w porównaniu z poprzednim badaniem CEPEJ zdecydowanie wzrosła, wówczas bowiem wskaźnik ten wynosił 92, a zatem był niższy o 11 punktów procentowych. Zwiększenie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

Najsprawniejsze w rozpatrywaniu spraw wykroczeniowych są instytucje wymiaru sprawiedliwości Portugali i Słowenii, załatwiają je 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 32**

Sprawność postępowań sądowych w sprawach cywilnych oraz gospodarczych procesowych i nieprocesowych – współczynniki sprawności postępowania w %



Wpływ spraw w sądach I instancji.

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

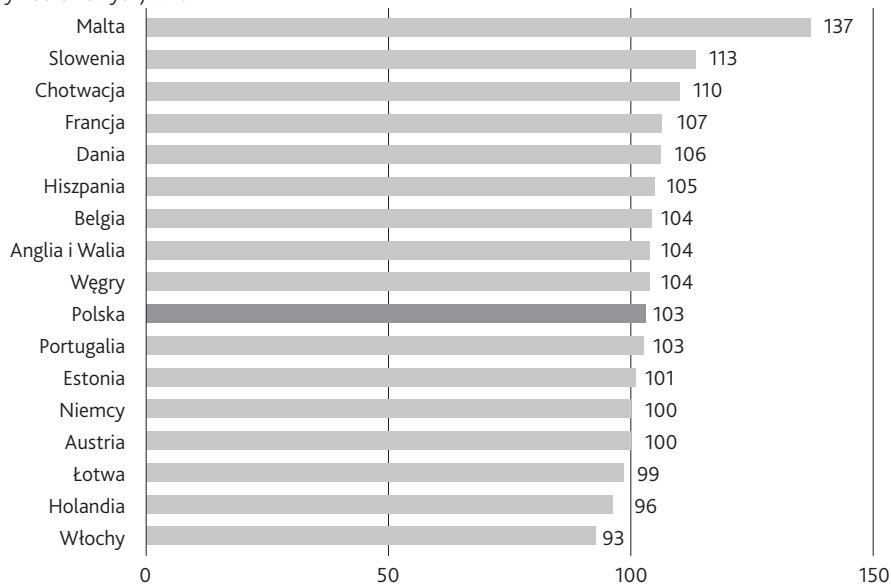
### 4.3. Czas trwania postępowania sądowego

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.

<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 33**

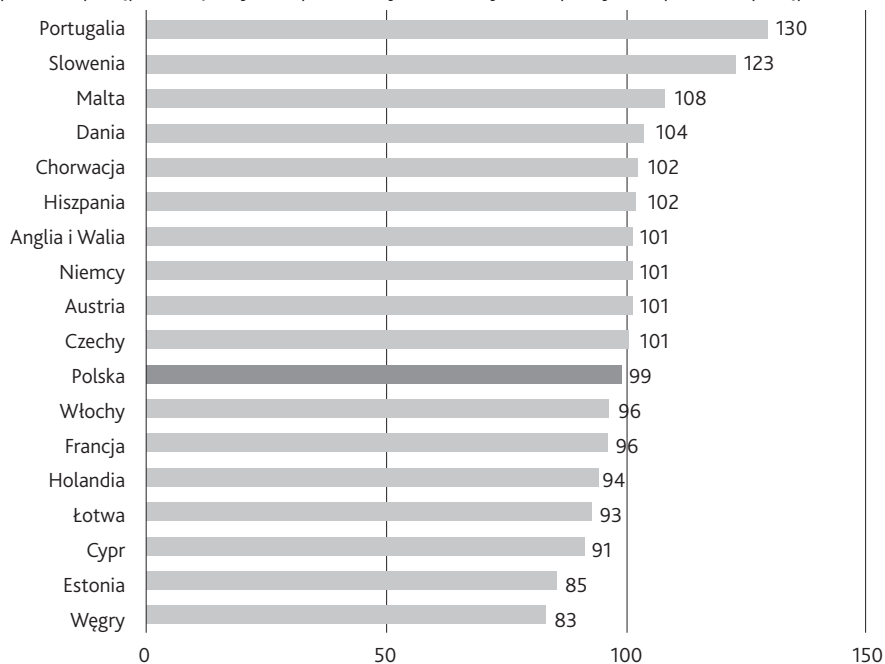
Sprawność postępowań sądowych w sprawach karnych – współczynniki sprawności postępowania (bez spraw wykroczeniowych) w %



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

**Wykres 34**

Sprawność postępowań sądowych w sprawach wykroczeniowych – współczynniki sprawności postępowania w %



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

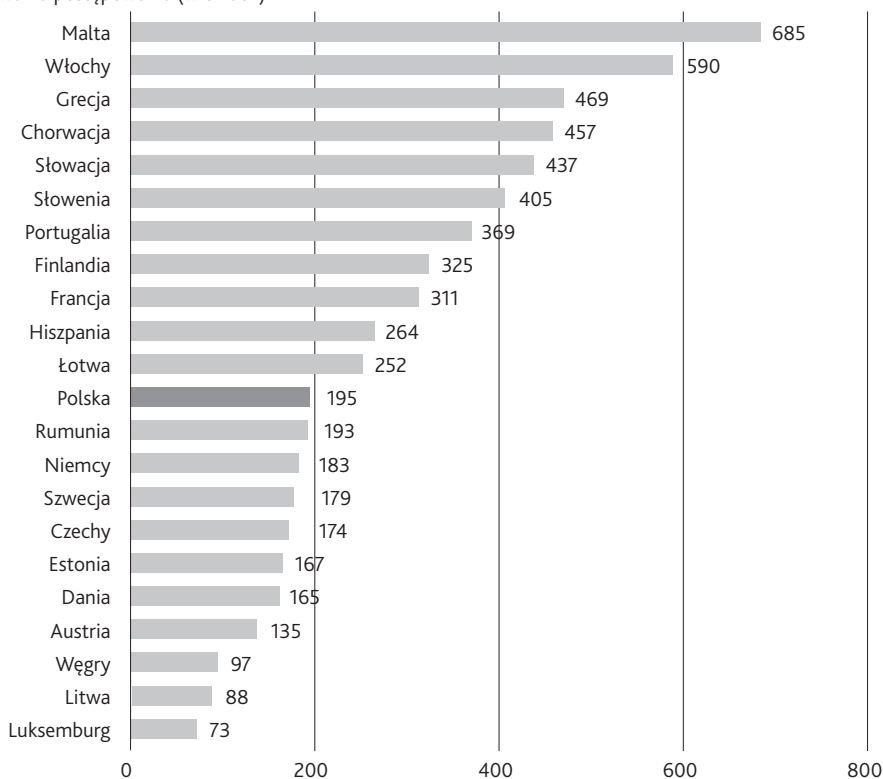


Średni czas trwania sprawy procesowej cywilnej i gospodarczej wynosi w Polsce 195 dni, czyli nieco ponad pół roku (por. wykres 35). Okazuje się więc, że polskie sądy cywilne na tle rozpatrywanych krajów działają całkiem sprawnie, średni bowiem czas ich trwania wynosi 282 dni, tj. ponad 9 miesięcy.

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.

### Wykres 35

Czas trwania pierwszoinstancyjnych spraw procesowych cywilnych i gospodarczych – współczynniki czasu trwania postępowania (w dniach)

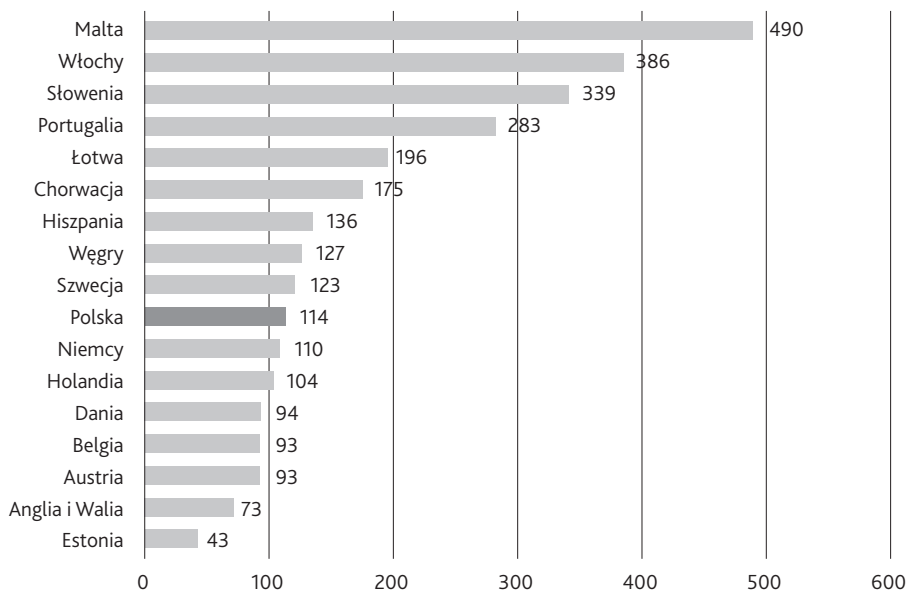


Brak danych dla Belgii, Bułgarii, Cypru, Irlandii, Holandii oraz Anglii i Walii.

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 pierwszoinstancyjne 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 na Malcie (243 dni – por. wykres 37). Najkrócej natomiast osądzenia wykroczeń trwają w Danii – około miesiąca (25 dni). Postępowania w tych sprawach trwają przeciętnie 126 dni, czyli około cztery miesiące. W Polsce długość postępowania w sprawach o wykroczenia wynosi dwa miesiące (63 dni), analogicznie jak w Estonii, tj. dwukrotnie krócej od średniej.

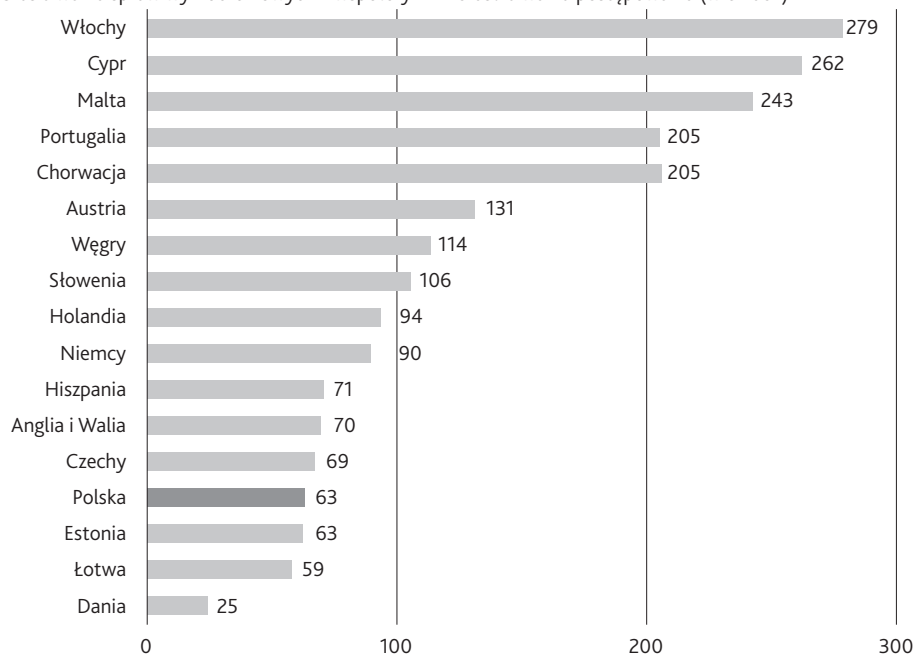
Zdawać by się mogło, że sprawy karne trwają, ogólnie biorąc, dłużej niż wykroczeniowe. Są jednak wyjątki od tej zasady. W trzech bowiem państwach (Estonii, Austrii oraz Chorwacji) sprawy o wykroczenia toczą się dłużej niż sprawy karne.

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).

<b>Tabela 6</b> Sprawność postępowań sądowych i czas trwania procesowych spraw cywilnych i gospodarczych				
Wskaźnik sprawności postępowania	Czas trwania postępowania sądowego w I 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

**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.

Analiza poniższych danych nasuwa kilka interesujących spostrzeżeń. Należy przede wszystkim podkreślić, 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 trzech do sześciu 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 jednoczesnym krótkim czasie załatwiania 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 załatwiania procesowych spraw cywilnych i gospodarczych. Malta i Włochy mają z kolei wysoki wskaźnik załatwiania 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).

## 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 100 tys. 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).

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).

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 kraje zarówno „starej”, jak i „nowej” Unii.

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 r. na terenie całej Polski zaczął działać ogólnopolski system nieodpłatnej edukacji oraz pomocy prawnej<sup>20</sup>.

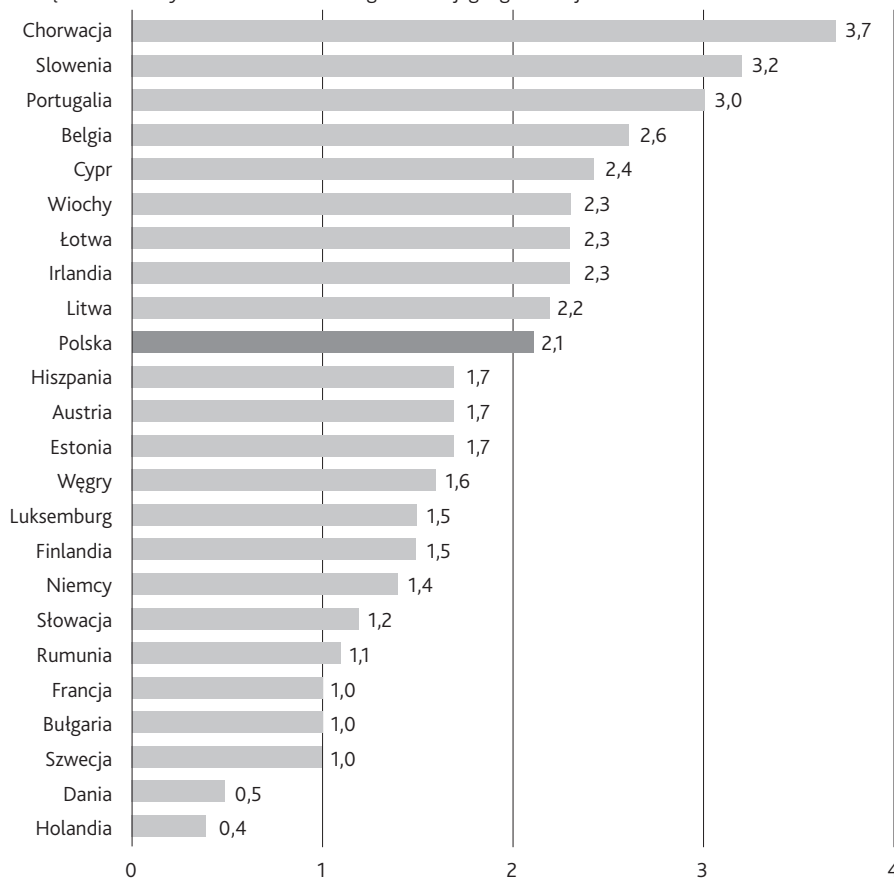
Warto ponadto dodać, że o ile w sprawach karnych wszystkie kraje Unii Europejskiej gwarantują osobom oskarżonym możliwość skorzystania z bezpłatnej reprezentacji adwokata, to już nie wszystkie zapewniają takie wsparcie dla pokrzywdzonych.

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

<sup>20</sup> Ustawa z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. poz.1255).

**Wykres 38**

Liczba sądów na 100 tys. mieszkańców według lokalizacji geograficznej



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 Malta – jest jednym z członków Unii Europejskiej o zdecydowanie najniższym odsetku wydatków na pomoc prawną (por. wykres 39).

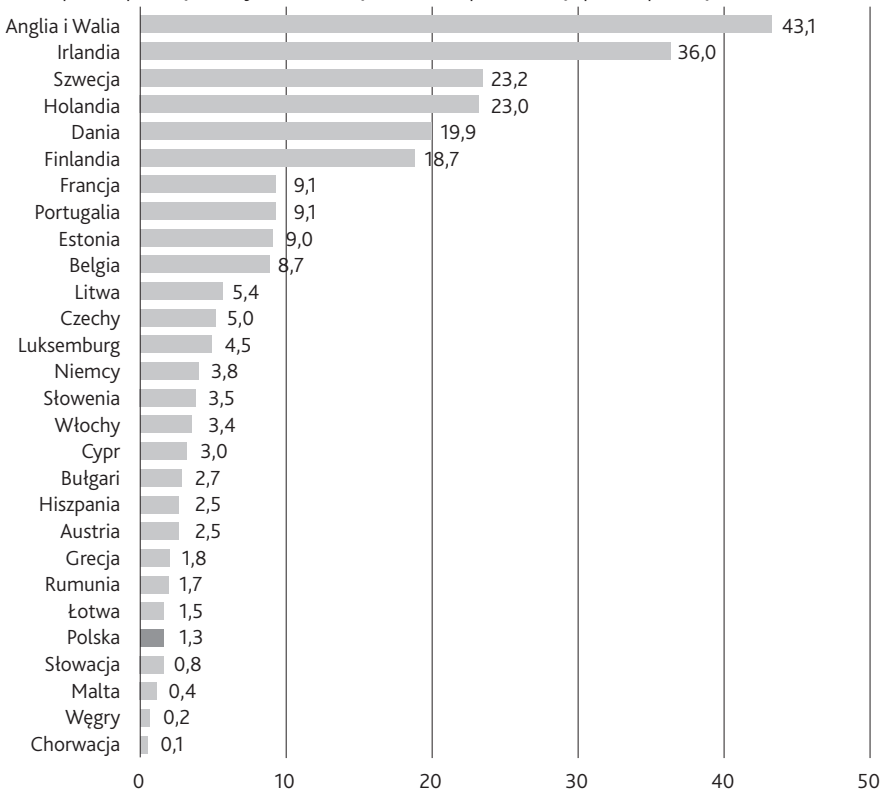
Interesujący obraz wyłania się też z porównania wydatków na pomoc prawną w przeliczeniu na jednego mieszkańca w euro (por. wykres 40).

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 39**

Wydatki na pomoc prawną – % wydatków na sądownictwo, prokuraturę i pomoc prawną



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 dwupółkrotnie więcej niż – zajmujące odpowiednio drugie i trzecie miejsce – Holandia i Włochy (około 65 mln euro – por. tabela 7).

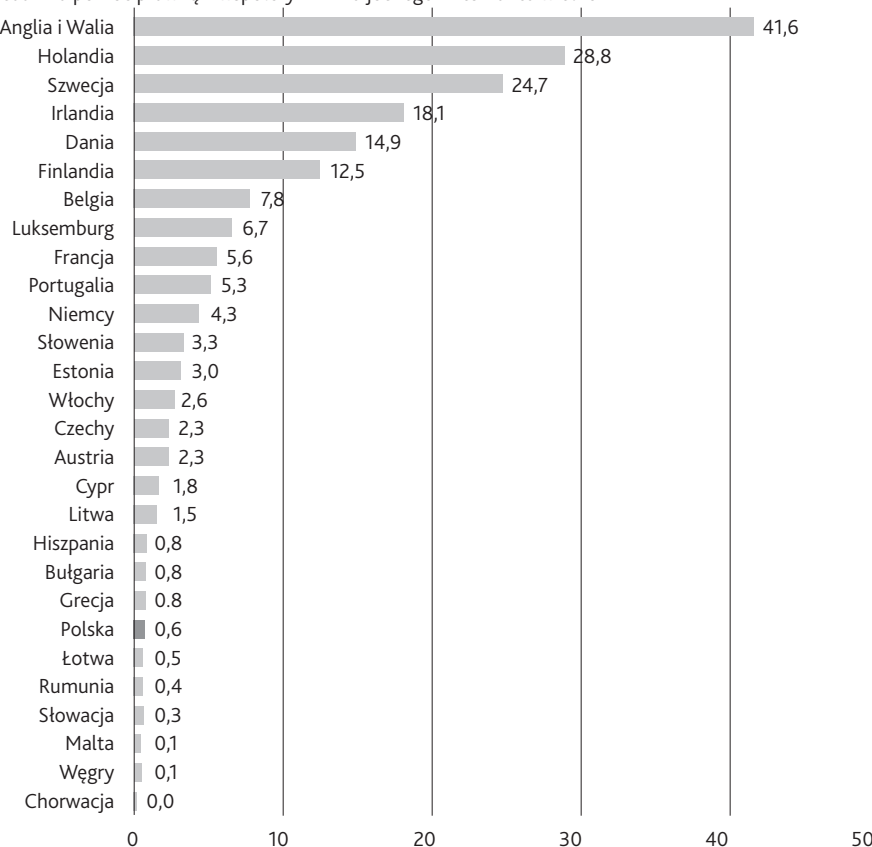
Należy jednak z naciskiem podkreślić, że pod względem nakładów na rozbudowę systemu teleinformatycznego nasz kraj również znajduje się w ścisłej czołówce państw unijnych, zajmując wysokie, czwarte miejsce (ponad 56 mln euro).

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 40**

Wydatki na pomoc prawną – współczynniki na jednego mieszkańca w euro



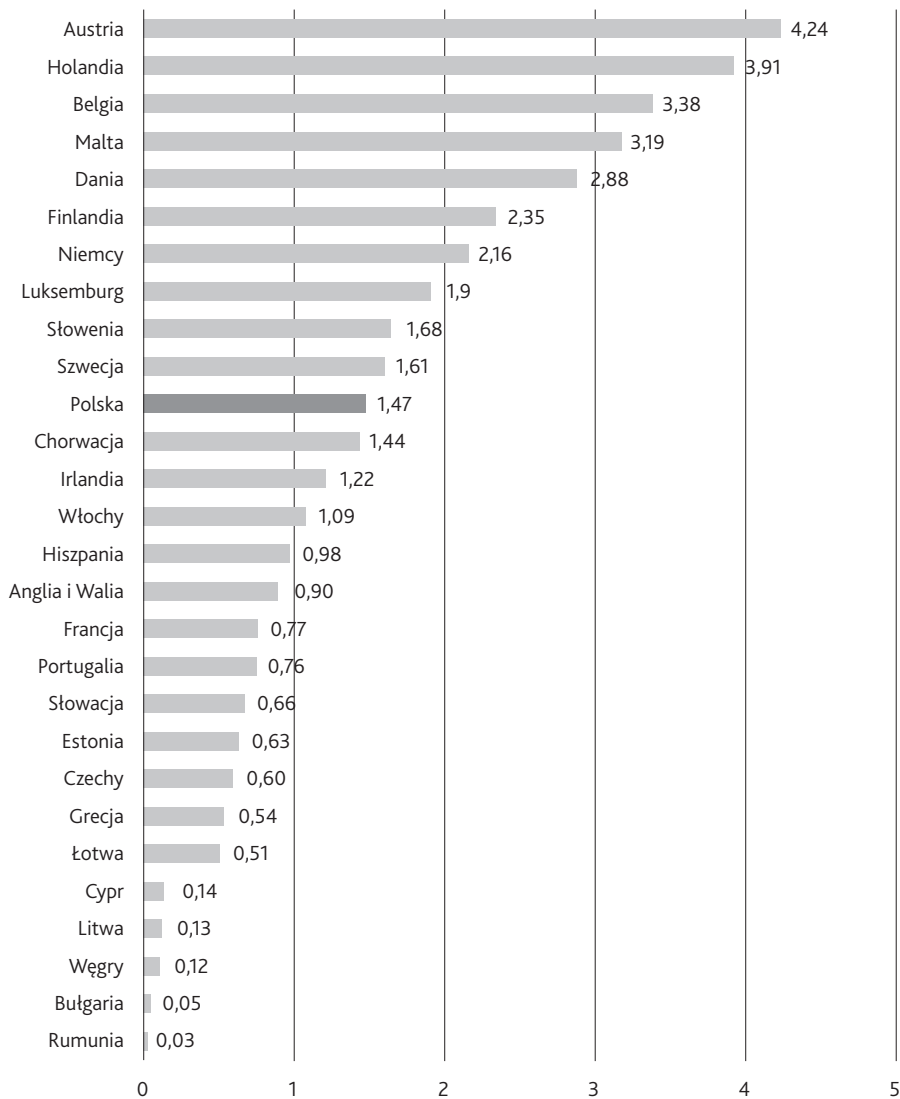
Wzrost nakładów na informatyzację był najwyższy w Niemczech, Grecji, Holandii oraz w Polsce. Godzi się jednak dodać, że w kilku krajach (m.in. w Austrii, Chorwacji, Hiszpanii, Anglii i Walii oraz na Węgrzech) gros wydatków na ten cel poniesiono już wcześniej.

Zbiorczy 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.

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; 2 punkty przyznawane są krajom, w których mniej niż połowa sądów ma dostęp do wspomnianych rozwiązań teleinformatycznych. Jeżeli sądów spełniających kryteria jest w danym kraju mniej niż 10%, otrzymuje on 1 punkt, 0 punktów natomiast, gdy żaden parametr nie jest spełniony. Maksymalna liczba punktów do uzyskania wynosi 72.

**Wykres 41**

Wydatki na informatyzację – współczynniki na jednego mieszkańca w euro



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.

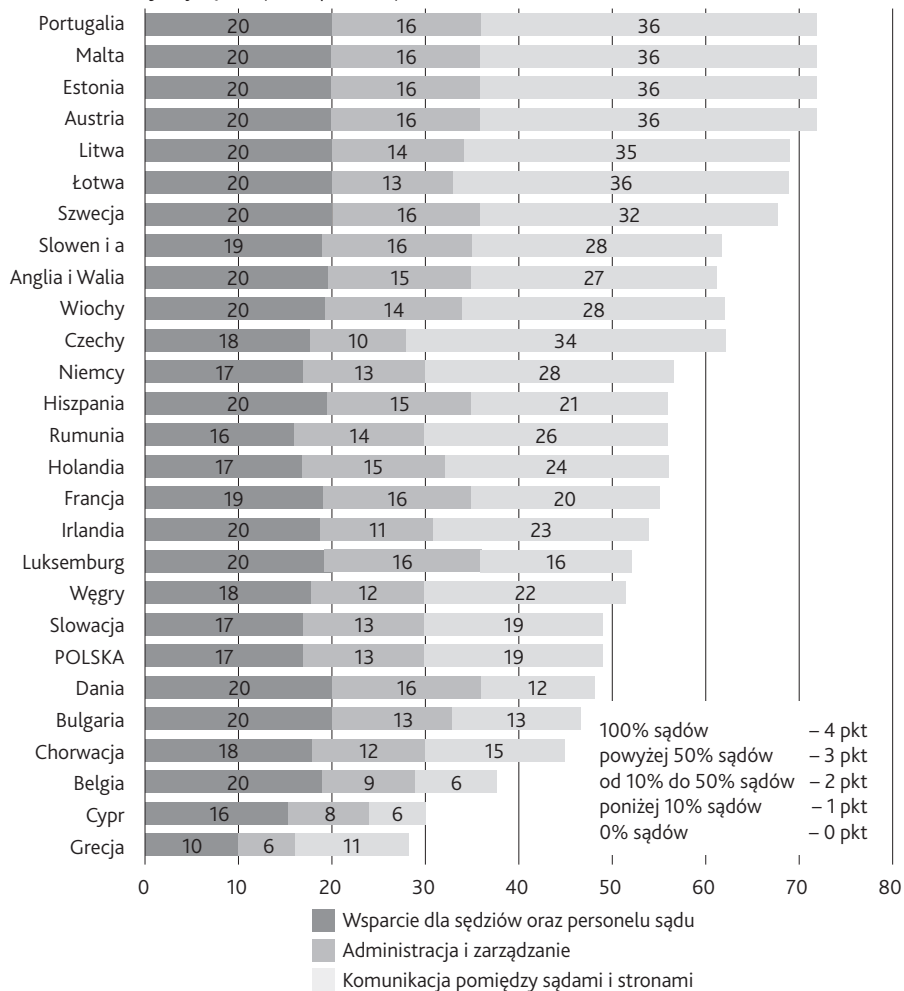


<b>Tabela 7</b> Wydatki na informatyzację w latach 2010 – 2012 – w liczbach bezwzględnych (w euro)		
	<b>Roczne nakłady przeznaczone na informatyzację w 2010 r.</b>	<b>Roczne nakłady przeznaczone na informatyzację w 2012 r.</b>
Anglia i Walia	30.000.000	50.929.495
Austria	47.970.000	35.800.000
Belgia	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

<b>Tabela 8</b> 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>

**Wykres 42**

Wskaźniki informatyzacji sądów (liczba punktów)



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

## 6. 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 jednego 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.

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, stosunek ten 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 oraz 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 tys. 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 pięciu 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

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

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 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 siedmiu z byłego bloku wschodniego. Jest ich zdecydowanie najwięcej w Niemczech (blisko 8,5 tys.), co nie dziwi, stamtąd bowiem wywodzi się ta instytucja. Sporo (ponad 3,5 tys.) 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, Maltą, 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 najsłabszym 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 chodzi 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.

*Słowa kluczowe: sądownictwo, koszty sądownictwa, wydatki na sądownictwo, kadra sądownictwa, dostęp do sądu.*

### Summary

Andrzej Siemaszko, Beata Gruszczyńska, Marek Marczewski, Paweł Ostaszewski,  
Anna Więcek-Durańska – *Courts. Poland compared to other EU countries*  
(on the basis of CEPEJ 2014 database)

*This report concerns, first and foremost, an analysis of costs of operation of courts in individual countries of the European Union, taking into account selected elements of their structure. Variables that were taken into account concerned human resources of the court system, including especially the number and salaries of judges, the flow of cases and access to courts.*

*The highest overall expenditure on the administration of justice is reported in Germany, England and Wales, France and Italy. On the other extreme of the scale the smallest countries of the EU are found: Cyprus, Malta, Estonia, Luxembourg and Latvia. Poland, with an average budget on the EU scale, amounting to less than two and a half billion, ranks among such countries as Denmark and Ireland. However, when per capita expenditure is considered, the ranking is different: the highest values are reported in Western Europe (Ireland,*

*Sweden, Denmark and Holland, Malta, Luxembourg and England and Wales), while the lowest in countries of Central and Eastern Europe (Romania, the Czech Republic, Slovakia, Lithuania, Poland, Latvia, Croatia and Estonia), but also in Greece, Cyprus and Spain.*

*Expenditure on courts in individual EU countries differs widely and depends to some extent on the wealth of a given state and also on its population. Considering both those characteristics (GDP and population) we can see that in CEE a relatively higher part of the budget is spent on courts than in the western part.*

*The court system also generates revenue from court fees (or taxes). In some countries this revenue is quite substantial, even approaches half of the expenditure (e.g. in Malta and Bulgaria). With revenue at some 30% of the court system budget, Poland is almost in the middle of the ranking.*

*Comparing the structures of this expenditure, we can see that the single most substantial item is salaries, which range from over 45 % in Ireland to nearly 90% in Lithuania and Portugal, while in Poland the figure is 65% of the overall budget.*

*In conclusion, it should be said that compared to other EU countries, Polish courts are:*

- very expensive,*
- over-invested in terms of human resources,*
- not very efficient (both in terms of ‘throughput’ of cases and their length).*

**Keywords:** *judicial system, judiciary budget, court cases, court staff, access to justice.*