

Model monitoringu prawa do sądu

Fundacji Court Watch Polska

Opracowanie: Bartosz Pilitowski i Stanisław Burdziej

Spis treści:

Czym jest monitoring prawa do sądu	2
Istota prawa do sądu.....	3
Zakres monitoringu prawa do sądu	5
Monitoring sprawiedliwości proceduralnej	6
Monitoring stosowania przygotowanej likwidacji.....	8
Monitoring dostępności Krajowego Rejestru Sądowego.....	9
Monitoring konkursów na wolne stanowiska sędziowskie.....	11
Informacje o wydawcy i o publikacji.....	13

Czym jest monitoring prawa do sądu

Monitorowanie prawa jest usystematyzowanym procesem badawczym mającym na celu pozytywną zmianę w prawie, jego stanowieniu lub stosowaniu. Prowadzenie monitoringu pozwala na zdiagnozowanie problemów, ustalenie ich przyczyn oraz poszukiwanie dla nich rozwiązań.

Prawo do sądu jest zagwarantowane i zdefiniowane w Polsce w Konstytucji w art. 45. Prawo do sądu jest uznawane także za prawo człowieka. Znajdziemy je w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 14 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Monitoring prawa do sądu może dotyczyć następujących czynników determinujących realizację prawa do sądu:

1. przepisów prawa;
2. procesu stanowienia prawa;
3. praktyki stosowania prawa.

W przypadku każdego z przedmiotów monitoringu prawa do sądu można posłużyć się zarówno metodami dogmatycznymi, charakterystycznymi dla nauk prawnych, jak i metodami empirycznymi charakterystycznymi dla innych nauk społecznych. Każde z metod służą jednak realizacji odmiennych celów badawczych i nie mogą być stosowane zamiennie. Na przykład *sprawiedliwość wyroku* można badać zarówno w odniesieniu do poprawności zastosowanych przepisów oraz sposobu wnioskowania zastosowanego przez sąd, jak i społecznej oceny jego treści, albo społecznych, ekonomicznych, czy psychologicznych konsekwencji jego wykonania.

Model monitoringu prawa do sądu **Fundacji Court Watch Polska** dotyczy trzeciego obszaru, czyli praktyki stosowania prawa i wykorzystuje metody charakterystyczne

dla socjologii: metodę obserwacji, metodę wywiadu oraz metodę analizy dokumentów i danych zastanych.

Istota prawa do sądu

Prawo do sądu składa się z wielu elementów, z których każdy może być monitorowany indywidualnie. Wykorzystując definicję z ust. 1 art. 45 Konstytucji RP (*Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*) możemy wyróżnić następujące elementy składające się na prawo do sądu:

- *Każdy* oznacza, że sądy muszą być dostępne dla każdego człowieka. Dostępność sądów można badać w dwóch płaszczyznach. **W płaszczyźnie podmiotowej** można badać, czy sądy są tak dostępne, a prawo do sądu jest stosowane tak samo dla różnych osób bez względu na np. poziom sprawności, wiek, płeć, narodowość lub przynależność etniczną, religię, poglądy polityczne, poziom zamożności, poziom kapitału kulturowego, czy społecznego. Zagrożeniem dla dostępności sądów mogą być z tej perspektywy zarówno rozwiązania instytucjonalne, architektoniczne, jak i uprzedzenia charakteryzujące personel sądów. **W płaszczyźnie przedmiotowej** można badać, czy każdy etap postępowania sądowego i czy wszystkie czynności potrzebne do realizacji prawa do sądu są dostępne dla każdego i czy nie występuje zjawisko filtrowania, tj. utrudniania dostępu do sądu lub realizacji prawa do sądu, na którymś z etapów.
- *Sprawiedliwego* oznacza, że rozpatrzenie sprawy musi spełniać kryteria *sprawiedliwego procesu*, a wynik musi spełniać kryteria *sprawiedliwego wyroku*. Te dwa kryteria odpowiadają rozróżnieniu na **sprawiedliwość proceduralną** i **sprawiedliwość materialną**. Pierwsza odnosi się do sposobu, w jaki sprawa

była rozpatrywana, a strony traktowane. Druga do prawidłowości rozstrzygnięcia.

- *Jawnego* odnosi się do możliwości udziału i obserwacji posiedzeń sądu rozpatrującego sprawę przez publiczność i media.
- *Bez nieuzasadnionej zwłoki* czyli tak szybko, jak to możliwe bez uszczerbku dla pozostałych zasad prawa do sądu i praw stron.
- *Właściwy*, czyli sąd ustanowiony wcześniej ustawą i wynikający – zarówno w zakresie właściwości, jak i składu – z przepisów prawa, a nie wyznaczony arbitralnie.
- *Niezależny*, czyli sąd działający samodzielnie, bez możliwości ingerencji innych władz, czy podmiotów, na przebieg postępowania.
- *Bezstronny*, czyli ukształtowany i prowadzący postępowanie w taki sposób, aby strony i opinia publiczna nie miały uzasadnionych obaw odnośnie dyskryminacji lub afirmacji którejś ze stron sporu.
- *Niezawisły*, czyli odporny na wpływ innych władz lub podmiotów mających interes w określonym rozstrzygnięciu na treść rozstrzygnięcia.

Na wiele z elementów prawa do sądu mają wpływ nie tylko sami sędziowie i pracownicy sądów. Niezależność sądów, czy niezawisłość sędziów zależy nie tylko od nich samych, ale także od otoczenia instytucjonalnego i sposobu wykonywania swoich uprawnień przez inne podmioty. Kluczowe w tym zakresie jest np. jak powoływani i odwoływani są sędziowie, czyli działalność organów pozasądowych: Krajowej Rady Sądownictwa, czy rzeczników dyscyplinarnych.

Zakres monitoringu prawa do sądu

Realizację prawa do sądu można także monitorować w odniesieniu do poszczególnych obszarów działalności wymiaru sprawiedliwości. Najważniejsze z nich to wymierzanie sprawiedliwości w sprawach karnych i cywilnych, za które odpowiadają sądy powszechne. Sądy powszechne wykonują jednak także zadania związane z prowadzeniem spraw nieprocesowych, np. spadkowych, z zakresu prawa opiekuńczego, czy prawa restrukturyzacyjnego i upadłościowego, a także sprawy rejestrowe, np. księgi wieczyste, rejestr zastawów, czy krajowy rejestr sądowy, w którym zarejestrowane muszą być niektóre osoby prawne, takie jak fundacje, czy spółki prawa handlowego. Sądy administracyjne z kolei rozpoznają skargi na działalność innych organów administracji publicznej i kontrolują akty prawne jednostek samorządu terytorialnego.

Niektóre z obszarów działalności sądów nie są nawet zaliczane do ujmowanego wąsko prawa do sądu, jako prawa do rozpatrzenia *sprawy*. W szerokim ujęciu prawa do sądu mieszczą się jednak wszystkie wymienione usługi publiczne ze względu na umiejscowienie ich w obszarze właściwości sądów. Czyni je to potencjalnym przedmiotem monitoringu prawa do sądu.

Planując monitoring poszczególnych obszarów należy pamiętać, że sądy realizując poszczególne zadania mogą podlegać różnym przepisom, stosować odmienne procedury i instrumentarium techniczne. Każdy z obszarów może wymagać odmiennego podejścia w zakresie doboru jednostek analizy, wskaźników, technik zbierania danych i metod analizy danych. Poniżej opisane zostały metody wykorzystywane w modelu monitorowania prawa Fundacji Court Watch Polska w odniesieniu do 4 wybranych obszarów realizacji prawa do sądu:

- sprawiedliwości proceduralnej na posiedzeniach sądów realizowanych wg reguł kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania cywilnego,
- przygotowanej likwidacji w postępowaniu upadłościowym,
- dostępności Krajowego Rejestru Sądowego,
- konkursów na wolne stanowiska sędziowskie.

Monitoring sprawiedliwości proceduralnej

Fundacja Court Watch Polska monitoruje przestrzeganie zasad sprawiedliwości proceduralnej przy pomocy metody *court watch*, czyli obserwacji uczestniczących prowadzonych przez lokalnych, niezależnych wolontariuszy. Wolontariusze przechodzą szkolenie z podstaw wiedzy o strukturze organizacyjnej polskiego sądownictwa, o prawach i obowiązkach uczestników rozprawy, a także – w zakresie metodyki samej obserwacji. Są to osoby bez gruntownej znajomości prawa (choć część z obserwatorów to studenci prawa), co pozwala im na spojrzenie na rzeczywistość sali rozpraw oczyma przeciętnego obywatela. Po przeszkoleniu, wolontariusze sami decydują, kiedy udadzą się do sądu, sami wybierają też miejscowość i sąd, w którym będą prowadzić obserwacje. W sposób przypadkowy decydują też, w jakich rozprawach wezmą udział w charakterze publiczności. Sprawia to, że wyniki badań nie są ściśle reprezentatywne – przykładowo, chociaż sprawy rozwodowe stanowią znaczący odsetek spraw rozpatrywanych na wydziałach cywilnych sądów okręgowych, obserwatorzy wyjątkowo mają do nich dostęp, gdyż są one z zasady prowadzone z wyłączeniem jawności.

Obserwatorzy posługują się kwestionariuszami. Najważniejszy jest kwestionariusz dotyczący przebiegu samej rozprawy. Zawiera on pytania pozwalające częściowo ocenić poziom przestrzegania zasad sprawiedliwości proceduralnej. Znajdują się w

nim pytania o dostępność informacji o miejscu i czasie jej rozpoczęcia, zgodność harmonogramu wokandy z rzeczywistym porządkiem rozpraw (zwłaszcza to, czy rozprawa faktycznie się odbyła), punktualność rozpoczęcia rozprawy, reakcje sędziego na obecność publiczności (obserwatora), traktowanie stron oraz sposób uzasadnienia orzeczenia (jeśli zapadło).

Przy okazji obserwacji rozpraw wolontariusze mogą sprawdzać także inne aspekty działania sądu. Służą temu osobne formularze, np. formularz dotyczący infrastruktury sądu. Wypełniając ten formularz wolontariusze zwracają uwagę na czytelność oznaczenia budynku sądu, na przystosowanie budynku dla potrzeb osób niepełnosprawnych, pracę ochrony (m.in. istniejące procedury bezpieczeństwa, jak np. bramki do wykrywania metalu), to, czy pracownicy sądu noszą identyfikatory i są gotowi do pomocy interesantom sądu a także na to, czy w budynku są toalety dostępne publicznie i zaopatrzone w podstawowe środki czystości. Zakładamy, że te – bardzo prozaiczne niekiedy – kwestie mogą i często stanowią czynnik deprymujący w kontakcie obywateli z sądami.

Każda metoda badań społecznych ma swoje ograniczenia. Na uzyskiwane wyniki zawsze wpływa sposób sformułowania pytania, osoba ankietera, kontekst sytuacyjny etc. Jest tak również w przypadku monitoringu metodą *court watch*, który jest zresztą bliski tzw. badaniom w działaniu (*action research*). Są to badania, w których badacze od samego początku *zakładają* dokonywanie interwencji w badaną dziedzinę życia społecznego. Nie zwalnia to oczywiście badaczy z respektowania wymogów poprawności metodologicznej, w tym m.in. próby określenia możliwego skrzywienia wyników. Wpływ ten trudno jednak oszacować w pełni i jednoznacznie¹.

¹ Fundacja publikowała wyniki zewnętrznego badania ewaluacyjnego, w którym próbowano oszacować wpływ obecności publiczności (obserwatorów Fundacji) na przebieg rozprawy, zob. A. Peisert, „Ewaluacja ex-post programu Obywatelskiego Monitoringu Sądów Rejonowych i

Monitoring stosowania przygotowanej likwidacji

Instytucja przygotowanej likwidacji opisana w art. 56 a-h prawa upadłościowego (zwana też pre-pack) umożliwia sprzedaż przedsiębiorstwa upadłego, jego zorganizowanej części lub składników majątkowych stanowiących znaczną część przedsiębiorstwa na warunkach określonych we wniosku o zatwierdzenie warunków sprzedaży przedsiębiorstwa. Jeśli sąd uwzględni wniosek, aktywa mogą trafić do nabywcy w stosunkowo krótkim czasie, pomijając długi proces tradycyjnej upadłości.

Rozwiązanie to jest stosowane od wielu lat przede wszystkim w krajach anglosaskich. Duża część największych upadłości na świecie jest realizowana z zastosowaniem tej instytucji. W Stanach Zjednoczonych spośród 336 wniosków restrukturyzacyjnych (rozdział 11 amerykańskiego prawa upadłościowego) złożonych w roku 2018 przez firmy, których zobowiązania przekraczały 10 mln USD, aż 13 procent stanowiły wnioski zawierające rozwiązania przygotowane. Pre-pack zawierało także 12 procent wniosków dotyczących firm notowanych na giełdzie².

Po nowelizacji prawa upadłościowego w Polsce, które weszło w życie 1 stycznia 2016 roku wniosek o zatwierdzenie przygotowanych wcześniej warunków sprzedaży może dołączyć do wniosku o ogłoszenie upadłości zarówno dłużnik, jak i wierzyciel. Niestety sądy nie mają obowiązku raportować o ilości zgłoszonych wniosków o sprzedaż w formule przygotowanej likwidacji. Dlatego do oceny wykorzystania nowej instytucji konieczne są badania stosowania prawa, które Fundacja Court Watch Polska prowadzi metodą badania akt sądowych i danych zastanych.

Przeprowadzenie badania aktowego wymagało w pierwszej kolejności uzyskania od sądów upadłościowych informacji o sprawach, w których składane były wnioski o

Okręgowych 2011/2012”, w: B. Pilitowski i S. Burdziej (red.), *Obywatelski Monitoring Sądów Rejonowych i Okręgowych 2011/2012. Raport z realizacji projektu*, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2012, ss. 31-43.

² <https://www.jonesday.com/en/insights/2019/02/the-year-in-bankruptcy-2018>

pre-pack. Następnie uzyskania zgody na wgląd do akt. Analiza akt prowadzona była przy pomocy wystandaryzowanych narzędzi – kwestionariuszy.

Dzięki zebranych danym udało się ustalić m.in. jaka jest popularność przygotowanej likwidacji, jakich branż i rodzajów aktywów dotyczyły wnioski, jaka była wartość transakcji oraz czy i jakie następowały w toku postępowania korekty ceny nabycia, jaka była skuteczność wniosków oraz jak rozpatrywane były zażalenia na zatwierdzenie warunków sprzedaży. Udało się także ustalić odsetek zawieranych umówi szybkość zawarcia transakcji w poszczególnych sądach upadłościowych.

Wyniki monitoringu zostały opracowane w postaci raportu wraz z rekomendacjami.

Monitoring dostępności Krajowego Rejestru Sądowego

Krajowy Rejestr Sądowy jest scentralizowaną, informatyczną bazą danych składającą się z trzech osobnych rejestrów: rejestru przedsiębiorców, rejestru dłużników niewypłacalnych oraz rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Fundacja Court Watch Polska objęła wraz z Kujawsko-Pomorską Federacją NGO monitoringiem ostatni z nich, istotny z punktu widzenia funkcjonowania organizacji społecznych.

Wpis do Krajowego Rejestru Sądowego pozwala uzyskać osobowość prawną organizacjom pozarządowym i tym samym oficjalnie rozpocząć działalność, a w przypadku zgłaszania zmian – rozszerzyć obszar ich działalności, np. o możliwość pozyskiwania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych czy prowadzenia działalności gospodarczej. Wpisy do rejestru oraz wszelkie zmiany, zgłaszane są na odpowiednich formularzach w formie wniosków. Wniosek jest rozpatrywany przez referendarza sądowego lub sędziego, który podejmuje decyzję i wydaje postanowienie. Wybór formularza zależy od rodzaju podmiotu, prowadzonej działalności oraz załatwianej sprawy. Od momentu pierwszego wpisu, w rejestrze

zapisywana jest historia podmiotu dotycząca najważniejszych kwestii, m.in. adres i nazwa, cele i zakres działania, personalia członków zarządu. Wszystkie te szczegółowe informacje o podmiotach wpisanych do KRS stają się informacjami jawnymi (chyba, że szczególne przepisy prawa zabraniają ujawniania niektórych informacji) i mogą zostać pobierane w formie odpisów, wyciągów i zaświadczeń. Pobrane dokumenty poświadczają status prawny podmiotu i są źródłem informacji o jego aktualnym stanie. Kontakt z wydziałami Krajowego Rejestru Sądowego stanowi ważny element funkcjonowania każdej organizacji pozarządowej, który nakłada na organizację wiele obowiązków i wynikających z nich formalności.

W celu przeprowadzenia monitoringu działania KRS posłużyliśmy się ankietą. Do podmiotów mających obowiązek rejestrować się w KRS wysyłano pocztą elektroniczną link do badania z krótkim jego opisem, gdzie po kliknięciu respondenci mogli przystąpić do uzupełniania ankiety. Udział w monitoringu polegał na uzupełnieniu ankiety on-line składającej się z dwóch części: części ogólnej – poświęconej ocenie działania całej instytucji KRS oraz z dodatkowej części szczegółowej, dotyczącej opisu konkretnych postępowań przed właściwym wydziałem KRS.

Dzięki przeprowadzonemu badaniu udało się ustalić m.in. jaka jest opinia respondentów nt. formularzy wniosków składanych do KRS, procedur postępowania przed KRS i decyzji podejmowanych przez KRS. Uzyskano informacje na temat przebiegu osobistego załatwiania spraw w wydziale KRS, personelu, budynków, obsługi telefonicznej, elektronicznego dostępu do sądów rejestrowych, czy czasu potrzebnego do załatwienia sprawy.

Wyniki monitoringu zostały opracowane w postaci raportu wraz z rekomendacjami.

Monitoring konkursów na wolne stanowiska sędziowskie

Wybór sędziów to najważniejsza kompetencja Krajowej Rady Sądownictwa. Średnio w ciągu roku KRS zwraca się do Prezydenta z wnioskiem o powołanie wybranej osoby na stanowisko sędziowskie ponad 500 razy. W ciągu 30 lat w zaledwie 20 przypadkach wniosek spotkał się z odmową, więc to Krajowa Rada Sądownictwa w praktyce decyduje kto zostaje sędzią w Polsce.

Fundacja Court Watch Polska monitoruje w jaki sposób Rada dokonuje wyborów, czym się kieruje i kim były osoby, które KRS wybierała do pełnienia służby sędziowskiej. Cel jaki nam przyświecał to zidentyfikowanie elementów procedury i praktyki jej stosowania, które mogłyby zostać poprawione tak, aby sposób wyboru sędziów jawił się samym sędziom, jak również opinii publicznej, jako bardziej transparentny i obiektywny.

Monitoring konkursów na wolne stanowiska sędziowskie realizowany jest metodą analizy dokumentów. Każdy konkurs kończy się uchwałą, która zawiera informacje na temat kandydatów i przebiegu konkursu. W celu przeanalizowania uchwał konieczne było uzyskanie do nich dostępu. W chwili obecnej są one publikowane w BIP Krajowej Rady Sądownictwa, w postaci skanów przeszukiwalnych. Początkowo uzyskiwanie uchwał wymagało składania wniosków o dostęp do informacji publicznej, a analiza ich treści dokonywana procesem OCR skanów. W toku monitoringu sytuacja uległa poprawie i uchwały są bardziej dostępne.

Uchwały analizowane są z punktu widzenia poszczególnych kandydatów, na których temat zbierane są informacje pozwalające na dokonywanie samodzielnych porównań. Następnie dane o cechach kandydatów oraz wynikach poszczególnych etapach procedury analizowane są przy pomocy metod statystycznych. Wybrane konkursy analizowane są bardziej szczegółowo, z zastosowaniem także metod analizy

jakościowej. Wykorzystywane są wtedy także nagrania posiedzeń Rady dotyczących tych konkursów w celu uzyskania wiedzy o motywach głosowania poszczególnych członków.

Dzięki monitoringowi konkursów na wolne stanowiska sędziowskie pozwala zrekonstruować jak w praktyce przebiega proces wyłaniania kandydatów na wolne stanowisko sędziowskie, jaki jest profil zwycięskich kandydatów oraz jakie cechy kandydatów sprzyjają sukcesowi w konkursie. Wszystko to umożliwia weryfikację, czy KRS wybiera kandydatów dających najlepszą rękojmię realizacji w pełni prawa do sądu.

Informacje o wydawcy i o publikacji

Fundacja Court Watch Polska jest niezależną organizacją pozarządową monitorującą realizację w Polsce prawa do sądu. Misją Fundacji jest poprawa działania wymiaru sprawiedliwości w Polsce w oparciu o empiryczne dane i obiektywne analizy. Fundacja prowadzi interdyscyplinarne badania we współpracy z polskimi i zagranicznymi ośrodkami naukowymi, rozwija i wdraża rozwiązania usprawniające realizację prawa do sądu oraz prowadzi działalność edukacyjną. Największym programem badawczym Fundacji Court Watch Polska jest Obywatelski Monitoring Sądów, w ramach którego obserwatorzy Fundacji odwiedzili przeszło 43 tysiące posiedzeń sądowych. Działalność Fundacji została doceniona w Polsce m.in. przez Polską Radę Biznesu, a jej autorska metodologia jest promowana w innych krajach przez organizacje międzynarodowe.

www: courtwatch.pl

Publikacja powstała w ramach projektu pn. „Monitoring prawa do sądu w latach 2019-2020” ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020. Projekt ten został zrealizowany w partnerstwie dwóch organizacji pozarządowych: Fundację Court Watch Polska i Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych.

Publikacja jest bezpłatna.