

Mniej mitów, więcej faktów – zarządzanie wymiarem sprawiedliwości

*Łukasz Gołba, zdobywca wyróżnienia Letniej Szkoły Leszka Balcerowicza
organizowanej przez FOR*

Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, co winno się przejawiać w sprawności, efektywności i szybkości postępowania¹. Problem braku tych cech polskiego sądownictwa dostrzegają zarówno osoby sprawujące urząd sędziego, nauka prawa, przedstawiciele poszczególnych władz, jak i obywatele naszego kraju². Wpływ na opinię tych osób mają jednak różne czynniki. Zdanie tych ostatnich determinowane jest głównie przez media oraz opinię publiczną, która nieraz powiela półprawdy związane z funkcjonowaniem sądownictwa, które nie mają odzwierciedlenia w rzeczywistości. Za sztandarowy przykład takiego mitu może posłużyć często podnoszona w mediach i przez obywateli korupcja wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy z informacji rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych wynika, że od 2001 roku w ciągu 15 lat za winnych popełnienia przestępstw korupcyjnych w związku pełnieniem funkcji sędziego uznano jedynie 5 osób³.

Zauważyć trzeba, wracając do braku sprawności oraz efektywności, czyli według polskich obywateli najważniejszych problemów polskiego sądownictwa, że w tym obszarze również należy konfrontować fakty i mity. Podczas gdy niektóre media oraz obecnie rządzące środowiska niejako nastawiają obywateli przeciwko przedstawicielom polskiego wymiaru sprawiedliwości konieczne jest ostrożne podejście do informacji na

¹ 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; Wedle przedstawicieli doktryny wymienione kategorie podniesione zostały do rangi wartości konstytucyjnych. Zob. P. Grzegorzcyk/K. Weitz [w:] Konstytucja RP Komentarz do art. 1-86, pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, s. 1146.

² Według 48 % Polaków przewlekłość postępowania jest wymieniana wśród trzech najistotniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem polskiego sądownictwa. Zob. Ocena Polskiego Sądownictwa w Świetle Badań, Fundacja Court Watch Polska, Maj 2017, <https://courtwa-tch.pl/wp-content/uploads/2017/05/Raport-Fundacji-Court-Watch-Polska-Ocena-polskich-s%C4%85d%C3%B3w-w-%C5%9Bwielu-bada%C5%84-maj-2017.pdf>, [dostęp: 16.07.2017 r.], s. 5.

³ Zob. informację o sprawach korupcyjnych dotyczących sędziów sądów powszechnych, którą przedstawił rzecznik dyscyplinarny sędziów sądów powszechnych Sędzia Sądu Apelacyjnego Marek Hibner, który zasięgnął danych we wszystkich 11 sądach apelacyjnych w Polsce, następnie w dniu 11 stycznia 2017 r. zaprezentował dane o sprawach korupcyjnych dotyczących sędziów sądów powszechnych w Polsce w ciągu ostatnich lat. Informację można znaleźć na oficjalnym portalu internetowym Sądu Apelacyjnego w Katowicach pod adresem:

<http://www.katowice.sa.gov.pl/index.php?p=new&id=mg,5&id=328&action=show>, [dostęp: 17.07.2017 r.]; Na tę informację powołuje się też Fundacja Court Watch Polska w raporcie z maja 2017 r.: Zob. Ocena Polskiego Sądownictwa w Świetle Badań..., op. cit., s. 23.

temat wymiaru sprawiedliwości. Analiza założeń wdrażanej obecnie reformy oraz sama reforma, w jak największym stopniu powinny uwzględniać licznie powstające badania w zakresie funkcjonowania sądownictwa.

Wybór wskaźników poprzez, które dokonuje się oceny wymiaru sprawiedliwości nie jest prosty. Niebagatelne znaczenie w tym względzie mają: wskaźnik wydatków na sądownictwo, w tym informatyzację, średni czasu trwania postępowania, wskaźnik opanowania wpływu, dostępu do sądu, czy wreszcie zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Liczne badania, które dostarczają nam informacji na temat wyżej opisanych zagadnień, w przypadku polskiego wymiaru sprawiedliwości nie rokują poprawy⁴, chociaż wbrew wielu opiniom, Polska nie jest w samym tyle państw UE⁵.

Wśród państw, które w oparciu o wymienione wyżej wskaźniki zajmują w badaniach wysoką pozycję można wymienić np. Finlandię, Danię, czy Austrię. Niezwykle ciekawym i nowatorskim rozwiązaniem jest stosowane od lat w sądownictwie fińskim „zarządzanie według wyników”, polegające na ustalaniu obligatoryjnych rezultatów, które należy osiągnąć opierając się na takich kryteriach jak produktywność (np. liczba orzeczeń na sędziego lub na określony sąd), czy ekonomika (wysokość środków przydzielana w zależności od liczby wydawanych orzeczeń). Departament Administracji Sądowej przy Ministrze Sprawiedliwości, poprzez wprowadzenie szczegółowych metod służących pomiarowi sprawności i efektywności postępowań sądowych, w porozumieniu z poszczególnymi sądami ustala plan działań oraz plan finansowy poszczególnych jednostek. W oparciu o badania statystyczne dokonuje się charakterystyki funkcjonowania określonego sądu. Następnie w oparciu o tę analizę następuje przydzielanie do poszczególnej placówki dodatkowych sędziów, dodatkowego personelu, ustalanie kwot na pokrycie ich funkcjonowania. Miernikiem efektywności jest czas trwania postępowania, przy zachowaniu kryteriów jakościowych. System wymaga większego zaangażowania w administrowaniu danym sądem ze strony wszystkich jego pracowników, w tym sędziów⁶. W systemie tym dostrzega się także wady, szczególnie w kontekście jakości orzeczeń i niezależności sędziów. W celu wyeliminowania niebezpieczeństwa braku niezawisłości, rolę kontrolną, zamiast ministerstwa sprawiedliwości mogą pełnić rady sądownictwa – przykład Hiszpanii.

⁴ Zob. Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – rok 2016 na tle poprzednich okresów statystycznych., Departament Strategii i Funduszy Europejskich Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa 2017., <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,0.html> [dostęp: 16.07.2017 r.]; Według badań statystycznych przeprowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, biorąc pod uwagę sprawy należące do właściwości sądów powszechnych ogółem (nie tylko sprawy cywilne i gospodarcze) wynika, że pomimo działań legislacyjnych w kierunku zwiększenia sprawności postępowania od roku 2006 czas załatwiania spraw wydłuża się. Przykładowo biorąc pod lupę sprawy cywilne oraz gospodarcze wskazuje się, że sprawność polskich sądów w procesowych sprawach cywilnych i gospodarczych spadła o 6 pkt. procentowych w stosunku do poprzednich badań (CEPEJ);, Zob. Podstawowa informacja..., op. cit. s. 18. Zob: Sądownictwo. Polska na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej., Raport przygotowany przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2016, s. 59.

⁵ Dane te mimo, że nie są zadawalające ponadto nie pokrywają się również z rzeczywistym czasem dochodzenia swoich roszczeń. Należałoby wziąć pod uwagę również czas postępowania międzyinstancyjnego, apelacyjnego oraz egzekucyjnego oraz uwzględnić negatywne mechanizmy pozwalające stronom przedłużać postępowanie, a wynikające z instytucji zawartych w procedurze cywilnej; Zob. Ocena Polskiego Sądownictwa..., op. cit. s. 6-7.

⁶ Zob. Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje w wybranych krajach Unii Europejskiej., Raport przygotowany przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2010, s. 17 i in.

Zarzut niskiej jakości orzeczeń tego systemu łagodzi teza podnoszona w doktrynie prawa, zgodnie z którą, z punktu widzenia obywatela będącego stroną postępowania, ważniejsze jest to, aby uzyskać orzeczenie w krótkim czasie, nawet niekorzystne, lecz dające możliwość równie szybkiego przeprowadzenia postępowania apelacyjnego, zamiast latami oczekiwać na zwieńczenie procesu, które w takim układzie traci na znaczeniu⁷.

Prawidłowe zarządzanie wymiarem sprawiedliwości jest kluczowym elementem, jeśli chodzi o poprawę jego działania. Obecnie wdrażana reforma nie wydaje się być nastawiona na przeciwdziałanie realnym problemom. W systemach państw przodujących w/w zestawieniach dostrzec można przywiązywanie wagi do efektywnego zarządzania całą strukturą sądownictwa oraz poszczególnymi jej jednostkami, specjalizacji sędziów, roli personelu pomocniczego, oceny okresowej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów⁸. Adekwatnym instrumentem usprawnienia działania sądów powszechnych nie wydaje się być legislacyjna rewolucja sądownictwa, a bardziej kompleksowa reorganizacja wyżej wymienionych obszarów, podparta rzetelnymi badaniami o charakterze ekonomicznym i prawnoporównawczym systemów sądownictwa państw europejskich.

⁷ Według przedstawicieli doktryny świadomość uzyskania szybkiego rozstrzygnięcia wpływać będzie także na społeczne odczucie sprawiedliwości. Por. Szymon Rożek, Sprawność postępowania cywilnego - uwagi praktyczne i postulaty de lege ferenda, *Monitor Prawniczy* 2006, Nr 21, str. 1144. Ponadto, wskazać należy, że społeczeństwa w/w krajów wyjątkowo dobrze oceniają funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w ich kraju, co pokazują wyniki badań opinii publicznej. M. Dębiak-Bartosewicz, Polskie sądownictwo w świetle danych statystycznych. Ujęcie porównawcze, *Forum Prawnicze* 2015, nr. 2 (34), s. 79.

⁸ Zob. Zarządzanie wymiarem sprawiedliwości. Tendencje..., op. cit., s. 41-44.

Źródła:

1. A. Niedzielski, *Rola kontroli zarządczej w realizacji Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce na lata 2014–2020*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 864 Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia 2015, nr 76, t. 2, s. 387–399.

2. *Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych*, Raport przygotowany przez Forum Rozwoju Obywatelskiego oraz Helsińską Fundację Praw Człowieka. Warszawa 2010.

https://for.org.pl/upload/Nowy_Wymiar_Sprawiedliwosci/sady_raport2_popr1.pdf
[dostęp: 16.07.2017 r.].

3. Informacja Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawach korupcyjnych dotyczących sędziów sądów powszechnych dostępna na oficjalnym portalu internetowym Sądu Apelacyjnego w Katowicach pod adresem:

<http://www.katowice.sa.gov.pl/index.php?p=new&idg=mg,5&id=328&action=show,>
[dostęp: 17.07.2017 r.].

4. M. Dębiak-Bartosewicz, *Polskie sądownictwo w świetle danych statystycznych. Ujęcie porównawcze*, Forum Prawnicze 2015, nr. 2 (34), s. 74 i n.

5. *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2013, cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2013/K_005_13.PDF, [dostęp: 16.07.2017 r.].

6. Ocena Polskiego Sądownictwa w Świetle Badań, Raport przygotowany przez Fundację Court Watch Polska, Maj 2017.

<https://courtwatch.pl/wpcontent/uploads/2017/05/RaportFundacjiCourtWatchPolskaOcenapol-skichs%C4%85d%C3%B3ww%C5%9Bwietle-bada%C5%84-maj-2017.pdf>,
[dostęp: 16.07.2017 r.].

7. P. Grzegorzczyk/K. Weitz [w:] *Konstytucja RP Komentarz do art. 1-86*, pod red. M. Safjana i L. Boska, Warszawa 2016, s. 1146.

8. Podstawowa informacja o działalności sądów powszechnych – rok 2016 na tle poprzednich okresów statystycznych., Departament Strategii i Funduszy Europejskich Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa 2017., <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/download,2779,0.html> [dostęp: 16.07.2017 r.].