



**Anna Machnikowska**

*Uniwersytet Gdański*

## **PRAWO DO SĄDU A SZYBKOŚĆ POSTĘPOWANIA CYWILNEGO\***

### **Wstęp**

W ostatnich latach, ze szczególnym uwzględnieniem przełomu 2015/2016, w polskim systemie politycznym oraz w porządku prawnym, zagadnienie szybkości postępowania w aspekcie prawa do sądu nabrało nowego znaczenia. Świadczy o tym zdominowanie oceny wymiaru sprawiedliwości przez kryterium tempa rozpoznawania i rozstrzygania spraw, a także metody zarządzania owym problemem. Wykorzystują one kilka nowych rozwiązań pozycjonowanych w różnych sferach funkcjonowania sądów powszechnych, począwszy od budżących najwięcej wątpliwości zmian ustrojowych, poprzez organizacyjne, procesowe i technologiczne, na kulturowych kończąc. Anonsowanym celem tych działań jest skrócenie okresu rozpoznawania spraw przez sądy powszechne, co powinno poprawić efektywność wymiaru sprawiedliwości, a następnie wzmocnić wobec niego społeczne zaufanie.

Wśród tych przedsięwzięć – realizowanych i planowanych – wskazać należy m.in.: system oceny indywidualnej sędziego, modyfikację regulacji jego czasu pracy, w tym zmianę zasad przydziału spraw (równomierność obciążenia poszczególnych sędziów), a także efektywniejsze wykorzystanie nakładu pracy (kierowanie spraw wymagających eksperckiej wiedzy i doświadczenia do sędziów specjalizującym się w odpowiedniej tematyce prawnej) oraz przywrócenie instytucji asesorów i rozszerzanie kategorii spraw i czynności powierzanych referendarzom sądowym. Równoległe, z różnym powodzeniem, wdrażano projekty dedykowane Ministerstwu Sprawiedliwości, służące bieżącemu monitoringowi sprawności postępowań sądowych (dostęp do akt poszczególnych spraw<sup>1</sup> oraz

\* Artykuł stanowi realizację grantu NCN nr 2013/11/B/HS5/04156.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w części dotyczącej kompetencji Ministra Sprawiedliwości żądania akt sądowych została uznana za niezgodną z Konstytucją RP, wyrokiem TK z dnia 15 października 2015 r., Kp 1/15.

nowe narzędzia analizy tendencji regionalnych i ogólnokrajowych). Odnotowano także postęp w upowszechnianiu technologii informatycznych oraz innych innowacji organizacyjnych, w tym w formie elektronicznego postępowania odwoławczego i postępowania rejestrowego, jak również na etapie doręczania pism sądowych (wraz ze zniesieniem monopolu państwowego operatora).

Realizując te i wiele innych działań, zdecydowano o nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych, uchwaleniu nowego regulaminu urzędowania sądów w sprawach cywilnych, a następnie jego dalszej zmiany, jak również o kilkunastu nowelizacjach kodeksu postępowania cywilnego. Opracowano też kolejną strategię dla wymiaru sprawiedliwości<sup>2</sup> oraz zaangażowano do badań nad sprawnością modelu organizacji sądownictwa przedstawicieli wielu instytucji państwowych, w tym Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, a także niezależnych organizacji pozarządowych. Standard prawny szybkości postępowania wspomaga też od kilkunastu lat w Polsce, a kilkudziesięciu w europejskim porządku prawnym, etyka zawodowa sędziów<sup>3</sup>.

Obserwacja tak wzmożonej aktywności uprawnia jednak do stwierdzenia, że niektóre z jej podstawowych założeń oraz sposoby ich wykonywania powinny zostać poddane istotnej weryfikacji. Jest to tym bardziej uzasadnione, im bardziej nieproporcjonalne do spodziewanych efektów staje się zaangażowanie kolejnych zasobów intelektualnych, legislacyjnych i materialnych, w tym finansowych. Tymczasem potrzeba szybkiego tempa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości narasta<sup>4</sup>. Za opracowaniem nowej polityki na rzecz sprawnego postępowania sądowego przemawia, nieobecny wcześniej, dodatkowy, negatywny wymiar przewlekłości postępowania sądowego. Zaostrza się bowiem polemika na temat źródeł tytułowego problemu, pogłębiając podziały między środowiskiem sędziowskim a Ministerstwem Sprawiedliwości. Towarzyszą im liczne wątpliwości natury konstytucyjnej i ekonomicznej oraz powstawanie kolejnych obszarów kolizji praw i interesów. Unormowaniu sytuacji nie sprzyja fragmentaryczna identyfikacja zależności między odnoszącym się do tej kwestii stanem faktycznym, a stanem prawnym, jak również stanem świadomości społecznej. Pierwszy z nich stygmatyzowany jest danymi statystycznymi potwierdzającymi ponowne zwiększenie liczby zaległych spraw w sądach powszechnych. Drugi cechuje się intensywną jurydyzacją różnorodnych czynników oddziałujących na szybkość postępowania cywilnego. Opinię publiczną oraz programy polityczne

<sup>2</sup> Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020, Warszawa 2013, opracowana przez przedstawicieli Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Generalnej.

<sup>3</sup> Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów, uchwała KRS nr 16/2003 z dnia 19 lutego 2003 r., <http://www.krs.pl>; Europejska Karta o Statusie Sędziów, 1998, <http://www.bip.ms.gov>.

<sup>4</sup> Szerzej P. Banasik, P. Masiukiewicz, *Czynnik temporalny w sądowych procesach gospodarczych a utrata wartości przedsiębiorstw*, [w:] *Budowa wartości wymiaru sprawiedliwości. Wymiar prawny, zarządczy i ekonomiczny*, red. P. Banasik, Gdańsk 2015, s. 276–293; R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2009, s. 508–588.

zdominowała natomiast kultura szybkości, kształtując współczesny standard komunikacji instytucji publicznych i ich otoczenia, a także uproszczoną, negatywną ocenę sądownictwa. Ostatnia ze wskazanych okoliczności coraz silniej oddziałuje na racjonalizację aprobaty dla interwencji władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej, przeprowadzanej pod hasłem rozwiązania lub ograniczenia zjawiska przewlekłości postępowań prowadzonych przed sądami powszechnymi.

W konsekwencji, postulowana reorientacja kierunku części działań nie ma na względzie wprowadzenie kolejnych, nieznanych lub dotychczas obecnych tylko poza przestrzenią wymiaru sprawiedliwości, kategorii pojęciowych. Koncentruje się natomiast na konieczności kompleksowego ujęcia omawianego zagadnienia, włącznie z przypisanymi do niego skonkretyzowanych, adekwatnych i wzajemnie spójnych narzędzi oraz metod.

### 1. Szybkość postępowania w sprawach cywilnych – stan faktyczny

Analiza stanu faktycznego odnoszącego się do realizacji zasady rozpoznania i rozstrzygnięcia spraw cywilnych w rozsądnym czasie dostarcza licznych argumentów na rzecz konieczności pilnej reformy. Wnioski wyprowadzane z pozyskiwanych systemowo informacji oraz danych cechuje pragmatyzm. Liczba sędziów przypadających na 100 000 mieszkańców oraz kadry urzędniczej wspierającej sędziów sytuuje Polskę wśród krajów europejskich na stosunkowo wysokim, dziewiątym miejscu (w obu kategoriach). Orzekają i pracują oni natomiast w jednej z mniejszych liczebnie struktur sądowych<sup>5</sup>. Wiedza o najważniejszych przejawach zjawiska przewlekłości postępowań prowadzonych przed sądami powszechnymi przedstawia się następująco: polskie sądy na tle pozostałych sądów w Europie odnotowały w 2012 r. średni wskaźnik załatwienia spraw karnych (w relacji do ich rocznego wpływu) pozycjonujący je na dziesiątym miejscu, natomiast w przypadku wskaźnika załatwionych spraw cywilnych sytuacja przedstawia się krytycznie – trzecie od końca miejsce w Europie<sup>6</sup>.

Na poziomie krajowym wskaźniki opanowania wpływu spraw, średniego czasu trwania postępowania sądowego oraz spraw rozpatrywanych przez sądy w pierwszej instancji w postępowaniach trwających, odpowiednio, dłużej niż 12 i 36 miesięcy, wskazują na okręgi apelacji, w których przewlekłość przybrała największy rozmiar. Nie jest ona jednak wyłącznie zależna od liczby rozpoznawanych spraw, o czym świadczy przykład apelacji warszawskiej, w której w pierwszym półroczu 2015 r. średni czas postępowania cywilnego w pierwszej instancji do momentu uprawomocnienia orzeczenia był najdłuższy (ponad 7 miesięcy), a odsetek spraw rozpoznawanych ponad 12 i 36 miesięcy w pierwszej instancji największy. Równocześnie jednak sądy tej apelacji osiągnęły stosunkowo dobry

<sup>5</sup> Liczba sądów pierwszej instancji przypadająca na 100 000 mieszkańców równa 0,81 – pozycjonuje to Polskę na 28 miejscu w Europie, *CEPEJ Report on European judicial systems (2012 data): efficiency and quality of justice*.

<sup>6</sup> *Report on European judicial systems, Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice*.

wynik opanowania wpływu spraw, apelacji tej przypadło także pierwsze miejsce w kategorii średniego trwania postępowania egzekucyjnego (7,56 miesiąca)<sup>7</sup>. W tym kontekście wymierny jest też przykład apelacji rzeszowskiej, w której średni czas postępowania do uprawomocnienia orzeczenia w pierwszej instancji, w pierwszym półroczu 2015 r. był jednym z najkrótszych (4,16 miesiąca), lecz równolegle opanowanie wpływ spraw było najmniejsze, najdłuższy w skali kraju był też, na terenie owej apelacji, średni czas postępowania prowadzonego przez komorników sądowych (12,37 miesiąca)<sup>8</sup>.

W 2015 r. średni czas postępowania w sprawach cywilnych ponownie się wydłużył, wpisując w dotychczasową tendencję (z jednoroczną przerwą w 2014 r.). Tym samym nie udało zrealizować przyjętego na ten rok założenia strategii wymiaru sprawiedliwości o odwróceniu niekorzystnego trendu. Pozytywne zmiany odnotowano jedynie w sprawach karnych. Szczegółowa analiza identyfikuje jedną z przyczyn niesprawności postępowania cywilnego we wzroście spraw kierowanych do sądów rejonowych, w tym znacznego odsetka spraw przekazanych do rozpoznania wskutek sprzeciwu od nakazu zapłaty, w tym przede wszystkim wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym (tzw. ponowny wpływ). Zwiększył się również odsetek spraw cywilnych nierozstrzygniętych w terminie 36 miesięcy, co miało znaczenie przede wszystkim dla spraw gospodarczych, w których wskaźnik opanowania wpływu był najniższy – w 2014 r. 90 spraw na 100, przy jednoczesnym wzroście liczby tych spraw kierowanych do sądu – w 2014 r. 1533.800 spraw<sup>9</sup>, co stanowi ponad 10% ogółu rozpoznawanych spraw.

Konsekwencją tych uwarunkowań było dalsze, a także przybierające większe proporcje względem innych rodzajów postępowań, wydłużenie czasu postępowania w najbardziej newralgicznych dla stosunków społecznych sprawach<sup>10</sup>. Średni czas trwania spraw gospodarczych w pierwszej instancji wzrósł w 2014 r. w porównaniu z rokiem 2010 o 4,3 miesiąca w sądach rejonowych, a w sądach okręgowych o 3,1 miesiąca. Sytuacja ta wpływa niekorzystnie na funkcjonowanie

<sup>7</sup> Informator statystyczny wymiaru sprawiedliwości 2015, <https://isws.ms.gov.pl/pl/porownania-krajowe>. Dane z wyłączeniem VI wydziału cywilnego Sądu Rejonowego Lublin–Zachód prowadzącego postępowania w trybie epu. Wyniki apelacji gdańskiej pozycjonowały sądy tej apelacji na trzecim miejscu przy wskaźniku opanowania wpływu ogółu spraw (100,38%) oraz na drugim, w odniesieniu do średniego czasu trwania postępowania prowadzonego przez komorników sądowych (7,76 miesiąca); natomiast średni czas rozpatrywania spraw przez sądy pierwszej instancji do uprawomocnienia, a także odsetek spraw rozpoznawanych pond 12 i 36 miesięcy pozycjonował tę apelację na środkowych miejscach.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Podana liczba obejmuje wszystkie sprawy, włącznie ze sprawami wieczystoksięgowymi, natomiast spraw, które wpłynęły w trybie procesowym do sądów rejonowych w 2014 r., było 110 865; *Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010–2014*, Warszawa 2015, s. 111; *Analiza ilościowa ewidencji spraw gospodarczych w latach 2010–2014*, oprac. Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 2.

<sup>10</sup> Raport z działalności sądów powszechnych w latach 2010–2014, oprac. Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 8, 10; *Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010–2014*, Warszawa 2015, s. 17, 111.

stosunków gospodarczych także na etapach przedprocesowych, w tym w sferze tych, które są następnie głównym przedmiotem roszczeń tj. umów o usługi, sprzedaży oraz o roboty budowlane i inwestycyjne. Niekorzystnej tendencji w 2012 r. nie zmieniła likwidacja odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych<sup>11</sup> oraz intensywne propagowanie mediacji. W tej ostatniej sferze odnotowano wprawdzie zwiększoną liczbę udziału w mediacjach, nadal jednak jest to niewielki odsetek spraw, a liczba zatwierdzonych przez sąd ugód zawartych przed mediatorem nie przekroczyła w 2014 r. w przypadku sądów rejonowych 300 spraw<sup>12</sup>.

Z problemem tempa postępowania zmagają się wszystkie szczeble struktury organizacyjnej, w tym sądy apelacyjne, gdzie odnotowano nasilenie niekorzystnej tendencji. Obejmuje ona każdy rodzaj spraw, z wyjątkiem karnych. Obok spraw gospodarczych, istotnie wydłużył się także średni czas postępowania w pierwszej instancji w sprawach ubezpieczeń społecznych (w 2010 r. – 6,9 miesiąca; w 2014 r. – 8,4 miesiąca)<sup>13</sup>.

Czas, w którym sądy rozpoznają sprawy cywilne, jest także jedną z przesłanek rosnącej liczby skarg na przewlekłość postępowania. W 2010 r. było ich w sprawach cywilnych 2716, w sprawach gospodarczych – 158, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i prawa pracy łącznie – 265. Tymczasem w 2014 r. w sprawach cywilnych wpłynęło już 12 109 skarg, w sprawach gospodarczych – 732, a w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i prawa pracy łącznie – 369<sup>14</sup>. Wprawdzie przytoczone liczby nie ilustrują w pełni skali problemu przewlekłości oraz jej przyczyn – uwzględniono tylko 10,9% skarg, są natomiast wymiernym świadectwem krytycznej społecznej oceny stanu sprawności wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych (liczba skarg w sprawach karnych stanowi mniej niż 1/5 ogółu). W przypadku uznania skargi, najczęściej jest ona związana z beczynnością w podejmowaniu czynności procesowych oraz z przewlekłością czynności wstępnych. Na dalszych miejscach wskazywano przewlekłość postępowania wykonawczego, w tym z udziałem komornika, a także zbyt odległe wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy. Wiele uwzględnionych skarg dotyczyło jednak innych, bardzo różnorodnych zaniechań.

Znamiennym jest także fakt, że statystyczne odszkodowanie z tego tytułu, orzekane w przypadku spraw cywilnych, kształtuje się na poziomie dolnej ustawowej granicy, wynosząc w 2014 r. kwotę odpowiednio – 2838 zł (sprawy cywilne) i 2395 zł (sprawy gospodarcze)<sup>15</sup>. Trudno uznać owe rekompensaty za mechanizm stymulujący usprawnienie organizacji postępowania sądowego. Łączna

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381, wejście w życie 3 maja 2012 r.).

<sup>12</sup> *Analiza ilościowa ewidencji spraw gospodarczych...*, s. 6.

<sup>13</sup> *Skarga na przewlekłość postępowania na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych i czasu trwania postępowań sądowych w latach 2010–2014*, opracowanie Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 9.

<sup>14</sup> *Skarga na przewlekłość postępowania...*, s. 10.

<sup>15</sup> Tamże.

kwota orzeczonych z tytułu przewlekłości odszkodowań, obejmująca także sprawy karne, wynosi 4 806 390 zł, nie skupiając jednak uwagi polityki finansowej państwa.

Przytoczone dane, ilustrujące nie tylko rodzaj problemu, lecz także jego trwałość, uprawniają do skonfrontowania go ze współczesną definicją prawa do sądu i jego systemowymi gwarancjami, a także z aktualną polityką prawa.

## 2. Prawo do sądu w kontekście szybkości postępowania sądowego

Krótkie odniesienie do szybkości postępowania sądowego względem pozostałych zasad postępowania przybliży charakter problemów, jakie generuje systemowa przewlekłość rozpoznawania spraw cywilnych. Szybkość jest jednym, obok rzetelności, z dwóch elementów definiowania sprawności postępowania sądowego. Ten z kolei przymiot kształtuje współczesne rozumienie i traktowanie prawa do sądu. Współczesny standard szybkości dookreślany jest poprzez pojęcie rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym czasie”/„bez nieuzasadnionej zwłoki”, z jednoczesnym respektowaniem innych gwarancji procesowych, oraz sprawiedliwości procesowej<sup>16</sup>. Łączna obecność wskazanych czynników decyduje o społecznej efektywności wymiaru sprawiedliwości.

W najbardziej skrajnych przypadkach zwłoka towarzysząca postępowaniu sądowemu niweczy realizację prawa do sądu. Czynności procesowe inicjowane z opóźnieniem, a następnie dokonywane w znacznych odstępach, mogą wówczas wprawdzie spełniać formalne wymogi, ale nie standardy treściowe. Dzieje się tak m.in. wtedy, kiedy orzeczenie rozstrzygające sprawę, z powodu przewlekłości postępowania<sup>17</sup>, czyni je bezwartościowym względem praw, którym sąd udzielił ochrony.

Daleko zróżnicowany, a jednocześnie nieuzasadniony średni czas trwania postępowania, występujący zarówno w poszczególnych państwach, jak i w sądach funkcjonujących w tym samym porządku prawnym, a czasem nawet w tym samym okręgu sądowym, silnie relatywizuje gwarancję równego dostępu obywateli do sądu oraz równego traktowania podczas postępowania sądowego. Upowszechnienie mechanizmów prewencyjnych i kontroli następczej, m.in. poprzez model skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>18</sup>, a także dorobek orzecniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>19</sup>, a obecnie Trybunału Sprawiedliwości

<sup>16</sup> Szerzej T. Pietrzykowski, B. Wojciechowski, *Równość, prawda i sprawiedliwość w procesie cywilnym. Rozważania na tle kodeksu postępowania cywilnego*, „Palestra” 2004, z. 9 s. 11 i n.; B. Bładowski, *Metodyka pracy sędziego cywilisty*, Warszawa 2013, s. 39.

<sup>17</sup> Szerzej na temat kategorii przewlekłości C.P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12, s. 63 i n.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. Dz. U. nr 179, poz. 1843; szerzej P. Kładoczny, *Uwagi dotyczące litery i praktyki stosowania ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, OSA 2004, nr 12, s. 1.

<sup>19</sup> M.in. wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła v. Polska*, Lex nr 42804; w którym

Unii Europejskiej, nie ogranicza w dostatecznym stopniu skali uszczerbku, jakiego doznają obywatele poddani jurysdykcji sądów, w których występuje nieuzasadnione wydłużenie czasu postępowania.

Przewlekłość postępowania stawia także pod znakiem zapytania efektywność decyzyjnego modelu stosowania prawa przez sędziego<sup>20</sup>. Stadia tego działania powinna bowiem również cechować niezbędna spójność czasowa. Tempo postępowania sądowego ma także wpływ na kształtowanie proporcji między ograniczaniem się sędziego do organizacji czynności procesowych<sup>21</sup>, w kontekście kontradiktoryjności i dyspozycyjności postępowania cywilnego, a jego zaangażowaniem na rzecz nadal obecnych w systemie powinności wobec prawdy materialnej oraz ochrony standardu konstytucyjnego. Sytuacja taka występuje m.in. wtedy, kiedy powstaje wątpliwość zgodności z ustawą zasadniczą przepisów kwalifikujących się do zastosowania przy rozpoznaniu danej sprawy.

Należy także odnotować, że konsekwencją części przypadków przewlekłości postępowania może być także ograniczanie niezależności sądów, w wyniku działań podejmowanych w imię zapewnienia należytego stopnia sprawności wymiaru sprawiedliwości, kiedy ich głównym dysponentem staje się władza wykonawcza.

### 3. Zasada szybkości postępowania sądowego w polityce prawa

Tempo, w jakim rozstrzygane są sprawy w sądach powszechnych, a przede wszystkim sposób potraktowania tej kwestii, nabrały pierwszorzędnej wagi we współczesnej polskiej polityce prawa względem wymiaru sprawiedliwości. Temat ten był obecny w programach politycznych największych partii, determinował także zasadnicze stosunki między sądami i Ministerstwem Sprawiedliwości. Owo uwarunkowanie funkcjonowało i funkcjonuje bez względu na podmiotowość partii rządzącej. Mniej stabilności wykazywała natomiast treść koncepcji działań na rzecz poprawy sprawności sądów. Jej części składowe zmieniały się nie tylko w momentach przechodzenia władzy między poszczególnymi siłami politycznymi, lecz także wraz z objęciem stanowiska przez każdego nowego ministra (największa rotacja wśród członków Rady Ministrów).

Uporządkowanie tego stanu rzeczy zapowiadała strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020, przygotowana pod patro-

---

mowa m.in. o obowiązku zapewnienia jednostce środków prawnych zapobiegających lub reagujących na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

<sup>20</sup> Ustalenie jaka norma obowiązuje w znaczeniu dostatecznie określonym na potrzeby rozstrzygnięcia, uznanie za udowodniony fakt na podstawie materiałów i przyjętej teorii dowodów, ujęcie faktu w języku stosowanej normy prawnej, subsumpcja faktu uznanego za udowodniony względem normy prawnej, wiążące ustalenie konsekwencji prawnych faktu uznanego za udowodniony na podstawie stosowanej normy prawnej; zob. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

<sup>21</sup> Szerzej A. Łazarska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013; B. Karolczyk, *Koncentracja materiału dowodowego w postępowaniu cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013.

natem Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. W dokumencie odwoływano się do modelu Nowego Zarządzania Publicznego, zorientowanego nie tylko na aspekty ekonomiczne, lecz także jakościowe. Tym samym zapowiedziano „zmianę sposobu myślenia”<sup>22</sup> o instytucjach wymiaru sprawiedliwości poprzez łączenie kwestii proceduralnych z „realnym efektem”<sup>23</sup> ich obecności. Definiując kierunki oraz obszary rozwoju, odniesiono się także do szybkości postępowania sądowego. Wskazano na poprawę sprawności sądownictwa oraz efektywności wydatkowanych środków, a także na konsolidację aktywności poszczególnych instytucji wspólnie pozycjonujących prawa obywateli w „centrum przestrzeni sprawiedliwości”. Określając harmonogram poszczególnych działań, jako pierwsze zadeklarowano projekty związane z efektywnością ekonomiczną udzielanego sądom wsparcia, poprawę sprawności i jakości orzecznictwa umieszczając w dalszym stadium realizacji nowej strategii.

Przytoczone zobowiązania nie zostały w pełni zrealizowane. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi zarówno treść samej strategii, jak i postawa jej autorów oraz kolejnych kierownictw Ministerstwa Sprawiedliwości. Pierwszą przyczyną była ogólnikowość informacji<sup>24</sup> dotyczących metod realizacji założeń przywołanego dokumentu. Brak sprecyzowanego planu wdrażania strategii spowodował, że pomimo zapowiedzi poprawy jakości procesów organizacyjnych z jednoczesnym zachowaniem gwarancji procesowych, nie przedstawiono przykładów takiej korelacji. Nie wskazano także szczegółów rozwiązań, które miały przyczynić się do modernizacji postępowania sądowego, poprzestając na przywołaniu znanych od dawna metod, które mogły być przydatne – uproszczenie przepisów prawa, ograniczenie kognicji sądów powszechnych, wykorzystanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz uwzględnienie w kształceniu akademickim kompetencji pozaprawnych. Nie zdecydowano się jednak, z wyjątkiem ostatniego postulatu, na zaangażowanie w żadną z nich.

Znamiennym świadectwem faktycznego związku między ogłoszeniem strategii z 2014 r., a procesem zmian na poziomie podstawowym są podobnie brzmiące plany działalności poszczególnych sądów na 2016 r., prezentowane m.in. na stronach internetowych tych instytucji. Określając docelowe wskaźniki średniego czasu trwania postępowania przed sądem pierwszej instancji, zajmującym równie poczesne miejsce jak odsetek pozytywnych ocen ankietowanych interesantów, pominięto zdefiniowanie środków, za pomocą których powinno nastąpić skrócenie oczekiwania na orzeczenie (pozostałym wskaźnikom towarzyszy takie odniesienie).

Rezultatem zaniechania dookreślenia programu działań była utrata zdolności odwrócenia niekorzystnych tendencji w obszarze średniego czasu trwania postę-

<sup>22</sup> *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, Warszawa 2013, s. 2.

<sup>23</sup> „Najważniejszy będzie skutek, a nie procedura sama w sobie”, tamże, s. 17–18.

<sup>24</sup> Oceny tej nie zmienia wskazanie kilku mierników i procentowe określenie wartości zakładanej zmiany już na 2015 r. (załącznik do ww.strategii).



powania oraz liczby spraw zaległych. Pasywną postawę zachowano także wobec tych zjawisk, które słusznie wskazano w strategii jako zagrożenia dla projektowanej reformy. Paradoksalnie, aktywność legislacyjna w latach 2014–2015 w niektórych przypadkach spotęgowała negatywne oddziaływanie takich czynników jak niestabilność prawa oraz niski stopień integralności kolejnych wprowadzanych rozwiązań.

Na zbyt ogólnikowe brzmienie strategii i związane z tym dodatkowe ryzyko (blankietowość nowych deklaracji obniża potencjał także tych mechanizmów, które są już w systemie stosowane) zwróciło uwagę wiele podmiotów, z którymi konsultowano ów dokument. W tym kontekście pojawił się zarzut, że działania politycznych decydentów w tej sprawie stają się bliższe marketingowi na rzecz poprawy wizerunku wymiaru sprawiedliwości<sup>25</sup> niż standardom rozwiązywania strukturalnych problemów instytucji publicznych. Helsińska Fundacja Praw Człowieka sygnalizowała także problem nierozstrzygniętego, a koniecznego do uprzedniego zdefiniowania ze względu na potencjalną kolizję z niezależnością sądownictwa, przedsięwzięcia opisywanego w strategii jako „narzędzia nadzorcze”. Kwestia ta była warta zainteresowania także dlatego, że relacja między władzą sądowniczą, a wykonawczą została sprowadzona do założenia „wspólnoty celów”. Tymczasem tego rodzaju jedność występuje w ograniczonym zakresie. Ustrojowe usytuowanie obu instytucji determinuje inny charakter oddziaływania. Okoliczność ta z kolei wymiernie weryfikuje potencjał poszczególnych propozycji kooperacji sądów z innymi organami państwa na rzecz efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Drugą niekorzystną przesłanką okazało się raptowne pogorszenie społecznej oraz środowiskowej oceny sytuacji wymiaru sprawiedliwości. Zaczął być on bowiem postrzegany zdecydowanie bardziej krytycznej niż wynikało to z informacji zawartych w strategii<sup>26</sup>. Ponadto, wraz z ogłoszeniem dokumentu, nasilił się konflikt między sędziami a rządem. Wprowadzono wówczas m.in. procedury ocen pracy i planowania rozwoju zawodowego sędziego, uznane przez większość środowiska za mechanizm wyłącznie o charakterze represyjnym. Równocześnie resort sprawiedliwości przeprowadził nieefektywną, ponownie wbrew stanowisku sędziów, reorganizację części sądów. Na tle tego oraz innych sporów, m.in. w odniesieniu do zasad wynagradzania sędziów i możliwości dochodzenia w tej sprawie swoich praw przed sądem, merytoryczna dyskusja szybko uległa marginalizacji. Jej miejsce zajęły z jednej strony zarzuty dysfunkcyjnego praktykowania korporacjonizmu sędziowskiego, z drugiej, oskarżenia o niekonstytucyjną ingerencję władzy wykonawczej w sferę wymiaru sprawiedliwości.

<sup>25</sup> Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do Strategii systemu wymiaru sprawiedliwości, Warszawa 17.2.2014.

<sup>26</sup> W strategii odwołano się do, pochodzących jeszcze z 2009 r., wyników badań opinii społecznej, realizowanych na potrzeby Krajowej Rady Sądownictwa.

Sędziowie kwestionują nie tylko ekstrapolację na obszar zarządzania sprawnością wymiaru sprawiedliwości metod dedykowanych innym rodzajom instytucji, lecz przede wszystkim akcentują ich niską efektywność lub brak bezpośredniego związku z szybkością postępowania sądowego (eksponowany przez ministerstwo system centralnych zakupów oraz standaryzacja funkcjonowania biur/punktów obsługi interesantów, w tym upowszechnienie z ich udziałem badania opinii społecznej poprzez procedurę ankietyzacji)<sup>27</sup>. Podkreślany jest także negatywny, towarzyszący podejmowanym przez organy administracji próbom rozwiązania problemu, przekaz sugerujący bierność sędziów wobec przewlekłości, oraz związek między niskim stopniem sprawności postępowania, a „oderwaniem od rzeczywistości” części sędziów. Tej treści polityka informacyjna ma – zdaniem sędziów – poważniejsze konsekwencje niż tylko przerzucenie odpowiedzialności (niezależnie od zasadności owej argumentacji). Podważa bowiem, w nieproporcjonalnym do bieżących korzyści stopniu, ogólną wiarygodność sądów włącznie z zasadą podziału władz oraz jej gwarancyjną rangą w systemie ochrony praw i wolności obywateli.

Następstwem przeniesienia ciężaru działalności ministerstwa na aktywność informacyjną jest wadliwa kolejność procesów decyzyjnych. Skupienie uwagi na kwestiach wizerunkowych oddala przedsięwzięcia systemowe. Energię zaangażowaną w publiczną ocenę postawy sędziów oraz opracowywanie szczegółowych zasad komunikowania się sądów z mediami należałoby skierować na działania zmierzające np. do ograniczenia zakresu kognicji sądów, tam gdzie nastąpiłoby to bez szkody dla standardu państwa prawa (przykładem jest, zyskujący normatywną aprobatę dopiero obecnie, postulat powierzenia UOKiK abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umów). Podobnie przedstawia się sytuacja z działaniami odnoszącymi się do personalnego wsparcia sędziów w sprawach administracyjnych. Liczebność kadr urzędników sądowych nie jest jedynym miernikiem jakości tego istotnego elementu sprawności wymiaru sprawiedliwości. Ograniczone pole widzenia tej kwestii powoduje tymczasem, że zgromadzony na tym poziomie systemu potencjał rzeczowy i intelektualny (rozbudowany system szkoleń; praca w charakterze referendarzy, asystentów i sekretarzy sądowych osób legitymujących się wysokimi kwalifikacjami m.in. egzaminem sędziowskim) nie jest w pełni wykorzystywany.

Przejawem takich praktyk jest m.in. niestabilność zatrudnienia tej grupy osób oraz koncepcje rozszerzenia obecności instytucji outsourcingu na potrzeby obsługi technicznej i niektórych czynności administracyjnych sądów powszechnych. Obie okoliczności nie są obojętne dla wymiaru sprawiedliwości, antagonizując kolejne środowiska, a przynajmniej utrzymując stan niepewności względem do-

<sup>27</sup> Przedsięwzięcie to anonsowano w wielu dokumentach, m.in.: *Długookresowa strategia rozwoju kraju, Polska 2030*; *Strategia Sprawne państwo 2011–2020* oraz *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*.

celowego modelu sądowych służb pomocniczych<sup>28</sup>. W nawiązaniu do tej kwestii sędziowie sygnalizują często powtarzający się problem rotacji na stanowiskach administracyjnych wspomagających pracę sędziego, co powoduje, że wiele obowiązków o charakterze biurowym ponownie wraca do niego, zmuszonego równocześnie do angażowania się w szkolenie kolejnych współpracowników.

W odniesieniu do sztandarowego założenia działań na rzecz usprawnienia wymiaru sprawiedliwości, tj. efektywniejszego wydatkowania przeznaczonych na ten cel środków, jako źródło problemu wskazywana jest centralizacja systemu finansowania sądownictwa, koncentrująca większość decyzji po stronie Ministerstwa Sprawiedliwości. W tej sytuacji anonsowanie dalszej optymalizacji owej procedury po stronie organów administracji nie ma już uzasadnienia. Poprawa sytuacji wymaga zmiany perspektywy identyfikacji potrzeb, tak w skali wewnętrznej organizacji sądownictwa, jak i na poziomie podziału środków między wymiar sprawiedliwości, a pozostałe instytucje państwowe. Dotychczasowe decyzje dowodzą – zdaniem krytyków – zarówno niezrozumienia konieczności przyznania sądom ekonomicznej autonomii, jak i potrzeby spójności między polityką prawa a polityką finansową. Przykładem takiej sytuacji jest nie tylko poziom wydatków przeznaczonych w budżecie państwa na działalność sądów powszechnych w zestawieniu z innymi podmiotami, oraz brak jakichkolwiek konsultacji z reprezentacją sądów w tej kwestii, lecz także skutki korzystania przez rząd z instytucji ustaw „okołobudżetowych”<sup>29</sup>. W tym trybie, od 2011 r. praktykowane jest wstrzymanie rewaloryzacji sędziowskich wynagrodzeń. Skutkiem tej decyzji są zarówno pytania natury prawnej skierowane do Trybunału Konstytucyjnego<sup>30</sup>, jak i pytania adresowane do władzy wykonawczej o sens tego rozwiązania<sup>31</sup> i jego przydatność dla deklarowanej strategii „wspólnoty celów” władz w odniesieniu do podwyższania standardów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Na krytyczną ocenę polityki prowadzonej w tej sferze wpływa także analiza wielkości i kierunku dystrybucji środków finansowych. Pozytywnym wyjątkiem pozostaje jedynie proces informatyzacji sądownictwa. W pozostałej przestrzeni

<sup>28</sup> Skalę problemu oraz blokadę jego rozwiązania na poziomie relacji wymiaru sprawiedliwości i ministerstwa ilustruje kilka faktów z 2015 r. Przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości wskazują na niedostateczną liczbę osób zatrudnionych w pionie administracyjnym sądów, a one same domagają się poprawy warunków pracy, decydując się w tej sprawie dwukrotnie na akcje protestacyjne (m.in. absencja). Równocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości dowodzi, że liczebność służb pomocniczych jest zawyżona w stosunku do potrzeb, rekomendując jednocześnie zmianę formy zatrudnienia części z nich – w miejsce umowy o pracę – umowa z firmą zewnętrzną; M. Kryszkiewicz, *Resort: pracowników w sądach jest za dużo*, DGP 10–12.7.2015 r.

<sup>29</sup> Za pośrednictwem tego rozwiązania obchodzony jest art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

<sup>30</sup> Pytanie w tej sprawie do TK skierował m.in. Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe, a w rozstrzygnięciu związanych z tym wątpliwości prawnych zaangażował się także Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iusticia”.

<sup>31</sup> W strukturze wydatków na sądy powszechne w 2015 r. ponad połowę stanowią wynagrodzenia, z czego sędziowie otrzymują 41,4%, urzędnicy sądowi – 35,2%, kuratorzy zawodowi – 10,6%, referendarze – 5,6%, asystenci sędziów – 3,8%, a pozostali pracownicy – 2,8%; dane Ministerstwa Sprawiedliwości za 2014 r., „Na wokandzie” 2015, nr 2.

wymiaru sprawiedliwości nie cechuje owej aktywności konsekwentne wsparcie priorytetowych elementów rozwoju, począwszy od mechanizmów zarządzania zwiększonym wpływem spraw. Tymczasem takie działania powinny nie tylko ustabilizować sytuację, lecz także zmniejszyć presję, pod jaką pozostaje część sędziów świadomych licznych, oczekujących na rozpoznanie spraw<sup>32</sup>. Tym bardziej kiedy nowe kierownictwo Ministerstwa Sprawiedliwości zapowiada uchylenie dotychczasowych regulacji czasu pracy sędziego, które już wzbudzały wątpliwości<sup>33</sup> i zastąpienie ich tymi, które będą skutkować jeszcze poważniejszym sprzeciwem ich adresatów. Nierówność, jak i zmienność obciążeń poszczególnych apelacji i sądów, a także napływ, wśród standardowych spraw, coraz bardziej skomplikowanych roszczeń wymagających aktualnej wiedzy na temat m.in. prawa finansowego, handlowego oraz prawa własności intelektualnej nie jest także uwzględniana w polityce kadrowej wymiaru sprawiedliwości, którą cechuje w tej sferze mała elastyczność. Tymczasem omijanie tej kategorii instrumentów zarządzania sprawnością przewidzianych prawem zasad postępowania, pozbawia je pierwotnej wartości w znacznie większej skali niż nie w pełni satysfakcjonujące umiejętności i kompetencje części sędziów odpowiedzialnych za praktykowanie zasady sędziowskiego kierownictwa postępowaniem sądowym.

Równie kluczowym, dla niektórych komentatorów pierwszorzędym kryterium oceny efektywności polityki prawa, która determinuje problem przewlekłości części spraw, pozostaje jakość (merytoryczna i redakcyjna) obowiązujących przepisów. W zmasowanej liczbie rozbudowują one zbiór prawa materialnego i procesowego w sferze stosunków cywilnoprawnych. Jego znajomość i zrozumienie wymaga od sędziów coraz większego nakładu pracy, bowiem przepisy zmieniają się bardzo często, wiele nowelizacji nie jest anonsowanych lub odbywa się zbiorczo z innymi, a część nowych norm musi być poddana dodatkowej wykładni z racji niespełniającej standardów techniki legislacji.

## Podsumowanie

Kryzys sprawności postępowania sądowego powinien być istotnym argumentem zwiększenia merytorycznego zainteresowania problemami, z którymi mierzą się współcześni sędziowie. To także przyczyna postawienia pytania, jak dalece obecna niemożność rozwiązania tego problemu znamionuje trwałe przeobrażenia w systemie organów władzy (globalne i krajowe), na ile natomiast jest

<sup>32</sup> Nadmierne obciążenie referatu jest traktowane przez sędziów jako jeden z najpoważniejszych czynników ograniczających ich niezawisłość i niezależność – ponad 50% odpowiedzi twierdzących, wyniki badań socjologicznych wśród sędziów sądów powszechnych w latach 2015–2016 w ramach projektu badawczego NCN Trzecia władza Sądów i sędziów w Polsce z perspektywy teorii i filozofii prawa (Zespół badawczy A. Machnikowska, O. Nawrot, B. Wojciechowski, M. Kaczmarczyk).

<sup>33</sup> Szerzej m.in. K. Gonera, *Status pracowniczy sędziego. Czy sędzia jest pracownikiem?*; M. Łaskowski, *Warunki pracy sędziego a godność sprawowanego przez niego urzędu*, [w:] *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. R. Piotrowski, Warszawa 2015, s. 39–83; H. Duszka-Jakimko, W. Jakimko, *Budżetowa godność wynagrodzenia sędziowskiego*, „Justitia” 2013, nr 3.

wynikiem zwyczajnego zaniechania i braku stosownych umiejętności oraz prawnej intuicji zarówno po stronie administracyjnych decydentów, jak i samych sędziów.

Sytuację w sądownictwie powszechnym determinuje zarówno rutyna stanowisk i postaw, jak i skokowo intensyfikowana realizacja bieżących celów politycznych. Część z nich w ogóle nie jest związana z wymiarem sprawiedliwości, traktowanym wówczas szczególnie instrumentalnie. Doświadczenie uczy, że pozbawiona aksjologii perspektywa działania, skutecznie blokuje proces modernizacji. Wprawdzie w przestrzeni polskiego wymiaru sprawiedliwości zachodzą zmiany, lecz są one opóźnione, fragmentaryczne, a przede wszystkim niesamodzielne, co pozbawia kulturę tej organizacji podstawowych atrybutów. Równoczesne, znacznie szybsze i zróżnicowane modyfikacje w stosunkach społeczno-gospodarczych, dodatkowo zwiększają dystans między poziomem efektywności sądów i ich otoczenia.

Z punktu widzenia prawa obywatela do sądu stan ten należy ocenić wyjątkowo krytycznie. Przesądza o tym konsekwencja w postaci poważnego obniżenia standardu ochrony, do jego pozbawienia włącznie, w przypadku kiedy z powodu przewlekłości postępowania, pierwotnie dostępny zakres praw uległ faktycznej dezintegracji. Sytuacja ta staje się obecnie udziałem stosunkowo dużej liczby obywateli, począwszy od wykonawców robót budowlanych procesujących się latami o należne im wynagrodzenia, a jednocześnie zmuszonych ogłosić upadłość w warunkach uniemożliwiających reaktywowanie gospodarczej aktywności. Negatywną refleksję w równym stopniu uzasadnia także świadomość, że przynajmniej część źródeł przewlekłości postępowań sądowych w sprawach cywilnych można usunąć lub ograniczyć ich obecność, dokonując korekt w polityce prawa. Taka zmiana jednak nie następuje. Inicjowany jest natomiast nowy rodzaj działań interwencyjnych, który wpisuje się, niezależnie od sygnujących je hasła, w *nomen omen* tradycję nieefektywnego zarządzania funkcjonalną stroną wymiaru sprawiedliwości. Na powodzeniu tych i następnych przedsięwzięć może ważyć także pogłębiająca się różnica zdań i brak wzajemnego zaufania między interesariuszami poszczególnych procedur<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Obok datowanych dotyczących lat 2015/2016 licznych uchwał zgromadzeń sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oponujących wobec bieżących i projektowanych zmian ustawodawczych względem statusu ustrojowego Trybunału Konstytucyjnego, w tym samym czasie ponownie pojawiały się także wystąpienia odnoszące się krytycznie do ogólnej sytuacji funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Przykładem jest uchwała zebrania sędziów Sądu Rejonowego Rzeszowie z dnia 21 grudnia 2015 r. oceniających teraźniejszość w następujących słowach „[...] kontynuacja dotychczasowej polityki względem sądownictwa powszechnego grozi jego zapaścią i paraliżem. Radykalnie rosnące obciążenie, przy braku dostatecznych zasobów kadrowych, zagraża jakości orzecznictwa, skutkuje wydłużeniem czasu rozpoznawanych spraw, ogranicza tym samym stronom prawo do sądu i destabilizuje obrót prawny”, <http://www.iustitia.pl/uchwaly>.

**Anna Machnikowska**

## **RIGHT TO ACCESS TO COURT AND THE SPEED OF CIVIL PROCEDURE**

The crisis of the efficiency of court proceedings should be an important argument to increase interest in problems faced by contemporary judges. It also provokes a question how far the inability to resolve this issue influences the lasting transformation of the system of government (global and national) and to what extent it is a result of ordinary neglect and a lack of appropriate skills and legal intuition of both administrative decision-makers and judges.

The negative dimension of the excessive length of judicial proceedings additionally speaks for the development of a new policy aimed at efficient litigation. It's because the polemic about the sources of the problem outlined in the article title exacerbates and deepens divisions between judges and the Ministry of Justice. What is more, there are numerous constitutional and economic uncertainties and further areas of the conflicts of laws and interests are likely to appear. The legal regulation of the situation is not easy because of the fragmented identification of the relationship between the actual situation and the legal status as well as the state of public awareness. Consequently, the stabilization of the situation becomes an indispensable necessity in face of the standard of the right to access to court.