

W poszukiwaniu rozsądnego czasu... postępowań sądowych

Badanie na temat przewlekłości postępowań w Polsce
Podstawowe tezy



HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

Warszawa, lipiec 2020

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego **rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki** przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd“.

art. 41 Konstytucji RP

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego **rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie** przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej“

art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Dlaczego HFPC prowadzi badania na temat przewlekłości postępowań?

→ 7 lipca 2015 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydał wyrok w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, w którym uznał, że problem przewlekłości ma w Polsce charakter systemowy.

→ Pięć lat od wydania wyroku Helsińska Fundacja Praw Człowieka postanowiła zbadać, czy i w jakim zakresie strasburski wyrok wpłynął na działania władz polskich, a także funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Jakie zmiany wprowadzono po wydaniu wyroku?

→ Strasburski wyrok skłonił polskiego ustawodawcę do zmiany ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

→ 6 stycznia 2017 roku w życie weszła nowelizacja ustawy o tzw. skardze na przewlekłość, której celem była likwidacja fragmentarycznej oceny czasu postępowań przez sądy oraz wskazanie, że w wypadku stwierdzenia przewlekłości za każdy rok postępowania należy przyznać skarżącemu minimalną kwotę 500 zł.

→ Na czas, który upłynął od wydania wyroku, przypadły w Polsce

też na liczne inne zmiany w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości, które wpływają na jego funkcjonowanie.

→ Pomimo, że ustawodawca w tle większości wprowadzanych zmian podkreślał, że mają przyczynić się one m.in. do przyspieszenia postępowań sądowych, to wciąż długość procesów jest jedną z podstawowych bolączek wymiaru sprawiedliwości.

→ Komitet Ministrów Rady Europy wciąż uznaje, że konieczne są dalsze zmiany. W decyzji z 4 czerwca 2020 roku podkreślił konieczność podjęcia dalszych działań przez polskie władze, które będą zmierzały do poprawy efektywności wymiaru sprawiedliwości, ale będą respektowały zasadę niezależności sądownictwa.

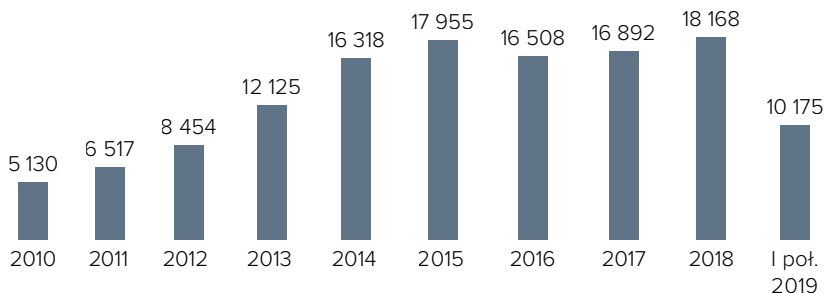
Co liczby mówią o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce?

→ Pomiedzy rokiem 2010 a 2018 wpływ spraw do sądów powszechnych utrzymywał się w przedziale od 12 934 771 do 15 782 479.

→ Co roku do sądów powszechnych wpływa najwięcej spraw cywilnych. W latach 2010-2018 rocznie odnotowywano od 8 906 633 do 11 127 035 nowych spraw zaliczanych do tej kategorii. Drugą największą grupą są sprawy karne. W latach 2010-2018 co roku w sądach powszechnych zarejestrowano od 2 321 762 do 2 806 186 wpływających spraw z tego zakresu.

→ Postępowania sądowe w Polsce przed sądami okręgowymi i rejonowymi trwały średnio w latach 2011-2018 od 4,1 miesiąca do 5,5 miesiąca.

→ Liczba skarg na przewlekłość w latach 2010-2018 wahała się pomiędzy 5 130 a 18 168 rocznie. Szczególny wzrost w ich liczbie odnotowano pomiędzy 2010 a 2015 rokiem. Różnica pomiędzy 2015 a 2010 rokiem wyniosła prawie 13 tys. skarg. Oznacza to, że mechanizm ten w badanym okresie zdecydowanie stał się popularniejszy.

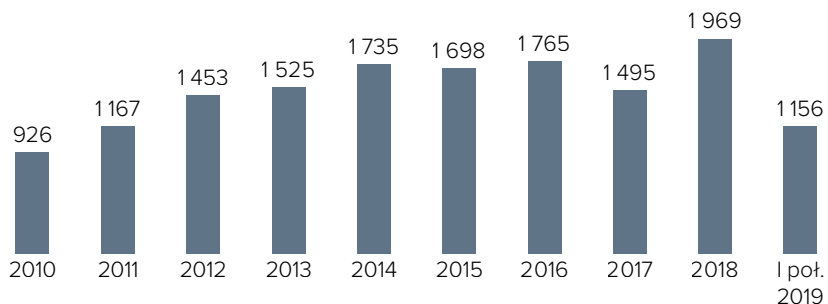


Liczba skarg na przewlekłość złożonych do sądów apelacyjnych i sądów okręgowych¹

1 Wykres został opracowany na podstawie opracowań: „Ewidencja spraw z wykazu S w sądach apelacyjnych” za lata 2010-2018 i I poł. 2019 roku oraz

→ Liczba skarg na przewlekłość, w wyniku których zasądzono kwotę pieniężną mieściła się w latach 2010-2018 w przedziale pomiędzy 926 a 1 969 rocznie.

Rekordowy pod tym względem był 2018, bo w prawie 2 000 spraw sądy apelacyjne i sądy okręgowe zasądziły finansową rekompensatę.



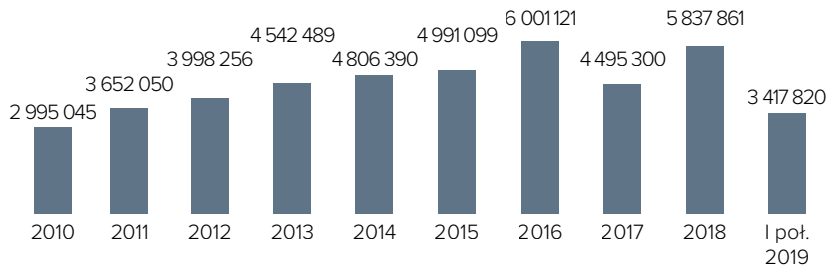
Liczba skarg na przewlekłość, w których sądy apelacyjne i sądy okręgowe zasądziły kwotę pieniężną²

→ W latach 2010-2018 łączna roczna kwota pieniężna zasądzana przez sądy apelacyjne i sądy

okręgowe wahała się pomiędzy 2 995 045 a 6 001 121 zł.

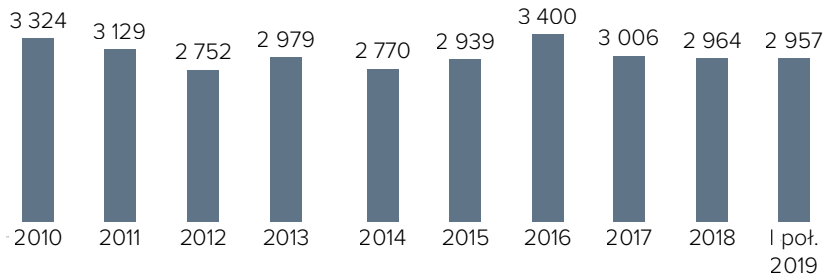
„Ewidencja spraw z wykazu S w sądach okręgowych” za lata 2010-2018 i I poł. 2019 roku udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości HFPC na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej w trybie u.d.i.p. pismem z dnia 11 maja 2020 roku, pismo znak: BK-I.082.104.2020 oraz opublikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, dostęp: <https://www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/>

2 *Ibidem.*



Łączna kwota pieniężna zasądzona w sprawach, w których sądy apelacyjne i sądy okręgowe stwierdziły przewlekłość postępowania (w PLN)³

→ Średnia kwota pieniężna zasądzana przez sądy apelacyjne i sądy okręgowe z tytułu przewlekłości postępowania w latach 2010-2018 była w miarę stabilna i mieściła się w przedziale od 2 770 zł do 3 400 zł.

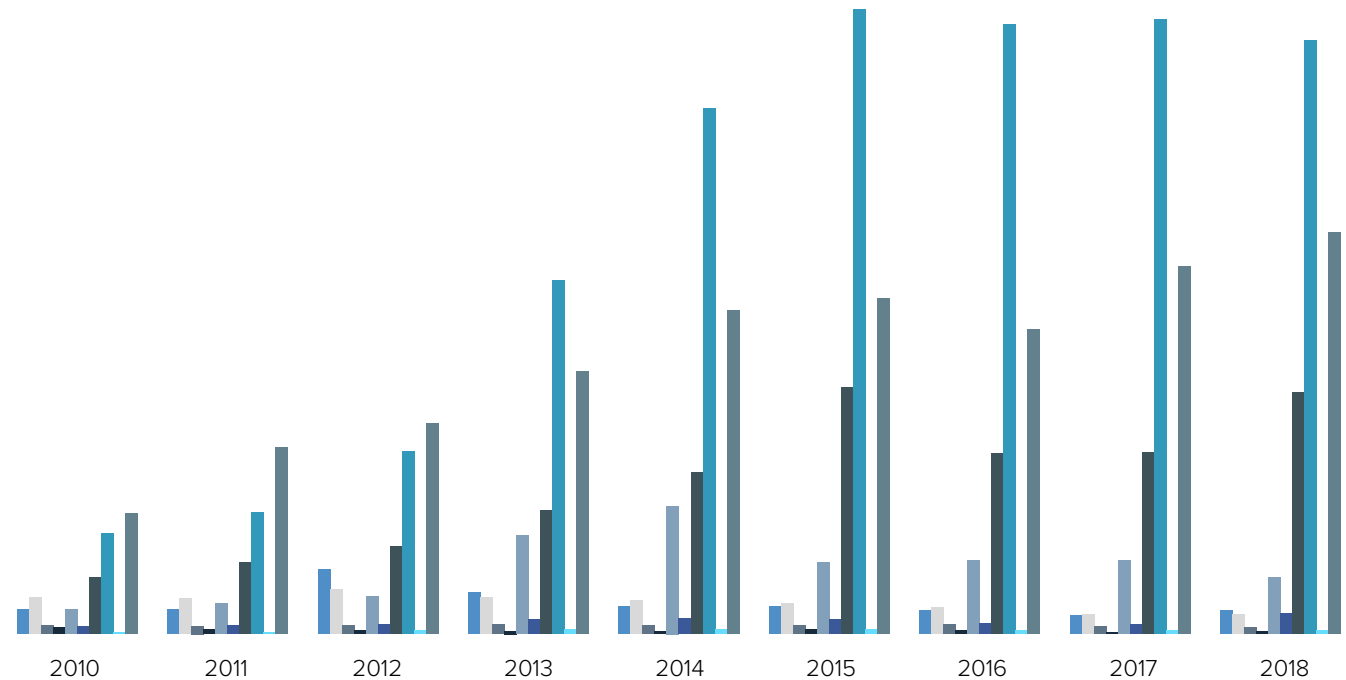
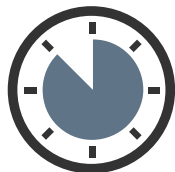


Średnia kwota pieniężna zasądzona w sprawach, w których sądy apelacyjne i sądy okręgowe stwierdziły przewlekłość postępowania (w PLN)⁴

3 *Ibidem.*

4 *Ibidem.*

Przyczyny wniesienia skargi na przewlekłość postępowania – ogółem⁵



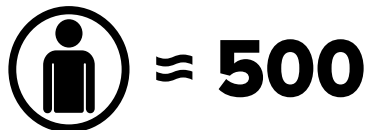
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Zbyt odległe wyznaczenie terminu pierwszej rozprawy	329	329	851	552	362	370	315	244	306
Długość przerwy (odroczenia) między rozprawami	484	470	587	481	447	410	348	264	254
Zwłoka w wykonaniu opinii przez biegłych albo zasięgnięcie przez sądy kolejnych opinii	112	106	111	124	109	118	123	98	91
Nadużywanie zawieszenia postępowania	84	58	45	40	39	55	48	26	30
Przewlekłość trwania tzw. czynności wstępnych	322	408	500	1 301	1 694	942	969	974	742
Przewlekłość postępowania międzyinstancyjnego	97	113	124	186	206	194	135	125	270
Przewlekłość postępowania wykonawczego	748	949	1 155	1 635	2 136	3 261	2 383	2 405	3 197
Bezczynność w podejmowaniu czynności procesowych	1 326	1 612	2 409	4 681	6 954	8 263	8 069	8 125	7 854
Nieterminowość sporządzania uzasadnień	25	23	51	58	59	54	46	43	42
Inne	1 594	2 470	2 784	3 474	4 280	4 438	4 030	4 867	5 317

⁵ Wykres został opracowany na podstawie danych statystycznych udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości HFPC na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej w trybie u.d.i.p. pismem z dnia 11 maja 2020 roku, pismo znak: BK-I.082.104.2020.

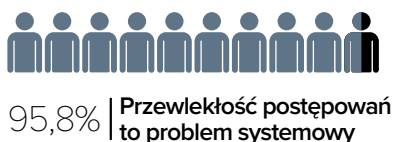
Co o przewlekłości postępowań w Polsce sądzą prawnicy?

Badania HFPC

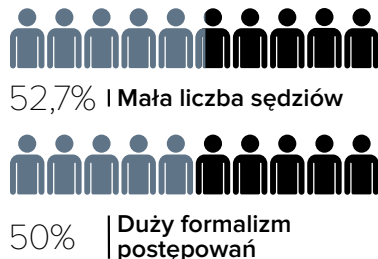
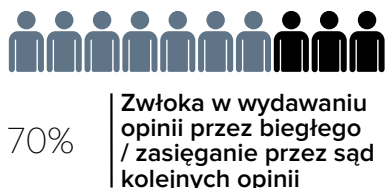
→ Uzyskaliśmy blisko 500 odpowiedzi od radców prawnych, adwokatów oraz sędziów.



→ Zdecydowana większość ankietowanych radców prawnych i adwokatów, bo aż **95,8%** uznała, że problem przewlekłości postępowań w Polsce ma charakter systemowy.



→ Za główne przyczyny przewlekłości adwokaci i radcowie prawni uznali:



Czy składał(a) Pani/Pan skargę na przewlekłość w prowadzonych postępowaniach?



→ Tylko **11,6%** ankietyowanych adwokatów i radców prawnych uznało, że skarga na przewlekłość jest efektywnym środkiem zapobiegającym przewlekłości postępowań.



11,6%

Skarga na przewlekłość jest efektywnym środkiem zapobiegającym przewlekłości postępowań

→ Aż **76,7%** ankietyowanych pełnomocników przyjęło, że głównym problemem związanym z tym postępowaniem jest obawa o złe nastawienie sędziów do strony, która skorzystała z tego środka. **53%** respondentów zwróciło uwagę na fakt, że zainicjowanie takiego postępowania nie wpływa na przyspieszenie właściwego procesu.



76,7%

Obawa o złe nastawienie sędziów do strony, która skorzystała ze skargi na przewlekłość



53%

Postępowanie ws. przewlekłości nie wpływa na przyspieszenie właściwego procesu



43,9%

Niskie kwoty przyznawane przez sądy



35,5%

Niskie ustawowe limity rekompensat



36,5%

Fragmentaryczna ocena czasu trwania postępowań



32,9%

Duży formalizm przy badaniu skarg na przewlekłość

Jakie reformy warto podjąć?

- 1.** Upowszechnienie pozasądowych metod rozwiązywania sporów.
- 2.** Zmiana organizacji pracy sędziów w kierunku zwiększenia koncentracji czynności procesowych – dłuższe rozprawy częściej, a nie jednogodzinne co kilka miesięcy.
- 3.** Powołanie na nowo Komisji Kodyfikacyjnych Prawa Cywilnego i Prawa Karnego, co powinno skutkować większą stabilnością prawa i racjonalnością ewentualnych jego zmian.
- 4.** Poprzedzenie procesu uchwalania prawa w obszarze wymiaru sprawiedliwości pogłębioną dyskusją z środowiskami naukowymi oraz zawodowymi, a także szerokimi konsultacjami społecznymi.
- 5.** Uchwalenie oczekiwanej od dawna ustawy o biegłych sądowych.
- 6.** Urealnienie mechanizmów oceny sędziów w zakresie terminowości rozpoznawania spraw i podejmowania konkretnych czynności, przy koniecznym zachowaniu zasad niezawisłości sędziego i niezależności sądownictwa.
- 7.** Podwyższenie obecnie obowiązującej minimalnej kwoty sum pieniężnych wypłacanych z tytułu przewlekłości, tj. 500 zł za każdy rok dotychczasowego postępowania, co najmniej do wysokości zgodnej ze standardem wytyczonym przez ETPC w wyroku *Apicella przeciwko Włochom*, tj. od 1 000 zł do 1 500 zł.
- 8.** Zmiana brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania poprzez zrezygnowanie z górnej granicy sum pieniężnych wypłacanych jako odszkodowania z tytułu przewlekłości postępowania.

Rekomendacje HFPC



1. Organizacja wymiaru sprawiedliwości

- a. Uzupelnienie wakatów sędziowskich i zaprzestanie przenoszenia sędziów z referatu do referatu.
- b. Zwiększenie liczby asystentów sędziów.
- c. Dofinansowanie sądów, mające na celu zwiększenie udziału nowych technologii oraz narzędzi elektronicznych w prowadzeniu postępowań przy zachowaniu gwarancji procesowych dla stron postępowania.



2. Szkolenia

- a. Lepsze kształcenie i doksztalcanie sędziów w zakresie standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dyscyplinowania stron oraz biegłych, wykorzystywania nowych technologii pozwalających na przyspieszenie postępowania bez uszczerbku dla jego rzetelności.
- b. Szkolenie adwokatów i radców prawnych dla większego wykorzystania standardów strasburskich w postępowaniach przewlekłościowych przy interpretacji terminu „rozsądnego czasu” oraz adekwatnych kwot.



3. Ewaluacja pracy sądów

- a. Odejście od fragmentaryzacji statystyk – statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości opisują czas prowadzenia spraw osobno w sądzie pierwszej i drugiej instancji, nie wykazują zatem całego czasu postępowania sądowego w danej sprawie z perspektywy „klienta” wymiaru sprawiedliwości.
- b. Rozszyfrowanie kategorii „Inne” przy określaniu przyczyn wniesienia skargi na przewlekłość postępowania podawanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, ponieważ kategoria ta stanowi prawie 30% przypadków. Jej wyjaśnienie może mieć znaczący wpływ na diagnozę w zakresie określenia problemów polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Autorzy

Adam Klepczyński – aplikant adwokacki, od lipca 2017 roku prawnik w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Wcześniej w ramach Fundacji współpracował z Programem Antydyskryminacyjnym Artykuł 32, Programem Interwencji Prawnej oraz Monitoringiem procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

dr Piotr Kładczyński – Sekretarz Zarządu oraz szef działu prawnego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w ramach którego nadzoruje działalność programów prawnych i interwencyjnych, wykładowca w Instytucie Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, autor i współautor kilkunastu publikacji z zakresu prawa karnego, postępowania karnego, prawa karnego wykonawczego, praw człowieka oraz polityki narkotykowej, prelegent wielu konferencji i seminariów eksperckich. Był zaangażowany w wiele projektów unijnych z zakresu prawa karnego i praw człowieka. Jest członkiem Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego.

dr Katarzyna Wiśniewska – adwokat, koordynatorka Programu Spraw Precedensowych HFPC, ekspertka w wielu projektach europejskich i międzynarodowych z zakresu prawa karnego, prawa karnego wykonawczego i praw człowieka, uczestniczy w pracach Legal Experts Advisory Panel – forum prawników przy organizacji Fair Trials International, zwyciężczyni rankingu Dziennika Gazety Prawnej „Risings Stars – Liderzy Jutra 2015”. Powołana przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Komisji Ekspertów przy Krajowym Mechanizmie Prewencji Tortur. Ekspertka z zakresu litygacji strategicznej w obszarze praw człowieka.



[@hfhrpl](#)



[@hfhrpl](#)



[@hfhrpl](#)

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

tel. (22) 556 44 40
fax: (22) 556 44 50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl