



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI
www.ms.gov.pl



NORWEGIAN
COURTS ADMINISTRATION



RAPORT
Z WIZYTY STUDYJNEJ NORWESKICH SĘDZIÓW
I PREZESÓW POLSKICH SĄDÓW
W EUROPEJSKIM TRYBUNALE PRAW CZŁOWIEKA W
STRASBURGU
ORAZ W RADZIE EUROPY
(9-12 STYCZNIA 2017 roku)



Raport został przygotowany przez Norweską Administrację Sądową we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej. Udostępniono w dniu 13 lutego 2017 roku.

Informacja ogólna o wizycie studyjnej

Ministerstwo Sprawiedliwości RP zorganizowało we współpracy z Norweską Administracją Sądową (*Norwegian Courts Administration*) i Radą Europy wizytę studyjną w Europejskim Trybunale Praw Człowieka i w Radzie Europy. Wizyta odbyła się w dniach 9-12 stycznia 2017 roku. Uczestniczyło w niej 26 osób z obu państw (14 polskich sędziów sądów okręgowych, 2 przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości RP, 2 tłumacze, 7 sędziów z Norwegii i 1 pracownik Norweskiej Administracji Sądowej).

Była to druga wizyta w Europejskim Trybunale Praw Człowieka zorganizowana dla polskich i norweskich sędziów. Pierwsza miała miejsce na przełomie listopada i grudnia 2016 roku i została bardzo wysoko oceniona przez uczestników. Raport z pierwszej wizyty został upowszechniony wśród polskich i norweskich sędziów i był poświęcony głównie przykładom dobrych praktyk w dziedzinie wykonywania wyroków ETPCz oraz rozpowszechnienia wiedzy na temat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wśród praktyków prawa.

Podczas drugiej wizyty, podobnie jak w przypadku pierwszej, uczestnicy mieli okazję spotkać się z przedstawicielami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz z pracownikami jednostek organizacyjnych Rady Europy (takich jak Europejska Komisja na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości czy Biuro Komisarza Praw Człowieka). W programie wizyty przewidziano również spotkania z p. prof. K. Wojtyczkiem oraz p. E. Møse – sędziami wybranymi odpowiednio z ramienia Polski oraz Norwegii. W dniu 11 stycznia 2017 roku uczestnicy mieli także możliwość wziąć udział jako publiczność w rozprawie przed Wielką Izbą w sprawie *Harkins p. Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 71537/14).



W czasie sesji plenarnej uczestnicy mogli podzielić się swoimi doświadczeniami w zakresie stosowania standardów konwencyjnych. Szczególne zainteresowanie wzbudził temat metod eliminowania nadmiernej długości postępowań sądowych. Sprawa ta była

przedmiotem ożywionej i owocnej dyskusji pomiędzy polskimi i norweskimi sędziami. Z tego też powodu niniejszy raport koncentruje się na opisanu środków służących zapewnieniu przestrzegania prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Nadmierna długość postępowań sądowych jako problem strukturalny

Według statystyk opublikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, najczęściej naruszaniem prawem konwencyjnym w państwach Rady Europy jest prawo do rozpoznania sprawy sądowej „w rozsądnym terminie”. Między 1959 a 2015 rokiem ETPCz stwierdził 5 435 naruszeń tego prawa. Co się tyczy Polski, Trybunał „Strasburski” 434 razy stwierdził, iż w sprawach skarżących długość postępowania była nadmierna. Około 40 % naruszeń Konwencji, za które Polska ponosi odpowiedzialność, dotyczy problemu długości postępowań sądowych.

Jeśli chodzi o Norwegię, Europejski Trybunał Praw Człowieka jedynie w dwóch sprawach stwierdził, iż państwo nie zagwarantowało przestrzegania reguły nakazującej zapewnić szybki proces sądowy. Z tego też powodu, zasadne wydaje się sformułowanie hipotezy, iż Polska musi wzmacniać wysiłki służące zapewnieniu skuteczności procedur sądowych, podczas gdy Norwegia stanowi przykład dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Istnienie w Polsce problemu z długotrwałością postępowań sądowych zostało także jasno podniesione w wyroku ETPCz w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11), w którym Trybunał zastosował Art. 61 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pozwalający na wydanie tzw. „wyroku pilotażowego”. Zastosowanie tej procedury jest możliwe w sytuacji, gdy „okoliczności faktyczne skargi wskazują na istnienie w zainteresowanej Układającej się Stronie problemu strukturalnego lub systemowego bądź innej podobnej dysfunkcji, która spowodowała lub może spowodować podobne skargi”.

W sprawie *Rutkowski* Trybunał stwierdził, iż zasadne były zarzuty sformułowane w 3 oddzielnych skargach, które dotyczyły długości postępowania oraz braku skutecznego środka odwoławczego. Europejski Trybunał Praw Człowieka zdecydował także, aby zawiadomić polski rząd o 591 podobnych skargach. Co jednak wydaje się najbardziej znaczące, to fakt, iż Trybunał zidentyfikował problem strukturalny, jakim jest „znaczną skalą problemu

przewlekłości postępowań w Polsce, w połączeniu z brakiem wystarczającego zadośćuczynienia z tytułu naruszenia wymogu rozsądnego terminu na szczeblu krajowym”¹.

Główne zadanie polega zatem na tym, by wdrożyć odpowiednie środki ustawowe i organizacyjne służące zapewnieniu, by polskie procedury sądowe były zgodne ze standardami wynikającymi z art. 6 Konwencji.

Jeśli chodzi o rozwiązania organizacyjne, to istotne jest zapewnienie skutecznego sposobu zarządzania sprawami oraz wystarczającego poziomu zatrudnienia w sądownictwie. Próby osiągnięcia tego celu zostały szczegółowo opisane w raportach z działań składanych przez Rząd RP Komitetowi Ministrów Rady Europy².

Co powinno wzbudzić szczególne zainteresowanie w odniesieniu do Polski, to instytucja znana powszechnie jako „skarga na przewlekłość”, która jest uważana za środek odwoławczy stosowany w przypadku naruszenia konwencyjnego prawa do rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie” i która jest środkiem dyscyplinującym sądy do bardziej efektywnej pracy. W dalszej części raportu wskazane zostaną przykłady rozwiązań przyjętych w Norwegii służących ograniczeniu długości postępowań sądowych.

“Skarga na przewlekłość postępowania” – polski przykład dobrej praktyki

Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki jest podstawowym aktem prawnym, którego przedmiotem jest ww. problem przewlekłości postępowania cywilnego oraz karnego.

Ustawa została przyjęta 17 czerwca 2004 roku na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2000 roku w sprawie *Kudła p. Polsce* (skarga nr 30210/96). W tej sprawie ETPCz stwierdził, że skuteczny środek odwoławczy w postępowaniu przed krajowymi organami powinien być zapewniony w celu ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie (wynikającym z art. 6 § 1 Konwencji).

Pierwotnie ustawa dotyczyła jedynie postępowania rozpoznawczego toczącego się przed sądem. Jednakże, w związku z przyjętą ustawą zmieniającą z dnia 20 lutego 2009 roku,

¹ Zob. p. 206 wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* (skargi nr 72287/10, 13927/11, 46187/11).

² Zob. np. raport z wykonania wyroków z grupy spraw *Kudła i Podbielski* - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804abcd>

objęła swoim zakresem również etap postępowania przygotowawczego – [jak bowiem wynika z orzecznictwa ETPCz] istotne jest zapewnienie możliwości wniesienia skargi skutkującej koniecznością zbadania przebiegu postępowania poczynając od najwcześniejszego jego etapu. Na mocy ustawy zmieniającej z 2009 roku wprowadzono również obowiązek przyznawania stosownej rekompensaty w razie stwierdzenia, że do przewlekłości doszło, przy czym [na nowo] określono jej dolny i górny limit.

Prawo do wniesienia skargi przysługuje każdej osobie, której prawa zostały naruszone. Ustawa nie definiuje pojęcia „rozsądnego terminu”, niemniej jednak wskazuje, że sąd winien dokonać oceny czy do przewlekłości doszło, pod kątem terminowości i rzetelności. Sąd odwoławczy może podjąć właściwe kroki w celu usunięcia powstałego naruszenia. Jeśli skarga zostanie uwzględniona, sąd ma obowiązek przyznania sumy pieniężnej w kwocie od 2000 do 20000 złotych. Ponadto, [stosownie do ostatniej nowelizacji ustawy o skardze, która weszła w życie w dniu 6 stycznia 2017 roku], wysokość sumy pieniężnej powinna wynosić nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania. Należy jednakże podkreślić, że celem ustawy nie jest jedynie zapewnienie szybkości postępowania, ale ustawa służy także zagwarantowaniu właściwego rozpoznania sprawy przez sąd.

Skarga jest środkiem prawnym, o którym mowa w art. 35 Konwencji, tj. środkiem, który musi zostać wyczerpany w ramach drogi krajowej. Wobec powyższego, każda osoba, która twierdzi, że jej prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie zostały naruszone i chce skierować sprawę do ETPCz, musi w pierwszej kolejności wnieść skargę na podstawie wyżej opisanej ustawy.

Należy również wspomnieć, że przepisy dotyczące naruszenia prawa do rozpoznania sprawy administracyjnej w rozsądnym terminie są zawarte w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 1 stycznia 2004 roku.

Norweskie przykłady dobrych praktyk mających na celu zredukowanie długości postępowań sądowych³

Wprowadzenie

Zdolność sądownictwa do wydawania w sposób terminowy rozstrzygnięć sądowych zależy od różnych czynników. Czynniki te można oczywiście odnaleźć w systemie

³ Ta część raportu została napisana przez A.H. Berga z Norweskiej Administracji Sądowej.

sądowniczym, lecz efektywność sądów zależy w znacznym stopniu również od kontekstu społecznego, w którym sądownictwo funkcjonuje.

W następnych rozdziałach, w pierwszej kolejności zaprezentuję dane statystyczne dotyczące postępowań w Norwegii (także z odniesieniem do Polski). Następnie, zaprezentuję główne czynniki, które mają wpływ na długość postępowań.

W celu lepszego zrozumienia statystyk i dalszych rozważań, przydatne może być wskazanie głównych cech norweskiego sądownictwa:

- poziom specjalizacji jest niski zarówno w strukturach krajowych, jak i na poziomie sądów. Nie ma sądów administracyjnych, sądów konstytucyjnych, istnieje tylko kilka wyspecjalizowanych w inny sposób sądów;
- wszystkie sprawy zaczynają się w sądach pierwszej instancji (65 sądów rejonowych). 6 sądów apelacyjnych (z bardzo nielicznymi wyjątkami) działa wyłącznie jako sądy odwoławcze. Podstawową funkcją Sądu Najwyższego jest wyjaśnianie, ujednocianie i rozwijanie prawa;
- norwescy sędziowie nie są wyspecjalizowani w szczegółowych dziedzinach;
- sędzia jest przede wszystkim specjalistą w zakresie procedury – analiza właściwego w sprawie prawa materialnego jest głównie osiągnięta przez kontradyktoryjny wkład prawników stron;
- zadania administracyjne są w dużej mierze wyprowadzone poza system sądowy (brak funkcji kancelaryjnych);
- sędziowie są wybierani na podstawie doświadczenia zawodowego, a średni wiek, w którym są wybierani to ok. 45 lat.

Długość postępowań sądowych w Norwegii

Na podstawie norm ustanowionych przez norweski parlament, sądy pierwszej i drugiej instancji nie powinny przekraczać *średniej* długości 6 miesięcy procedowania w sprawach cywilnych, 3 miesięcy w sprawach karnych rozpoznawanych w powiększonym składzie i 1 miesiąca w sprawach rozpoznawanych w składzie jednego sędziego i opartych na przyznaniu się do winy (wraz z postępowaniami uproszczonymi).

Tabela 1 poniżej wskazuje, że sądy pierwszej instancji spełniają te normy.

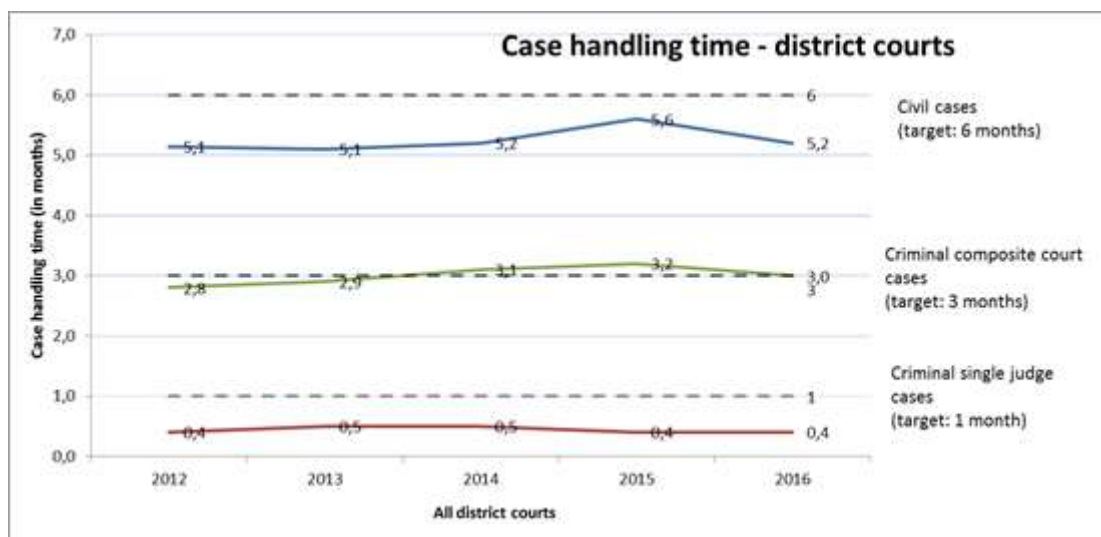


Tabela 1: Rozpoznawanie spraw przez sądy I instancji

Tabela 2 wskazuje wpływ *spraw dotyczących małych roszczeń*⁴ i średni czas ich rozpoznawania. Według sekcji 10-4 Ustawy o sporach (*Dispute Act*) czas rozpoznawania sprawy nie powinien przekraczać 3 miesięcy od momentu jej wniesienia do wydania orzeczenia.

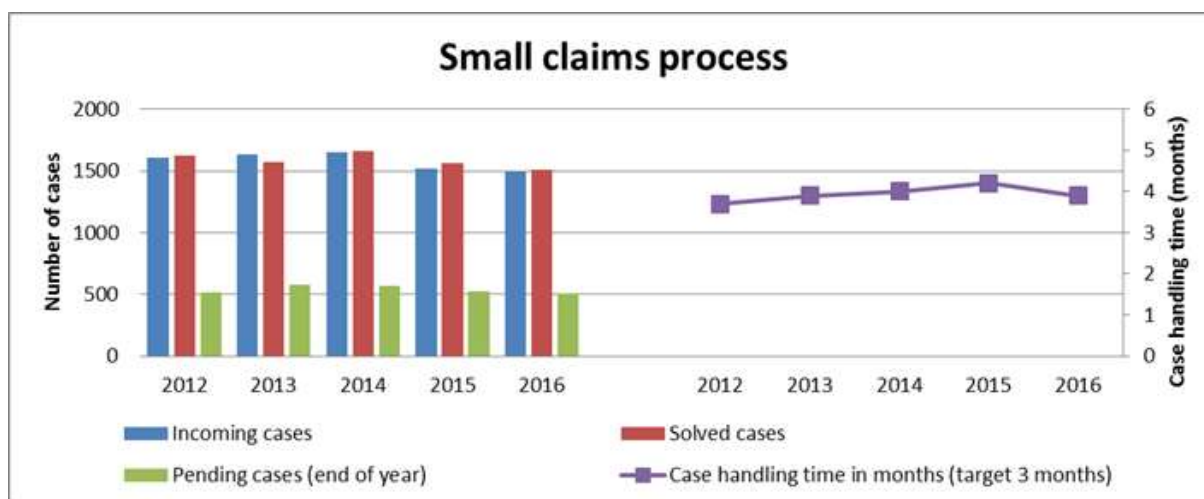


Tabela 2: Postępowania w sprawie małych roszczeń, czas rozpoznawania sprawy.

To jest średni czas rozpatrywania sprawy. Faktyczny czas trwania postępowania zależy od złożoności sprawy, zachowania sędziego i zachowania stron, których dotyczy.

⁴ W zasadzie sprawy o wartości sporu niższej niż 125 000 NOK (14 125 EUR). Postępowanie dotyczące małych roszczeń jest zastrzeżone dla sądów pierwszej instancji (sądy rejonowe).

Tabela 3 poniżej wskazuje czas rozpoznawania zawisłych spraw na dzień 31 grudnia 2016 roku przez sądy pierwszej instancji.

Age distribution of pending cases (end of 2016)				
	Civil disputes		Criminal composite court cases	
	Number of pending cases	% of pending cases	Number of pending cases	% of pending cases
All pending cases	7636	100 %	4207	100 %
cases older than 3 months	4062	53 %	1139	27 %
cases older than 6 months	2471	32 %	380	9 %
cases older than 12 months	957	13 %	38	1 %
cases older than 24 months	277	4 %	13	0 %

Tabela 3: Czas rozpoznawania spraw zawisłych w sądach pierwszej instancji, Norwegia

Czy dane te pozwalają określić to, co powinno być uznawane za *zaległości sądowe*? Niezależnie od różnych definicji zaległości sądowych⁵ - jeżeli przez zaległości rozumiemy fakt, że sprawy są wstrzymane lub znajdują się na liście spraw oczekujących z powodu niewydolności sądów, to odpowiedź jest negatywna. Jednakże, Sąd Apelacyjny Borgarting w Oslo wyznacza obecnie terminy głównych rozpraw na 13 miesięcy wprzód z powodu niewydolności. Kilka innych sądów jest w podobnej sytuacji. Te sądy mają problem z zaległościami sądowymi.

Kończąc, można powiedzieć, że Sąd Najwyższy w Norwegii nie ma zaległości sądowych. Wyznaczenie terminu posiedzenia zależy od dostępności stron.

Zrozumienie czasu rozpoznawania spraw 1: czynniki społeczne, kulturowe i ekonomiczne

Spółeczeństwo norweskie zostało zbudowane w oparciu o wartości egalitarne, co było podstawą dla dystrybucji dochodu państwowego powstałego z ożywienia przemysłu naftowego w latach 1960 i kolejnych.

Spółeczeństwo oparte na wartościach egalitarnych będzie miało naturalnie wyższy poziom przejrzystości i to właśnie ma miejsce w Norwegii.

⁵ Zaległości sądowe są przez CEPEJ zdefiniowane jako różnica pomiędzy liczbą nierozwiązanych spraw od początku jakiegoś czasu a liczbą rozwiązanych spraw w danym terminie.

Wysoki poziom równości i przejrzystości jest jednym z powodów *wysokiego poziomu zaufania* cechującego społeczeństwo norweskie, zarówno pomiędzy jednostkami jak i w relacjach pomiędzy jednostkami a organami władzy państwowej.

Sądownictwo znajduje się pośród instytucji państwowych ciesząc się największym poziomem zaufania, co wskazuje również, że sądownictwo samo w sobie przyciąga szczególne zaufanie; niezależność władzy sądowniczej wzmocniła się z nielicznymi przerwami w ciągu ostatniej dekady i przyjmuje się, że władza sądownicza wydaje terminowo wyroki o wysokiej jakości. Metodologia prawna (opierająca się także na doktrynie precedensowych rozstrzygnięć, głównie Sądu Najwyższego) pozwala sądom pierwszej instancji wydawać orzeczenia o autorytecie wywodzącym się z uprzednich orzeczeń Sądu Najwyższego.

Tworzy to tło niezbędne do pełnego zrozumienia skuteczności środków zaprezentowanych w kolejnych paragrafach. Można powiedzieć, że środki te nie byłyby możliwe lub byłyby poważnie ograniczone, gdyby nie wysoki poziom zaufania.

Należy również powiedzieć, że niektóre elementy sądownictwa powinny osiągnąć wyższy poziom przejrzystości niż dotychczasowy. Można spierać się, czy poziom zaufania tworzy faktycznie przeszkodę dla zwiększenia przejrzystości, albowiem takie reformy i wynikające z nich zapotrzebowanie na źródła finansowania i źródła osobowe, nie są obecnie postrzegane w społeczeństwie jako *potrzebne*.

Zrozumienie czasu rozpoznawania spraw 2: wpływ spraw i mechanizm filtrujący odwołania

Jedną z cech wyróżniających norweskie sądownictwo jest **niewielki napływ spraw**, zarówno cywilnych/gospodarczych, jak i karnych, w porównaniu ze standardami europejskimi.

Jeżeli chodzi o procesowe postępowania w sprawach cywilno-gospodarczych, raport CEPEJ z 2016 roku (dane z 2014 roku) pokazuje, że Norwegia ma drugą najniższą liczbę wpływających spraw cywilnych i gospodarczych w Europie ze wskaźnikiem 0,3 sprawy na

100 mieszkańców. Polska jest w tym rankingu zaklasyfikowana jako państwo mieszczące się w średniej ze wskaźnikiem 3,2 spraw⁶.

Jeśli chodzi o sprawy karne wyraźną różnicę pomiędzy Norwegią a Polską stanowi wysoka liczba spraw zakończonych przez policję i prokuratora w Norwegii i wynikający z tego mały wpływ spraw karnych do sądów pierwszej instancji (0,3 sprawy na 100 mieszkańców w Norwegii w zestawieniu z 1,4 sprawy w Polsce, według danych CEPEJ).

Jest to głównie rezultatem z jednej strony *mechanizmu rozwiązywania konfliktów* poza sądem w sprawach cywilnych, mianowicie miejskich komisji pojednawczych⁷, a z drugiej strony daleko idących uprawnień policji i prokuratora do rozwiązywania spraw poprzez uzgodnione kary (*pactual fines*).

W dalszej kolejności można wspomnieć, że norweska procedura egzekucyjna poza wykonalnymi wyrokami sądowymi dopuszcza szeroki, w porównaniu z innymi państwami europejskimi, wachlarz innych podstaw prowadzenia egzekucji.

Inna cechą charakterystyczną dla postępowań sądów norweskich jest szczegółowy mechanizm filtrujący odwołania zarówno od pierwszej do drugiej instancji, jak i od drugiej instancji do Sądu Najwyższego. Z wyjątkiem spraw, w których limit kary przekracza 6 lat, wszystkie odwołania w sprawach karnych muszą być zaakceptowane przez komitety filtrujące odwołania w sądach apelacyjnych. W 2016 roku jedynie 38,6% z 3254 spraw było dopuszczone do rozpoznania przez sądy apelacyjne.

Z mniejszą roczną fluktuacją Sąd Najwyższy dopuszcza około 10-15% odwołań w sprawach cywilnych⁸.

Zrozumienie czasu rozpoznawania spraw 3: faza przygotowania sprawy i zasada koncentracji w procesie

Obecna Ustawa o sporach (Dispute Act) (tj. kodeks postępowania cywilnego) weszła w życie 1 stycznia 2008 roku. Głównym celem nowego kodeksu było przyspieszenie

⁶

<http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>

⁷ Komisje te rozpatrują około 140 000 spraw rocznie poprzez mediację i wyroki

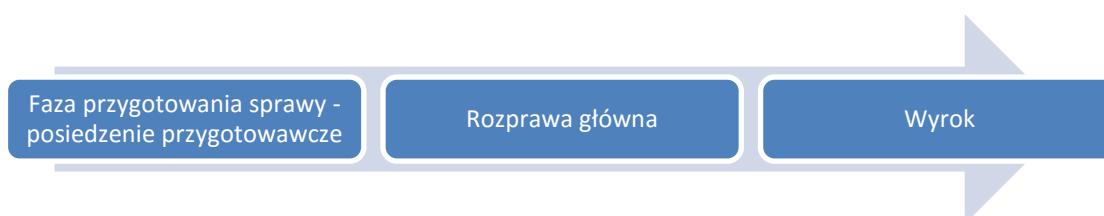
⁸

<http://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/internett/virksomhetsrapportforretningsstatistikk/forretningsstatistikk-2016.pdf>

postępowania i zredukowanie kosztów sporu dla jednostek. Jednym z głównych narzędzi kodeksu było zwiększenie poziomu aktywności sędziów w fazie przygotowawczej sprawy.

Rozdział 9.2 Ustawy o sporach reguluje fazę przygotowywania sprawy. Według sekcji 9-4 sędzia powinien, po otrzymaniu stanowiska obrony, niezwłocznie wezwać prawników na spotkanie przygotowawcze. Odbywa się to głównie przez telefon i bez udziału stron. Podczas tego spotkania dostosowuje się przygotowanie sprawy oraz wyznacza termin głównej rozprawy. Sędzia ma decydującą rolę w tym spotkaniu oraz podczas kolejnych etapów przygotowania sprawy, a aktywna rola sędziego jest przeciwstawiana wcześniejszej roli sędziego w trakcie przygotowań, kiedy to prawnicy pełnili przewodzącą rolę.

Łącznie z kilkoma proceduralnymi terminami do przedłożenia dowodów przed główną rozprawą, ten rodzaj przygotowania sprawy stanowi część zasady postępowania stosowanej zarówno w sprawach cywilnych jak i karnych – **zasady koncentracji**. Zasada ta pojawia się w różnych sekcjach Ustawy o sporach i Ustawy o Postępowaniu Karnym i przejawia się zarówno w obowiązku zachowania minimalnego czasu rozpoznawania sprawy, ale także obowiązku koncentrowania sprawy do tego co jest istotą sporu. Z wyjątkiem postępowań dotyczących małych roszczeń, procesy cywilne są prowadzone w następujący sposób:



W końcu, należy wspomnieć, że projekt nowej procedury karnej wprowadza również do postępowań karnych narzędzie, którym są spotkania przygotowawcze.

Konkluzja

Ustawa o sporach wprowadza również inne środki, z których mogą skorzystać strony w celu przyspieszenia postępowania, takie jak prawo stron do złożenia wniosku do prezesa sądu o przekazanie sprawy innemu sędziemu, oraz związane z tym prawo do odwołania w przypadku gdy wniosek ten zostanie odrzucony⁹. Miało to na celu zapewnienie stronom środków zgodnych z art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

⁹ Ustawa o sporach sekcja 11-7

Pomimo tego, że niektóre elementy wydajności sądownictwa w Norwegii stanowią odzwierciedlenie norweskich realiów takich jak poziom zaufania, wierzymy, że niektóre z nich mogą być inspirujące, a nawet możliwe do wprowadzenia, choćby w zmodyfikowanej wersji, w innych systemach sądowniczych. Również niektóre norweskie rozwiązania były zainspirowane dobrymi praktykami innych państw.