

SPRAWNOŚĆ POSTĘPOWANIA KARNEGO A JEGO KOSZTY

Agnieszka Orfin



Wolters Kluwer

SPRAWNOŚĆ POSTĘPOWANIA KARNEGO A JEGO KOSZTY

Agnieszka Orfin

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja jest wynikiem realizacji projektu finansowanego
przez Narodowe Centrum Nauki nr UMO-2015/17/N/HS5/00438

Stan prawny na 1 września 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Jarosław Zagrodnik, prof. UŚ

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj
jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz,
czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-208-0

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
---------------------	---

Wprowadzenie	9
--------------------	---

Rozdział I

Kategoria sprawności w prawie i ekonomii	25
---	-----------

1. Pojęcie sprawności w prawie i ekonomii	25
2. Ekonomiczna analiza prawa (<i>Law & Economics</i> – L&E) i Ocena Skutków Regulacji (OSR)	39
3. Ekonomizacja wymiaru sprawiedliwości i sprawność działania sektora sądowniczego	48

Rozdział II

Sprawność postępowania karnego	68
---	-----------

1. Pojęcie, konstrukcja i terminy procesu karnego a jego sprawność oraz skarga na jego przewlekłość	68
2. Postulat sprawności postępowania karnego	87
3. Zasada sprawności postępowania karnego	92
4. Zasada sprawności postępowania karnego a inne wybrane naczelne zasady	105

Rozdział III

Koszty w postępowaniu karnym	119
---	------------

1. Pojęcie, rodzaje i podział kosztów oraz zarządzanie nimi ...	119
2. Rachunkowość sprawy (ang. <i>case accounting</i>)	135
3. Charakterystyka kosztów postępowania karnego	137

3.1. Pojęcie i podstawa prawna kosztów postępowania karnego	137
3.2. Znaczenie kosztów procesowych i zasady ich ponoszenia	142
3.3. Instytucja zwolnienia od kosztów sądowych	146
3.4. Wydatki państwa na wymiar sprawiedliwości	148
4. Sprawność postępowania karnego a jego koszty – metodyka i analiza wybranych wyników badań	161
4.1. Ogólna analiza metod badawczych	161
4.2. Analiza wyników badania ankietowego (kwestionariuszowego)	185
4.3. Analiza wyników studium przypadku	196
4.4. Analiza wyników badań aktowych	212

Rozdział IV

Modelowe ujęcie sprawności postępowania karnego

w świetle kosztów	223
--------------------------------	------------

1. Uwarunkowania modelu relacji sprawności postępowania karnego i jego kosztów	223
2. Ocena czynników wpływających na proces budowy modelu relacji sprawności postępowania karnego i jego kosztów	239
3. Struktura modelu relacji sprawności postępowania karnego i jego kosztów	244

Podsumowanie	257
---------------------------	------------

Bibliografia	263
---------------------------	------------

Spis rysunków	285
----------------------------	------------

Spis tabel	287
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC** – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1960 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5, 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
- k.p.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- MPPOiP** – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- u.o.k.** – ustawa z 23.06.1973 r. o opłatach w sprawach karnych (Dz.U. z 1983 r. Nr 49, poz. 223 ze zm.)
- u.o.s.p.s.** – ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.)

Inne

- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- ETPC** – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
KRK	– Krajowy Rejestr Karny
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
MS	– Ministerstwo Sprawiedliwości
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa
OSNwSK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
SN	– Sąd Najwyższy
SP	– Skarb Państwa
SR	– Sąd Rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska

WPROWADZENIE

Jednym z największych i najbardziej dolegliwych problemów nie tylko prawa karnego, lecz także wymiaru sprawiedliwości w ogóle jest przewlekłość postępowań. Tylko sprawne działanie organów procesowych stwarza możliwość sprawiedliwego rozpatrywania spraw z zachowaniem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu i rzetelnego postępowania karnego¹. Ponadto, przewlekły proces nie tylko ogranicza możliwość wymierzania sprawiedliwości, ale również generuje wysokie koszty. Kwestia ta ma z kolei wyjątkowo ważne znaczenie w postępowaniu karnym². Problem kosztów jawi się jako szczególnie istotny, gdy kosztami procesu obciąża się Skarb Państwa. Tym samym

¹ Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.); C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 114; P. Hofmański, *Proces karny w perspektywie zmian proponowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego* [w:] *Kluczowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2011, s. 32; M. Kurowski, *Dział I. Przepisy wstępne* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. B. Augustyniak, K. Eichstaedt, M. Kurowski, D. Świecki, Warszawa 2013, s. 36–40; J. Skorupka, *Czas jako czynnik determinujący przebieg postępowania przygotowawczego*, Prok. i Pr. 2010/1–2, s. 253 i n.; M. Szmigielska, *Możliwości usprawnienia i przyspieszenia postępowania karnego w aspekcie konstytucyjnych i konwencyjnych gwarancji prawa do rzetelnego procesu* [w:] *Kluczowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2011, s. 113.

² Nazwy: postępowanie karne i proces karny należy traktować synonimiczne, jako oznaczające prawo karne procesowe: A. Sakowicz, *Dział I. Przepisy wstępne* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2016, s. 8–9; J. Skorupka, *Proces karny*, Warszawa 2017, s. 73.

to społeczeństwo, a nie skazany, którego zawinione zachowanie stało się przyczyną ich powstania, musi je ponosić³.

Niniejsza publikacja stanowi efekt końcowy grantu badawczego *Koszty a sprawność postępowania karnego* finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki⁴. W ramach projektu została zrealizowana rozprawa doktorska, której prezentacja zostanie przedstawiona w tej publikacji⁵. Z uwagi na dużą objętość rozprawy, w niniejszej publikacji zostanie przedstawiona tylko jej wybrana część.

W tym miejscu składam serdeczne podziękowania Panu Profesorowi Pawłowi Wilińskiemu, promotorowi dysertacji.

Wyrazy wdzięczności kieruję również do Pani Profesor Dobrosławy Szumiło-Kulczyckiej i Pana Profesora Sławomira Steinborna, którzy objęli funkcję Recenzentów rozprawy. Podziękowania składam również Panu Profesorowi Jarosławowi Zagrodnikowi, recenzentowi tej publikacji. Bardzo dziękuję za wszystkie wnikliwie uwagi, które pomogły w nadaniu pracy ostatecznego kształtu.

Problematyka kosztów odgrywa znaczącą rolę w procesie karnym, ponieważ kluczową sprawą jest to, kto i w jakim zakresie ma je ponieść. Niemniej ważnym jest również oszacowanie jaka pula środków finansowych przeznaczana jest na polski wymiar sprawiedliwości oraz w jaki sposób nakłady te są wykorzystywane. Co więcej, brak sprawności postępowań często generuje dodatkowe, wysokie

³ A. Orfin, *Czy polski proces karny jest kosztowny? Kilka uwag o sprawności postępowania karnego i jego kosztach* [w:] *Proces karny w dobie przemian. Przebieg postępowania*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, s. 539–548; A. Orfin, *Should Money Be the Issue in Criminal Proceedings? Some Remarks from the Perspective of Law and Economics* [w:] *Polish Yearbook of Law & Economics Vol. 6* (2015), red. J. Bełdowski, K. Metelska-Szaniawska, L. Visscher, s. 131–151.

⁴ UMO-2015/17/N/HS5/00438, Konkurs: Preludium 9, 2016–2020; pozycja: kierownik projektu, opiekun naukowy prof. dr hab. Paweł Wiliński.

⁵ Rozprawa doktorska pt. *Relacje pomiędzy sprawnością postępowania karnego a jego kosztami* została obroniona w dniu 25.02.2020 r. na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

i nieuzasadnione koszty (związane m.in. z zakłóceniami w przebiegu procesu, zbędnymi przerwami, odroczeniami, zahamowaniami spowodowanymi nieodpowiednią postawą i działaniem uczestników postępowania). Podobny skutek następuje w sytuacji, gdy w czasie postępowań stosuje się nieefektywne normy i rozwiązania prawne. Wobec tego należy zwrócić uwagę na występujące zależności między kosztami a sprawnością postępowania.

Pomimo doniosłości przedmiotowych zagadnień, temat dotyczący sprawności procesu karnego i jego kosztów, może wydawać się nietrafny i mało interesujący. Przede wszystkim dlatego, że o sprawności postępowania (rozumianej jako brak przewlekłości w orzekaniu) napisano już tak wiele, że można by uznać, że w tym zakresie nie ma już niczego do dodania⁶. Temat kosztów ponoszonych w związku z prowadzonym procesem karnym również jest opracowany⁷, natomiast brakuje analizy relacji pomiędzy sprawnością a kosztami postępowania karnego, co może prowadzić do wniosku, że zagadnienie to nie jest ważne. Biorąc jednak pod uwagę obecnie funkcjonujące regulacje normujące proces karny oraz ukształtowaną na ich podstawie praktykę, można uznać, że temat zdecydowanie warty jest uwagi.

Analizując treść uzasadnień projektów zmian przepisów procesu karnego na przełomie kilkudziesięciu lat, łatwo zauważyć, że znakomita ich część za podstawowe cele reformy uznaje usprawnianie i przyspieszanie postępowań, redukcję formalizmu procesowego oraz minimalizację kosztów ponoszonych w związku z toczącymi się sprawami⁸. Zmiany najczęściej mają na celu wypracowanie sprawnego modelu postępowania karnego. Atrakcyjność i złożoność zagadnienia zachęca do nieustannego poszukiwania rozwiązań, które w najbardziej korzystny sposób mogłyby zwiększać sprawność postępowań

⁶ A. Orfin, *Should Money...*, s. 131–151.

⁷ M. Klejnowska, *Tom XVIII Koszty procesu w sprawach karnych* [w:] *System prawa karnego procesowego*, red. M. Klejnowska, red. naczelny P. Hofmański, Warszawa 2018.

⁸ Por. np. ustawa z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1247).

i redukować ich koszty⁹. Problematyka zyskuje na doniosłości w świetle ostatnich zmian Kodeksu postępowania karnego, ze szczególnym uwzględnieniem ustaw nowelizacyjnych z 27.09.2013 r., 20.02.2015 r., 11.03.2016 r. oraz 19.07.2019 r.¹⁰

Każda z nich, z wyjątkiem ostatniej, za priorytetowy cel uznaje usprawnianie rozpatrywania spraw karnych. Niestety biorąc pod uwagę realia stanowienia prawa w ostatnich latach w Polsce, można odnieść wrażenie, że są wprowadzane zmiany, które niekoniecznie służą sprawności postępowania, a realizacji bieżących potrzeb politycznych. Można wskazać m.in. ustawę z 19.07.2019 r. przewidującą możliwości np.:

- oddalenia wniosku dowodowego złożonego po zakreślonym przez stronę terminie (art. 170 pkt 6);
- przeprowadzenia czynności procesowej mimo usprawiedliwionej nieobecności w przypadku obecności jej reprezentanta procesowego (art. 117 § 3a);
- przeprowadzenia postępowania dowodowego mimo usprawiedliwionej nieobecności oskarżonego lub jego obrońcy (art. 378a);
- definiowania dodatkowych podstaw oddalenia wniosku dowodowego przez sąd odwoławczy (art. 452);
- podjęcia decyzji przez prokuratora (a nie sąd) o zmianie środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, decyzji, która staje się wykonalna z dniem uprawomocnienia.

Nowelizacja ta została negatywnie oceniona przez Rzecznika Praw Obywatelskich. RPO wskazał, że decyzja prokuratora o wykonalności

⁹ A. Orfin, *Projekt zmian kodeksu postępowania karnego a sprawność postępowania karnego i jego koszty* [w:] *Kontradiktoryjność w polskim procesie karnym*, red. P. Wiliński, Warszawa 2013, s. 431–445.

¹⁰ Ustawa z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013 r. poz. 1247; ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 396); ustawa z 11.03.2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 437); ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1694).

postanowienia sądu I instancji o uchyleniu tymczasowego aresztowania i w to miejsce zastosowania poręczenia majątkowego stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu, gwarantującego sprawiedliwe postępowanie sądowe, w którym zachowana jest równość stron procesowych oraz władcza pozycja sądu jako gospodarza procesu karnego. Równocześnie narusza zasadę równości broni stron postępowania karnego. Czyni bowiem z prokuratora podmiot decyzyjny postępowania, którego wniosków sąd nie może nie uwzględnić. W związku z tym to prokurator, a nie sąd, staje się w tym przypadku gospodarzem procesu (art. 257 § 2 k.p.k.)¹¹.

Inna zmiana, która również została negatywnie oceniona przez RPO, dotyczy art. 55 k.p.k. Przedmiotowa regulacja w obecnym kształcie obowiązuje od 5.10.2019 r. na podstawie ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1694). Warto przypomnieć, że w poprzednim stanie prawnym jeżeli prokurator umorzył postępowanie przygotowawcze lub odmówił jego wszczęcia, pokrzywdzony mógł zaskarżyć to postanowienie do sądu. W przypadku uchylenia postanowienia prokuratora przez sąd i ponownego podjęcia identycznego rozstrzygnięcia przez prokuratora pokrzywdzony mógł wnieść subsydiarny akt oskarżenia bezpośrednio do sądu. Aktualnie droga ta została wydłużona, jeśli bowiem prokurator ponownie wyda postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub jego umorzeniu, pokrzywdzonemu nie przysługuje już uprawnienie do wniesienia aktu oskarżenia, ale jedynie zażalenie na takie postanowienie, które kierowane jest do prokuratora nadzrędnego nad prokuratorem, który wydał zaskarżone postanowienie. Dopiero w przypadku wydania przez prokuratora nadzrędnego postanowienia o utrzymaniu w mocy postanowienia prokuratora podległego aktualizuje się prawo pokrzywdzonego do wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. Wskazana w brzmieniu przepisu konieczność dwukrotnego (a nie, jak poprzednio, jednokrotnego) zaskarżenia decyzji prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania znacznie wydłuża cały proces

¹¹ Źródło: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-sad-nie-prokurator-ma-decydowac-czy-podejrzany-opusci-areszt-po-zaplace-kaucji> (dostęp: 2.06.2020 r.).

z perspektywy pokrzywdzonego. Możliwość wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia otwierać się będzie dopiero wówczas, gdy prokurator nadrzędny wyda postanowienie o nieuwzględnieniu takiego zażalenia (znowelizowany art. 55 § 1 k.p.k.). Zgodzić należy się z twierdzeniem autorów tej opinii, że wprowadzając zmiany w zakresie wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, projektodawca powinien również rozważyć możliwość wprowadzenia nowej regulacji, zmierzającej do usprawnienia wymiaru sprawiedliwości oraz uchronienia Skarbu Państwa przed wydatkowaniem niezasadnie inicjowanych postępowań sądowych¹².

Zmiany, po wejściu w życie nowelizacji k.p.k. uchwalonej przez Sejm 19.07.2019 r. w zakresie postępowania karnego dotyczą szeregu instytucji, rewolucyjnych rozwiązań, które mają na celu usprawnienie postępowania karnego, dostosowanie regulacji procesowych do wyzwań wynikających z rozwoju technologicznego i wyeliminowanie błędów legislacyjnych. Jednak w ramach daleko idącej nowelizacji doszło do ograniczenia zasady bezpośredniości, a także wprowadzono mechanizmy mające zapobiegać zbędnemu powtarzaniu czynności procesowych. Nowelizacja w istotny sposób zmieniła formułę uzasadnień wyroków. Istotne zmiany obejmują również strony postępowania, w tym świadków i pokrzywdzonych, a także pełnomocników procesowych¹³. Z uzasadnienia projektu można dowiedzieć się, że ustawa ma na celu przyspieszenie i usprawnienie postępowań karnych, zwłaszcza na etapie postępowania sądowego, przeciwdziałanie obstrukcji procesowej stron i zapobieganie zbędnemu powtarzaniu czynności procesowych. Stosowanie przepisów w praktyce nie daje jednak takich samych wniosków.

¹² Źródło: <https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/3824-opinia-stowarzyszenia-sedziow-polskich-iustitia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-postepowania-karnego-z-dnia-20-lutego-2020-r-druk-senacki-nr-74-opinia-przygotowana-przez-zespol-prawa-karnego-ssp-iustitia>, Opinia Stowarzyszenia Sędziów Polskich „IUSTITIA” do projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania karnego z 20.02.2020 r. Druk senacki nr 74 (dostęp: 13.07.2020 r.).

¹³ J. Mierzwińska-Lorencka, *KPK Zestawienie zmian przepisów. Nowelizacja 2019*, Warszawa 2019, s. 11.

W doktrynie oraz w przeważającej części uzasadnień do projektów zmian wskazuje się, że procesy karne trwają za długo, a ich koszty są za wysokie. Tak formułowane wnioski nie są jednak podparte żadnymi analizami (w szczególności statystycznymi). Zdecydowanie można stwierdzić, że aktualne ustawy nowelizujące stan prawny nie prowadzą, zgodnie z założeniami projektodawców do zwiększenia sprawności, służą natomiast bliżej nieokreślonym celom politycznym.

Wobec powyższego stanowiska i braku przedmiotowych analiz dotyczących całkowitych kosztów postępowań, nie jest możliwe zwiększanie sprawności procesów i obniżanie ich kosztów. W rezultacie brak informacji na temat czynników generujących koszty uniemożliwia dokonanie oceny racjonalności ich wydatkowania oraz poszukiwania rezerw. W rezultacie nie wiadomo, jaką część kosztów ponosi społeczeństwo¹⁴.

Potrzeba zwiększania sprawności procesów i redukcji ich kosztów jest na tyle istotna, że stała się również impulsem do dokonania zmian w ramach działania sądownictwa w skali całego kraju. W sporządzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości *Strategii modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020 Sprawne Państwo*¹⁵, za jeden z głównych kierunków działań sądownictwa uznano usprawnianie i upraszczanie procedur oraz zwiększenie racjonalności gospodarowania środkami pieniężnymi budżetu państwa¹⁶. W raporcie zwrócono uwagę na potrzebę lepszej alokacji środków pieniężnych oraz efektywności finansowej całego systemu, w tym wydatkowania środków pieniężnych¹⁷.

¹⁴ A. Orfin, *Should Money...*, s. 131–151.

¹⁵ *Strategia modernizacji przestrzeni sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020 Sprawne Państwo*, Departament Strategii i Deregulacji Ministerstwa Sprawiedliwości, Warszawa 2014, źródło: <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,5749,strategia-modernizacji-przestrzeni.html> (dostęp: 20.04.2018 r.).

¹⁶ Podobne cele strategii zaprezentowane zostały w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013 r., źródło: <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf> (dostęp: 20.04.2016 r.).

¹⁷ A. Orfin, *Czy polski proces karny jest kosztowny...*, s. 539–548.

Wobec tego należy stwierdzić, że problematyka sprawności postępowania jest nierozdzielnie związana z zagadnieniem kosztów¹⁸. Aspekty finansowe wchodzą w zakres oceny skutków regulacji i stanowią priorytetowy element wdrażania nowych rozwiązań prawnych oraz są nieodłącznym elementem funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W dalszej perspektywie mają wpływ na toczące się procesy.

W literaturze zgodnie podkreśla się, że prawo powinno być efektywne zarówno na etapie jego tworzenia (aspekt legislacji) jak i egzekwowania¹⁹. Istotnym narzędziem służącym zapewnieniu, że ustanowione prawo jest dobrej jakości oraz nie wywołuje nadmiernych obciążeń ekonomicznych i społecznych, jest ocena skutków regulacji (OSR). OSR to procedura analityczna, która umożliwia określić korzyści i koszty planowanej interwencji państwa i ma kluczowe znaczenie dla jakości polskiej legislacji²⁰. Kompleksowe podejście do OSR stanowi szansę na przeprowadzanie efektywnych reform obowiązujących regulacji, zwiększając ich jakość a także zmierzając do szukania większych oszczędności dla budżetu państwa. Celem jest również podejmowanie w tym z zakresie optymalnych decyzji²¹. Z uwagi na to, że w ramach oceny skutków regulacji bada się następstwa ekonomiczne i społeczne istniejących lub proponowanych regulacji, w metodologii OSR dochodzi do integracji prawa i ekonomii. Badania te są charakterystyczne dla dziedziny nauki *Law & Economics* (L&E). W ramach OSR stosuje się metody ekonomicznej analizy prawa oraz metody

¹⁸ A. Orfin, *Projekt zmian kodeksu postępowania...*, s. 431–445.

¹⁹ A. Orfin, *Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości*, „Ius Novum” 2012/3, s. 71–83.

²⁰ W. Rogowski, W. Szpringer, *Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?* [w:] *Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, red. W. Rogowski, W. Szpringer, Warszawa 2007, s. 3–18.

²¹ A. Radniecki, Ł. Wolin, *Ocena skutków regulacji w Portugalii* [w:] *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, red. M. Sakowicz, Warszawa 2010, s. 110; W. Góralczyk, *Podsumowanie części I* [w:] *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, red. M. Sakowicz, Warszawa 2010, s. 80; J. Osiecka-Chojnacka, *System oceny skutków regulacji w Polsce*, „Infos” 2008/2 (26), s. 1.

badan społecznych. Priorytetowym celem ekonomicznej analizy prawa jest zapewnienie efektywności rozwiązań prawych przy założeniu minimalizowania marnotrawstwa²². W literaturze podkreśla się, że L&E umożliwia badanie rzeczywistych skutków wprowadzanych reform, zapewniając pragmatyczne podejście do tworzenia i stosowania prawa.

Do oceny efektywności prawa ważne jest ustalenie warunków, które prawo musi spełniać, by mogło działać. Istotne jest stwierdzenie, przy użyciu jakich narzędzi należy podejmować ekonomicznie efektywne rozstrzygnięcia prawne, a tym samym zwiększać (maksymalizować) społeczne i własne bogactwo (społeczną i własną użyteczność). W piśmiennictwie podkreśla się, że konieczne jest stałe badanie prawa celem zoptymalizowania poszczególnych procedur²³. Rozwiązania pozostając w swej przestarzałej postaci, prowadzą do niczym uzasadnionego wydłużania postępowań sądowych i wzrostu ich kosztów. W kontekście postępowania karnego należy pamiętać, że część przepisów powstałych jeszcze na wzór socjalistycznych rozwiązań, w dobie przemian społecznych i ekonomicznych, przestała spełniać swoje zadania i wymaga zmian. W pewnych sytuacjach nie jest korzystne ani społecznie opłacalne prowadzenie pełnych dowodowo postępowań, a wystarczające jest poprzestanie na dokonaniu niezbędnych czynności celem wydania końcowego rozstrzygnięcia w sprawie (np. dzięki zastosowaniu konsensualizmu procesowego).

W związku z tym, by móc ocenić, które z obecnie funkcjonujących rozwiązań na gruncie procesu karnego są efektywne, należy poddać je głębszej analizie. Można uznać, że dla efektywności prawa kluczowe znaczenie ma etap jego tworzenia, który nadto musi być poprzedzony gruntownymi badaniami i analizami funkcjonujących regulacji prawnych. Zanim bowiem rozważy się, które rozwiązania są efektywne i racjonalne (w sensie ekonomicznym), należy posiadać

²² A. Orfin, *Should Money...*, s. 131–151.

²³ A. Siemaszko, A. Stolarek, *Praktyka funkcjonowania oceny skutków regulacji we Francji* [w:] *Ocena skutków regulacji w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej. Raporty ze staży zagranicznych*, red. M. Sakowicz, Warszawa 2010, s. 37.

o nich konkretne dane dotyczące tego, jakich wymagają one nakładów finansowych oraz czym się charakteryzują. Analiza uzyskanych danych pozwoli w dalszej kolejności na ustalenie, które z przyjętych regulacji prawnych i praktyki ich stosowania sprzyjają efektywnemu rozpatrywaniu spraw, a które tę efektywność ograniczają. Ścisły związek z omawianą problematyką ma również zagadnienie dotyczące sposobu ewidencjonowania kosztów ponoszonych w ramach konkretnych spraw, tzw. *case accounting* (rachunkowość sprawy sądowej)²⁴.

Pomimo tego, że dotychczas nie wypracowano metody szacowania kosztów postępowań, a sposoby dotyczące pomiaru efektywności pozostawiają wiele do życzenia, zgodnie z twierdzeniami, że: zmieścić możemy tylko to, co zmierzymy i nie możemy oddziaływać na coś, o czym nie wiemy, warto podjąć próbę dokonania szerszej analizy i przeprowadzenia badań dotyczących przedmiotowych zagadnień²⁵. W tym miejscu warto zacytować słowa brytyjskiego fizyka lorda Kelvina, który twierdzi, że: „Tylko wtedy naprawdę wiesz coś na temat zjawisk, o których się wypowiadasz, kiedy potrafisz je zmierzyć i wyrazić w liczbach. Jeśli nie możesz tego zrobić, Twoja wiedza jest skąpa i niewystarczająca. Być może będziesz mógł ją w przyszłości rozwinąć, ale do określenia jej mianem nauki jeszcze daleko”²⁶. Zgodnie z przekonaniami autora bez przeprowadzenia konkretnych pomiarów i obserwacji poszczególnych zjawisk (procesów) nie jest możliwe dokonanie ich analizy, a w rezultacie ocenienie ich funkcjonowania i wyciągnięcie wniosków zmierzających do poprawy ich jakości oraz zwiększenia efektywności. Ponadto, w sytuacji, w której nie można przedstawić procesów za pomocą liczb, nie można zrozumieć ich przebiegu i dokonać ich oceny oraz przede wszystkim – nie można nimi sterować. W związku z tym, by móc dokonać usprawnień,

²⁴ A. Orfin, *Should Money...*, s. 131–151; źródło: <http://prawo.gazetaprawna.pl/wywiady/671438,sadownictwo-rachunkowosc-sprawy-sadowej-to-rewolucja-w-zarządzaniu-finansami.html>, (dostęp: 25.08.2018 r.);

<http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/558138,system-rachunkowosci-i-kadr-w-sadach-bedzie-zintegrowany.html> (dostęp: 25.08.2018 r.).

²⁵ M. Harry, R. Schroeder, *Six sigma. Wykorzystanie programu jakości do poprawy wyników finansowych*, Kraków 2005, s. 76.

²⁶ Harry, R. Schroeder, *Six sigma...*, s. 76.

trzeba posiadać o nich wystarczające dane. Celowi temu bez wątpienia służą m.in. analiza statystyczna i odpowiednie przetwarzanie danych. Dopiero na tej podstawie możliwe jest sformułowanie odpowiednich wniosków. Statystyka umożliwia mierzenie, monitorowanie i poprawianie przebiegów procesów²⁷. Pozwala również w nie ingerować, bowiem dzięki niej zostają poddane analizie procesy przeszłe i teraźniejsze, a ponadto pozwala ustalić, w jaki sposób gromadzić dane, jak je odczytywać i interpretować²⁸.

Reasumując, należy stwierdzić, że fundamentalnym zadaniem ustawodawcy jest dostosowywanie funkcjonujących regulacji prawnych do permanentnie zachodzących zmian życia społecznego i politycznego. Istotne jest stałe usprawnianie postępowań oraz dbanie o ich jakość i efektywność (zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i całego społeczeństwa). W celu ustalenia, które z rozwiązań prawnych funkcjonujących na gruncie procesu karnego są ekonomicznie efektywne i społecznie opłacalne, w pierwszej kolejności należy zebrać o nich wystarczające dane. Dopiero na tej podstawie będzie możliwe sformułowanie odpowiednich wniosków i wykorzystanie ich w ramach oceny skutków regulacji i ekonomicznej analizy prawa. Wspólne konkluzje mogą pozwolić na ustalenie korelacji między kosztami a sprawnością postępowania i dokonanie korzystnych reform. Oszacowanie kosztów prowadzonych postępowań i wypracowanie metod ich kalkulacji mogłoby pozwolić na ocenę racjonalności ich wydatkowania, zwiększenie kontroli nad ich dysponowaniem oraz poszukiwaniem rezerw²⁹.

W polskiej literaturze brak jest kompleksowego ujęcia problematyki sprawności postępowania karnego i jego kosztów, a opracowań z pogranicza ekonomii i polskiego procesu karnego jest niewiele. Jak dotąd nie zdołano przeprowadzić jakichkolwiek pełnych i prawidłowych metodologicznie badań w tym zakresie i nie wypracowano metod szacowania kosztów. Nadto, dołączane do projektów aktów

²⁷ Harry, R. Schroeder, *Six sigma...*, s. 36.

²⁸ Harry, R. Schroeder, *Six sigma...*, s. 37.

²⁹ A. Orfin, *Should Money...*, s. 131–151; A. Orfin, *Czy polski proces karny jest kosztowny...*, s. 539–548.

normatywnych załączniki w postaci oceny skutków regulacji, które opisują przewidywane skutki proponowanych regulacji (według metody analizy kosztów i korzyści) są powierzchowne i fragmentaryczne. Poza tym, zagadnienie w debacie publicznej traktowane jest raczej jako mało znaczące. Również w literaturze zagranicznej brak jest całościowych opracowań dotyczących badanej problematyki. Występują jedynie pojedyncze prace oscylujące wokół zagadnienia kosztów i sprawności postępowania karnego. Prace koncentrują się jednak głównie na tematyce ekonomicznej analizy prawa karnego.

W świetle powyższych rozważań zagadnienie sprawności polskiego procesu karnego i jego kosztów uznano za interesujące i warte poddania szerszym badaniom naukowym. Podjęte prace mają charakter eksploracyjny i nowatorski, służą do zidentyfikowania problemu relacji kosztów i sprawności procesów karnych, zrozumienia istoty zjawiska a także ustalenia i zgromadzenia zakresu potrzebnych danych. Wyniki pracy mogą okazać się pomocne nie tylko dla nauki procesu karnego, ale również w wymiarze praktycznym, w tym pracach legislacyjnych.

Ponadto badania funkcjonujących regulacji prawnych oraz wykształconej na ich podstawie praktyki służyć mają do poprawy ich jakości i zwiększenia sprawności postępowań sądowych. Analiza pomiarów sprawności postępowania karnego i jego kosztów jest niezwykle ważna dla określenia obecnego stanu funkcjonowania procesu, ustalenia, jaki teoretycznie powinien być, w jakim stopniu można go usprawniać i jak wpłynie to na prawa i sytuacje procesowe jego uczestników, a także jakich redukcji kosztów w ich wyniku można uzyskać. Temu też celowi służą przeprowadzone badania empiryczne, a w konsekwencji ich analiza i wprowadzenie wniosków. Mogą stanowić one prognozę wpływu kosztów na sprawność postępowania karnego w długoletniej perspektywie czasowej.

Pierwszorzędnym zadaniem jest sformułowanie problemu badawczego³⁰. W niniejszym opracowaniu wyznaczono go pytaniem: Jakie

³⁰ Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2011, s. 65; J. Apanowicz, *Metodologiczne uwarunkowania pracy naukowej*.

relacje zachodzą między sprawnością postępowania karnego a jego kosztami? Podstawowym celem badań było określenie modelu (metod) kalkulacji kosztów ponoszonych przed sądem I instancji (z uwzględnieniem kosztów postępowania przygotowawczego), a także ustalenie wpływu kosztów na sprawność postępowania. Proces kalkulacji spraw i wyprowadzenie na jego podstawie odpowiednich wniosków jest jednak na tyle skomplikowany, że w dążeniu do osiągnięcia celu głównego konieczne jest wyznaczenie celów dodatkowych, a mianowicie ustalenie³¹:

- 1) zakresu pojęcia sprawności postępowania;
- 2) grup kosztów i oszacowanie ich wysokości;
- 3) znaczenia i roli kosztów w procesie oraz ich wpływu na podejmowane przez organy procesowe decyzji, w szczególności biorąc pod uwagę cel i zadania postępowania karnego³²;
- 4) czynników warunkujących sprawność postępowania karnego (o charakterze legislacyjnym, prawnym, praktycznym oraz organizacyjnym);
- 5) zakresu i rodzajów czynności wchodzących w zakres poszczególnych procesów celem ustalenia, na jakim ich etapie dochodzi do ich nieuzasadnionego wydłużania i generowania zbędnych kosztów (biorąc również pod uwagę położenie terytorialne sądu);
- 6) związków między zmiennymi (czynnikami determinującymi sprawność postępowania) i określenie ich współzależności (korelacji);
- 7) zakresu regulacji prawnych i ukształtowanej na ich podstawie praktyki sprzyjających redukcji kosztów oraz poszukiwaniu rezerw;

Prace doktorskie. Prace habilitacyjne, Warszawa 2005, s. 70; H. Witczak, *Problemy naukowe* [w:] *Podstawy metodologiczne prac doktorskich w naukach ekonomicznych. Wydanie II zmienione*, red. M. Sławińska, H. Witczak, Poznań 2012, s. 72 i n.

³¹ A. Orfin, *Czy polski proces karny jest kosztowny...*, s. 539–548.

³² Określony budżet, który jest przeznaczony na prowadzenie konkretnego postępowania, może determinować formę i sposób dokonywanych czynności, a w konsekwencji wpływać na sprawność postępowania, np. nieprzeprowadzenie w ramach postępowania przygotowawczego kosztownych opinii biegłych i uczynienie tego dopiero na etapie postępowania sądowego.

- 8) a także dokonanie analizy przebiegu procesu karnego w poszczególnych sprawach i ustalenie, na jakim etapie ich rozpatrywania dochodzi do wydłużania się procesów i generowania zbędnych kosztów.

W pracy postawiono następującą hipotezę główną oraz hipotezy pomocnicze:

- 1) hipoteza główna:
sprawność postępowania karnego determinuje poziom generowanych kosztów,
- 2) hipotezy pomocnicze:
 - a) całkowite koszty procesu przede wszystkim determinowane są:
 - liczbą oskarżonych, świadków i biegłych sądowych,
 - trybem, w którym prowadzone jest postępowanie (konsensualny, zwyczajny, uproszczony, prywatnoskargowy, nakazowy),
 - faktem udzielenia pomocy prawnej z urzędu;
 - b) jakość postępowania uzależniona jest od nakładów finansowych (sztucznie zaniżone wydatki mogą negatywnie wpływać na dalszy bieg postępowania i jego końcowy wynik);
 - c) koszty w większym stopniu wpływają na kształt i formę prowadzenia postępowania przygotowawczego niż sądowego;
 - d) wykazywane przez organy procesowe koszty (fikcyjne) nie pokrywają się z tymi, które są rzeczywiście ponoszone (ukryte)³³.

W badaniach wykorzystano triangulację metod badawczych jakościowych: analizę literatury, metodę badania eksperckiego, studium przypadku, oraz ilościowych: metodę dokumentacyjną badania akt sądowych i metody statystyczne. Uzyskanie eksperckiej wiedzy na temat badanego zagadnienia może okazać się cenne dla nauki procesu karnego oraz stanowić prognozę wpływu kosztów na sprawność postępowania karnego w długoletniej perspektywie. Badania zostały zrealizowane w ramach dwóch etapów: pierwszego, który polegał na krytycznej analizie literatury, oraz drugiego, polegającego

³³ A. Orfin, *Czy polski proces karny jest kosztowny...*, s. 531–532.

na przeprowadzeniu badania eksperckiego z wykorzystaniem elementów metody delfickiej, studium przypadku oraz dokumentacyjnego badania akt sądowych.

Analiza spraw karnych wybranych sądów w skali całego kraju może pozwolić na sformułowanie wniosków, czy ich koszty i sprawność prezentują się na podobnym poziomie, a jeżeli nie, to jakie są tego przyczyny. Wspólne konkluzje mogą stanowić szansę dla stworzenia w tym zakresie dobrych praktyk dla funkcjonowania sądów i organów ścigania, niezależnie od miejsca ich położenia. Określenie relacji między sprawnością postępowania karnego a jego kosztami mogłoby dostarczyć legislatorom wiedzy na temat przyczyn nierozpoznawania spraw w rozsądnym terminie i generowania wysokich lub zbędnych kosztów. Tym bardziej biorąc pod uwagę fakt, że w zdecydowanej większości spraw karnych kosztami obciąża się Skarb Państwa, a nie skazanych. Problem jawi się jako szczególnie doniosły, gdy jednocześnie wymierza się im kary grzywny lub obowiązek naprawienia szkody. Ponadto, wnioski mogłyby w dalszej perspektywie stanowić podstawę do oceny racjonalności ich wydatkowania i poszukiwania rezerw.

Struktura publikacji została przedstawiona w następujący sposób. Praca składa się z czterech rozdziałów: pierwszy, drugi i część trzeciego są teoretyczne. Znajdują się w nich m.in. szczegółowe rozważania dotyczące pojęć: sprawności i efektywności w ujęciu prawnym i ekonomicznym, ekonomizacji wymiaru sprawiedliwości, sprawności działania sektora sądowniczego, istoty i metod pomiaru działania sektora publicznego, wskaźników służących mierzeniu efektywności, oceny skutków regulacji oraz ekonomicznej analizy prawa. W rozdziale drugim przedstawiono zasadnicze zagadnienia związane z postępowaniem karnym, postulatem i zasadą sprawności. W rozdziale trzecim przedstawiono podstawowe zagadnienia związane z kosztami w ujęciu ekonomicznym, ich podziałem, zarządzaniem nimi oraz rachunkowością spraw sądowych. Przedstawiono również charakterystykę kosztów procesu karnego, metodykę oraz analizę wybranych wyników badań. W rozdziale czwartym zaprezentowano modelowe ujęcie relacji pomiędzy sprawnością postępowania

karnego a jego kosztami oraz ich uwarunkowania. Dokonano również oceny czynników wpływających na proces jego budowy.

Podsumowując, warto jest ustalić, czym jest sprawność procesów, w jaki sposób można ją zmierzyć oraz kiedy można stwierdzić, że proces trwa zbyt długo, a także jakie są relacje między sprawnością a kosztami postępowań. Istotne jest stwierdzenie, według jakich kryteriów oceniać racjonalność działania organów procesowych oraz jaki jest maksymalny koszt trwania konkretnej sprawy, po którego przekroczeniu można mówić, że przewyższa dopuszczalny próg (tzw. górna granica tolerancji). Warto określić, czy, jak twierdzą niektórzy autorzy, proces karny jest rzeczywiście zbyt kosztowny i niesprawny, a jeżeli tak, to jakie są tego przyczyny³⁴.

³⁴ R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Warszawa 2011, s. 508; S. Momot, A. Ważny, *Postępowanie przyspieszone w praktyce*, Prok. i Pr. 2009/11–12, s. 122 i n.

Rozdział I

KATEGORIA SPRAWNOŚCI W PRAWIE I EKONOMII

1. Pojęcie sprawności w prawie i ekonomii

Sprawność jest pojęciem interdyscyplinarnym, przede wszystkim dwóch dziedzin: prawa i ekonomii. Zanim zostanie dokładnie wyjaśnione, należy wskazać, czym to pojęcie jest według Słownika Języka Polskiego. Oznacza ono sprawną organizację jakiś działań, czynności, praktyczną umiejętność wykonywania czegoś, a także sprawne działanie, funkcjonowanie jakiegoś urzędu¹. Z perspektywy prakseologicznej można wskazać, że pojęcie sprawności swoim zakresem obejmuje skuteczność działania, ponieważ sprawne działanie to takie, które pozwala zbliżyć się do zamierzonych celów. W nauce prawa pojęcie to nie zostało ściśle scharakteryzowane i do końca nie wiadomo, jakie elementy wchodzi w jego zakres. Odnosi się tylko do czasu i skoncentrowanego działania. Co więcej, bywa zamiennie używane z pojęciem efektywności. W innych naukach, głównie ekonomicznych, jest przedmiotem pogłębionych badań i analiz. Należy wskazać, że sprawność w ujęciu prawnym w poniższych rozważaniach odnosi się tylko do postępowania sądowego, ze szczególnym uwzględnieniem procesu karnego oraz działania sektora publicznego: sądowniczego.

¹ Słownik Języka Polskiego, źródło: <https://sjp.pwn.pl/sjp/sprawnosc;2523373.html> (dostęp: 23.07.2018 r.).

Sprawność postępowania sądowego jest wymogiem normatywnym, wynikającym z przepisów, m.in. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. oraz art. 6 k.p.c. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sprawność jest warunkiem sprawiedliwego zakończenia sporu w każdej dziedzinie prawa. Można rozumieć ją przede wszystkim w ten sposób, że postępowanie prowadzone jest szybko, bez marnotrawstwa i czynności zbędnych². Bez zbędnej zwłoki z poszanowaniem praw i uprawnień uczestników postępowania. Sprawnie tzn. bez zbytecznych zahamowań i przerw. Ponadto, sprawność wymaga skoncentrowanego działania (uczestników procesu) w zwartych ramach czasowych. Zatem by postępowanie sądowe można było nazwać sprawnym, po pierwsze, należy przeprowadzić je w rozsądnym terminie, bez zbędnej zwłoki i, po drugie, działania wszystkich uczestników procesu muszą być skoncentrowane³.

W ekonomicznym ujęciu, według T. Lubińskiej, o sprawności decydują: skuteczność i efektywność, co z kolei oznacza, że konkretne działanie nie ma cech negatywnych, a tylko pozytywne, i to w szczególności takie, które określa się jako najbardziej skuteczne, najbardziej prawidłowe, najbardziej zręczne oraz najbardziej oszczędne⁴. W literaturze pojawia się również pogląd, że sprawność rozumiana

² R. Sobiecki, wypowiedź podczas Konferencji pt. *Efektywność, sprawność i skuteczność w zarządzaniu sądami i sprawami – standardy europejskie*, Warszawa 24–25.06.2013 r., źródło: <http://www.iustitia.pl/konferencje/716-konferencja-efektywnosc-sprawnosci-i-skutecnosc-w-zarzadzaniu-sadami-i-sprawami-standardy-europejskie>, (dostęp: 8.05.2018 r.).

³ S. Pikulski, J. Szczechowicz, *Ludzki wymiar prawa a przewlekłość postępowania sądowego* [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 354.

⁴ T. Lubińska, *Zasady skuteczności i efektywności jako zasady pomiaru efektów i nakładów publicznych* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Warszawa 2009, s. 56.

jest jako kalka pojęcia *performance* oznaczającego rezultat, czyli pomiar realizacji celów, osiągnięty produkt⁵.

W celu zrozumienia pojęcia sprawności procesu sądowego należy wyjaśnić, czym jest jego przewlekłość. Występuje ona wtedy, gdy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla załatwienia sprawy. W celu stwierdzenia, czy w danej sprawie doszło do przewlekłości, przede wszystkim należy ocenić terminowość i prawidłowość podjętych czynności przez organy prowadzące postępowanie, uwzględniając charakter sprawy i stopień jej skomplikowania. Przewlekłość oznacza, że jakieś zdarzenie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie, przedłużające się, rozwleczone. Zachodzi, gdy postępowanie jest długotrwałe, gdy zwłoka w czynnościach jest nadmierna i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach sprawy⁶. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wskazał, że przy ocenie rozsądnego terminu należy uwzględniać stopień skomplikowania sprawy, zachowanie się uczestników w toku procesu oraz sposób jego prowadzenia. Wobec tego sam czas trwania postępowania nie przesądza o jego przewlekłości⁷. Sformułowanie praktycznych uwag pozwalających na zwiększenie sprawności postępowania wymaga przede wszystkim rozpoznania przyczyn jego przewlekłości. Wskazując bardzo ogólnie, należą do nich m.in. niewłaściwa praca organów procesowych (m.in. nieuzasadnione odroczenia, przedłużające się postępowanie dowodowe, częste zawieszenia i odraczanie postępowań) oraz negatywne działanie uczestników postępowania (m.in. niestawiennictwo na rozprawach).

⁵ A. Niedzielski, *Efektywność stanowienia prawa, systemu wymiaru sprawiedliwości i praw konsumenta warunkiem sprawnego państwa*, Warszawa, źródło: https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK_1010/Documents/Ekspertyza_dr_Piotrowskiego_PRAWO_12012011.pdf (dostęp: 10.08.2014 r.).

⁶ S. Waltoś, *Wprowadzenie* [w:] *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005, s. 11.

⁷ J. Skorupka, *Przepisy wstępne* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2018, s. 11–14.

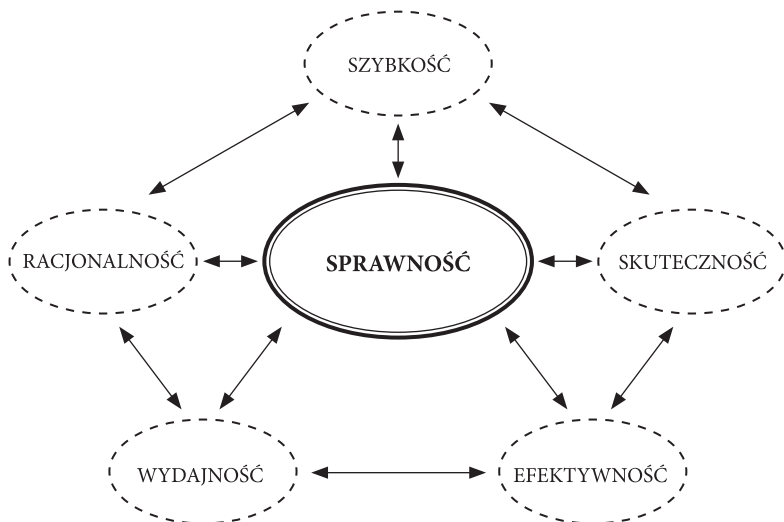
Należy wskazać, że przewlekłość procesów stanowi jeden z mankamentów towarzyszący postępowaniu cywilnemu od chwili jego powstania. Zgodnie z treścią art. 6 k.p.c. sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe, pod warunkiem braku szkody dla wyjaśnienia sprawy. Strony i uczestnicy postępowania są obowiązani przytaczać wszystkie okoliczności faktyczne i dowody bez zwłoki, aby postępowanie mogło być przeprowadzone sprawnie i szybko. Warto wskazać, że zasady ekonomii procesowej i koncentracji materiału dowodowego zaliczane są do naczelných zasad postępowania cywilnego.

Natomiast w art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. *expressis verbis* wskazano, że zadaniem postępowania jest wykrycie sprawcy i pociągnięcie go do odpowiedzialności oraz dążenie do tego, by osoba niewinna takiej odpowiedzialności nie poniosła, przy czym powinno to nastąpić w rozsądnym terminie. S. Waltoś podkreśla, że przewlekłość postępowań wywołuje doniosłe następstwa społeczne, również w wymiarze międzynarodowym. Długotrwałe procesy są podstawą braku zaufania do wymiaru sprawiedliwości, jego skuteczności i sensowności. Poważnie naruszają interesy pokrzywdzonych, m.in. dlatego, że spóźnione ukaranie sprawcy nigdy nie daje satysfakcji i z reguły oznacza pozbawienie pokrzywdzonego możliwości naprawienia szkody⁸.

Pojęcie sprawności w literaturze przedmiotu bywa utożsamiane z różnymi terminami, takimi jak szybkość, skuteczność, racjonalność, efektywność i wydajność. Zatem kluczowym zadaniem jest ustalenie, w jaki sposób można opisać pojęcie sprawności względem tych terminów oraz wypracować ich wspólne elementy. Poniżej zamieszczono graficzne ujęcie pojęcia sprawności w odniesieniu do pojęć z nim związanych. Aby móc jednoznacznie scharakteryzować termin sprawności, należy ustalić relacje z pojęciami, których elementy wpływają na istotę sprawności (rysunek 1).

⁸ S. Waltoś, *Wprowadzenie...*, s. 11.

Rysunek 1. Sprawność w relacji z szybkością, skutecznością, efektywnością, wydajnością i racjonalnością w prawie i ekonomii



Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z rysunku 1, pojęcie sprawności należy wyjaśnić w świetle pojęć takich jak szybkość, skuteczność, racjonalność, efektywność i wydajność. Jest to niezbędne ze względu na jego specyfikę i próbę kompleksowego, rzeczywistego ujęcia w znaczeniu prawno-ekonomicznym.

Pierwszym pojęciem charakteryzującym sprawność procesu jest szybkość. Proces powinien toczyć się bez zbędnych przerw i zahamowań, przy czym szybkość powinna być rozumiana jako brak przewlekłości i zapobieganie nieuzasadnionej zwłoce, a nie jako prędkość i pośpiech w orzekaniu. Szybkość z perspektywy działania wymiaru sprawiedliwości odnosi się do czasu rozpoznawania spraw i wydawania orzeczeń oraz podejmowanych czynności przez uczestników postępowania. W przypadku nierespektowania rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki nie można mówić o sprawnym rozstrzygnięciu sprawy, zaufaniu i szacunku obywateli do państwa oraz umacnianiu