



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



**Szybkość postępowań sądowych w Polsce
i w innych państwach Europy**

Joanna Klimczak



Analizy wymiaru sprawiedliwości

Warszawa 2020

Spis treści

Wstęp	5
1. Wskaźnik szybkości postępowań sądowych	7
2. Analizy korelacji	11
2.1. Liczba sędziów i urzędników sądowych	11
2.2. Wpływ spraw	13
2.3. Obciążenie sędziów liczbą spraw do załatwienia	17
2.4. Budżet sądownictwa	19
Podsumowanie	23

Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi bezpośrednią kontynuację analiz prowadzonych w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości¹, których wyniki zostały zaprezentowane w raporcie pt. „Wpływ spraw do sądów powszechnych Polski i wybranych państw Unii Europejskiej w latach 2006–2016”² oraz element szerszego projektu poświęconego efektywności sądownictwa powszechnego w Polsce³. Z tego względu nie poruszono w nim wielu kwestii rozwijanych szerzej w innych częściach projektu, m.in. szczegółowego przeglądu wcześniejszych badań poświęconych temu zagadnieniu. Należy oczywiście podkreślić, że problem efektywności i sprawności sądownictwa powszechnego był już wielokrotnie podejmowany w pracach Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości⁴. Dotychczasowe badania zwracały uwagę m.in. na

¹ Dalej także: IWS.

² J. Klimczak, *Wpływ spraw do sądów powszechnych Polski i wybranych państw Unii Europejskiej w latach 2006–2016*, Warszawa 2018, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-J.-Klimczak-Wp%C5%82yw-spraw-do-s%C4%85d%C3%B3w-powszechnych.pdf> (dostęp: 13.03.2020 r.).

³ Por. J. Włodarczyk-Madejska, P. Ostaszewski, J. Klimczak, *Efektywność pracy sędziów sądów powszechnych. Wyniki analizy wywiadów pogłębionych*, Warszawa 2019, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/10/IWS_W%C5%82odarczyk-Madejska-J.-Ostaszewski_P._Klimczak_J._Efektywno%C5%9B%C4%87-pracy-s%C4%99dzi%C3%B3w-s%C4%85d%C3%B3w-powszechnych.pdf (dostęp 06.03.2020 r.); A. Siemaszko, P. Ostaszewski, J. Włodarczyk-Madejska, *Tendencje wpływu spraw do polskich sądów powszechnych*, Warszawa 2019, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/05/IWS-Siemaszko-Ostaszewski-W%C5%82odarczyk-Madejska-Tendencje-wp%C5%82ywu-spraw-do-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-powszechnych.pdf> (dostęp: 13.03.2020 r.).

⁴ Por. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006; B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, A. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podstawowe parametry dla Polski i pozostałych krajów*, Warszawa 2011; A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013; A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, A. Więcek-Durańska, *Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej (na podstawie bazy danych CEPEJ 2014)*, „Prawo w Działaniu” 2016, t. 26; A. Siemaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2012, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Efektywno%C5%9B%C4%87-s%C4%85downictwa-powszechnego-oprac-12-1.pdf> (dostęp: 13.03.2020 r.); K. Joński, *Efektywność sądownictwa powszechnego – podstawowe problemy*, Warszawa 2016, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Jo%C5%84ski-K._Efektywno%C5%9B%C4%87-s%C4%85downictwa-powszechnego1.pdf (dostęp:13.03.2020 r.); P. Feliga (koncepcja i koordynacja projektu), *Narzędzia badawcze oraz statystyczne dedykowane ustaleniu rzeczywistego obciążenia i efektywności pracy kadr orzeczniczych w kontekście etatyzacji sądów w wybranych systemach prawnych państw Unii Europejskiej oraz Szwajcarii*, Warszawa 2016, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Feliga-P._Obci%C4%85%C5%BCenia-i-efektywno%C5%9B%C4%87-pracy-kadr-orzeczniczych-1.pdf (dostęp: 13.03.2020 r.); K. Joński, *Instytucja asystenta a efektywność pracy sędziego – analiza pionów karnego i cywilnego pierwszej instancji sądów okręgowych*, Warszawa 2017, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Jo%C5%84ski-K._Instytucja-asystenta-a-efektywno%C5%9B%C4%87-pracy-s%C4%99dziego.pdf (dostęp: 13.03.2020 r.); J. Włodarczyk-Madejska, *Efektywność opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów*, Warszawa 2017, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_W%C5%82odarczyk-Madejska-J._Efektywno%C5%9B%C4%87-OZSS.pdf (dostęp: 13.03.2020 r.).

takie problemy sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości, jak nakłady finansowe na nie, ich kadry i ich efektywność, liczba spraw wpływających i załatwianych oraz wiele innych.

Celem niniejszego badania było scharakteryzowanie sprawności polskiego sądownictwa na tle systemów sądownictwa innych państw europejskich. Aby go zrealizować, postanowiono sięgnąć do danych gromadzonych przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ). Ostatnie aktualne dane na moment przygotowania raportu pochodzą z raportu CEPEJ opublikowanego w 2018 r.⁵, w którym zaprezentowano dane z 2016 roku. W celu zachowania spójności wywodu, wszelkie dane odnośnie do polskiego sądownictwa będą pochodziły z tego samego opracowania CEPEJ.

Istotne zagadnienia z punktu widzenia podejmowanej tematyki (m.in. charakterystyka wpływu spraw, opanowania wpływu czy szybkości postępowań), były podejmowane w przywołanym na wstępie raporcie IWS z 2018 r.⁶. Na wzór tamtego raportu, także i w tym opracowaniu analiza będzie dotyczyć 12 następujących państw: Austrii, Chorwacji, Danii, Estonii, Francji, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowenii, Węgier oraz Włoch⁷.

Warto także przypomnieć, że przy analizowaniu i interpretowaniu danych międzynarodowych należy zachować pewną dozę ostrożności. Różnice w sposobie zbierania danych pomiędzy poszczególnymi państwami oraz odmienne systemy prawne powodują, że nie zawsze możliwe jest sprowadzenie danych do jednolitych, uniwersalnych dla wszystkich krajów wskaźników. Stąd za każdym razem przy omawianiu statystyk międzynarodowych warto zachować czujność, weryfikując faktyczne przyczyny zaobserwowanych zjawisk na podstawie dodatkowych informacji o danym państwie (tak zwanych metodologicznych metadanych).

⁵ European judicial systems, CEPEJ STUDIES No. 26, 2018 Edition (2016 data), Conseil de l'Europe, October 2018.

⁶ J. Klimczak, *Wpływ spraw do sądów powszechnych...*

⁷ „Wstępna analiza raportów CEPEJ pokazała, że najbardziej kompletne i porównywalne dane niezbędne do niniejszego opracowania dotyczą 12 następujących państw: Austrii, Chorwacji, Danii, Estonii, Francji, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowenii, Węgier oraz Włoch. Z tego powodu zdecydowano się opracować niniejsze analizy w oparciu o dane liczbowe pochodzące z tychże krajów”. J. Klimczak, *Wpływ spraw do sądów powszechnych...*, s. 5.

1. Wskaźnik szybkości postępowań sądowych

Aby móc porównywać dane międzynarodowe, potrzebny jest wskaźnik, za pomocą którego wartości bezwzględne, takie jak np. liczby spraw wpływających czy poszczególnych rodzajów rozstrzygnięć – właściwe dla danego państwa – przybiorą wartość ujednoczoną, umożliwiającą stosowanie porównań. Autorzy raportów CEPEJ wykorzystują dwa tego typu wskaźniki, które pozwalają na zestawienie różnych państw względem sprawności prowadzonych w nich postępowań sądowych.

Pierwszym z nich jest *Clerance Rate* (CR), który procentowo wskazuje na zdolność opanowania wpływu spraw danego typu w sądach. Wskaźnik równy 100% oznacza, że w danym okresie sądy były zdolne rozpoznać tyle spraw, ile wynosił wpływ. Wynik powyżej 100% oznacza zdolność sądów do rozpoznawania większej ilości spraw niż wpłynęło, a poniżej, że nie są w stanie rozpoznać spraw wpływających w danym okresie.

Drugim wskaźnikiem, umożliwiającym analizę szybkości postępowania sądowego jest wskaźnik czasu trwania spraw – *disposition time* (DT). Wskaźnik ten polega na wyliczeniu stosunku spraw „pozostających w toku na dzień 31 grudnia” (*pending cases at the end of a period*) do spraw „rozstrzygniętych” (*resolved cases*). Wynik pomnożony przez 365, daje nam wartość szacowanego czasu, w którym sąd rozstrzyga toczące się sprawy, mierzoną w dniach:

$$\text{Calculated Disposition Time} = \frac{\text{Number of pending cases at the end of a period}}{\text{Number of resolved cases in a period}} \times 365$$

Wynik wskaźnika DT oznacza, ile dni w danym roku sądy w danym państwie potrzebowałyby na rozpoznanie wszystkich toczących się spraw, co można także interpretować, jako przeciętną liczbę dni rozpatrywania jednej sprawy. Należy pamiętać, że jest to szacunkowy i przeciętny czas. Z uwagi na cel niniejszego opracowania, w dalszej części za punkt odniesienia posłuży wskaźnik *disposition time*.

Dane o liczbie spraw sądowych są przez CEPEJ gromadzone w dwóch głównych ogólnych kategoriach: „Inne niż sprawy karne” (*Other than criminal* – OTC) oraz „Sprawy karne” (*Criminal*). W ramach obu tych grup na potrzeby badania CEPEJ dokonany jest podział na sprawy rozpatrywane przez: sądy I instancji (*First instance cases*), sądy II instancji (*Second*

instance cases) i Sąd Najwyższy (*Supreme courts cases*)⁸ oraz pomniejsze kategorie, jak m.in. sprawy cywilne procesowe, nieprocesowe, administracyjne itd. Zarówno w raportach CEPEJ, jak i w poprzednim opracowaniu IWS, wskaźniki DT i CR były obliczane w odniesieniu do konkretnej kategorii spraw sądowych oraz do odpowiedniego rodzaju sądu, co pozwoliło na ukazanie szczegółowych różnic w tym zakresie.

Tym razem jednak, do obliczeń i szacowania wzajemnych zależności między analizowanymi czynnikami, zsumowane zostaną liczby wszystkich kategorii prowadzonych spraw w danym państwie, łącznie w trzech wymienionych wyżej rodzajach sądów wyróżnionych przez autorów raportów CEPEJ⁹. Takie podejście jest uzasadnione tym, że wybrane dla potrzeb tego badania wskaźniki, mogące wpływać na szybkość postępowań, są zbierane przez CEPEJ bez podziału na poszczególne szczeble sądownictwa (jak np. budżet sądownictwa) albo bez podziału na kategorię spraw (np. liczba sędziów). Poprzez takie kumulatywne podejście tracimy jednak niestety z pola widzenia to, jakie rodzaje spraw (np. cywilne czy karne), prowadzone w jakich sądach (np. I czy II instancji) generują największe obciążenie pracą sędziów. Jednakże dopiero takie uproszczenie umożliwia szukanie możliwych przyczyn różnic w szybkości postępowań sądowych w poszczególnych państwach.

W celu obliczenia wskaźnika czasu trwania spraw, z jednej strony zsumowane zostały liczby wszystkich spraw „pozostających w toku na dzień 31 grudnia”, a z drugiej strony – wszystkie sprawy „rozstrzygnięte” odpowiednio dla lat 2010 i 2016. Na podstawie uzyskanych w ten sposób wyników można było ustalić, że rozpatrzenie jednej sprawy sądowej w 2016 r. zajmowało najwięcej czasu sądom włoskim – 394 dni, a najmniej – sądom duńskim (23 dni). Natomiast porównując ten wskaźnik w latach 2010 i 2016¹⁰ widać, że największy wzrost – ponad półtorakrotny – czasu potrzebnego na rozpoznanie sprawy miał miejsce w Polsce. Najbardziej skrócił się za to czas postępowań w Estonii. W Austrii i we Włoszech w badanych latach wskaźnik ten utrzymywał się względnie na tym samym poziomie.

Tabela 1. Wskaźnik czasu trwania spraw – *disposition time* (w dniach)

Państwo	DT – 2010	DT – 2016	Indeks dynamiki 2010–2016
Austria	56	57	101,8
Chorwacja	169	140	82,8
Dania	30 ¹¹	23 ¹²	75,3
Estonia	107	41	38,0

⁸ W przyjętej przez CEPEJ metodologii nie wydzielano odrębnie sądów wojskowych i administracyjnych.

⁹ Dalej: Sprawy łącznie.

¹⁰ Do porównania przyjęto w niniejszym opracowaniu dane za lata 2010 i 2016, z uwagi na jednolity system zbierania i prezentowania przez CEPEJ danych w tym okresie.

¹¹ Dania – brak danych o sprawach OTG w Sądzie Najwyższym „w toku na 31 grudnia”.

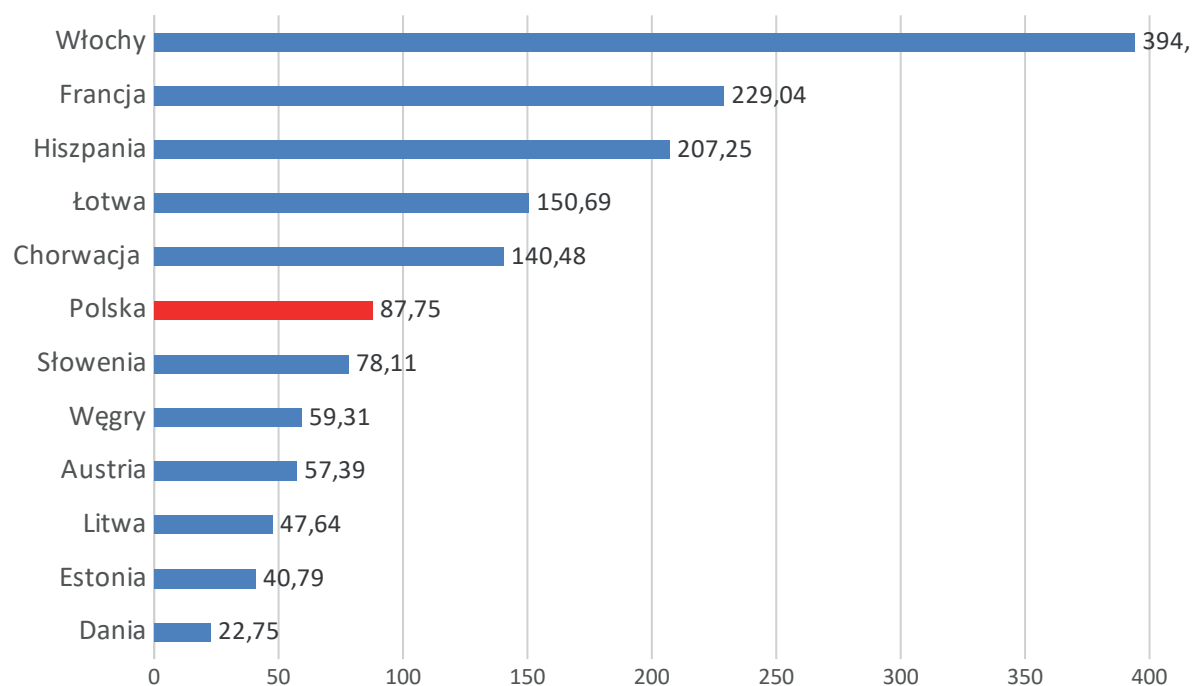
¹² Dania – brak danych o sprawach karnych w Sądzie Najwyższym „w toku na 31 grudnia”.

Państwo	DT - 2010	DT - 2016	Indeks dynamiki 2010-2016
Francja	192 ¹³	229 ¹⁴	119,3
Hiszpania	237 ¹⁵	207	87,4
Litwa	54	48	89,0
Łotwa	136	151 ¹⁶	110,4
Polska	54	88	162,1
Słowenia	150	78	52,2
Węgry	85	59	69,4
Włochy	410	394	96,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Jak wspomniano, Polska odnotowała w 2016 r. znaczny wzrost czasu trwania postępowań sądowych, jednakże z uzyskanym wynikiem 88 dni, plasuje się pośrodku wszystkich branych pod uwagę państw.

Wykres 1. Wskaźnik czasu trwania spraw – *disposition time* w 2016 r. (w dniach).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

¹³ Francja – brak danych o sprawach karnych w I instancji „w toku na 31 grudnia”.

¹⁴ Francja – brak danych o sprawach karnych w I instancji „w toku na 31 grudnia”.

¹⁵ Hiszpania – brak danych o sprawach OTC w II instancji oraz w Sądzie Najwyższym.

¹⁶ Łotwa – brak danych o sprawach OTC w Sądzie Najwyższym.

2. Analizy korelacji

W analizach możliwych przyczyn zróżnicowania czasu trwania postępowań sądowych, czy to w różnych sądach, czy w różnych państwach lub w odniesieniu do różnych rodzajów spraw sądowych podkreśla się między innymi rolę: procedur, obciążenia, kadr, nakładów finansowych oraz wyposażenia sądów¹⁷. Na podstawie danych gromadzonych w raportach CEPEJ można przeprowadzić proste analizy korelacji szybkości postępowań sądowych w poszczególnych, rozpatrywanych państwach Unii Europejskiej i takich wskaźników, jak: ogólny wpływ spraw do sądów, ogólna liczba sędziów oraz innych pracowników sądów, obciążenie sędziów sprawami do załatwienia, budżet przeznaczony na sądownictwo.

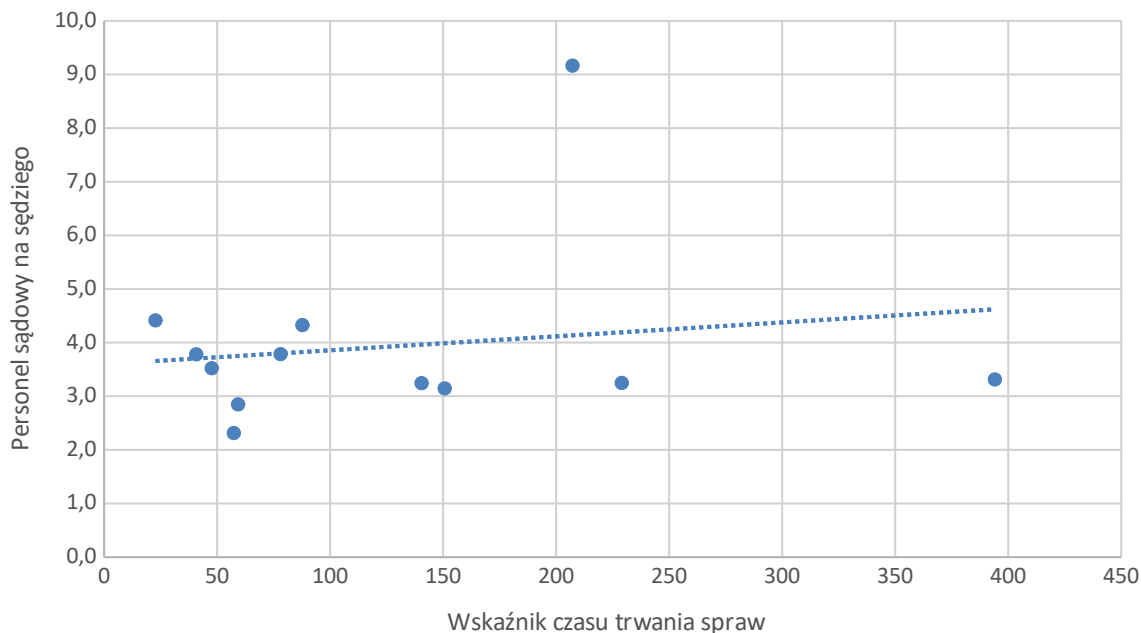
2.1. Liczba sędziów i urzędników sądowych

Liczba sędziów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców jako wskaźnik mogący wpływać na czas trwania spraw, okazuje się jednak słabym predyktorem (współczynnik korelacji r Pearsona = $-0,3$ ¹⁸). Kierunek korelacji wskazuje jednak na zdroworozsądkową zależność, w której państwa z mniejszą liczbą sędziów (przypadającą na liczbę mieszkańców) notują wyższy czas trwania postępowań sądowych.

¹⁷ Por. np. J. Bełdowski, M. Ciżkowicz, D. Sześciło, *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010.

¹⁸ Współczynnik korelacji r Pearsona jest miarą współwystępowania wartości dwóch zmiennych ilościowych (wyrażonych przez liczby). Mierzy on siłę i kierunek zależności liniowej i przyjmuje on wartości od -1 do 1 , gdzie $r = 0$ oznacza brak związku, r bliższe 1 oznacza silny związek dodatni (czyli wraz ze wzrostem wartości jednej zmiennej, wartości drugiej też rosną), r bliższe -1 oznacza silny związek ujemny (wraz ze wzrostem wartości jednej zmiennej, wartości drugiej maleją). W niniejszym opracowaniu stanowi on jedynie wskaźnik pomocniczy, gdyż liczba analizowanych obserwacji jest zbyt mała, by wyciągać z jego wartości daleko idące interpretacje. Z tego samego względu zrezygnowano z prezentacji poziomu istotności wskaźnika.

Wykres 2. Liczba sędziów na 100 tys. mieszkańców i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.



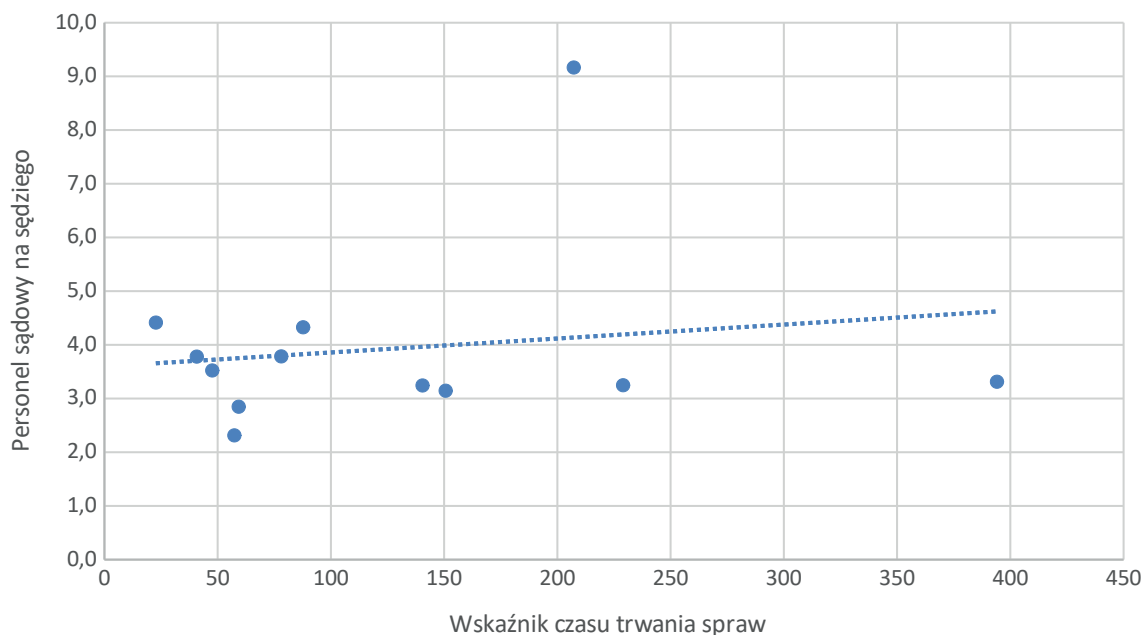
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Z uwagi na zdecydowane różnice między systemami sądownictwa poszczególnych państw, za którymi idą różne nazwy stanowisk i zakresy obowiązków pracowników sądowych, auto-rzy CEPEJ wyróżniają zbiorczą kategorię „personelu sądowego nie będącego sędziami”, do której zaliczeni zostali następujący pracownicy:

1. Referendarze (lub podobne stanowiska) z zadaniami sądowymi lub quasi-sądowymi posiadającymi autonomiczne kompetencje i których decyzje mogą podlegać odwołaniu.
2. Pracownicy niebędący sędziami, których zadaniem jest asystowanie sędziom, (przygotowanie akt, asystowanie podczas rozprawy, pomoc przy sporządzaniu projektów orzeczeń).
3. Personel odpowiedzialny za różne zadania administracyjne i zarządzanie sądami (zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie materiałami i sprzętem, w tym systemy komputerowe, zarządzanie finansami i budżetem, zarządzanie szkoleniami).
4. Personel techniczny.
5. Inni pracownicy.

Ciekawym wskaźnikiem mówiącym o tym, na jakie merytoryczne i techniczne wsparcie mogą liczyć w swojej pracy sędziowie w poszczególnych państwach, jest liczba wymienionych wyżej pracowników przypadająca na jednego sędziego. Na najmniejsze wsparcie od pracowników sądu mogli liczyć sędziowie w Austrii (nieco ponad 2 pracowników na sędziego), a na największe w Hiszpanii (ponad 9 pracowników na sędziego). Okazuje się, że nie ma widocznego związku pomiędzy tak rozumianą liczbą personelu sądowego przypadającego na sędziego a czasem trwania spraw sądowych (współczynnik Pearsona = 0,2).

Wykres 3. Personel sądowy przypadający na sędziego i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

2.2. Wpływ spraw

Wskaźnikiem nierzadko wykorzystywanym dla pokazania przyczyny wydłużania się czasu trwania postępowań sądowych jest wzrost liczby spraw wpływających do sądów. Na potrzeby niniejszej analizy za wskaźnik tego wzrostu przyjęto zmianę łącznego wpływu wszystkich spraw sądowych w danym państwie między rokiem 2010 a 2016.

W większości analizowanych państw (8 z 12) wpływ spraw w 2016 r. w porównaniu z 2010 r. uległ zmniejszeniu. Najbardziej widoczny spadek był w Chorwacji (co prawda w tabeli największy spadek odnotowano dla Łotwy, jednak w 2016 r. kraj ten nie podał wszystkich danych odnośnie do wpływu spraw, stąd wynik ten jest obarczony błędem). Największy przyrost wpływu spraw – ponad trzyipółkrotny – obserwujemy w Estonii. Zwiększenie wpływu spraw nastąpiło także w trzech kolejnych państwach: na Węgrzech, w Polsce i na Litwie.

Tabela 2. Wpływ spraw do sądów w I i II instancji oraz Sądu Najwyższego łącznie (sprawy karne i wszystkie inne).

Państwo	Wpływ spraw łącznie (liczby bezwzględne)		Indeks dynamiki 2010–2016
	2010	2016	
Austria	3 710 222	3 382 881	91,2
Chorwacja	1 630 167	1 244 324	76,3
Dania	2 751 627	2 385 950	86,7
Estonia	95 763	348 562	364,0
Francja	3 713 291	3 621 004	97,5
Hiszpania	3 947 969 ¹⁹	3 024 504	76,6
Litwa	345 914	381 395	110,3
Łotwa	169 961	103 364 ²⁰	60,8
Polska	10 764 822	12 104 249	112,4
Słowenia	1 100 104	809 206	73,6
Węgry	1 055 926	1 365 219	129,3
Włochy	6 138 854	5 454 756	88,9

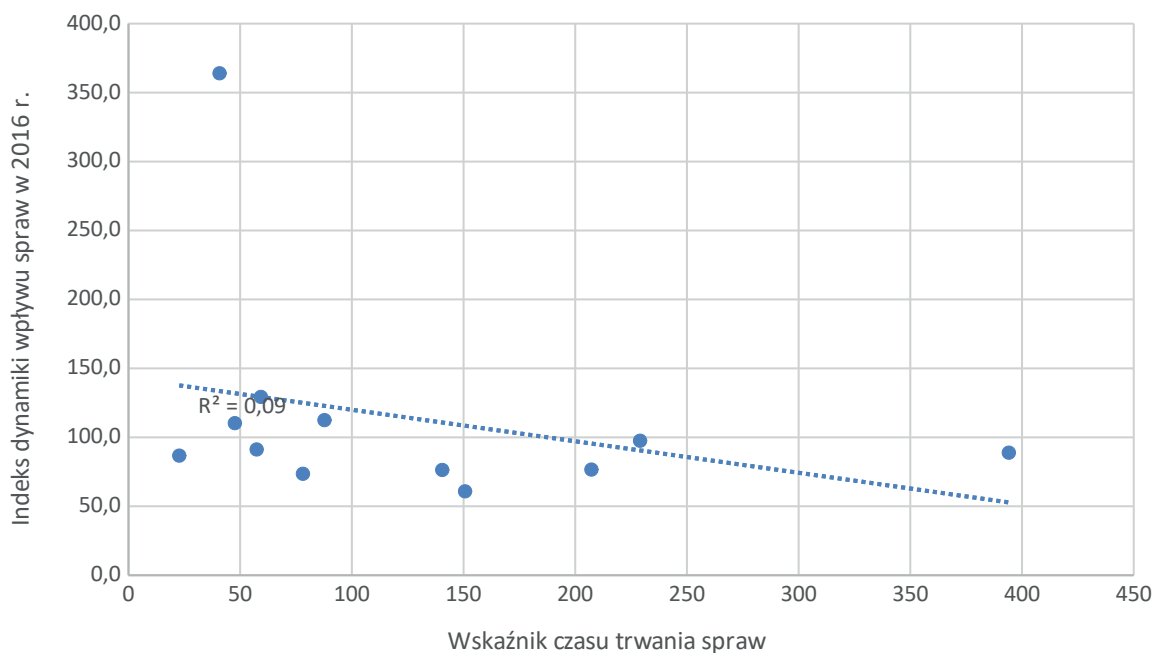
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Korelacja czasu trwania postępowania i indeksu dynamiki wpływu spraw w 2016 r. jest słaba (współczynnik Pearsona = -0,3). Na tej podstawie można stwierdzić, że zwiększanie się wpływu spraw nie przekładało się znacząco na czas trwania postępowań sądowych. Za wyjątek może posłużyć przykład Estonii, która w 2016 r. miała jeden z dwóch najniższych wyników czasu trwania sprawy (41 dni) spośród badanych państw, a także odnotowała największy progres w tym względzie od 2010 r. (zmniejszenie czasu postępowań o ok. 60%), jednakże jednocześnie w latach 2010–2016 wzrost wpływu spraw w tym państwie był największy na tle pozostałych 11 państw.

¹⁹ Dane OTC tylko dla spraw w I instancji.

²⁰ Dane OTC bez spraw z Sądu Najwyższego. Por. wyjaśnienie krajowego korespondenta: *Sąd Najwyższy zgromadził zbyt wiele nierozwiązanych spraw z czego 1/3 jest starsza niż 2 lata, więc wprowadzono pewne zmiany, dzięki którym osiągnięto postępy. W oryginale: Supreme court had accumulated too many unresolved cases and 1/3 of those older than 2 years so they have made some changes and achieved progress.*

Wykres 4. Indeks dynamiki wpływu spraw i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Liczbę spraw wpływających do sądów i zmiany w tym zakresie warto jednak analizować w odniesieniu do liczby sędziów te sprawy rozpatrujących. Inna jest bowiem sytuacja, gdy wraz z rosnącą liczbą spraw w sądach rośnie również zatrudnienie sędziów (oraz innych pracowników), a inna, gdy nie ulega ona zmianie, albo nawet spada. W kolejnym punkcie opracowania analizie poddano bardziej generalną kwestię – czy ogólne obciążenie sędziów wpływa na szybkość prowadzonych przez nich spraw. W tym miejscu zaś postawiono pytanie, czy zmiana (wzrost) liczby spraw wpływających do sądów w przeliczeniu na jednego sędziego wydłuża czas trwania spraw. W tym celu obliczono stosunek liczby wszystkich spraw wpływających w danym państwie (spraw każdego typu w sądach powszechnych i Sądzie Najwyższym) do liczby sędziów w tym kraju (łącznie, pracujących w sądach powszechnych i Sądzie Najwyższym). Dane te pokazują, że najbardziej obciążeni pracą (zarówno w 2010 jak i 2016 r.) byli sędziowie duńscy. Warto jednak zauważyć, że w badanym okresie wpływ spraw w przeliczeniu na jednego sędziego w Danii znacznie się zmniejszył. Wysoki wpływ spraw w przeliczeniu na jednego sędziego obserwujemy także w Austrii i, co ciekawe, w przypadku tego kraju w analizowanym okresie wskaźnik ten zmniejszył się najbardziej na tle pozostałych. Obciążenie sędziego pracą mierzone wpływem spraw najbardziej zwiększyło się w Estonii – trzyipółkrotnie. W Polsce na tle innych państw odnotowujemy duże obciążenie sędziów liczbą spraw, które w badanym okresie uległo jeszcze zwiększeniu.

Tabela 3. Wpływ spraw do sądów w I i II instancji oraz Sądu Najwyższego w przeliczeniu na sędziego w 2010 r. i 2016 r.

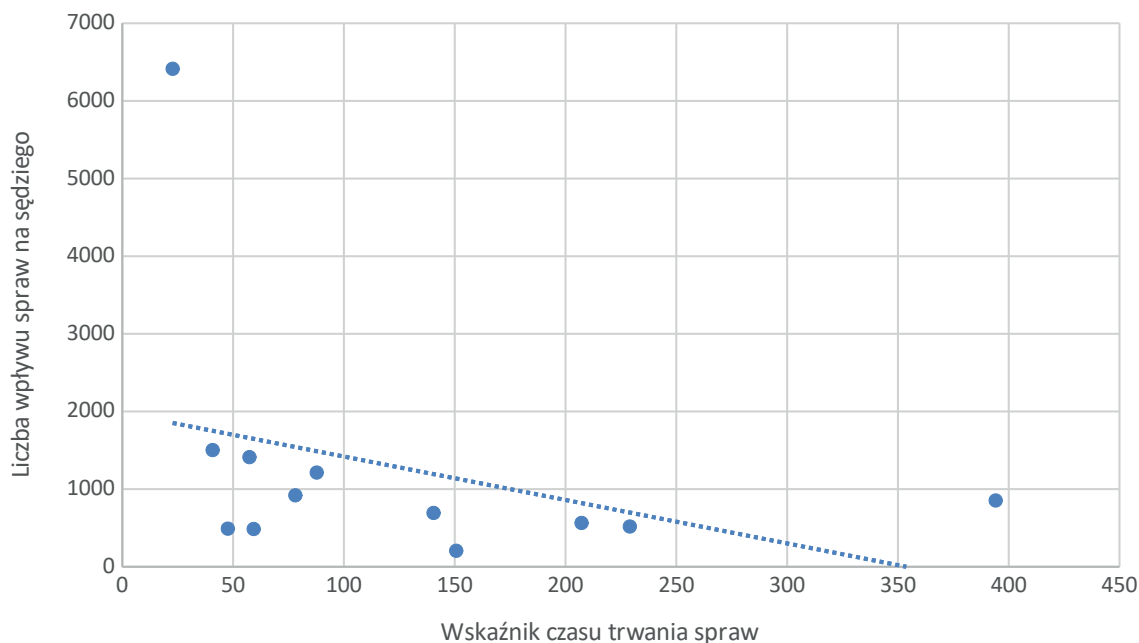
Państwo	2010	2016	Indeks dynamiki 2010-2016
Austria	2488	1411	56,7
Chorwacja	864	692	80,1
Dania	7397	6414	86,7
Estonia	428	1502	350,9
Francja	535	518	96,8
Hiszpania	842	564	67,0
Litwa	446	490	109,9
Łotwa	360	205	56,9
Polska	1013	1213	119,7
Słowenia	1074	920	85,7
Węgry	365	486	133,2
Włochy	923	853	92,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Czy jednak wzrost liczby spraw wpływających do sądów w przeliczeniu na jednego sędziego może być przyczyną zwiększania się czasu potrzebnego na rozpatrzenie jednej sprawy? Korelacja tych wskaźników jest umiarkowanie silna ale ujemna (współczynnik Pearsona = -0,4). Oznacza to, że w pewnym stopniu obciążenie sędziów liczbą wpływających spraw mogło przełożyć się na czas trwania postępowań, aczkolwiek w kontrintuicyjny sposób – w krajach, w których spadała liczba spraw wpływających rocznie przypadająca na jednego sędziego, przeciętny oszacowany czas postępowań był dłuższy.

Uwagę przykuwa odstający wynik dla Danii, w której w 2016 r. na tle pozostałych badanych państw sędziowie byli najmocniej obciążeni z tytułu wpływu spraw, a jednocześnie czas trwania spraw był najkrótszy.

Wykres 5. Liczba wpływu spraw w przeliczeniu na jednego sędziego w stosunku do wskaźnika czasu trwania spraw w 2016 r.



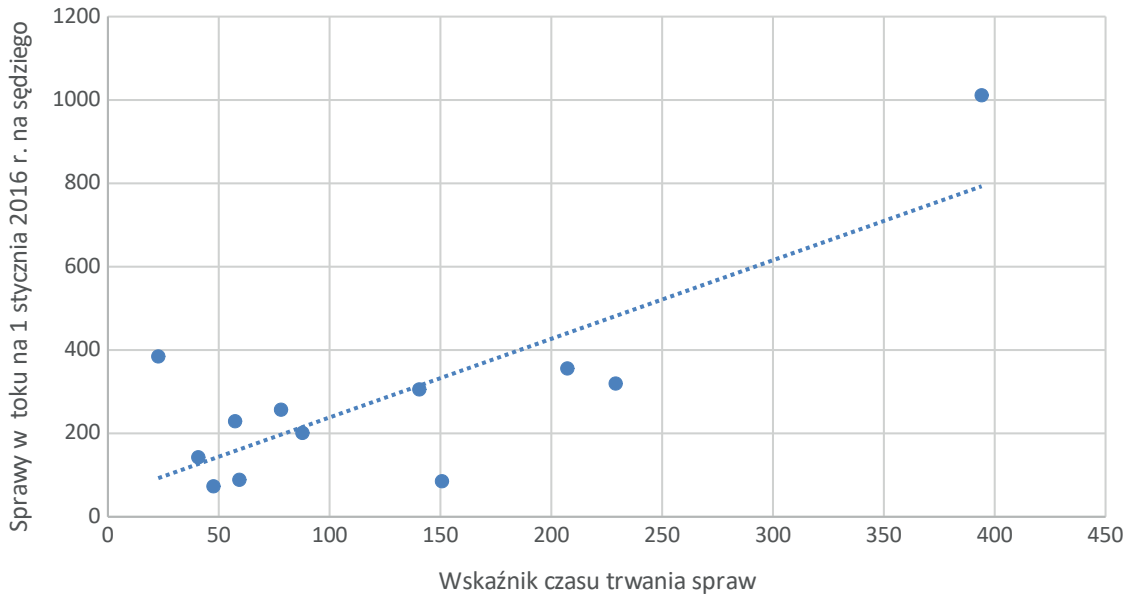
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

2.3. Obciążenie sędziów liczbą spraw do załatwienia

Obciążenie sędziów mierzone jedynie wskaźnikiem wpływu spraw nie wykazało silnego związku ze wskaźnikiem czasu trwania postępowań. Szybkość postępowań sądowych jest jednak uzależniona nie tylko od wpływu spraw w danym roku, ale także od liczby spraw cały czas rozpatrywanych, szczególnie zaś tych zaległych.

Okazuje się, że obciążenie sędziów sprawami pozostającymi w toku na początku roku miało silny związek z czasem trwania spraw w tym roku (współczynnik Pearsona= 0,8). Można powiedzieć, że im więcej w danym państwie pozostawało zaległości na koniec poprzedniego roku, tym dłużej w następnym roku trwał czas rozpoznania sprawy w sądzie.

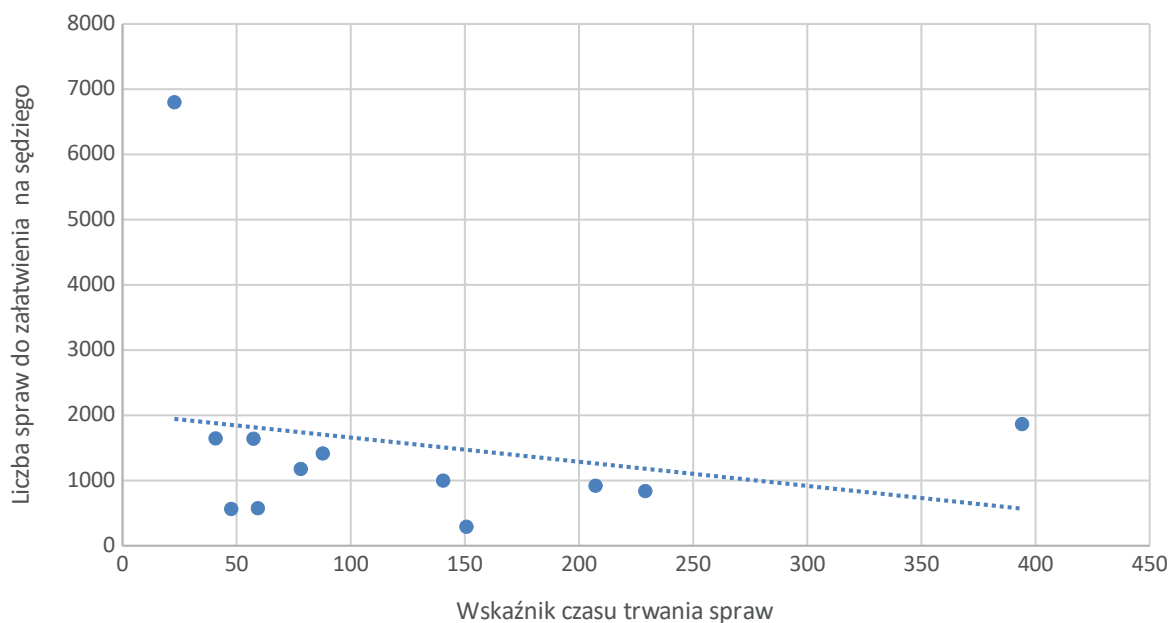
Wykres 6. Liczba spraw „w toku na 1 stycznia” w 2016 r. w przeliczeniu na jednego sędziego i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Co ciekawe, jak wykazała analogiczna analiza, obciążenie sędziów ogólną liczbą spraw do załatwienia – czyli łącznie pozostałościami z poprzedniego roku i wpływem z obecnego roku – nie miało istotnego znaczenia dla czasu trwania spraw w uwzględnionych badaniem państwach, korelacja między tymi wskaźnikami jest bowiem słaba (współczynnik Pearsona = -0,2).

Wykres 7. Liczba spraw do załatwienia (wpływ i pozostałość z poprzedniego roku) w przeliczeniu na sędziego i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

2.4. Budżet sądownictwa

W opracowaniach CEPEJ znajdziemy różne sposoby klasyfikowania i definiowania budżetu związanego z wymiarem sprawiedliwości. Generalnie autorzy raportów CEPEJ wyróżnili szerszą, ogólną kategorię budżetu wymiaru sprawiedliwości i węższe, m.in. budżet systemu prokuratury i budżet sądownictwa. Interesującą z punktu widzenia niniejszego opracowania jest właśnie kategoria „Budżet sądów” (*Court budget*), na którą składają się następujące kategorie wydatków:

1. **Wynagrodzenia** (brutto) całego personelu pracującego w sądach (sędziów i pozostałych pracowników), z wyłączeniem systemu prokuratury (i personelu zatrudnionego w prokuraturze). Kwota ta powinna obejmować całkowite koszty wynagrodzenia dla pracodawcy: jeżeli oprócz właściwego wynagrodzenia brutto pracodawca płaci także ubezpieczenia lub emerytury, należy uwzględnić te składki.
2. **„Komputeryzacja”**, tj. wszystkie wydatki na sprzęt, inwestycje, instalację, użytkowanie i utrzymanie systemów komputerowych (w tym wydatki na zewnętrzny personel techniczny).
3. **„Wydatki wymiaru sprawiedliwości”** poniesione przez państwo (lub system wymiaru sprawiedliwości) odnoszą się do kwot, które sądy powinny wypłacić w ramach postępowania sądowego, takich jak wydatki poniesione na opinie biegłych lub tłumaczy sądowych. Wszelkie wydatki, które strony ostatecznie pokryją (np. indywidualne koszty ekspertów i tłumaczy, które zostaną zwrócone do budżetu sądu lub opłaty sądowe i podatki zapłacone na pokrycie kosztów sądowych), powinny zostać wykluczone. W tym miejscu również nie należy podawać kwoty wypłat za pomoc prawną.
4. **Budżet budynków sądowych**, tj. wszystkie koszty związane z utrzymaniem i eksploatacją budynków sądowych (koszty wynajmu, energii elektrycznej, bezpieczeństwa, czyszczenia, konserwacji itp.).
5. Koszty związane z **inwestycjami w nowe budynki** sądowe (budowa nowych, albo zakup istniejących budynków).
6. Roczny budżet publiczny przeznaczony na **szkolenia**, tj. na wszystkie szkolenia bezpośrednio opłacone przez sądy dla sędziów i personelu pozasądowego, z wyłączeniem systemu prokuratury (oraz pracowników pracujących dla prokuratury). Nie obejmuje budżetu oddzielnej publicznej instytucji szkoleniowej dla sędziów.
7. **Inne** wydatki, których nie można zapisać w powyższych kategoriach.

Budżet ten nie może obejmować w szczególności:

- budżetu systemu prokuratorskiego;
- budżetu na pomoc prawną (*legal aid*);
- budżetu na system więzienny i system probacji;

- budżetu na działania Ministerstwa Sprawiedliwości (lub każdej innej instytucji (władzy wykonawczej lub ustawodawczej), która zajmuje się wymiarem sprawiedliwości);
- budżetu na działalność innych instytucji (innych niż sądy) przy Ministerstwie Sprawiedliwości;
- budżetu ochrony sądowej młodzieży (pracownicy socjalni itp.);
- budżetu sądów konstytucyjnych;
- budżetu Wysokiej Rady Sądownictwa (lub podobnego organu władzy sądowniczej);
- rocznego dochodu z opłat sądowych lub podatków otrzymywanych przez państwo.

Jeżeli w danym państwie nie było możliwości rozdzielenia kwot budżetu sądu od budżetów prokuratury i pomocy prawnej, CEPEJ przewidział wspólną kategorię tych trzech grup wydatków nazwaną „Budżet systemu sądownictwa” (*Judicial System budget*). Nazwa ta jest poniekąd myląca, ale umożliwia rozróżnienie od jeszcze szerszej kategorii – budżetu wymiaru sprawiedliwości, który będzie obejmował m.in. wydatki na więziennictwo. Zatem w kwotach tej kategorii zawierają się wszystkie wydatki wymienione w „Budżecie sądów” łącznie z wydatkami na pomoc prawną i system prokuratury.

Taka sytuacja dotyczy Austrii, w której budżet sądów nie jest oddzielony od budżetu prokuratury i pomocy prawnej, a więc dla tego kraju dysponujemy jedynie łączną kwotą budżetu zawartą w kategorii „Budżet systemu sądownictwa”.

Niezależnie od rodzaju definicji budżetu, widać, że w przeliczeniu na liczbę spraw wpływających do sądów danego państwa, największa kwota na jedną taką sprawę była przeznaczana we Francji i w Hiszpanii. Najmniejsze kwoty na jedną sprawę były przeznaczane w Estonii, Polsce i Danii.

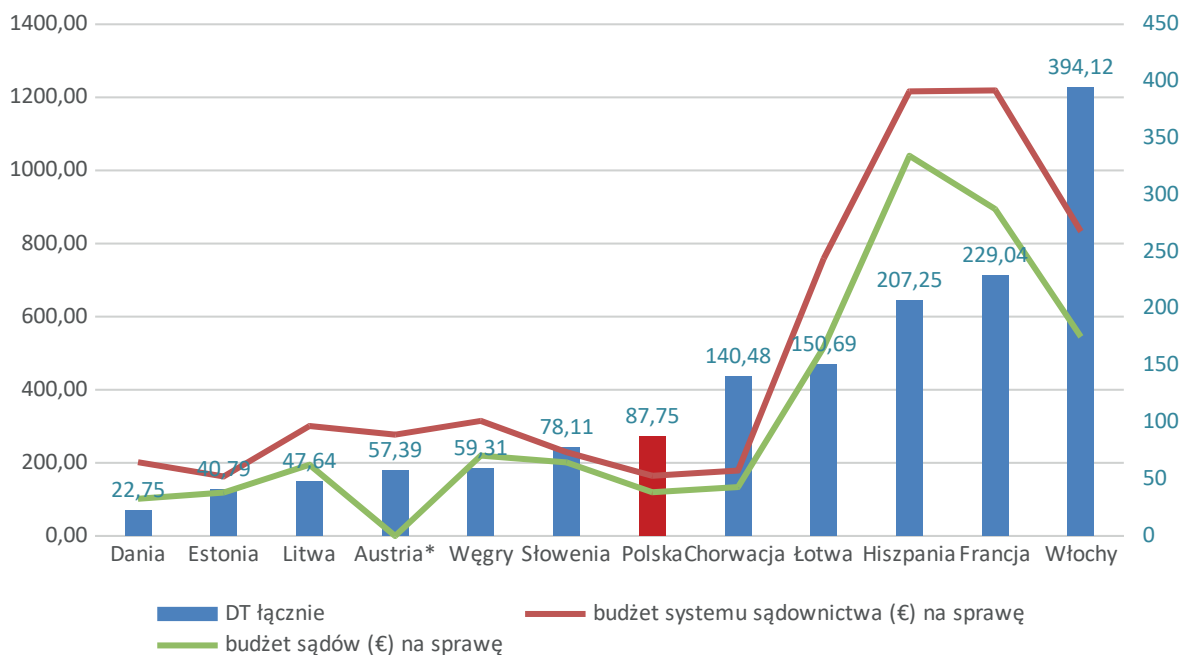
Tabela 4. Wydatki budżetowe w przeliczeniu na jedną sprawę wpływającą, ogółem w 2016 r. (€).

Państwo	Budżet sądów	Budżet systemu sądownictwa
Austria	–	277,13
Chorwacja	133,73	178,84
Dania	101,55	201,76
Estonia	118,60	162,69
Francja	894,24	1218,80
Hiszpania	1039,97	1216,16
Litwa	194,65	300,74
Łotwa	516,28	758,84
Polska	119,44	164,53
Słowenia	201,10	229,01
Węgry	219,67	314,67
Włochy	544,68	833,11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Jak widać na wykresie ósmym, państwa o wysokich wskaźnikach czasu trwania spraw (Hiszpania, Francja), dysponowały jednocześnie najwyższymi kwotami budżetu systemu sądownictwa i samych sądów w przeliczeniu na sprawę.

Wykres 8. Budżet sądów i systemu sądownictwa w przeliczeniu na jedną sprawę wpływającą i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.

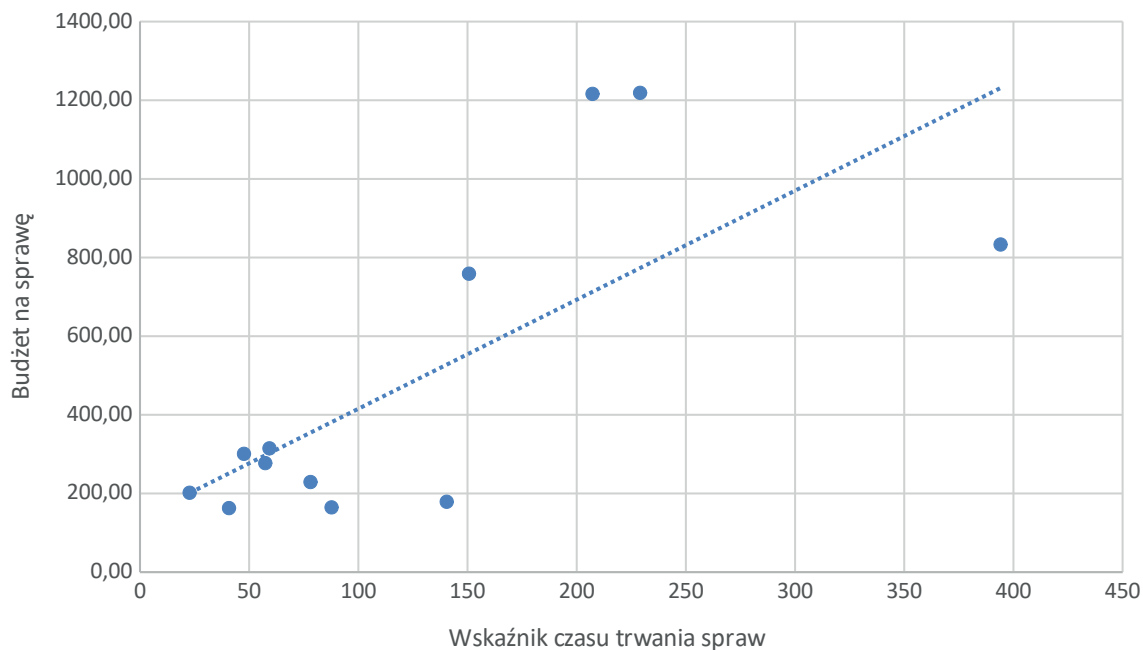


* W Austrii brak danych w kategorii „budżet sądów”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Obserwacja możliwego wpływu wielkości budżetu sądów na szybkość trwania postępowań odbiega od spodziewanego rezultatu. Okazuje się, że istnieje silna korelacja (współczynnik Pearsona = 0,7) sugerująca, że w państwach o wyższym budżecie sądów i całego systemu sądownictwa w przeliczeniu na jedną sprawę, szacowany czas trwania sprawy był dłuższy. Taki sam rezultat uzyskamy przy uwzględnieniu wskaźnika „budżetu sądów” – współczynnik korelacji Pearsona = 0,7. W państwach, w których wskaźnik czasu trwania sprawy był najwyższy – Włochy, Francja i Hiszpania – także środki budżetowe systemu sądownictwa były najwyższe spośród badanych państw.

Wykres 9. Budżet systemu sądownictwa w przeliczeniu na jedną sprawę wpływającą i wskaźnik czasu trwania spraw w 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Podobny wynik otrzymamy, używając za wskaźnik kwotę budżetu systemu sądownictwa w przeliczeniu na jedną sprawę do załatwienia w 2016 r. (łącznie wpływ i pozostałości z poprzedniego roku – współczynnik korelacji Pearsona= 0,6).

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych analiz można wskazać, że największy wpływ na szybkość rozstrzygnięcia spraw w sądach ma (mała) liczba zaległych spraw pozostających do rozpoznania na początku roku. Pozostałe rozpatrywane czynniki (liczba sędziów i urzędników, zwiększanie się wpływu spraw, obciążenie sędziów liczbą spraw do rozpoznania, budżet sądownictwa) wykazywały bardzo słaby, albo nawet kontrintuicyjny związek z przeciętnym czasem trwania spraw sądowych w danym państwie.

Próba scharakteryzowania sprawności polskiego sądownictwa na tle wymiarów sprawiedliwości innych państw europejskich jest niezwykle trudnym zadaniem, z co najmniej dwóch przyczyn. Po pierwsze, porównania międzynarodowe są obarczone wieloma utrudnieniami na poziomie (1) zbierania danych, (2) ich ujednolicania i sprowadzania „do wspólnego mianownika” oraz (3) interpretacji, przy której należy uwzględniać indywidualne uwarunkowania charakterystyczne dla danego państwa. Po drugie, sprawność i szybkość postępowania sądowego, niezależnie od kraju, zależy od wielu różnych czynników, takich jak: kognicja sądów, warunki pracy sędziów (m.in. dostęp do biegłych sądowych czy asystentów, stabilność prawa), a także charakter i złożoność spraw do rozpoznania. Ostatni czynnik jest zaś niezwykle trudny do empirycznego, a szczególnie ilościowego opisanie. Wszystkie te trudności mogły także znaleźć odzwierciedlenie w opisywanych w niniejszym opracowaniu, niekiedy nieoczywistych i niejednoznacznych, wynikach analiz. Niewątpliwie jednak próby „zmierzenia” wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa, a także szybkości i efektywności postępowania sądowych są bardzo istotne i mogą dostarczać kluczowej wiedzy dla rzetelnych diagnoz i trafnych reform podejmowanych w tej ważnej sferze działania państwa.

