



Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań vol. 2

Bilans efektów reform wymiaru sprawiedliwości w latach 2017-2019

Bogna Kociołowicz-Wiśniewska | Bartosz Pilitowski

Fundacja Court Watch Polska | Toruń 2019

Spis treści

Najważniejsze wnioski (Executive Summary)	2
Idea powstania raportu	3
Struktura i metodologia raportu	4
Sprawiedliwość	5
Odwołania od wyroków	5
Rzetelność procesów	6
Dostępność wymiaru sprawiedliwości	8
Dostępność profesjonalnej pomocy prawnej	9
Dostępność informacji w Internecie	9
Niezawisłość	11
Konkursy na wolne stanowiska sędziowskie	11
Presja na sędziów	13
Orzeczenia sądów dyscyplinarnych	16
Wynagrodzenia sędziów	17
Bezstronność	19
Europejski Sondaż Społeczny	19
Badania CBOS	20
Badania Eurostatu	21
Niezależność	23
Badania Stowarzyszenia „Iustitia”	23
Badania CBOS	25
Badania World Justice Project	26
Badania Światowego Forum Ekonomicznego	26
Jawność	28
Efektywność	28
Źródła danych	33
Spis wykresów	35
O Fundacji Court Watch Polska	36

Najważniejsze wnioski (Executive Summary)

Badania empiryczne dotyczące stanu polskiego sądownictwa nie przynoszą obrazu zapaści niezależnego wymiaru sprawiedliwości w naszym kraju, ale pokazują znaczące obniżenie standardu w wielu obszarach i nie pozostawiają wątpliwości, że dotychczasowy bilans społecznych efektów zmian w wymiarze sprawiedliwości wprowadzanych przez rząd Zjednoczonej Prawicy i Prezydenta Andrzeja Dudę jest negatywny.

W ciągu dwóch lat od publikacji poprzedniego raportu „Ocena polskiego sądownictwa na podstawie badań” i rozpoczęcia procesu reform:

1. Nadal większość Polaków uważa, że najważniejszym zadaniem do zrealizowania w domenie wymiaru sprawiedliwości jest usprawnienie pracy sądów.
2. Pomimo pogorszenia się obiektywnego wskaźnika długości czasu rozpatrywania spraw, poprawiły się subiektywne oceny sprawności pracy sądów cywilnych.
3. W sposób znaczący obniżyły się subiektywne oceny niezależności sądownictwa oraz w mniejszym stopniu także rzetelności procesów oraz niezawisłości i bezstronności sędziów.
4. Zaufanie do sądów jest wciąż nieco wyższe niż kilka lat temu, ale nie tak wysokie jak w roku 2016, czyli tuż przed zmianami.
5. Jednocześnie aż o ¼ spadł w ciągu dwóch lat wskaźnik apelacji od wyroków sądów cywilnych i gospodarczych, co może oznaczać, że osoby stykające się z sądami bezpośrednio oceniają ich pracę bardziej pozytywnie.
6. Pomimo bardzo kontrowersyjnego sposobu powołania nowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, brak do tej pory jednoznacznych dowodów na używanie instrumentarium państwa do wpływania na wyniki konkretnych spraw.
7. Proces awansowania sędziów wciąż nie opiera się na obiektywnych przesłankach i jest mało transparentny, tworząc warunki do nieuprawnionego wpływu na sędziów i na obsadzanie kluczowych stanowisk sędziowskich.

Idea powstania raportu

W styczniu 2017 roku **Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro** w obecności ówczesnej **Prezes Rady Ministrów Beaty Szydło** zaprezentował listę założeń **reformy sądownictwa** składającą się z 21 punktów. Obejmowały one zarówno zagadnienia związane z ustrojem sądów powszechnych, procedurą w sprawach cywilnych, jak i mające znaczenie dla tego, kto będzie w Polsce zostawał sędzią: zmiany w ustawach o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Ocena zasadności i skuteczności zmian wymaga regularnych badań reformowanych obszarów. Dlatego w maju 2017 roku opublikowaliśmy pierwszy raport „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań” zbierający w jednym miejscu dane o stanie realizacji prawa do sądu w Polsce przed rozpoczęciem reform. Miał on być „raportem zerowym” – dokumentującym stan rzeczy przed wdrożeniem zapowiadanych zmian. Przygotowując go nie mieliśmy jeszcze świadomości jak daleko idące będą to zmiany. W lipcu tego samego roku ujrzały światło dzienne projekty ustaw nie tylko o Krajowej Radzie Sądownictwa i ustroju sądów powszechnych, ale także Sądzie Najwyższym – wywołując falę protestów społecznych na ulicach wielu miast w Polsce. Udało się doprowadzić do zawetowania przez **Prezydenta Andrzeja Dudę** dwóch z nich: ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Chociaż zrezygnowano z najbardziej kontrowersyjnych przepisów, ustawy o zbliżonej treści weszły w życie kilka miesięcy później, zapoczątkowując próbę wprowadzenia zmian w organizacji polskiego sądownictwa o skali niespotykanej od kilkadziesiąt lat.

Po dwóch latach przyszedł czas na pierwsze porównania i poszukiwania odpowiedzi, jak zmiany przeprowadzone w 2017 roku przełożyły się na realizację prawa do sądu w Polsce. Czas w którym przygotowaliśmy nową edycję raportu zbiegł się w czasie z odwołaniem w atmosferze skandalu sędziego **Łukasza Piebiaka** z funkcji wiceministra sprawiedliwości. Nie tylko firmował swoją osobą pakiet zmian ustrojowych, ale także był osobistym promotorem i co najmniej współautorem wielu odważnych pomysłów w szerokim obszarze cywilnego i gospodarczego. Te jednak zostały opracowane i przyjęte przez Sejm dopiero niedawno, a więc nie miały szans żeby wpłynąć na wyniki badań, które zebraliśmy w raporcie. Co innego przywrócenie inkwizycyjnego modelu postępowania karnego oraz zmiany w organizacji i kierownictwie prokuratury. Te z pewnością zdążyły odcisnąć już swoje piętno na wielu przywoływanych wskaźnikach.

Kilka tygodni temu została podpisana przez Prezydenta RP najpoważniejsza od lat nowelizacja Kodeksu Postępowania Cywilnego. Jej wdrożenie ma w zamyśle twórców

przynieść znaczne przyspieszenie postępowań, a także spadek ich liczby, choćby za sprawą podniesienia opłat. O ile pozbawiona oryginalnego promotora reforma procedury cywilnej będzie kontynuowana, oszacowanie jej wpływu na realizację w Polsce prawa do sądu będzie możliwe najwcześniej za dwa-trzy lata. W tym okresie planujemy publikację kolejnej edycji raportu „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań”.

Struktura i metodologia raportu

Niniejszy raport – analogicznie do opracowanego przed dwoma laty, koncentruje dane empiryczne dotyczące różnych aspektów funkcjonowania sądów w celu uzyskania możliwie najpełniejszej oceny realizacji prawa do sądu w Polsce. Struktura raportu ponownie nawiązuje do treści art. 45 Konstytucji RP, wedle którego zgłaszając sprawę do sądu powinniśmy liczyć na jego niezależność, niezawisłość i właściwość, a także na sprawiedliwe, jawne i sprawne rozpatrzenie sprawy.

Dane urzędowe często nie dostarczają wystarczających informacji do stawiania adekwatnych diagnoz, ponieważ są zbierane z perspektywy instytucji, a nie odbiorców ich usług, czy pełnionej przez te instytucje funkcji społecznej. Dlatego w pierwszej kolejności sięgamy po wyniki badań niezależnych organizacji: World Justice Project, European Social Survey, Światowego Forum Ekonomicznego, a także rodzimych badań Centrum Badania Opinii Społecznej, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, czy *last but not least* badań własnych Fundacji Court Watch Polska. Ponadto wykorzystujemy dane urzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej.

Raport nie służy analizie i opiniowaniu zmian w przepisach, rozwiązaniach organizacyjnych, czy personalnych. Jego wyłącznym celem jest próba oceny jak te działania przełożyły się na realizację w Polsce prawa do sądu w świetle danych empirycznych.

Sprawiedliwość

Na gruncie nauk prawnych sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy związane jest najczęściej z przestrzeganiem zasad: bezstronności i niezawisłości sądu, równości stron oraz prawa do obrony, w którym zawiera się prawo do przedstawienia własnych argumentów, konfrontacji z argumentami drugiej strony, a także prawo do pomocy prawnej¹. W takim ujęciu procesy oceniane są przez sądy wyższych instancji. Żeby miały jednak ku temu okazję, najpierw zastrzeżenia do sprawiedliwości wyroku musi zgłosić któraś ze stron i się od niego odwołać.

Odwołania od wyroków

Odwołanie od wyroku stanowi wyraźny sygnał przekonania strony (lub stron) o niesprawiedliwym charakterze wyroku. O ile nie każdy, kto uważa dane orzeczenie za niewłaściwe gotów jest wnieść odwołanie do wyższej instancji, trudno wyobrazić sobie, aby ktokolwiek podejmował wysiłek zmiany wyroku, który uważa za sprawiedliwy. Na 980 tys. wyroków wydanych w 2018 roku przez sądy pierwszej instancji w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych, do sądów drugiej instancji wpłynęło ponad 100 tys. apelacji do wyroków w tych kategoriach spraw. Proporcja apelacji do wyroków wyniosła więc 10% i jest o ¼ niższa niż 2 i 5 lat temu – wyniosła wtedy 13%. Jedynie w przypadku poważniejszych spraw gospodarczych zaobserwowaliśmy stosunkowo niewielki wzrost odsetka odwołań od wyroków (+5 punktów procentowych).

Podobnie jak poprzednio, kategorią spraw, w których odwołania składane są najczęściej, są sprawy gospodarcze rozpoznawane w I instancji przez sądy okręgowe. Odsetek wniesionych apelacji wyniósł w ich przypadku blisko 44%. Ponownie zwracamy uwagę, że przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać raczej w relatywnie wysokiej wartości przedmiotu sporu niż w szczególnym braku zaufania do rzetelności wydziałów gospodarczych sądów okręgowych.

Chociaż wskaźnik stabilności, czyli proporcja odwołań oddalonych do wszystkich tego typu spraw się nieco pogorszył (więcej wyroków jest uchylanych lub zmienianych przez sądy II instancji), to nadal jest on zbliżony dla wszystkich typów spraw wybranych do analizy. Po raz kolejny zdaje się potwierdzać nieformalna reguła, wedle której uwzględniana jest co trzecia apelacja – niezależnie od tego jak duży jest ich wpływ. Tym

¹ Morawski, Lech. 2012. *Wstęp do prawoznawstwa*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”, s. 33.

bardziej cieszy fakt, że odsetek wyroków, od których strony nie wniosły odwołania, w ciągu ostatnich dwóch lat znacząco wzrósł.

Tabela 1. Proporcja złożonych apelacji do wydanych wyroków w procesach cywilnych i gospodarczych w roku 2018

Typ sprawy i sądu I instancji: SR = Sądy Rejonowe SO = Sądy Okręgowe	Załatwionych spraw w I instancji	Wpływ odwołań do sądu II instancji	Proporcja apelacji do wydanych wyroków	Wskaźnik stabilności
Cywilne SR	680 469	62 302	9,1%	61,9 %
Gospodarcze SR	154 149	16 984	11,0%	63,9 %
Cywilne SO	130 275	14 483	11,1%	55,4 %
Gospodarcze SO	14 544	6 395	43,9%	58,1 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości

Rzetelność procesów

Abyśmy mieli szansę na sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy, spełnionych musi być szereg warunków brzegowych. Uwzględnia je „Rule of Law Index” opracowywany przez organizację World Justice Project. Jest to ranking praworządności, w którym dużo miejsca poświęcono wymiarowi sprawiedliwości. Ostateczna pozycja w rankingu oraz wartości wskaźników ustalane są na podstawie badania kwestionariuszowego wylosowanych gospodarstw domowych (1000 osób) oraz lokalnych ekspertów (300 osób). Przypomnijmy, że im bardziej wartość wskaźnika zbliża się do 1, tym lepsza ocena danego aspektu praworządności. W porównaniu z analogicznym badaniem, które przywołyaliśmy w ostatniej edycji raportu (dane z 2016 r. podajemy w nawiasach), odnotowujemy spadek wartości większości szczegółowych wskaźników praworządności w Polsce.

Najpoważniejsze spadki odnotowano w innych obszarach funkcjonowania państwa niż wymiar sprawiedliwości. Na identycznym poziomie utrzymały się wartości wskaźników braku korupcji oraz egzekucji prawa, nieco wyżej oceniono poziom porządku i bezpieczeństwa, przy czym nie wpłynęło to dodatnio na ostateczną pozycję w rankingu Polski. Spadek zawdzięczamy rozrostowi kompetencji rządu oraz zmniejszeniu się przejrzystości administracji i poziomu przestrzegania praw człowieka. Brakuje nam sporo do wyników nie tylko krajów Europy Północno-Zachodniej, ale także np. Estonii zajmującej

obecnie 10 miejsce w globalnym rankingu – lepsze nawet od krajów systemu *common law*, które w zestawieniu World Justice Project wcale nie są prymusami. Nadal wyprzedzamy Włochy, Grecję, Rumunię oraz znajdujące się znacznie niżej Węgry i Bułgarię. Jednak w ciągu trzech ostatnich lat przegoniła nas w rankingu Hiszpania, Portugalia i Słowenia.

Tabela 2. Polska w rankingu praworządności World Justice Project 2019 (w nawiasach podano wartości wskaźników i pozycje w rankingu z 2016)

Obszar badania	Polska w rankingu państw rozwiniętych	Polska w rankingu globalnym	Wartość wskaźnika
ograniczenie kompetencji rządu	21/24 (19/24) ↓	50/126 (28/113)	0,58 (0,68) ↓
brak korupcji	14/24	21/126 (21/113)	0,73
przejrzystość administracji	19/24 (14/24) ↓	30/126 (16/113)	0,63 (0,72) ↓
przestrzeganie praw człowieka	21/24 (18/24) ↓	38/126 (26/113)	0,66 (0,74) ↓
porządek i bezpieczeństwo	12/24	19/126 (19/113)	0,86 (0,85) ↑
egzekucja prawa	18/24 (16/24) ↓	30/126 (27/113)	0,62
karny wymiar sprawiedliwości	17/24 (15/24) ↓	25/126 (27/113)	(0,64) 0,66 ↓
cywilny wymiar sprawiedliwości	18/24 (13/24) ↓	31/126 (20/113)	(0,61) 0,69 ↓

Każdy z zaprezentowanych powyżej obszarów praworządności definiowany jest przez szereg szczegółowych wskaźników, których ocena składa się na jego ostateczny wynik. Spadki wartości wskaźników, a więc gorszą niż dwa lata temu ocenę obserwujemy nie tylko w obszarze ingerencji rządu w wymiar sprawiedliwości, ale także efektywności systemu korekcyjnego, efektywności śledztw, terminowości orzeczeń w sprawach karnych czy braku dyskryminacji. Znacząco spadł wskaźnik rzetelności postępowań karnych, będący papierkiem lakmusowym stanu praworządności. Badani eksperci i mieszkańcy największych polskich miast biorący udział w badaniu nieco lepiej ocenili terminowość spraw cywilnych, efektywność alternatywnych metod rozwiązywania sporów cywilnych

oraz brak korupcji w sprawach karnych (w sprawach cywilnych nie odnotowano w tym zakresie żadnej zmiany)².

Tabela 3. Wartości wskaźników World Justice Project 2019 dla polskiego wymiaru sprawiedliwości (w nawiasach podano wartości wskaźników z 2016)

Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych	Wartość wskaźnika	Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych	Wartość wskaźnika
Dostępność i finansowa przystępność	0,62 (0,63) ↓	Efektywność śledztw	0,53 (0,56) ↓
Brak dyskryminacji	0,79 (0,81) ↓	Brak dyskryminacji	0,63 (0,66) ↓
Brak korupcji	0,77	Brak korupcji	0,8 (0,77) ↑
Brak nieuzasadnionej zwłoki	0,37 (0,34) ↑	Terminowość i efektywność orzeczeń	0,57 (0,64) ↓
Brak niedopuszczalnego wpływu rządowego	0,5 (0,7) ↓	Brak niedopuszczalnego wpływu rządowego	0,5 (0,8) ↓
Skuteczność egzekwowania prawa	0,59 (0,6) ↓	Efektywny system korekcyjny	0,6 (0,71) ↓
Niezależność i efektywność alternatywnych metod rozwiązywania sporów	0,81 (0,79) ↑	Rzetelność procesu sądowego	0,64 (0,71) ↓

Dostępność wymiaru sprawiedliwości

Wspomniana wcześniej organizacja World Justice Project opracowała miniraporty dotyczące dostępności wymiaru sprawiedliwości w 101 krajach. Z opracowania dotyczącego naszego kraju wynika, że co czwarty Polak w ciągu ostatnich dwóch lat zetknął się z jakimś problemem natury prawnej. 77% było pewnych rzetelnego i sprawiedliwego procesu, 66% wiedziało, gdzie zwrócić się po pomoc, z kolei 51% było przekonanych o możliwości uzyskania fachowej pomocy. Ostatecznie z pomocy skorzystało 23% badanych, przy czym w 67% przypadków była to porada przyjaciela lub

² World Justice Project. 2019. *Rule of Law Index*, https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

członka rodziny, profesjonalna porada prawna uzyskała 33% wskazań, jedynie w 16% przypadków badani zdecydowali się skierować sprawę do sądu lub na policję³.

Niezależnie od wyniku postępowania 74% respondentów było przekonanych, że przebiegło ono w sposób właściwy i sprawiedliwy. Rozwiązanie sprawy zajęło badanym średnio 3,8 miesiąca. 11% badanych wskazało, że zgromadzenie funduszy na rozwiązanie sprawy było dla nich trudne lub wręcz niemożliwe. 20% respondentów skarżyło się na negatywne konsekwencje swojej sytuacji: wskazywano na kłopoty ze zdrowiem (13%), problemy ekonomiczne (6%), problemy w relacjach z rodziną i bliskimi (6%), nadużywanie alkoholu lub narkotyków (3%)⁴.

Dostępność profesjonalnej pomocy prawnej

Dostępność profesjonalnej pomocy prawnej stanowi jeden z elementów składających się na gwarancję sprawiedliwego procesu. W poprzednim raporcie zwracaliśmy wtedy uwagę, że według danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) proporcja środków przeznaczanych na pomoc prawną względem całokształtu wydatków na sądownictwo w Polsce jest jedną z najniższych wśród krajów Rady Europy. Obecnie stosunek ten wynosi 3,3% i choć nadal nie jest to wynik imponujący, w porównaniu z 1,3%, o których informowaliśmy przed dwoma laty, tendencja jest pozytywna. Pod względem odsetka środków przeznaczanych na pomoc prawną w ramach budżetu przewidzianego dla wymiaru sprawiedliwości nadal przoduje Zjednoczone Królestwo: Anglia i Walia (39%) oraz Irlandia Północna (35,1%). Spośród krajów kontynentalnej Europy ponownie najwyższy wynik osiągnęły Norwegia (38%), Szwecja (28%), Holandia (22%) oraz Finlandia (21,2%)⁵.

Dostępność informacji w Internecie

Dostępność informacji dotyczących wymiaru sprawiedliwości to kolejny element mający znaczenie dla subiektywnego poczucia sprawiedliwości. Znajomość reguł, którymi rządzi się sądownictwo pozwala podejmować efektywne działania i kontrolować bieg własnej sprawy, co przekłada się na zminimalizowanie stresu i innych niedogodności. Z tego względu obywatele powinni mieć dostęp do przystępnej i wyczerpującej wiedzy a temat

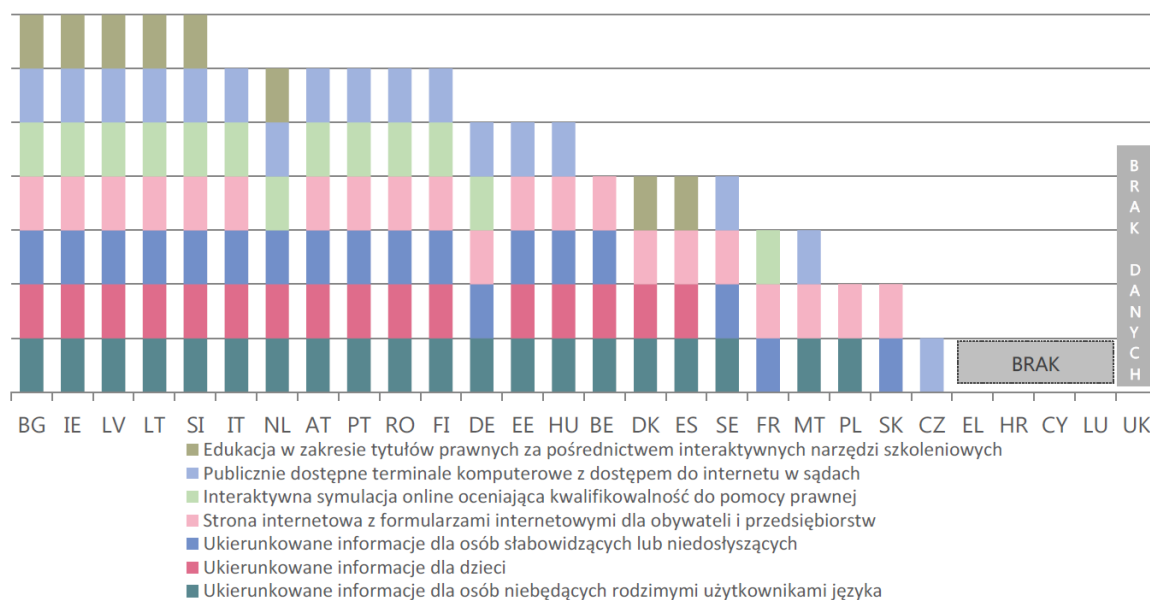
³ Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną formę pomocy.

⁴ World Justice Project. 2019. *Global Insights on Access to Justice*, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP%20Access%20to%20Justice-Online%20Version%20%281%29.pdf>

⁵ The European Commission for the Efficiency of Justice. 2018. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

funkcjonowania nie tylko wymiaru sprawiedliwości, ale i wszystkich instytucji publicznych.

Wykres 1. Dostępność informacji dotyczących systemu sądowego w Internecie dla ogółu społeczeństwa



Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.

Pod względem zróżnicowania informacji dotyczących systemu sądowego dostępnych online, w porównaniu z krajami Unii Europejskiej Polska plasuje się blisko końca skali. Według danych Komisji Europejskiej, na stronach internetowych poświęconych polskiemu sądownictwu znajdziemy formularze internetowe dla obywateli i przedsiębiorstw oraz ukierunkowane informacje dla osób niebędących rodzimymi użytkownikami języka. Najbardziej bogate są pod tym względem treści udostępniane Bułgarii, Irlandii, Litwie, Łotwie i Słowenii. Zawierają nie tylko te same elementy, co strony polskie, ale także informacje dla dzieci, dla osób słabowidzących lub niedosłyszących, narzędzia szkoleniowe czy symulacje kwalifikowalności do pomocy prawnej. W sądach udostępniane są także terminale z dostępem do Internetu⁶. Warto zauważyć, że nie wskazano na dostosowanie polskich stron internetowych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami wzroku lub słuchu, co stanowi wymóg ustawy.

⁶ The European Commission for the Efficiency of Justice. 2018. *European judicial systems. Efficiency and quality of justice*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

Niezawisłość

W poprzedniej edycji raportu „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań” szeroko przywoływaliśmy badania Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), które szczegółowo odnosiły się do postrzegania własnej niezawisłości przez sędziów. Niestety, ze względu na zawieszenie członkostwa Krajowej Rady Sądownictwa w ENCJ, badanie nie zostało w Polsce powtórzone⁷. W międzyczasie przeprowadzonych zostało jednak w Polsce szereg badań odnoszących się do poruszanej w kwestionariuszach ENCJ problematyki gwarancji niezawisłości sędziów.

Konkursy na wolne stanowiska sędziowskie

Transparentność i obiektywizm procedury powoływania i awansowania sędziów wpływa pozytywnie na ich niezawisłość. Przejrzystość i oparcie decyzji o powołaniu kogoś na sędziego na obiektywnych kryteria utrudnia nieuprawniony wpływ na ten wybór przez rozmaite grupy interesu i umieszczanie w szeregach sędziów osób zależnych od tychże grup. Takie same cechy powinien mieć proces awansowania, ponieważ od zajmowanego w hierarchii sądownictwa stanowiska zależą zarobki, prestiż oraz warunki pracy sędziego. Możliwość wpływu na awans sędziego otwiera drogę do wpływu, a nawet korumpowania sędziów. Stąd brak zaufania do tej procedury jest ważnym sygnałem o możliwym zagrożeniu dla sędziowskiej niezawisłości.

W poprzednim raporcie zwracaliśmy uwagę na to, że badani przez ENCJ sędziowie wykazują ograniczone zaufanie do tego w jaki sposób przeprowadzane są konkursy na wolne stanowiska sędziowskie. Tylko co trzeci badany sędzia zgadzał się ze stwierdzeniem, że awans zależy wyłącznie od merytorycznych i obiektywnych przesłanek. Stan ten utrzymywał się mimo, że decyzje o awansach były pozostawione w rękach środowiska sędziowskiego. To ono oceniało, opiniowało kandydatów oraz faktycznie kontrolowało procedurę poprzez wybór większości członków Krajowej Rady Sądownictwa – konstytucyjnego organu mającego wyłączność na przedstawianie Prezydentowi kandydatów do powołania lub awansowania na stanowisko sędziowskie. Pod koniec 2017 roku nastąpiła zmiana sposobu wyboru większości członków Rady. Zasiadających w niej 15 członków będących sędziami wybrał parlament zwykłą większością głosów.

⁷ Zob. ENCJ *suspends Polish National Judicial Council – KRS*. <https://www.encj.eu/node/495>

Fundacja Court Watch Polska przeprowadziła dwa cykle monitoringu konkursów na wolne stanowiska sędziowskie – najpierw przeprowadzonych przez KRS wybrany w tradycyjny sposób przez sędziów⁸ oraz następnie przez KRS w nowym składzie wyłonionym na początku 2018 roku⁹.

Wnioski z badań potwierdziły obawy sędziów. Procedura, a w szczególności sposób opiniowania przez samorzady sędziowskie i głosowania nad kandydaturami przez Radę, cierpiało na brak transparentności i jasnych reguł. Mogło to rodzić wątpliwości odnośnie obiektywizmu awansów. Chociaż po nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa prace samej Rady stały się nieco bardziej transparentne (wprowadzono transmisje on-line oraz publikację protokołów z wysłuchań kandydatów) to w domenie obiektywizmu decyzji nie zaobserwowaliśmy poprawy. Co prawda udzielane na nieprzejrzystych zasadach poparcie samorządów przestało mieć dla wyniku konkursów decydujące znaczenie, jednak decyzje samej Rady stały się zupełnie nieprzewidywalne i trudno liczyć na ich racjonalne wyjaśnienie w odniesieniu do obiektywnych cech kandydatów w uzasadnieniach. Pocieszające jest to, że odnotowaliśmy brak istotnego statystycznie związku między pełnieniem przez kandydata funkcji administracyjnych w sądzie lub Ministerstwie Sprawiedliwości, a szansą na zwycięstwo w konkursie.

Negatywny wpływ procedury konkursowej na niezawisłość sędziów nie został więc usunięty. Co więcej niedoskonałości dotychczasowej procedury mogły zostać wykorzystane do tego, aby zwiększyć wpływ partii mających większość w Sejmie. Nowy sposób wyłaniania członków Krajowej Rady Sądownictwa nie zwiększał demokratycznej kontroli nad procesem, ale oddawał w ręce liderów klubów parlamentarnych dyskrejonalną władzę nad tym, który z sędziów trafi do tego organu – gwarantując jednocześnie większości parlamentarnej prawo do obsadzenia większości stanowisk. W ten sposób zniweczono nie tylko funkcję kontroli ustawodawstwa przez KRS, ale także otworzono drogę do tego, aby pośredni wpływ na powoływanie i awanse sędziów mogli mieć (w miejsce samorządów sędziowskich) politycy.

⁸ Bartosz Pilitowski, Martyna Hoffman, Bogna Kociołowicz-Wiśniewska. 2018. *Skąd się biorą sędziowie? vol. 1 (lata 2014-2017). Raport z badania procesu selekcji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa*. Toruń, Fundacja Court Watch Polska,

https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP_Skad_biora_sie_sedziowie_vol_1.pdf

⁹ Bartosz Pilitowski, Bogna Kociołowicz Wiśniewska. 2019. *Skąd się biorą sędziowie? vol. 2 (rok 2018)*

Raport z badania procesu selekcji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa. Toruń, Fundacja Court Watch Polska,

https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP_Skad_biora_sie_sedziowie_vol_2.pdf

Presja na sędziów

W poprzednim raporcie „Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań” przywoływaliśmy wyniki ankiety Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, z których wynikało, że co 20 z biorących w niej udział sędziów doświadczył niedopuszczalnej presji do orzekania w określony sposób. Podobna liczba respondentów przyznała, że groziły im lub zostały wyciągnięte konsekwencje dyscyplinarne z powodu orzekania w określony sposób¹⁰. Tak jak wspomnieliśmy badania te nie są kontynuowane w Polsce z powodu zawieszenia polskiej KRS w prawach członka ENJC. Do pewnego stopnia lukę po nich wypełniają ilościowe badanie Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” przeprowadzone w połowie 2018 roku wśród członków Stowarzyszenia¹¹ oraz badanie jakościowe „Czas próby. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości” zrealizowane w pierwszej połowie 2019 roku przez Helsińską Fundację Praw Człowieka¹².

W pierwszym przypadku zastosowano kwestonariusz internetowy, który wypełniło 330 sędziów z blisko 2200, których adresy e-mailowe posiadała „Iustitia”. Do uogólniania na całą populację sędziów wyników badań, których próba jest nie tylko niereprezentatywna, ale i zrekrutowana z samych ochotników, należy podchodzić z dużą ostrożnością. Z uwagi na metodę prowadzenia badań należy spodziewać się, że wezmą w nich udział osoby szczególnie zdeterminowane do przekazania swojej opinii, czyli bardziej krytycznie lub entuzjastycznie nastawione do danej kwestii od ogółu populacji. W tym wypadku mamy do czynienia z dodatkowym problemem, jakim jest ograniczenie potencjalnych respondentów do członków Stowarzyszenia, które niejednokrotnie prezentowało wyraźnie krytyczne stanowisko względem reform sądownictwa.

W badaniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zastosowano metodę wywiadu pogłębionego i typową dla badań jakościowych próbę dobieraną z uwagi na dostępność dla badaczy spośród przedstawicieli różnych kategorii osób wchodzących w skład populacji. Zatem wśród 40 sędziów, z którymi rozmawiali przedstawiciele Fundacji znaleźli się zarówno sędziowie z 2 letnim, jak i kilkudziesięcioletnim stażem, orzekający w 26 sądach na różnych szczeblach sądownictwa. Wśród nich było aż 13 osób, o których sytuacji informowały wcześniej media lub organizacje pozarządowe, 12 badanych

¹⁰ Bogna Kociołowicz-Wiśniewska, Bartosz Pilitowski. 2017. *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*. Toruń, Fundacja Court Watch Polska, s. 16.

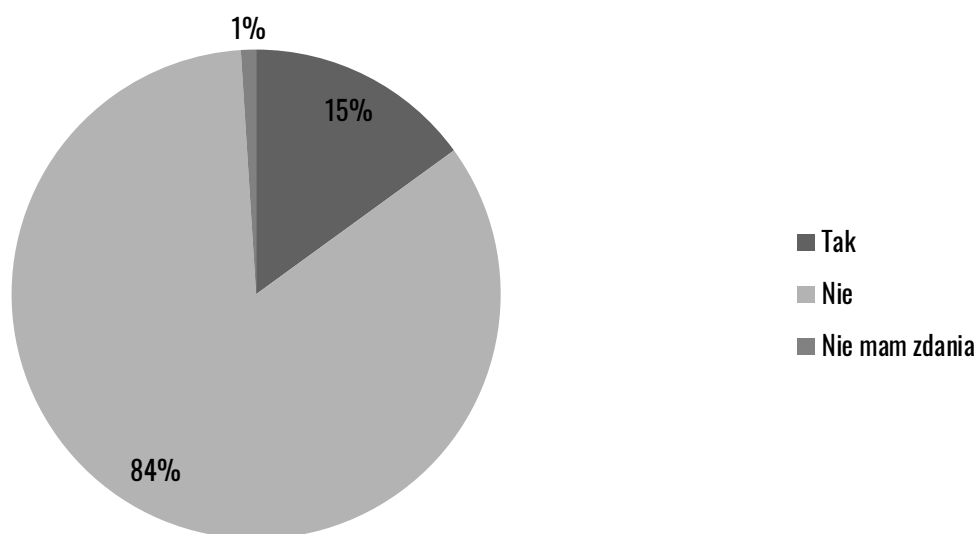
¹¹ Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. 2018. *Stan niezależnego sądownictwa w Polsce z perspektywy sędziów. Raport z badań i analiz*. https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport_Iustitia.pdf

¹² Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny, Maciej Kalisz. 2019. *CZAS PRÓBY. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/czas-proby-FIN_EMBARGO_24072019-1.pdf

doświadczyło w ostatnim czasie odwołania z funkcji (prezesa, wiceprezesa lub przewodniczącego wydziału), a tylko 2 objęło stanowiska przewodniczących wydziałów¹³. Czyni to próbę daleką od reprezentatywności. Celem badań jakościowych nie jest jednak uzyskanie danych ilościowych, które dzięki reprezentatywności próby można uogólniać na całą populację lecz eksploracja rzeczywistości w celu ustalenia z jakimi zjawiskami i poglądami można się spotkać, nie zaś jak często one występują. Zatem taki dobór celowy nie jest w przypadku badań jakościowych błędem.

Zdecydowana większość sędziów, którzy wypełnili ankietę Stowarzyszenia „Iustitia”, bo 9 na 10 wskazało, że zarówno Krajowa Rada Sądownictwa, jak i Trybunał Konstytucyjny oraz sądy, są bardziej zależne od wpływów politycznych niż za poprzedniego Ministra Sprawiedliwości. 15% ankietowanych sędziów miało doświadczyć nacisków o charakterze politycznym, zaś 29% słyszało, że takie sytuacje miały miejsce w ich sądzie.

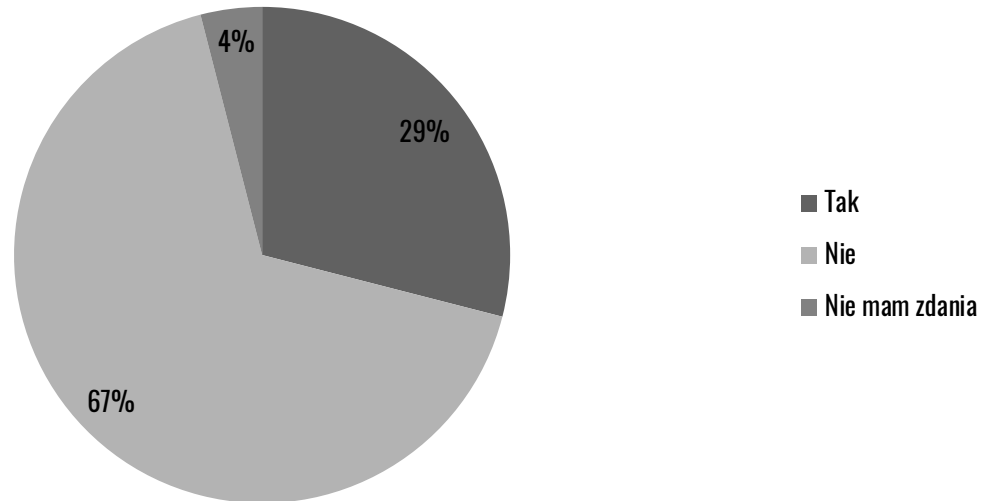
Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie: Czy jako sędzia spotkałeś się osobiście z przypadkiem nacisków o charakterze politycznym w swoim sądzie?



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce

¹³ Ibidem, s. 10.

Wykres 3. Odpowiedzi na pytanie: Czy jako sędzia słyszałeś o naciskach o charakterze politycznym w swoim sądzie?



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce

Jednak wśród przebadanych przez Fundację Helsińską 40 sędziów

[ż]aden z rozmówców nie wskazał, by ktokolwiek kiedykolwiek próbował wywrzeć na ni[m] presję w kierunku podjęcia przez nich konkretnej decyzji w konkretnej sprawie¹⁴.

Być może odpowiedzi respondentów „Iustiti” dotyczyły szerszego katalogu działań, w przypadku których sędziowie mogą odczuwać nacisk, np. nacisk na ograniczenie aktywności pozaorzeczniczej.

Wskazuje na to katalog zarzutów, z którymi najczęściej spotykają się sędziowie wobec których wszczynane są postępowania wyjaśniające przez rzeczników dyscyplinarnego sędziów powszechnych. Jak dowiadujemy się z raportu Stowarzyszenia „Iustitia” za nacisk na sędziów aktywnych w debacie publicznej najczęściej uważa się negatywne wypowiedzi polityków (szczególnie Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego) pod ich adresem oraz postępowania wyjaśniające w związku z treścią publicznych wypowiedzi.

¹⁴ M. Szuleka et. al., s. 27.

Orzeczenia sądów dyscyplinarnych

Powołanie nowej izby Sądu Najwyższego, która przejęła kompetencję do usówania sędziów z zawodu, samo w sobie budziło kontrowersje. Dodatkowo cały jej skład został obsadzony z udziałem nowego składu KRS – wybranego w większości przez aktualną większość parlamentarną – oraz wywodzącego się z tej większości prezydenta. Musi to budzić uzasadnione obawy o obiektywizm nowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Chociaż, jak wynika z monitoringu pracy nowej KRS przeprowadzonego przez Fundację Court Watch Polska, w procesie wyboru sędziów do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego doszło do rażącej nierzetelności, a powołane osoby łączy głównie wcześniejsza współpraca z Ministrem Sprawiedliwości, to dotychczasowy dorobek orzecznicy – niewielki i dwuznaczny – nowego sądu dyscyplinarnego nie pozwala jednoznacznie stwierdzić na ile obawy o ingerowanie tej izby w niezawisłość sądów są uzasadnione.

Spśród wszystkich postępowań dsycyplinarnych dotyczących wypowiedzi publicznych sędziów krytykujących zmiany w sądownictwie po 2015 roku tylko jedno doczekało się jak dotąd prawomocnego orzeczenia. Sędzia Cezary Skwara – ówczesny wiceprezes warszawskiego oddziału Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”, który porównał na Twitterze prezesa partii Prawo i Sprawiedliwość Jarosława Kaczyńskiego do Adolfa Hitlera został ostatecznie ukarany przez Izbę Dyscyplinarną SN upomnieniem¹⁵. Orzeczenie w takiej treści (wydane dodatkowo wbrew stanowisku Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, który domagał się surowszej kary dla obwinionego), jest sygnałem dla sędziów, że nowopowołana Izba Dyscyplinarna wbrew często wyrażanym obawom wcale nie zamierza korzystać z byle pretekstu, aby usować z urzędu sędziów krytykujących publicznie polityków. Nawet tych, którzy głosowali za jej powołaniem.

Chociaż żaden z rozmówców Fundacji Helsińskiej nie spotkał się z presją w kierunku podjęcia przez nich konkretnej decyzji w konkretnej sprawie, to jako przykład presji do orzekania w określony sposób, powszechnie przywoływane jest inne orzeczenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Ukarła ona sędzię Alinę Czubieniak upomnieniem za uchylenie decyzji sądu rejonowego o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, czym zdaniem Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego dopuściła się oczywistej i rażącej obrazy prawa¹⁶. Wyrok był pokłosiem zaskarżenia uniewinniającego sędzię wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu i zgodny z polityką karną rządu. Można go więc traktować

¹⁵ Sygnatura akt II DSS 14/18, wyrok SN z 16 maja 2019 r.

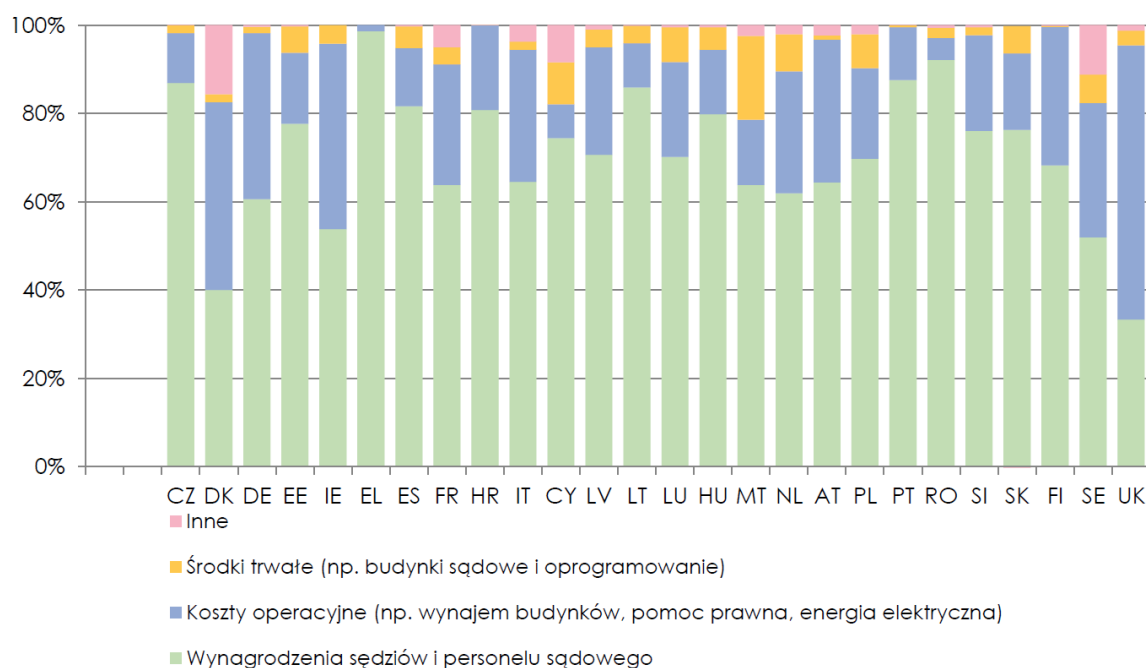
¹⁶ Sygnatura akt II DSS 2/18, wyrok SN z 22 marca 2019 r.

jako przykład presji na sędziów do orzekania w określony sposób. Ponownie zastosowano jednak najłagodniejszą karę upomnienia.

Wynagrodzenia sędziów

Ustawa zasadnicza gwarantuje sędziom *warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków* (art. 178, ust. 2 KRP). Odpowiednia wysokość sędziowskiego wynagrodzenia ma nie tylko odzwierciedlać kompetencje sędziego i powagę urzędu, ale przede wszystkim zapobiegać pokusie korupcji, szczególnie że przedstawiciele judykatury mają ograniczone możliwości uzyskiwania dodatkowych dochodów. Mimo to nierzadko pojawiają się w badaniach opinie wskazujące na nieadekwatnie wysokie pobory sędziów. Warto zadać sobie pytanie, czy polscy sędziowie rzeczywiście „kosztują” podatnika tak dużo, jak on sam jest o tym przekonany.

Wykres 4. Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (w 2017 r., jako odsetek wydatków)



Źródło: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., na podstawie danych Eurostatu.

Jeśli przyjrzymy się strukturze wydatków na wymiar sprawiedliwości w Polsce i w innych krajach zjednoczonej Europy okaże się, że proporcja wynagrodzeń sędziów i personelu

sądowego względem całego budżetu przeznaczanego na wymiar sprawiedliwości nie jest nadzwyczajna. Polska z ok. 70% odsetkiem wydatków przeznaczanych na zarobki sędziów i personelu sądowego lokuje się blisko połowy skali. Na wynagrodzenia sędziów wydaje się proporcjonalnie mniej m.in. w krajach skandynawskich, Zjednoczonym Królestwie, Danii, Holandii, Francji czy Włoszech, więcej – np. w Czechach, Portugalii, Rumunii, Słowenii czy Słowacji.

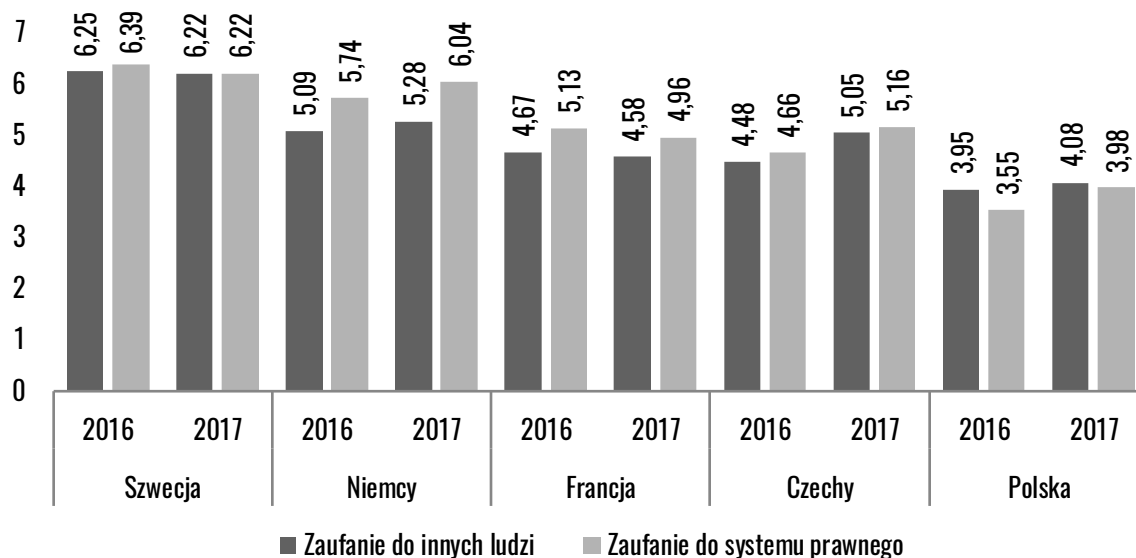
Bezstronność

Bezstronność, o której mówi art. 45 Konstytucji RP, można rozumieć trojako. Przede wszystkim jako gwarancję rozpatrzenia sprawy przez skład, w którym nie zasiada osoba, która może mieć interes w określonym rozstrzygnięciu, być powiązana z którąś ze stron lub w inny sposób uprzedzona do sprawy. Można także odnaleźć w odwołaniu się ustrojodawcy do bezstronności wskazanie przymiotu, jakim powinny cieszyć się osoby sprawujące władzę sądowniczą, a więc bezstronności jako cechy osobowości lub charakteru sędziów. W końcu, bezstronność można rozumieć jako zdolność do bezstronnego działania, wyrażającego się np. w poszanowaniu zasady równości broni, czy nieprzesądzaniu o wyniku sprawy, aż do jej zakończenia. O ile o pierwszym rozumieniu bezstronności sądu można przesądzać wyłącznie w odniesieniu do bezstronności konkretnego składu w konkretnej sprawie, to pozostałe sposoby rozumienia bezstronności mają charakter dialektyczny. Obywatel może mieć wyobrażenie o bezstronności sądów i to wyobrażenie może się aktualizować pod wpływem kontaktu z określonymi sędziami w określonych sprawach. Bezstronność sądu w tym sensie nie jest jego cechą domyślną. Zaufanie do bezstronności sądów musi być aktywnie budowane. Nazywa się to często społeczną legitymizacją władzy sądowniczej, a mierzy badając wskaźniki zaufania do sądów.

Europejski Sondaż Społeczny

W ostatnim raporcie dotyczącym kondycji polskiego sądownictwa sięgnęliśmy do danych Europejskiego Sondażu Społecznego – naukowego konsorcjum z siedzibą w Londynie badającego regularnie europejskie społeczeństwo. Potwierdziły one obiegową opinię o niskim zaufaniu społecznym w naszym kraju. Polacy nie tylko wykazują ograniczone zaufanie do innych ludzi – są jeszcze bardziej podejrzliwi względem systemu prawnego, w przeciwieństwie do obywateli Szwecji, Niemiec, Francji, czy nawet Czech. Kolejna runda badania nie przyniosła odwrócenia tych proporcji, choć w przypadku Polski wartości obydwu wskaźników nieco wzrosły; zmalała także różnica między nimi. Oznacza to, że poziom kapitału społecznego (uogólnionego zaufania) w Polsce rośnie, ale nadal bardziej ufamy obcom niż instytucjom tworzącym system prawny w naszym kraju.

Wykres 5. Porównanie poziomu zaufania do innych ludzi z poziomem zaufania do systemu prawnego



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey), 2017.

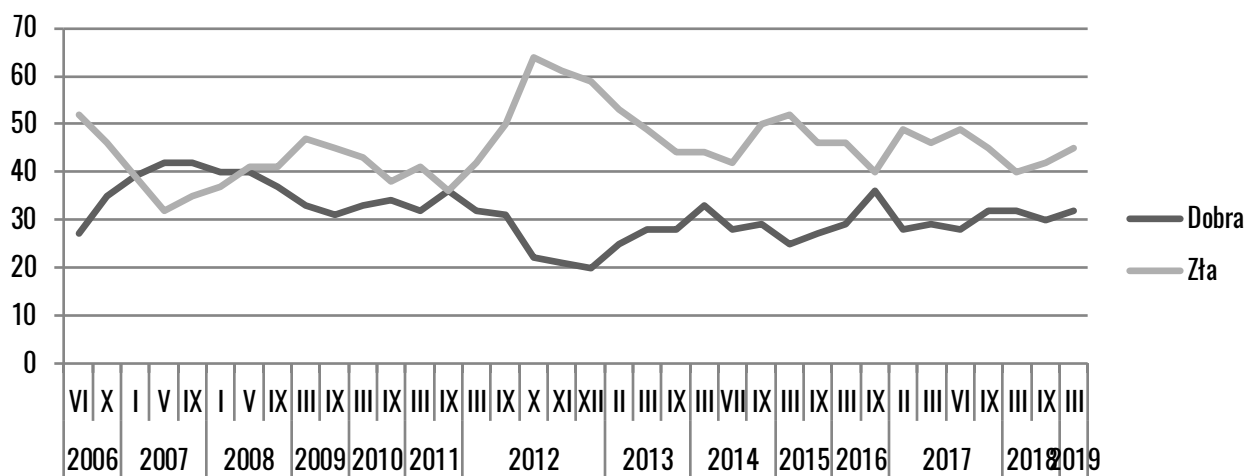
Badania CBOS

CBOS bada też regularnie zaufanie do instytucji publicznych, w tym sądów. Niestety, wyczerpujące badanie „Społeczne oceny wymiaru sprawiedliwości” nie zostało powtórzone od 2017 r., czyli momentu publikacji naszego ostatniego raportu poświęconego ocenom polskiego sądownictwa. Z tego względu posiłkujemy się danymi mniej szczegółowymi, obrazującymi ogólny stosunek do sądów.

Z komunikatu CBOS „Oceny działalności instytucji publicznych” opublikowanego w marcu bieżącego roku dowiadujemy się, iż negatywne oceny sądownictwa nadal przeważają nad pozytywnymi (45% względem 32%. W obu przypadkach odnotowano wzrost wskazań w porównaniu z analogicznym badaniem z września 2018 r. (odpowiednio o 3 i 2 punkty procentowe), zatem obecnie więcej Polaków ma w omawianej kwestii sprecyzowaną opinię. Działalność sądów jest oceniana dobrze częściej przez zwolenników lewicy niż prawicy, częściej przez wyborców Platformy Obywatelskiej i Wiosny niż Kukiz'15 i Prawa i Sprawiedliwości. Sytuacja odwrotna ma miejsce w przypadku ocen prokuratury, o której pozytywną opinię wyrażają zwolennicy obozu rządowego w przeciwieństwie do wyborców opozycji¹⁷.

¹⁷ Centrum Badania Opinii Społecznej. 2019. *Oceny działalności instytucji publicznych*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_044_19.PDF

Wykres 6. Oceny działalności sądów w latach 2006-2019



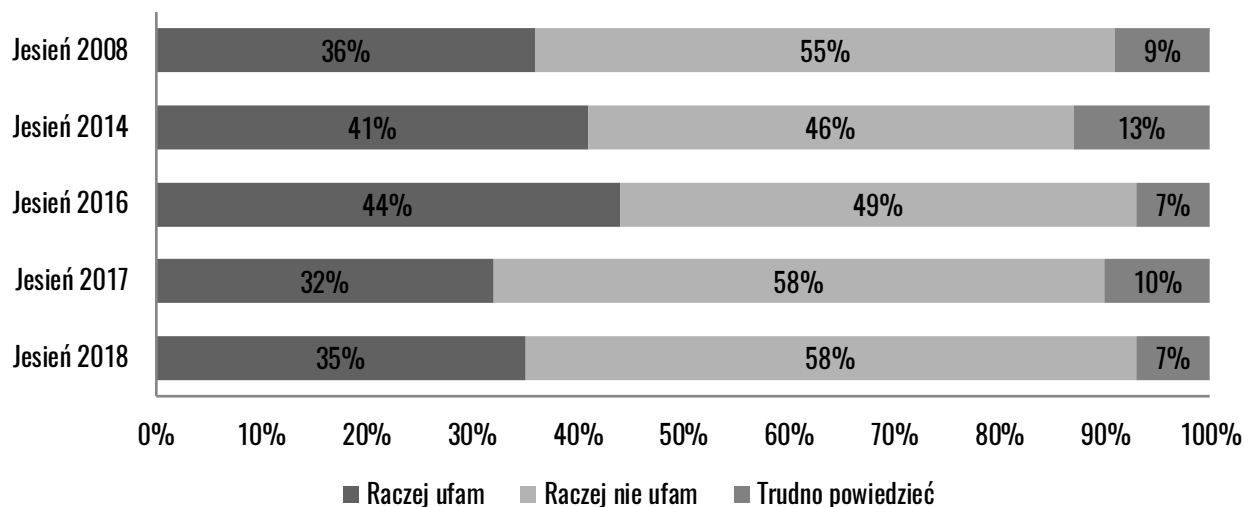
Źródło: Oprac. własne na podstawie: CBOS, *Oceny działalności instytucji publicznych*.

Według doniesień CBOS-u proporcje pozytywnych i negatywnych opinii o sądownictwie są w ciągu ostatnich kilku lat stosunkowo stabilne. Po chwilowym wzroście odnotowanym w ciągu roku 2016, rok 2017 przyniósł korektę notowań sądów. Choć można zaobserwować niewielką poprawę średnich ocen w stosunku do poprzedniej kadencji parlamentu, to nie udało się powtórzyć efektu jaki wywołały poprzednie rządy prawicy. Wtedy pozytywne oceny wzrosły w ciągu kilku lat o ponad 20 pp i jedyny raz w historii Polski po '89 roku przewyższyły liczbę ocen negatywnych.

Badania Eurostatu

Analogiczne wahania odnajdziemy w badaniach zaufania do systemu prawnego przeprowadzonych przez Eurostat w ramach Eurobarometru – badania sondażowego prowadzonego dla Komisji Europejskiej. W ciągu ostatniego roku odnotowano co prawda wzrost odsetka Polaków deklarujących zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, ale nadal jest to poziom o 9 punktów procentowych niższy niż zanim rząd Prawa i Sprawiedliwości rozpoczął proces reform sądownictwa.

Wykres 7. Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości/polskiego systemu prawnego



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Eurostat, Eurobarometr.

Z badań tych wynika także, że poziom zaufania Polaków do wymiaru sprawiedliwości znacznie odbiega od przeciętnego wyniku państw Unii i krajów kandydujących (35% deklaracji zaufania w Polsce względem 51% w pozostałych krajach oraz 58% deklaracji braku zaufania względem 45%). Wymiarowi sprawiedliwości w UE najrzadziej ufają Bułgarzy (19%), a najczęściej Duńczycy (87%).

Niezależność

Badania Stowarzyszenia „Iustitia”

W kwietniu 2019 r. Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” opublikowało komunikat z przeprowadzonych na swoje zlecenie badań na ogólnopolskiej próbie osób dorosłych „Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce”¹⁸. Łącznie 57% badanych uznało, że niezależność sądów w Polsce jest zagrożona, zaś 23% było przeciwnego zdania. Jednocześnie w odpowiedzi na pytanie o działania, na których powinni skoncentrować się polscy sędziowie najwięcej respondentów wskazało poprawę sprawności działania sądów (48%), a dopiero w dalszej kolejności obronę konstytucji i praworządności (43%) oraz zapobieganie upolitycznieniu sądownictwa (42%)¹⁹.

Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie: Na jakich działaniach powinni najbardziej skupić się polscy sędziowie w bieżącym roku 2019?



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, *Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce*.

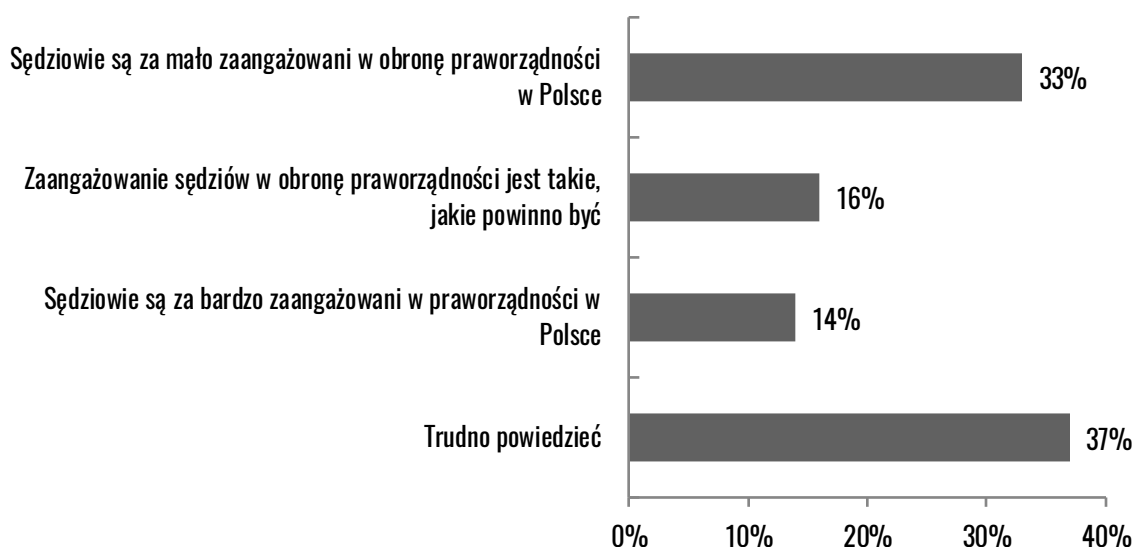
¹⁸ Badanie zostało przeprowadzone metodą CAWI na panelu Ariadna w dniach 1-5 lutego 2019 roku na ogólnopolskiej próbie kwotowej osób od 18 lat wzwyż (N=1060). Źródło: <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2981-57-badanych-polakow-uwaza-ze-niezalezność-sadow-w-polsce-jest-zagrożona-a-tylko-23-ze-wszystko-jest-ok>

¹⁹ Wartości nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Badani mogli też wskazać wspieranie praw człowieka (37%), obronę niezależności sądownictwa (33%), walkę z mową nienawiści (30%), zwiększanie świadomości prawnej Polaków (29%), aktywność międzynarodową w celu ochrony praworządności w Polsce (16%) oraz składanie własnych propozycji reform wymiaru sprawiedliwości (16%). Lista możliwych do wyboru odpowiedzi zawierała więc głównie aktywności związane ze sprzeciwem wobec przeprowadzanych reform i pokrewne; jedynie 2-3 z nich odnosiło się do doświadczeń obywateli z wymiarem sprawiedliwości.

Podobnie na pytanie o to poziom zaangażowania sędziów w „obronę praworządności” można było udzielić wyłącznie odpowiedzi implikujące istnienie takiego zagrożenia. Ze stwierdzeniem „sędziowie są za mało zaangażowani w obronę praworządności w Polsce” zgodziło się 33% respondentów, że „zaangażowanie sędziów w obronę praworządności w Polsce jest takie jak powinno być” 16%, a że „sędziowie są za bardzo zaangażowani w obronę praworządności w Polsce” zgodziło się 14% respondentów. W tej sytuacji najwięcej osób (37%) wybrało odpowiedź „Trudno powiedzieć”.

Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie: Z którym stwierdzeniem na temat sędziów zgadzasz się najbardziej?



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”, *Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce*.

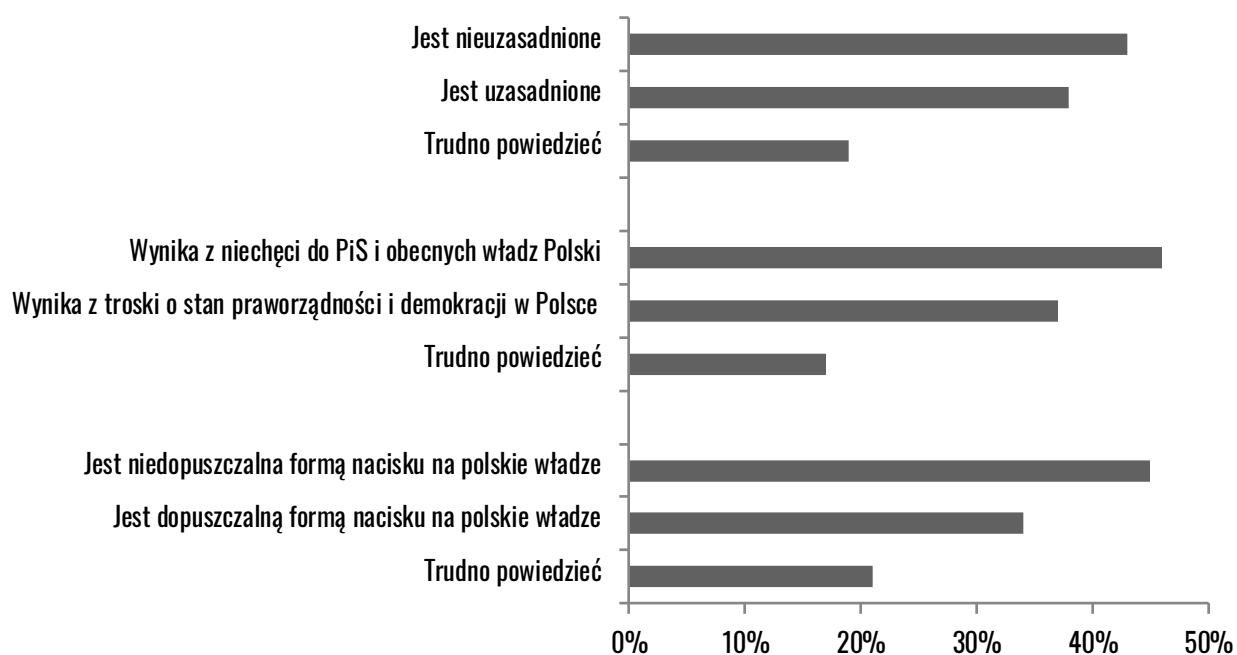
Przy pytaniu dotyczącym stopnia zależności KRS od wpływów politycznych najwyższy odsetek (37%) uzyskała odpowiedź „Trudno powiedzieć”. 32% respondentów uważało, że KRS jest obecnie bardziej upolityczniona niż za rządów PO-PSL, 12% uważało, że to za rządów PO-PSL Rada była zależna od wpływów politycznych, 15% uważało, że KRS jest

tak samo zależna za rządów Zjednoczonej Prawicy, jak i ich poprzedników, natomiast tylko 4% badanych wierzyło w niezależność KRS od wpływów politycznych, zarówno teraz, jak i w przeszłości.

Badania CBOS

Nieco więcej światła na opinie Polaków na temat tego, czy w Polsce zbyt ogranicza się niezależność sądownictwa, rzucają badania państwowej fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej prowadzone na reprezentatywnych próbach metodą wywiadu osobistego. CBOS dwukrotnie badał opinie o uruchomieniu wobec Polski artykułu 7 Traktatu o Unii Europejskiej przez Komisję Europejską w celu wycofania części reform sądownictwa.

Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie: Czy Pana(i) zdaniem uruchomienie przez KE artykułu 7 wobec Polski:



Źródło: Oprac. własne na podstawie: CBOS, *Reakcje na uruchomienie wobec Polski art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*.

W badaniu ze stycznia 2018 r. respondenci najczęściej krytycznie odnosili się do działań podjętych przez KE – 43% badanych uznało je za nieuzasadnione (w porównaniu do 38% wyrażających zdanie przeciwne), 46% wskazało, że wynika ono z niechęci do PiS i obecnych władz Polski (w porównaniu do 37% przekonanych o trosce KE o stan praworządności i demokracji w Polsce), 45% uważa je za niedopuszczalną formę nacisku na polskie władze (przeciwne zdania było 34% badanych). Oczywiście, odpowiedzi były silnie skorelowane z sympatiami politycznymi respondentów – wyborcy PO

i Nowoczesnej znacznie częściej uważali interwencję KE za słuszną i podyktowaną troską o obowiązywanie demokratycznych standardów w Polsce, zwolennicy PiS i Kukiz'15 (przy większym zróżnicowaniu odpowiedzi tych drugich) postrzegali ją jako niedopuszczalną i nieuzasadnioną formę nacisku na polskie władze, motywowaną niechęcią do nich²⁰.

Kilka miesięcy później – po wydaniu przez TSUE decyzji zabezpieczającej przejście części sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i uwzględnieniu przez polski rząd tej decyzji, CBOS ponownie zapytał Polaków o opinię na temat działań instytucji Unii Europejskiej. Tym razem respondenci wykazali więcej zrozumienia dla działań podjętych przez Unię – 53% uważało, że Polska powinna przyjąć krytykę i zastosować się do wytycznych UE, przeciwnego zdania było 31% badanych. W świetle wyników listopadowego badania CBOS-u jedynie wyborcy Prawa i Sprawiedliwości nie byli przekonani o słuszności nacisków, ale wewnątrz tej grupy widoczne było większe niż poprzednio zróżnicowanie opinii.

Badania World Justice Project

Z punktu widzenia praktycznej realizacji konstytucyjnego prawa do niezależnego sądu najważniejsze jest jednak na ile rząd może stosować nieuprawniony wpływ na konkretne postępowanie. O to właśnie pytają badacze przywoływanej już organizacji World Justice Project.

Wskaźnik braku niedopuszczalnego wpływu rządu na postępowania sądowe spadł z poziomu średniego dla krajów rozwiniętych 0,7 w sprawach cywilnych i 0,8 w sprawach karnych (gdzie 1,0 to sytuacja idealna) do zaledwie 0,5²¹. W żadnym innym obszarze składającym się na indeks praworządności World Justice Project nie odnotowano w przypadku Polski tak dużej zmiany.

Badania Światowego Forum Ekonomicznego

Postrzeganie niezależności wymiaru sprawiedliwości od wpływów politycznych bada także Światowe Forum Ekonomiczne. Respondenci rekrutowani są z przedsiębiorstw reprezentujących główne sektory gospodarki (rolnictwo, przemysł wytwórczy, przemysł inny niż wytwórczy oraz usługi). Na pytanie „W jakim stopniu system sądowy w Twoim

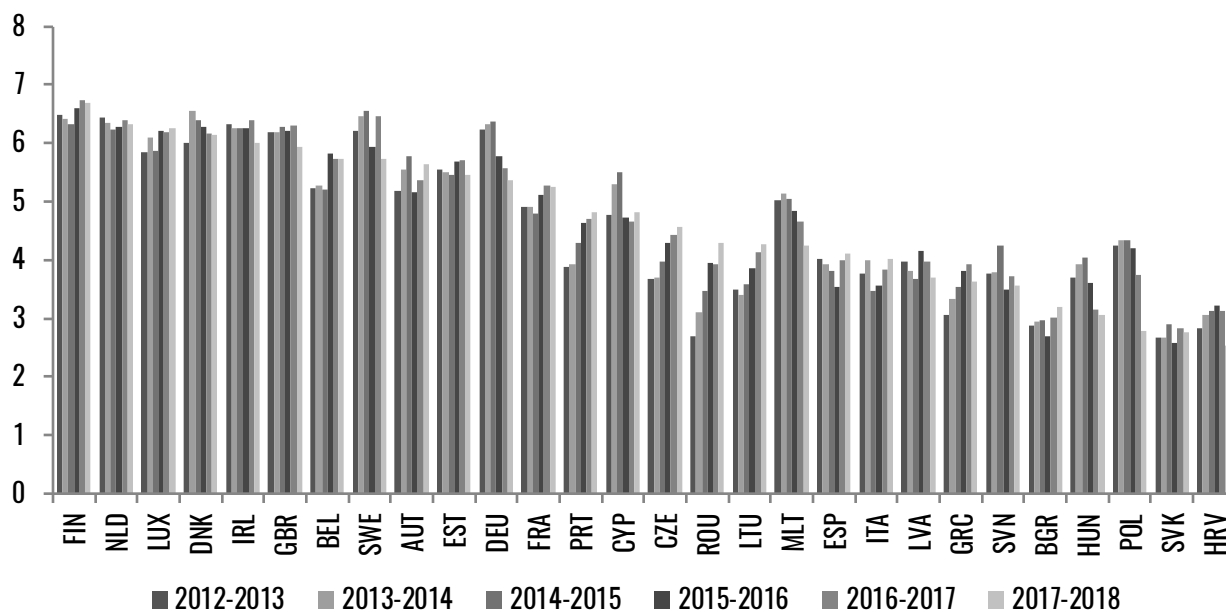
²⁰ Centrum Badania Opinii Społecznej. 2018. *Reakcje na uruchomienie wobec Polski art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_150_18.PDF

²¹ The World Justice Project, *Rule of Law Index 2019*,

https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJPROLI2019_0.pdf

państwie jest niezależny od wpływów członków rządu, osób fizycznych lub przedsiębiorstw?” mogą udzielić odpowiedzi na skali od 1 (całkowicie zależny) do 7 (całkowicie niezależny). Wśród krajów Unii Polska zajęła trzecie najdalsze miejsce, wyprzedzając jedynie Chorwację i Słowację. Widoczny jest także spadek wartości wskaźnika na przestrzeni lat – od 4,25 w turze 2012-13 do 3,22 w turze 2017-18²².

Wykres 11. Postrzeganie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa w krajach Unii Europejskiej



Źródło: Oprac. własne na podstawie: Światowe Forum Ekonomiczne, *The Global Competitiveness Report*.

²² World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

Jawność

Zasada jawności postępowania, a przede wszystkim wynikająca z niej możliwość obywatelskiej kontroli nad sądownictwem, stanowi jedną z gwarancji rzetelnego, sprawiedliwego procesu. Nie tylko bowiem stronom i uczestnikom postępowania może zależeć na obecności publiczności – również niezwiązane z nimi osoby mogą interesować się przebiegiem rozprawy. Niekiedy zachodzą przesłanki wyłączenia z jawności rozprawy lub postępowania – zgodnie z art. 45 ust. 2. Konstytucji RP może to nastąpić ze względu na

moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

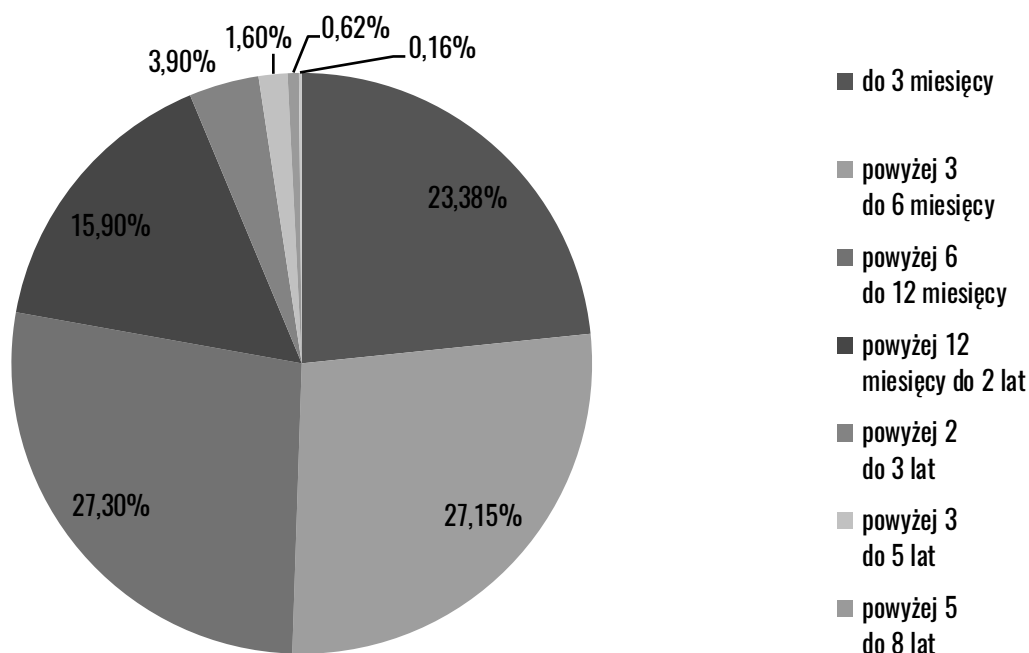
Są to jednak przypadki wyjątkowe, które nie powinny otwierać drogi do nadużyć - we wszystkich innych jawność należy traktować jako obowiązującą regułę. Dzięki zasadzie jawności możliwe jest prowadzenie Obywatelskiego Monitoringu Sądów. W ostatnim cyklu programu (2017/2018) obserwatorzy Fundacji Court Watch Polska odnotowali, iż zdecydowana większość rozpraw odbywała się w trybie jawnym (96%).

Efektywność

W 2018 r. średni czas trwania pierwszoinstancyjnych procesowych postępowań sądowych – zarówno w sądach rejonowych, jak i okręgowych – wyniósł 10,6 miesięcy. Blisko 24% spraw załatwianych było w ciągu trzech miesięcy, po 27% - od trzech do sześciu miesięcy oraz od sześciu miesięcy do roku. 15% postępowań trwa od roku do dwóch lat. Blisko 4% spraw trwało dwóch do trzech lat, 1,60% - od trzech do pięciu lat. Niespełna procent postępowań procesowych lat, 1,16% - od dwóch do trzech lat. Mniej niż 1% stanowiły postępowania, które toczyły się powyżej pięciu lat.

Nie obserwujemy znaczących zmian w porównaniu z ostatnią edycją niniejszego raportu, kiedy braliśmy pod uwagę dane za 2016 r. Przeciętny czas trwania postępowań procesowych w I instancji wyniósł wtedy 10,2 miesięcy. Proporcje spraw zakończonych w przedziałach czasowych obrazowanych przez poniższy wykres były bardzo zbliżone i wahały się maksymalnie o trzy punkty procentowe (o tyle mniej spraw zakończono w 2018 r. w ciągu maksymalnie trzech miesięcy).

Wykres 12. Średni czas trwania procesowych postępowań sądowych w I instancji – 2018 r.

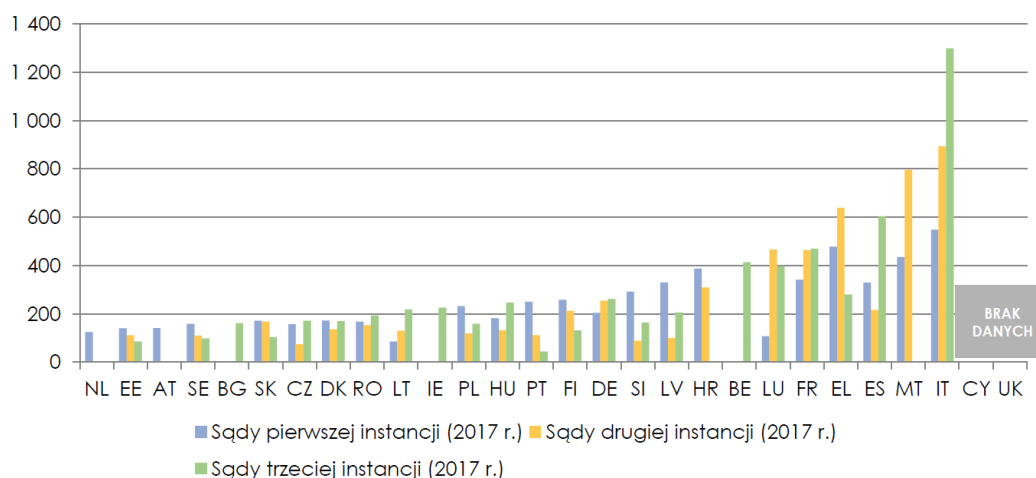


Źródło: Oprac. własne na podstawie informacji uzyskanej w drodze zapytania mailowego z Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej - Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości *Średni czas trwania postępowań sądowych wybranych kategorii spraw I instancji za rok 2018.*

Według danych Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) dotyczących czasu trwania postępowań w procesowych sprawach cywilnych i handlowych w 2017 r., w Polsce najdłużej rozpatruje się sprawy właśnie w I instancji – na rozstrzygnięcie trzeba poczekać ponad 200 dni, czyli ok. 7 miesięcy. Składając apelację można spodziewać się dwukrotnie krótszego terminu finalizacji sprawy.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wynik Polski plasuje się na 11. miejscu spośród 26 krajów Unii Europejskiej (w przypadku dwóch nie uzyskano danych). Najgorszy wynik – w przypadku wszystkich instancji - uzyskały Włochy. Sprawy cywilne i handlowe prowadzone w I instancji trwają tam ponad 500 dni (ok. 1,3 roku), w II – ok. 900 dni (ok. 2,5 roku), w III. – 1300 dni (ponad 3,5 roku).

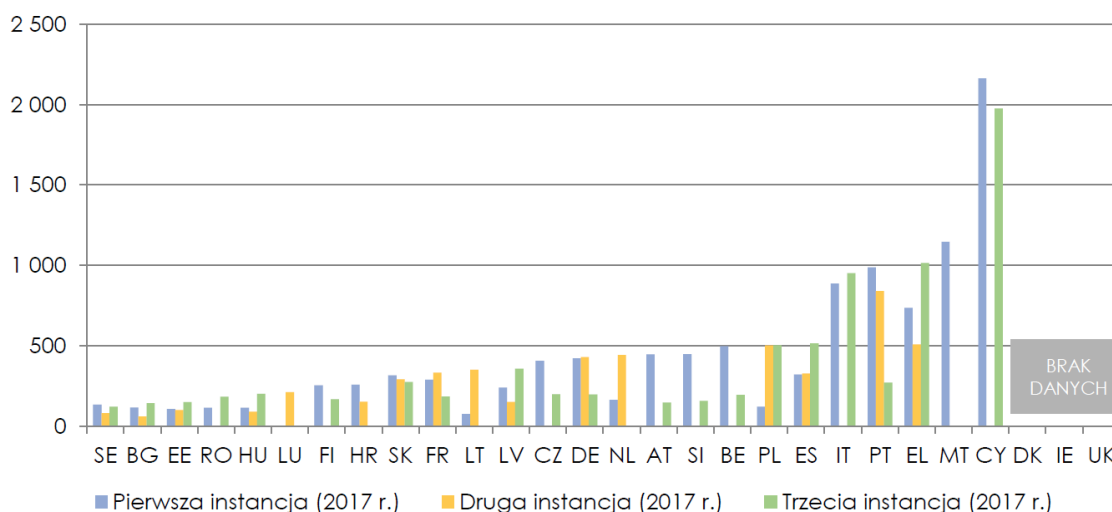
Wykres 13. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie cywilnych i handlowych spraw procesowych we wszystkich instancjach w 2017 r. (w dniach)



Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.*, na podstawie danych CEPEJ.

Nieco gorzej wygląda pozycja Polski pod względem trwania spraw administracyjnych – w tym przypadku zajmujemy już 19. miejsce spośród 25 krajów, których wynikami dysponowała CEPEJ. Odwoławcze sprawy administracyjne trwały 500 dni, czyli ok. 1,3 roku – znacznie mniej niż w I instancji. W tej kategorii spraw na końcu listy znalazł się Cypr z wynikiem ok. 2100 dni (blisko 6 lat) koniecznych do finalizacji sprawy w I instancji. Niewiele lepiej prezentuje się wynik tego kraju dla odwoławczych spraw administracyjnych, których rozstrzygnięcie zajmuje prawie 2000 dni (ponad 5 lat).

Wykres 14. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie administracyjnych spraw procesowych we wszystkich instancjach w 2017 r. (w dniach)



Źródło: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.*, na podstawie danych CEPEJ.

Oficjalne statystyki nie uwzględniają niestety czasu trwania danej sprawy od jej zarejestrowania do prawomocnego zakończenia. Z tego względu należy interpretować je z ograniczonym optymizmem.

Jak sygnalizowaliśmy powyżej, respondenci World Justice Project wskazują na poważny problem przewlekłości postępowań w polskim wymiarze sprawiedliwości. Badanych poproszono o oszacowanie czasochłonności postępowania od założenia sprawy do ogłoszenia wyroku lub osiągnięcia porozumienia. Choć odnotowano nieznaczną poprawę wartości wskaźnika dla sprawności sądownictwa cywilnego w Polsce (0,37 względem 0,34 podczas gdy 1 oznacza sytuację idealną), to w przypadku spraw karnych mamy do czynienia z jego wyraźnym spadkiem (0,57 względem 0,64).

Symptomatyczne jest także to, że w badaniu przeprowadzonym na próbie ogólnopolskiej na zlecenie Stowarzyszenia „Iustitia” na pytanie o to, na czym powinni się skoncentrować sędziowie z tego Stowarzyszenia, najczęściej udzielaną odpowiedzią było „Poprawa sprawności działania sądów”²³. Wydaje się, że dla Polaków nadal najważniejszym

²³ *Ocena...* <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2981-57-badanych-polakow-uwaza-ze-niezalezosc-sadow-w-polsce-jest-zagrozona-a-tylko-23-ze-wszystko-jest-ok>

problemów polskiego sądownictwa jest nieprzystająca do standardów dzisiejszego świata przewlekłość i nieefektywność.



Źródła danych

- Bartosz Pilitowski, Bogna Kociołowicz Wiśniewska. 2019. *Skąd biorą się sędziowie? vol. 2 (rok 2018). Raport z badania procesu selekcji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa*. Toruń, Fundacja Court Watch Polska.
https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP_Skad_biora_sie_sedziowie_vol_2.pdf
- Bartosz Pilitowski, Martyna Hoffman, Bogna Kociołowicz-Wiśniewska, 2018. *Skąd biorą się sędziowie? vol. 1 (lata 2014-2017). Raport z badania procesu selekcji kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie przez Krajową Radę Sądownictwa*. Toruń, Fundacja Court Watch Polska,
https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/FCWP_Skad_biora_sie_sedziowie_vol_1.pdf
- Bogna Kociołowicz-Wiśniewska, Bartosz Pilitowski. 2017. *Ocena polskiego sądownictwa w świetle badań*. Fundacja Court Watch Polska,
<https://courtwatch.pl/wp-content/uploads/2017/05/Raport-Fundacji-Court-Watch-Polska-Ocena-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-w-%C5%9Bwietle-bada%C5%84-maj-2017.pdf>
- Centrum Badania Opinii Społecznej. 2018. *Reakcje na uruchomienie wobec Polski art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*,
https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_150_18.PDF
- Centrum Badania Opinii Społecznej. 2019. *Oceny działalności instytucji publicznych*,
https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_044_19.PDF
- European Social Survey, <https://www.europeansocialsurvey.org/>
- Eurostat. 2018. *Standardowy Eurobarometr 90. Raport Krajowy - Opinia publiczna w Unii Europejskiej*.
http://www.europedirect.um.warszawa.pl/sites/europedirect.um.warszawa.pl/files/pozostale/publikacje/eurobarometr_90.pdf
- Komisja Europejska. 2019. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.*,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0199&from=PL>

- Małgorzata Szuleka, Marcin Wolny, Maciej Kalisz. 2019. *CZAS PRÓBY. Polscy sędziowie wobec zmian w wymiarze sprawiedliwości*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka,
http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/07/czas-proby-FIN_EMBARGO_24072019-1.pdf
- Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. 2018. *Stan niezależnego sądownictwa w Polsce z perspektywy sędziów. Raport z badań i analiz*.
https://www.iustitia.pl/images/pliki/Raport_Iustitia.pdf
- Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”. 2019. *Ocena sądownictwa oraz znajomość i postrzeganie stowarzyszeń sędziowskich w Polsce*, <https://www.iustitia.pl/79-informacje/2981-57-badanych-polakow-uwaza-ze-niezaleznosc-sadow-w-polsce-jest-zagrozona-a-tylko-23-ze-wszystko-jest-ok>
- The European Commission for the Efficiency of Justice. 2018. *European judicial systems Efficiency and quality of justice*, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>
- World Economic Forum. 2018. *The Global Competitiveness Report 2017-2018*.
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>
- World Justice Project. 2019. *Global Insights on Access to Justice*,
<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP%20Access%20to%20Justice-Online%20Version%20%281%29.pdf>
- World Justice Project. 2019. *Rule of Law Index*,
https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf

Spis wykresów

Wykres 1. Dostępność informacji dotyczących systemu sądowego w Internecie dla ogółu społeczeństwa	10
Wykres 2. Odpowiedzi na pytanie: <i>Czy jako sędzia spotkałeś się osobiście z przypadkiem nacisków o charakterze politycznym w swoim sądzie?</i>	14
Wykres 3. Odpowiedzi na pytanie: <i>Czy jako sędzia słyszałeś o naciskach o charakterze politycznym w swoim sądzie?</i>	15
Wykres 4. Łączne wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na sądy (w 2017 r., jako odsetek wydatków)	17
Wykres 5. Porównanie poziomu zaufania do innych ludzi z poziomem zaufania do systemu prawnego.....	20
Wykres 6. Oceny działalności sądów w latach 2006-2019.....	21
Wykres 7. Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości/polskiego systemu prawnego	22
Wykres 8. Odpowiedzi na pytanie: <i>Na jakich działaniach powinni najbardziej skupić się polscy sędziowie w bieżącym roku 2019?</i>	23
Wykres 9. Odpowiedzi na pytanie: <i>Z którym stwierdzeniem na temat sędziów zgadzasz się najbardziej?</i>	24
Wykres 10. Odpowiedzi na pytanie: <i>Czy Pana(i) zdaniem uruchomienie przez KE artykułu 7 wobec Polski:</i>	25
Wykres 11. Postrzeganie niezależności sądów przez przedsiębiorstwa w krajach Unii Europejskiej.....	27
Wykres 12. Średni czas trwania procesowych postępowań sądowych w I instancji – 2018 r.	29
Wykres 13. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie cywilnych i handlowych spraw procesowych we wszystkich instancjach w 2017 r. (w dniach)	30
Wykres 14. Czas potrzebny na rozstrzygnięcie administracyjnych spraw procesowych we wszystkich instancjach w 2017 r. (w dniach)	31



O Fundacji Court Watch Polska

Fundacja Court Watch Polska prowadzi badania, monitoringi i działania edukacyjne mające na celu poprawę jakości służby jaką pełnią w Polsce sądy i doprowadzenie do wzrostu społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Główną metodą działań Fundacji jest „Obywatelski Monitoring Sądów” w ramach którego już ponad 3 tysiąca wolontariuszy odwiedziło swoje lokalne sądy i przekazało Fundacji ponad 40 tysięcy obserwacji rozpraw.

Kontakt do Fundacji:

Fundacja Court Watch Polska

ul. Moniuszki 5/8, 87-100 Toruń

www.courtwatch.pl

info@courtwatch.pl

Raport powstał dzięki wsparciu Darczyńców. Jeśli chcesz zostać jednym z nich i wspierać działania Fundacji Court Watch Polska wejdź na stronę www.courtwatch.pl/wesprzyj