

## SŁOWO WSTĘPNE

Zachowanie „rozsądnego terminu” rozpatrzenia sprawy jest traktowane jako jeden z bardzo istotnych elementów „prawa do sądu”, gwarantowanego zarówno przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak i przez art. 45 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., który mówi o prawie do „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”.

Nie budzi wątpliwości, że sprawność i szybkość postępowania sądowego sprzyjają: ustaleniu prawdy, poszanowaniu prawa, budowaniu zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. W sprawach cywilnych zwiększają prawdopodobieństwo skutecznej egzekucji, w sprawach karnych wpływają na przeświadczenie o nieuchronności kary. „Sprawiedliwość nierychliwa jest zaprzeczeniem sprawiedliwości”<sup>1</sup>.

Przewlekłość postępowania powinna budzić szczególne zaniepokojenie w „demokratycznym państwie prawnym”, jakim po transformacji ustrojowej z lat dziewięćdziesiątych XX wieku stała się Rzeczypospolita Polska (art. 2 Konstytucji RP). Między innymi dlatego problematyka przyczyn długotrwałości postępowań sądowych była dostrzegana i sygnalizowana w wielu opracowaniach Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, a także rozważana podczas zorganizowanej przez IWS w dniu 14 grudnia 1998 r. ogólnopolskiej konferencji: „Prawo do sądu a przewlekłość postępowania. Jak wyjść z kryzysu polskiego sądownictwa?”.

Według oceny sformułowanej podczas tej konferencji przez dyrektora Instytutu polskie sądownictwo u progu XXI wieku znalazło się „w sta-

---

<sup>1</sup> S. Pikulski, J. Szczechowicz, *Ludzki wymiar prawa a przewlekłość postępowania*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, pod red. J. Białocerkiewicza, M. Balcerzaka, A. Czeczko-Durlak, TNOiK, Toruń 2004, s. 354.

nie zapaści”<sup>2</sup>. Teza ta znajdowała potwierdzenie w danych statystycznych, a także spostrzeżeniach czynionych niejako „przy okazji” licznych analiz akt spraw sądowych, przeprowadzonych przez Instytut, poświęconych różnym instytucjom prawa cywilnego i karnego. Przed 2002 r. nie były jednak prowadzone analizy akt spraw sądowych, których celem byłaby ocena przebiegu postępowań z punktu widzenia ich sprawności. Badania, których wyniki są prezentowane w niniejszym tomie, mają w związku z tym niewątpliwie pionierski charakter.

Zostały w nim zamieszczone opracowania przedstawiające wyniki badań, których przedmiotem były przyczyny przewlekłości postępowania sądowego w sprawach karnych i cywilnych.

Pilotażowe badanie przyczyn przewlekłości w sprawach karnych zostało przeprowadzone w 2002 r. na obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Warszawie. Wybór tego okręgu wynikał z ustalenia, że w sądach warszawskich były największe w skali kraju zaległości w rozpoznawaniu spraw. Ocenie podlegał stan 215 spraw „K”, które wpłynęły do warszawskich sądów rejonowych w okresie od 1 do 15 października 1999 r., w dniu 15 czerwca 2002 r. Ponad 1/3 tych spraw nie została prawomocnie zakończona mimo upływu dwóch lat i ośmiu miesięcy od dnia wpływu do sądu.

Inna metoda doboru spraw została zastosowana przy badaniu przewlekłości postępowań cywilnych. Wylosowano 13 sądów rejonowych z obszaru całego kraju i zbadano akta 204 prawomocnie zakończonych w tych sądach spraw cywilnych, które zostały wszczęte w 1999 r. Okres między datą wpływu sprawy do sądu i datą ogłoszenia orzeczenia wynosił w zbadanych sprawach od 3 miesięcy do 7 lat. Celem badania było ustalenie, czy procesy trwające najdłużej były prowadzone przewlekłe, czy też ich długotrwałość była wynikiem skomplikowania stanu faktycznego i prawnego bądź wynikała z przyczyn proceduralnych (np. z konieczności zawieszenia postępowania).

Nie uprzedzając wniosków przedstawionych w artykułach zamieszczonych w niniejszym tomie, celowe wydaje się — w celu stworzenia punktu odniesienia dla nich — przypomnienie wcześniejszych ocen stanu polskiego sądownictwa, sformułowanych głównie w opracowaniach Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Oceny te, o dużym stopniu ogół-

---

<sup>2</sup>Tak Andrzej Siemaszko w referacie: „Dostęp do sądu a przewlekłość postępowania”, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1998, materiały z konferencji, s. 7 (także „Jurysta” 1999, nr 1, s. 5–6).

ności, czynione były na podstawie ustaleń statystycznych resortu sprawiedliwości bądź opinii ekspertów<sup>3</sup>.

W przygotowanym przez nasz Instytut raporcie: „Quo vadis iustitia? Stan i perspektywy wymiaru sprawiedliwości w Polsce”<sup>4</sup>, uwzględniającym sytuację w latach 1989–1995, stwierdzono, że stan sądownictwa jest krytyczny. Uznano, że: „Najdobitniejszym wyrazem zjawisk kryzysowych w sądownictwie jest **przedłużanie się czasu postępowania, wzrost liczby spraw oczekujących na rozpoznanie oraz coraz mniejsza skuteczność orzeczeń sądowych**”<sup>5</sup>.

W pierwszym okresie transformacji ustrojowej występowało wiele przyczyn „usprawiedliwiających” zacytowaną ocenę. Wystarczy wskazać, że sądy przejęły sprawy rozpoznawane wcześniej przez arbitraż gospodarczy, komisje do spraw szkód górniczych, kolegia do spraw wykroczeń, Państwowe Biura Notarialne<sup>6</sup>. Do wyłącznej kompetencji sądów przekazano decyzje o tymczasowym aresztowaniu. Właściwością sądów obejmowano coraz szerszy zakres spraw, w szczególności takie, które dotyczą ochrony podstawowych praw człowieka (np. wolności, zdrowia psychicznego). Jednocześnie jednak sądy były (i są) obciążone sprawami, które nie polegają na wymierzaniu sprawiedliwości. Wynika to z tradycji, przeświadczenia, iż inne organy państwowe załatwiałyby te sprawy z mniejszym poszanowaniem praw stron, obawy o możliwość

---

<sup>3</sup> Zob. w szczególności raport Instytutu Spraw Publicznych opracowany na podstawie opinii ekspertów przez Adama Zielińskiego i Marka Zubika (*Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002).

<sup>4</sup> Praca zbiorowa pod red. A. Siemaszki, IWS, Warszawa 1996.

<sup>5</sup> Tamże, s. 4.

<sup>6</sup> Sądy przejęły wskutek „prywatyzacji” notariatu prowadzenie prawie 9 milionów ksiąg wieczystych. Oceniano, że „same wnioski dotyczące spraw wieczystoksięgowych stanowią około 40% ogólnego wpływu spraw sądowych” („Quo vadis iustitia? Stan i perspektywy wymiaru sprawiedliwości w Polsce”, s. 4.) Z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości wynikało, że w latach 1989–1995 liczba spraw wpływających do sądów powszechnych wzrosła prawie o 150% — z 2 mln w 1989 r. do 4,9 mln spraw w 1994 r. i 4,9 mln w 1995 r. Należy zauważyć, że w okresie objętym analizą w powołanym opracowaniu nie przekazano jeszcze do wyłącznej kompetencji sądów stosowania tymczasowego aresztowania, a rewizji nadzwyczajnej nie zastąpiono kasacją. Obok spraw gospodarczych i rejestrowych (w szczególności wieczystoksięgowych), zwiększyła się liczba procesów odszkodowawczych, „konsumenckich” oraz związanych z naruszeniem dóbr osobistych przez publikacje prasowe. Na początku lat dziewięćdziesiątych przeszło 80% spraw gospodarczych załatwiano na posiedzeniach niejawnych i wyrokami zaocznymi, w 1995 r. odsetek tak załatwionych spraw wynosił 50 w sądach rejonowych i 34 w sądach wojewódzkich, co oznaczało, że: „załatwienie tej samej liczby spraw wymaga większej pracy i dłuższego czasu na wykonanie wszystkich czynności określonych wymogami procedury [...]” (tamże, s. 7).

korupcji przy załatwianiu spraw poza sądem, wynikającej, między innymi, ze złych doświadczeń z przeszłości.

Podczas wspomnianej konferencji Andrzej Siemaszko<sup>7</sup> za główne przyczyny przewlekłości postępowań sądowych uznał:

- „archaiczną bazę materialną”, której skutkiem był na przykład sposób rejestrowania przebiegu rozprawy, braki w podstawowym sprzęcie biurowym, „symboliczną” — w wymiarze ilościowym i jakościowym — komputeryzację sądów,
- niezdiscyplinowanie uczestników postępowania, będące między innymi konsekwencją zbyt szczupłej kadry adwokacko-radcowskiej (co pozostawało w związku z ograniczeniami korporacyjnymi przyjmowania do zawodu),
- niewłaściwą organizację pracy sądów („jednozmianowy” system pracy, nieterminowość dostarczania przesyłek sądowych),
- braki kadrowe (głównie dotyczące służb pomocniczych, administracyjnych i sekretarzy sądowych) i nadmierne obciążanie sędziów pracami innymi niż orzekanie,
- brak bodźców materialnych do wydajniejszej pracy (całkowite uniezależnienie wysokości poborów sędziowskich od ilości i jakości wykonanej pracy),
- złe usytuowanie ustawowe prezesów sądów, utrudniające (wręcz uniemożliwiające) realizację za ich pośrednictwem ustawowego obowiązku Ministra Sprawiedliwości w zakresie nadzoru administracyjnego nad sądownictwem (prezes sądu powinien być „namiestnikiem Ministra Sprawiedliwości w danym sądzie [...], a tym samym spełniać niewdzięczną, choć konieczną, rolę «ekonomą»”<sup>8</sup>).

Justyna Przybylska<sup>9</sup> w późniejszym opracowaniu wskazała także na statyczną strukturę postępowania sądowego<sup>10</sup> i sposób zachowania się stron, a także sędziego, który prowadzi postępowanie<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup>A. Siemaszko, „Dostęp do sądu...”, a także ekspertyza zamieszczona w powoływanej wyżej pracy pod red. A. Zielińskiego i M. Zubika: *Przyszłość...*, s. 120–128.

<sup>8</sup>Tak Andrzej Siemaszko w powołanym referacie „Dostęp do sądu...”, s. 7–11.

<sup>9</sup>J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 72–74.

<sup>10</sup>Autorka przyznaje, że są też opinie, iż nie ma takiej „idealnej pod względem normatywnym procedury, która byłaby w stanie zapewnić należyty bieg postępowania i jego efektywność”. Zasady procesowe i rozwiązania normatywne mają wpływ na „dynamikę postępowania” i w konsekwencji mogą sprzyjać przewlekłości postępowania.

<sup>11</sup>Strony (uczestnicy postępowania) powinny powstrzymać się od składania wniosków dowodowych i środków odwoławczych jedynie w celu przedłużenia postępowania.

W przeszłości wielokrotnie stwierdzano, że stan organizacyjny i kadrowy polskiego sądownictwa nie gwarantuje szybkości i sprawności postępowania. Jednakże, być może, dalsze upatrywanie w brakach kadrowych głównej przyczyny przewlekłości nie jest już w pełni aktualne. Począwszy od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zwiększano bowiem bardzo znacznie liczbę etatów sędziowskich. W efekcie, według danych z 2002 r.<sup>12</sup>, współczynnik liczby sędziów na 100 tys. ludności wyniósł w Polsce 23,4. Dało to Polsce siódme miejsce w Europie (w liczbach bezwzględnych zaś — drugie)<sup>13</sup>. Po przemianach ustrojowych wykonywanie funkcji sędziego stało się atrakcyjniejsze finansowo, zwłaszcza gdy zważy się na status sędziego „w stanie spoczynku”, mimo że nadal (zwłaszcza z perspektywy europejskiej) zarobki sędziowskie mogą być uznane za skromne<sup>14</sup>. Polska znajduje się również w grupie krajów o znacznej liczebności personelu administracyjnego sądów<sup>15</sup>. W sposób bardzo istotny wzrosły również nakłady budżetowe na sądownictwo<sup>16</sup>. Poprawie uległa więc „baza materialna” wielu sądów.

Poczynione zmiany i nakłady na sądownictwo, niestety, nie wyeliminowały jeszcze przewlekłości postępowań sądowych. Jak trafnie stwier-

---

Powinny w taki sposób realizować swoje uprawnienia, aby zapewnić sprawny przebieg postępowania. Istotną rolę odgrywają także kwalifikacje zawodowe sędziego (poziom wiedzy w zakresie prawa i metodyki pracy). Zaniechanie przez sędziego wypełnienia obowiązków lub podjęcie błędnych decyzji powoduje wysoką zaskarżalność orzeczeń i wpływa na ostateczny czas załatwienia sprawy. Na wspomnianej konferencji z 1998 r. wskazywano, iż sędzia nie ma „immunitetu” wobec oceny swej pracy i krytyki, które nie mogą być zawsze utożsamiane z zagrożeniem dla niezawisłości sędziego. Zob. szerzej na ten temat w referacie J. Szumskiego i A. Siemaszki, *Granice niezawisłości sędziowskiej*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1998.

<sup>12</sup>Zob. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2006, wykres 4, s. 22.

<sup>13</sup>Najwyższy współczynnik osiągnęła Chorwacja — 41, a następnie: Słowenia — 39,4, Grecja — 33,7, Węgry — 27,2, Czechy — 26,6, Niemcy — 25,3. Najniższy współczynnik (3) wystąpił w Irlandii. W Anglii i Walii wynosił 4,2, w Szkocji 4,5. Tymczasem sądownictwo tych właśnie państw oceniane jest zwykle bardzo pozytywnie.

<sup>14</sup>Szerzej na ten temat A. Siemaszko, tamże, s. 68–70.

<sup>15</sup>Współczynnik pracowników administracji sądów na 100 tys. mieszkańców w Polsce wynosi 60, w Niemczech 73, we Francji 27. Liczebność personelu administracyjnego sądów nie jest jednak równoznaczna z dobrą jakością „obsługi” sędziów i interesantów. Por. A. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Rozważania pro domo sua*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Europie...*, s. 67.

<sup>16</sup>A. Siemaszko, tamże, s. 63–64.

dził Wiesław Skrzydło, konieczna jest zmiana tego stanu, bowiem<sup>17</sup>: „Leży to nie tylko w interesie wymiaru sprawiedliwości, realnego prawa obywatela do sądu, ale także **w interesie autorytetu i godności Rzeczypospolitej**. Europejski system ochrony praw człowieka przewiduje skargę obywatela na własne państwo przed Europejskim Trybunałem w Strasburgu”. Z prawa tego obywatele polscy skwapliwie zaczęli korzystać, gdy tylko powstała taka możliwość<sup>18</sup>.

Większość spraw wnoszonych przez obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczyła zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji — głównie wskutek niezachowania „rozsądnego terminu” rozpatrzenia sprawy przez sąd. Te właśnie skargi najczęściej okazywały się uzasadnione. Konsekwencją tego jest odpowiedzialność majątkowa Rzeczypospolitej Polskiej wobec podmiotów, których „prawo do sądu” zostało naruszone wskutek przewlekłości postępowania. Tylko w 2001 r. Polska wypłaciła skarżącym z tego tytułu 700 tys. zł, a w 2002 r. — 646 tys. zł<sup>19</sup>.

W wyroku z 26 października 2000 r., w sprawie ze skargi nr 30210/96 Kudła przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka ustalił, że konieczne jest „zapewnienie środków prawnych, dzięki którym jednostki będą mogły otrzymać **pomoc na poziomie krajowym** w wypadku naruszenia praw przysługujących im na mocy Konwencji, **przed urucho-**

---

<sup>17</sup>W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 45.

<sup>18</sup>Można było zaobserwować systematyczny wzrost liczby skarg składanych przeciwko Polsce. Na przykład w 1997 r. zarejestrowano 430 skarg z Polski, w tym 11 zostało uznanych za dopuszczalne, w 1998 r. zarejestrowano 32 skargi. Żadna z nich nie została uznana za dopuszczalną, 14 skarg zostało uznanych za niedopuszczalne, założono 526 nowych akt prowizorycznych. W 1999 r. zarejestrowano 691 skarg. Trzy z nich uznano za dopuszczalne, 358 uznano za niedopuszczalne lub skreślono z listy, założono 2898 akt prowizorycznych. W 2000 r. zarejestrowano 777 skarg przeciwko Polsce. W 2001 r. zarejestrowano 1763 skargi i założono 3428 nowych akt prowizorycznych, 1411 skarg uznano za niedopuszczalne lub skreślono. W 2002 r. zarejestrowano 4055 skarg, założono 4173 nowych akt prowizorycznych. Dane pochodzą z artykułu H. Bajorek-Ziaja, *Polacy w Europejskim Trybunale Praw Człowieka*, „Jurysta” 2005, nr 2, s. 6. Według danych przedstawionych przez Katarzynę Gonerę (*Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 7) do lipca 2004 r. spośród 180 wyroków dotyczących Polski 112 (62%) było konsekwencją naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Jak podaje H. Bajorek-Ziaja, w okresie pięciu lat (zapewne chodzi o lata 1999–2004) na 258 skarg podanych do wiadomości polskiemu rządowi 192 dotyczyły przewlekłości postępowania (w tym 135 postępowania cywilnego i 57 postępowania karnego). W 23 wyrokach stwierdzono przewlekłość postępowania.

<sup>19</sup>Podaję za H. Bajorek-Ziają, tamże.

**mieniem międzynarodowego mechanizmu odwoływania się do Trybunału.** Z tej perspektywy prawo jednostki do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie będzie mniej efektywne, jeśli nie będzie istniała możliwość wnoszenia roszczeń na podstawie Konwencji w pierwszej kolejności do władz wewnętrznych”.

W kilku wcześniejszych decyzjach Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce wskazywano, że w polskim prawie nie istnieje żaden środek odwoławczy, który powodowałby możliwość skutecznego zaskarżenia przewlekłości postępowania sądowego<sup>20</sup>.

Stanowisko ETPCz, wyrażone w wyroku Kudła przeciwko Polsce, nałożyło na Rzeczpospolitą Polską obowiązek wprowadzenia do jej systemu prawnego skutecznego środka przeciwdziałającego przewlekłości postępowań sądowych. Został on wykonany wskutek uchwalenia — 17 czerwca 2004 r. — ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>21</sup>, która reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania stosownej skargi strony, której „prawo do sądu” zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu.

W niniejszym tomie prezentowane są wyniki analizy 256 spraw zakończonych orzeczeniem merytorycznym, które toczyły się na podstawie wymienionej ustawy w pierwszym okresie jej obowiązywania (od 17 września 2004 r. do 31 grudnia 2004 r.), a dotyczyły skarg na przewlekłe prowadzone przez sądy rejonowe i okręgowe sprawy cywilne. Prezentacja tego badania stanowi dopełnienie wcześniejszych rozważań na temat przewlekłości postępowań w sprawach cywilnych. Nie zdradzając w tym miejscu wyników badania, można stwierdzić, że — niezależnie od sposobu załatwienia skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki — niemal wszystkie postępowania były długotrwałe (najdłuższe toczyło się do dnia wpływu skargi od ponad 23 lat). Zawsze budziło to głębokie niezadowolenie strony skarżącej i — co najmniej pośrednio — obniżało prestiż wymiaru sprawiedliwości. W sprawach, w których skargi zostały ocenione jako zasadne, w większości przypadków zasądzano

---

<sup>20</sup>Tak w decyzji z 15 kwietnia 1997 r., 26622/95, Lex nr 41006, w sprawie Zmaliński przeciwko Polsce, w decyzji z 14 stycznia 1998 r., 25029/94, Lex nr 41053, w sprawie Głowacki przeciwko Polsce oraz w decyzji ETPCz z 10 lutego 2000 r., 25693/94, Lex nr 41135, w sprawie Sobczyk przeciwko Polsce.

<sup>21</sup>Dz.U. nr 179, poz. 1843.

„odpowiednią sumę pieniężną”. Gdy zważy się, że jej zasądzenie nie wyczerpuje uprawnień strony do dochodzenia od państwa odszkodowania za przewlekłość postępowania sądowego, należy zauważyć, że przewlekłość ta pośrednio może okazać się „kosztowna” także dla wszystkich podatników.

*Elżbieta Holewińska-Łapińska,  
Andrzej Siemaszko*