

D. Konopka, *Kryzys zaufania a nie prawa - na przykładzie administrowania sądownictwem powszechnym w Polsce*, w: P. J. Suwaj (red.), *Kryzys prawa administracyjnego. Inflacja prawa administracyjnego*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 257-274

Kryzys zaufania do efektywności administrowania sądownictwem powszechnym w Polsce jest faktem i należy traktować go z najwyższą powagą. Bardzo źle, jeśli społeczeństwo przestaje ufać wymiarowi sprawiedliwości, który ma świadczyć taką szczególną usługę publiczną, jaką jest sprawiedliwość. Brak zaufania do władzy sądowniczej jest gorszy niż brak zaufania do władzy ustawodawczej czy rządowej, bo władzę ustawodawczą czy rządową obywatele mogą sobie co pewien czas zmienić, a sądowej nie. Nie można obywatelom powiedzieć – że jeśli nie podobają się wam sądy, to wybierzcie sobie lepsze. Obywatel w Polsce nie ma takiej możliwości. Równocześnie jego oczekiwania wobec systemu sądownictwa są szczególnie wysokie i rosną ze względu na zapotrzebowanie na to ważne dobro publiczne, jakim jest sprawiedliwość.

Brak zaufania do wymiaru sprawiedliwości zawsze oznacza w konsekwencji poważny kryzys autorytetu państwa. Ma to szczególne znaczenie obecnie, kiedy od kilku już lat mamy do czynienia z narastającym wokół Polski kryzysem na światowych rynkach finansowych i jego negatywnymi konsekwencjami dla wielu ważnych dziedzin życia społecznego – w tym sektora publicznego. Kryzys ten, tym bardziej skłania do przyspieszenia reform w sektorze polskich finansów publicznych i wzrostu efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

W takiej sytuacji pogłębiająca się nieufność obywateli do jej instytucji w dużym stopniu wiąże się z negatywnymi oczekiwaniami na temat przyszłych poczynań innych (np. z przewidywaniem wrogich, szkodliwych działań). Zaczynają wówczas dominować postawy zachowawcze i obronne, co przejawia się na przykład poprzez unikanie działania oraz dystansowanie się do tych, którym się nie ufa. ² Dzieje się tak wtedy, gdy istnieją – mniej lub

1 Sądownictwo powszechne w Polsce obejmuje sądy apelacyjne, sądy okręgowe i sądy rejonowe. Rozstrzygają one sprawy cywilne, rodzinne, nieletnich, z zakresu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, gospodarcze, upadłościowe, karne, w tym o wykroczenia, penitencjarne oraz prowadzą księgi wieczyste i rejestry. Do zakresu sądów powszechnych nie jest zaliczany Sąd Najwyższy oraz sądy administracyjne i wojskowe.

2 P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Warszawa 2007, s. 246.

bardziej uzasadnione - podstawy sądzić, że przedstawiciele instytucji publicznych nie będą działać w interesie społeczeństwa, albo gdy będą oni działać przeciwko indywidualnym interesom, kierując się interesami wyższego rzędu.

Według najnowszych danych CBOS³ Raport „Zaufanie społeczne” - marzec 2010 w Polsce zaufanie w sferze publicznej jest istotnie niższe niż jeszcze dwa lata temu. W porównaniu z sytuacją z 2008 roku najwięcej w tej sferze straciły takie instytucje, jak: rząd (ufa - 31%; spadek zaufania o 25 punktów), parlament (ufa - 21%; spadek o 18 punktów), sądy (ufa - 44%; spadek o 15 punktów). Stosunkowo największą nieufność Polaków budzą Sejm i Senat (nie ufa im 68% badanych), rząd (60%), gazety (52%), urzędnicy administracji publicznej (47%), sądy (45%), telewizja (44%) oraz związki zawodowe (40%). Na niski stopień zaufania do wymiaru sprawiedliwości zwraca również uwagę w swoich opiniach i rekomendacjach Rada Europy oraz jej Europejska Komisja ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ).

Wyrażane od dłuższego czasu (według danych CBOS od 1997 roku) niezadowolenie z wymiaru sprawiedliwości daje rządowi dobry mandat do wprowadzania daleko idących zmian i jest wezwaniem do podjęcia odpowiednich reform. Ocena poprawności i efektywności administrowania wymiaru sprawiedliwości nie może jednak bazować wyłącznie na opinii ekspertów, lecz musi przede wszystkim brać pod uwagę ocenę i oczekiwania społeczeństwa.

Zaufanie staje się niezbędne w życiu społeczeństw z uwagi na rosnącą złożoność, pogłębiający się brak przejrzystości oraz coraz liczniejsze obszary niepewności i nowe rodzaje ryzyka (Beck 2002, Sztompka 1999, Seligman 1997, Giddens 1990, Luhmann 1980,). Warto również zwrócić uwagę, że w ponowoczesnej rzeczywistości bezrefleksyjna akceptacja *status quo* ustępuje miejsca krytycznemu sądowi. „Zaufanie to oczekiwanie, które rodzi się w zbiorowości na temat regularnego, uczciwego i kooperującego zachowania innych członków wspólnoty, w oparciu o wspólnie uznane normy”.⁴ Większość form społecznego kapitału, takich jak zaufanie, jest tym co Albert Hirschman nazywa zasobami moralnymi – to jest zasobami, których ilość raczej wzrasta, niż maleje w trakcie używania.⁵

Zaufanie w ciągu ostatnich trzech dekad stało się jednym z najczęściej analizowanych zjawisk nie tylko w światowej socjologii, ale również w innych naukach społecznych między innymi w ekonomii, finansach, zarządzaniu i psychologii społecznej. Oczywiście nie jest to pojęcie nowe, jego korzenie sięgają antyku. Problem zaufania był poruszany przez

³ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF; 30.11.2011.

⁴ F. Fukuyama, *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997, s.26.

⁵ A. Hirschman, *Against Parsimony; Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse*, (w:) (red.) D. Gambetta, *Trust; Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford 1988, s.85.

filozofów, teologów, etyków, czy też innych przedstawicieli myśli społeczno-politycznej. Zaufanie nie jest jednak przestarzałą kategorią analityczną, zasobem lub też „przeżytkiem” typowym dla społeczeństw tradycyjnych. Wręcz przeciwnie, nabiera ono znaczenia wraz z rozwojem nowoczesnych form społecznych⁶. Staje się niezbędnym elementem kapitału społecznego w obecnej fazie postmodernizmu. Analizując współczesną literaturę przedmiotu, większość tzw. etycznych koncepcji zaufania odnosi się do pojęcia „wiarygodności”, czyli pośredniego elementu, które wpływa w znaczny sposób na stopień zaufania.⁷ Warunkiem koniecznym klasycznej koncepcji zaufania (przyjętej również przez autorkę tego referatu) jest akt polegania na innych osobach bądź instytucjach pośredniczących. Zaufać lub nie jest kwestią rozważanej oceny, a nie tylko moralnego wyboru.

Zaufanie społeczne pełni szczególnie istotną rolę w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Ich działalność opiera się przede wszystkim na niewypowiedzianej wprost umowie społecznej. Ludzie mają zaufanie do tych instytucji i ich przedstawicieli, które podejmują przewidywalne decyzje. Obywatele nie stają się bardziej ufni tylko z powodu życia w mniej lub bardziej demokratycznym państwie. To raczej ufni ludzie sprawiają, że demokracje lepiej funkcjonują, z bardziej efektywną biurokracją, wymiarem sprawiedliwości i mniejszą korupcją.⁸

Istotą zaufania są uzasadnione przewidywania korzystnych intencji drugiej strony. Te korzyści opierają się na rozumowym przeświadczeniu, że ten komu ufamy, nie zawiedzie naszych oczekiwań. Źródłem tego przekonania jest fakt, że obu stronom zależy na utrzymaniu tej długotrwałej, pozytywnej relacji.

Zaufanie jest również pojęciem stopniowalnym, bo opiera się na ocenie czyjejs wiarygodności. Zatem stopień zaufania opiera się także na związanej z nim ocenie ryzyka. „Stopień ryzyka, na które narażamy się podejmując współpracę, jest odwrotnie proporcjonalny do zaufania, a wysoki stopień ryzyka oznacza niewielki stopień zaufania”.⁹ Jest stanem

⁶Po raz pierwszy Niklas Luhmann opublikował ważną analizę problem zaufania, w której powiązał je z charakterystycznym dla współczesnego społeczeństwa wzrostem złożoności, niepewności i ryzyka. Zob. N. Luhmann, *Trust and Power*, John Wiley, New York, 1979.

⁷R. Hardin, *Zaufanie*, Warszawa 2009, s. 33.

⁸R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s.177.

⁹P. Sztompka, *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, s. 32.

świadomości, oznaczającym redukcję niepewności. ¹⁰ Motywacja do zaufania i budowanie zaufania do innych, wywodzi się też z pragnienia, aby zmniejszyć ryzyko, mimo krótkoterminowego lub ograniczonego wzrostu ryzyka ze względu na zaufanie. D.L. McLain i K. Hackman podkreślają, że budowa zaufania jest lepiej rozumiana jako ogólny mechanizm redukcji ryzyka.¹¹ M. Deutsch zauważa, że zrozumienie związku między ryzykiem i zaufaniem ma zasadnicze znaczenie w rozwiązywaniu problemów w trakcie rozwoju każdej organizacji. Zakładając, że ufając innym jest czymś ryzykownym, to przyjęcie, że zaufanie jest cennym narzędziem w celu zmniejszenia ryzyka jest pierwszym krokiem w korzystaniu z tego ryzyka.¹²

Ogólny poziom zaufania społecznego jest wprost proporcjonalny do większej mobilizacji, inicjatywy, zaangażowania i patriotyzmu zwykłych ludzi, wszystkich obywateli w możliwie najszerszej skali. *De facto* uruchamiany zostaje wówczas największy potencjał społeczny dla samokształcenia się i przekraczania wszelkich barier. ¹³ Francis Fukuyama stwierdza, że „dobrobyt społeczeństw, jak również ich możliwości konkurowania z innymi, są wzmacniane przez jedną, powszechną cechę kulturową: poziom zaufania istniejący w danym społeczeństwie”.¹⁴

Na tle tych powyżej zarysowanych, ogólnych rozważań na temat społecznej kategorii zaufania rodzi się więc pytanie, czy poprzez proponowaną obecnie w Polsce reformę sądownictwa powszechnego, sądy zyskają miano wiarygodnych i godnych zaufania organów państwa? Czy wzmacnione zostanie zaufanie odbiorców do świadczonych w tym sektorze tak szczególnych usług publicznych, do których zalicza się sprawiedliwość? Jakie czynniki przyczynią do odbudowy zaufania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, gdzie obywatel oczekuje dostarczenia mu tej usługi - nie tylko w odpowiednim czasie, ale także najwyższej jakości? Obywatel, przedsiębiorca, czy też jakikolwiek podmiot prawny powinni być w tej sferze traktowani jako klienci, którzy oczekują sprawnego dostarczenia im tej specyficznej usługi, jaką jest sprawiedliwość.

10 H. Domański, *Spółeczeństwa europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Warszawa 2009, s.143.

11 D. L. McLain; K. Hackman, *Trust, risk, and decision-making in organizational change*, Public Administration Quarterly. Southern Public Administration Education Foundation. 1999. HighBeam Research. 2, p. 6, Jul. 2011 <<http://www.highbeam.com>>.

12 M. Deutsch, *Trust and Suspicion*, Journal of Conflict Resolution, 2(4) 1956, 265-279.

13 D. Konopka, *Zachowania patologiczne społecznie i dewiacyjne w administracji a zaufanie*, (w:) *Patologie w administracji publicznej*, (red.) P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 269

14 F. Fukuyama, *Zaufanie: kapitał społeczny...*, s.7.

Reforma wymiaru sprawiedliwości tym bardziej nie jest rzeczą łatwą, gdyż na tym obszarze ściera się wiele interesów - przede wszystkim korporacyjnych - zarówno adwokatów, radców prawnych, biegłych sądowych, jak i sędziów i prokuratorów. Dlatego też, to co jest przede wszystkim niezbędne w trakcie wprowadzania wszelkich zmian i reform, to szczegółowa diagnoza rzeczywistego stanu polskiego sądownictwa powszechnego.

Punktem wyjścia do zmian w wymiarze sprawiedliwości, który jest przyjmowany coraz szerzej na całym świecie jest to, że reformy muszą opierać się na dowodach (*policy-based evidence policy*). Przeprowadzanie zmian w strukturach wymiaru sprawiedliwości /włącznie z jej administracją/ powinno opierać się na jasno określonym celu, który trzeba tak zarysować, aby uwzględnił nie jeden, ale wiele konkretnych uwarunkowań rozwojowych – zarówno specyficznych dla Polski, jak też dostosowanych do prawa europejskiego. Podstawową trudnością w trakcie tego procesu jest to - jak słusznie stwierdza Barbara Kudrycka -, że „wpływ przekształceń na instytucje administracji publicznej nie może jasno i jednoznacznie być przewidziany, albowiem cele ich są złożone, nieuchwytnie, zmienne, a czasami nawet wzajemnie skonfliktowane. Starym, powtarzanym błędem jest uznanie, że istnieje jakaś jedna recepta na reformy sprawdzone w jednym miejscu i czasie, i sprawdzają się one w innym miejscu i innym czasie.”¹⁵

Wybitny specjalista polskiego wymiaru sprawiedliwości, Andrzej Siemaszko, jednej z przyczyn kryzysu upatruje w relacjach między realnymi nakładami budżetowymi i efektywnością wykorzystania przy ich pomocy istniejących w tym obszarze zasobów ludzkich. W swoim bogatym materiale porównawczym dotyczącym podstawowych parametrów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce i w poszczególnych krajach Unii Europejskiej wyciąga wnioski *pro domo sua*. W ujęciu bezwzględnym, tj. w kwotach nakładów wyrażonych w euro na wymiar sprawiedliwości, Polska plasuje się na bardzo odległym miejscu wśród państw UE. Nie powinno to jednak zaskakiwać, gdyż Polska jest w dalszym ciągu krajem relatywnie ubogim. Dlatego lepszym wydaje być porównanie odsetka całości budżetu państwa, jaki jest przeznaczony na ten sektor. Ukazuje się wówczas relatywny wysiłek danego kraju podejmowany na jego finansowanie. W Polsce nie są to nakłady małe. Pod względem odsetka budżetu państwa przeznaczonego na sądownictwo jesteśmy na drugim miejscu, za Norwacją, na prokuraturę na miejscu trzecim. Notabene Polska przeznacza na sądownictwo blisko dwukrotnie wyższy odsetek budżetu państwa niż Niemcy i ponad trzykrotnie wyższy niż Francja i Włochy.

15 B. Kudrycka, (w:) *Rozwój kadr administracji publicznej*, (red.) B. Kudrycka, Białystok 2001, s. 32.

Znacznie gorzej przedstawia się jednak sprawa nakładów budżetowych na pomoc prawną. W tym względzie dystans dzielący nasz kraj od wszystkich państw „starej” Unii jest wręcz zawstydzający. Na pomoc prawną wydaje się w Polsce zaledwie 0,4 euro w przeliczeniu na jednego mieszkańca, podczas gdy w Anglii - ponad 50, w Norwegii - ponad 20, w Holandii i Szwecji - powyżej 10. ¹⁶ Obrazuje to słabość pozycji polskich obywateli w systemie wymiaru sprawiedliwości, w jakim uczestniczą.

Natomiast pod względem liczebności kadry sędziowsko-prokuratorskiej stanowimy, jak zauważa Andrzej Siemaszko, „prawdziwe mocarstwo europejskie”. Jedynie Niemcy mają więcej sędziów niż Polska - jest to jednak kraj dwukrotnie większy i zorganizowany w strukturze federacyjnej. Wszystkie pozostałe duże kraje europejskie mają znacznie szczuplejszy korpus sędziowski. Analogicznie przedstawia się kwestia z prokuratorami. Jest ich w Polsce ponad 6000, co daje nam trzecie miejsce wśród krajów europejskich, drugie zaś wśród państw unijnych. ¹⁷ Na podstawie danych zawartych w Raporcie *European Judicial Systems (EJS)*¹⁸ można obecnie obalić co najmniej dwa mity pokutujące w Polsce względem sądownictwa powszechnego: po pierwsze, że jest w tym sektorze niewystarczająca ilość nakładów budżetowych oraz po drugie, że za mało rąk do pracy.¹⁹

Liczebność ogromnego korpusu sędziów i prokuratorów jest jednocześnie miarą niskiej efektywności polskiego wymiaru sprawiedliwości. W krajach bowiem o nieporównanie mniejszej liczbie sędziów i prokuratorów nie ma postępowań przygotowawczych trwających pięć lat, czy też spraw sądowych spoczywających po kilka lat w szafach sekretariatów, nawet bez wyznaczenia pierwszego terminu rozprawy. ²⁰ Obywatele jakość i efektywność dostarczanych w tej sferze publicznej usług oceniają nie tylko przez pryzmat obowiązujących standardów sprawiedliwości, ale także poprzez wysokie koszty, nadmiernie długi czas oczekiwania na

16 A. Siemaszko, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2006, s. 63-64.

17 Ibidem.

18 EJS to forma kompleksowej oceny systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy (nie wszystkie państwa uczestniczą w tym badaniu). Pierwszy raport EJS opublikowano w 2005 r. przy czym uwzględniał on dane z 2002 r. Ostatni raport EJS został wydany w 2010 r. i odnosił się do danych za 2008 r. Zob. CEPEJ, *European judicial system. Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*, Strasbourg 2010.

19 Szerzej o tym J. Bełdowski, D. Sześciło, *O dwóch mitach wokół polskich sądów*, Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa 2010, nr 4, s. 72 i n.

20 A. Siemaszko *Wymiar sprawiedliwości...*, s. 79.

rezultat procesu sądowego²¹, a także wykonalność orzeczeń w procesie dochodzenia praw wynikających z umów/co trwa średnio, aż ok. 400 dni/.²²

Tak więc, główne ekstensywne rezerwy „zmian na lepsze” tkwią przede wszystkim w bardziej efektywnej organizacji pracy oraz w zmianach w strukturach sądów i prokuratur. Ich wprowadzenie powinno stosunkowo szybko dać widoczne efekty. Zwraca na to uwagę wybitny znawca finansów publicznych Cezary Kosikowski w swojej najnowszej książce, pt: „Naprawa finansów publicznych w Polsce”. Charakteryzuje w niej przyczyny, z powodu których obniża się jakość świadczonych usług w tej sferze. Przeprowadzanym w ostatnich latach – mniej lub bardziej udanym – reformom legislacyjnym muszą więc towarzyszyć zmiany i postęp w procesach organizacji i zarządzania efektywnością funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.²³

Jedną z najbardziej istotnych kwestii jest tu ekonomia kosztów transakcyjnych. To one między innymi sprawiają, że działami, które obecnie najszybciej rozwijają się w polskiej gospodarce, są komórki prawne i audytu wewnętrznego. W ogromnej mierze z tych też powodów firmy ochroniarskie zatrudniają w Polsce ponad pół miliona pracowników. Dzięki szybko i nadmiernie rosnącym kosztom transakcyjnym, tak dynamicznie rozwijają się takie sektory w gospodarce, jak finansowy i ubezpieczeniowy. Szybko rośnie zapotrzebowanie na usługi kancelarii prawnych, firm doradczych i windykacyjnych oraz syndyków.

W ostatnich latach dużą popularność w Europie zdobył Model Kosztu Standardowego (MKS) opracowany w Holandii, a później rozwinięty w ramach *International Standard Cost Model*.²⁴ Służy on jako bazowe narzędzie pomiaru obciążeń administracyjnych. Obecnie trwają prace nad udoskonaleniem MKS, a liderami wprowadzania nowych rozwiązań jest Dania, Holandia, Szwecja, Niemcy. Ci ostatni zaproponowali nową metodę szacowania kosztów przestrzegania przepisów, w miejsce obowiązku informacyjnego wprowadzając pojęcie wymogu administracyjnego (*administrative requirement*).²⁵

21 Pewne zmiany są już rozpoczęte. **Uchwalona pod koniec kadencji duża nowela k.p.c. (wejdzie w życie 3 maja 2012 r.), która pozwala sędziemu bardziej kierować procesem i usprawni prowadzenie skomplikowanych spraw.**

22 A. Herman, *Usprawnić wymiar sprawiedliwości*, Dziennik Gazeta Prawna, nr 63 (2949).

23 Zob. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.

24 *The International Standard Cost Model Manual*, International SCM Network to reduce administrative burdens, 2005, s.6.

25 J. Bełdowski, J. Kantorowicz, *Ocena Modelu Kosztu Standardowego*, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, nr 3(20), lipiec-wrzesień 2011, s. 16.

Wyniki międzynarodowej analizy porównawczej ukazują ogromne dysproporcje w sferze funkcjonowania polskiego wymiaru sprawiedliwości na tle innych państw. Wśród nich należy przede wszystkim wskazać na:

- dysproporcje w obciążaniu pracą pomiędzy sądami i sędziami na różnych szczeblach sądownictwa;
- wadliwą strukturę sądownictwa powszechnego w Polsce (nadmierna ilość małych sądów z niewielką liczbą sędziów orzekających).²⁶

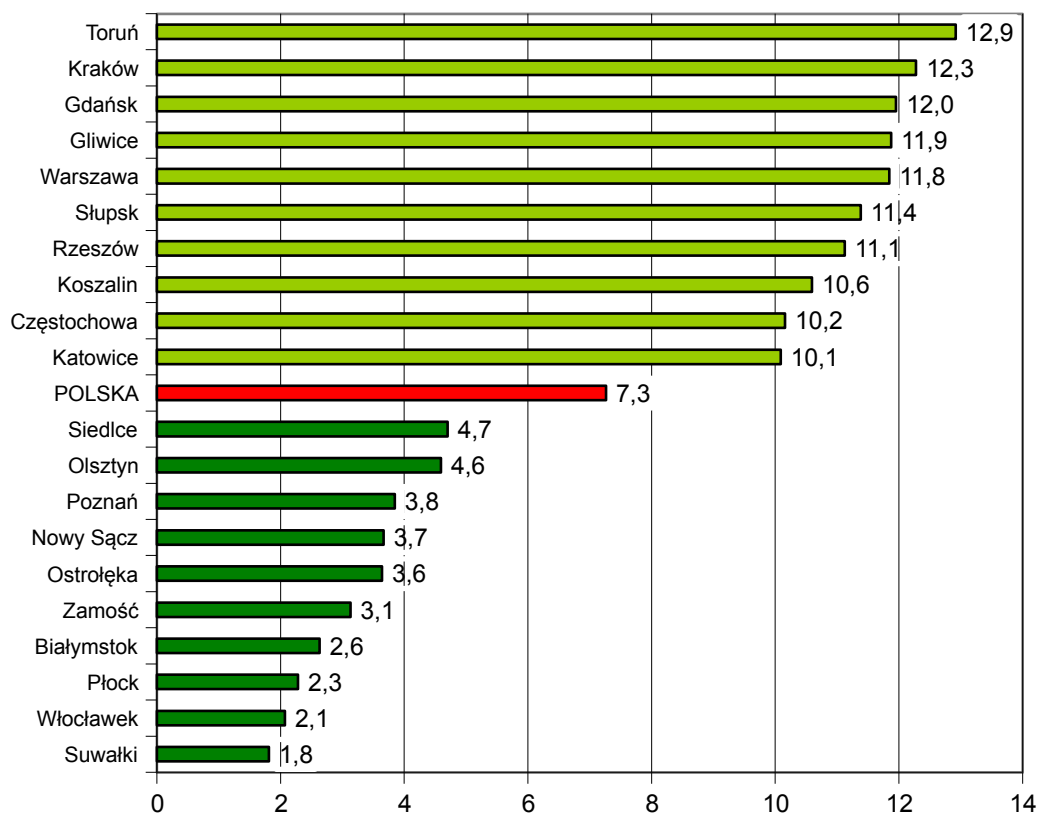
Poniżej przedstawiono przykładowe dane statystyczne dotyczące średniego czasu trwania postępowania w wybranych sądach okręgowych oraz obciążenie pracą sędziów w wybranych sądach rejonowych w Polsce w 2009 roku.²⁷

Wykres 1. Średni czas trwania postępowania (z repertorium K²⁸) w wybranych sądach okręgowych w 2009 roku* (w miesiącach)

26 W Finlandii zlikwidowano ostatnio połowę sądów, w Dani - 70%. Podobne kroki są podejmowane lub planowane w wielu krajach (m.in. w Niemczech, Estonii, Francji, Norwegii i Portugalii). Por. *European judicial systems: efficiency and quality of justice (edition 2008)*, CEPEJ, s. 96–97.

27 A. Siemaszko, *Sprawność postępowań karnych w świetle danych statystycznych*, zeszyt 1/2010 „Biuletynu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego”. Tekst stanowi znacznie rozszerzoną i zmodyfikowaną wersję referatu wygłoszonego przez Autora na konferencji „Model postępowania przygotowawczego i sądowego” zorganizowanej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego 30 marca 2010 r.

28 Repertorium K – obejmuje m.in. sprawy, w których do sądu wniesiono akt oskarżenia lub pismo zastępujące akt oskarżenia, sprawy o wydanie wyroku łącznego, wnioski prokuratorskie o umorzenie postępowania wobec stwierdzenia niepoczytalności podejrzanego oraz wnioski o warunkowe umorzenie postępowania

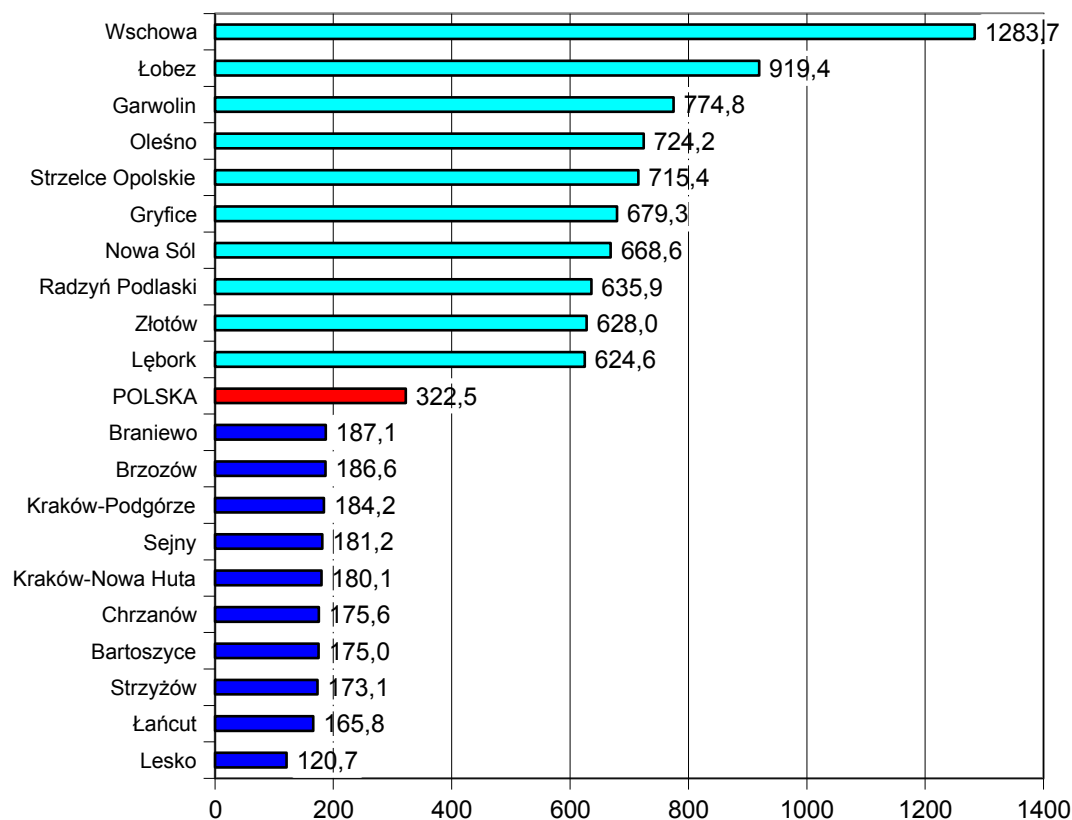


Źródło: A. Siemaszko, *Sprawność postępowań karnych w świetle danych statystycznych*, zeszyt 1/2010 Biuletynu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, s. 23

Na sędziego sądu rejonowego przypada przeciętnie 320 spraw rocznie. W dziesięciu sądach o najwyższych współczynnikach obciążenia jest ono wyższe od średniej co najmniej o 90%, we Wschowie zaś przewyższa średnią aż czterokrotnie. Zdecydowanie najmniej spraw K (dwiupółkrotnie mniej w porównaniu ze średnim obciążeniem w skali całego kraju) przypada rocznie na sędziego w Sądzie Rejonowym w Lesku (120), niewiele więcej zaś, bo 165, w Sądzie Rejonowym w Łańcucie (Wykres 2).

Wykres 2. Obciążenie pracą sędziów w wybranych sądach rejonowych w 2009 roku

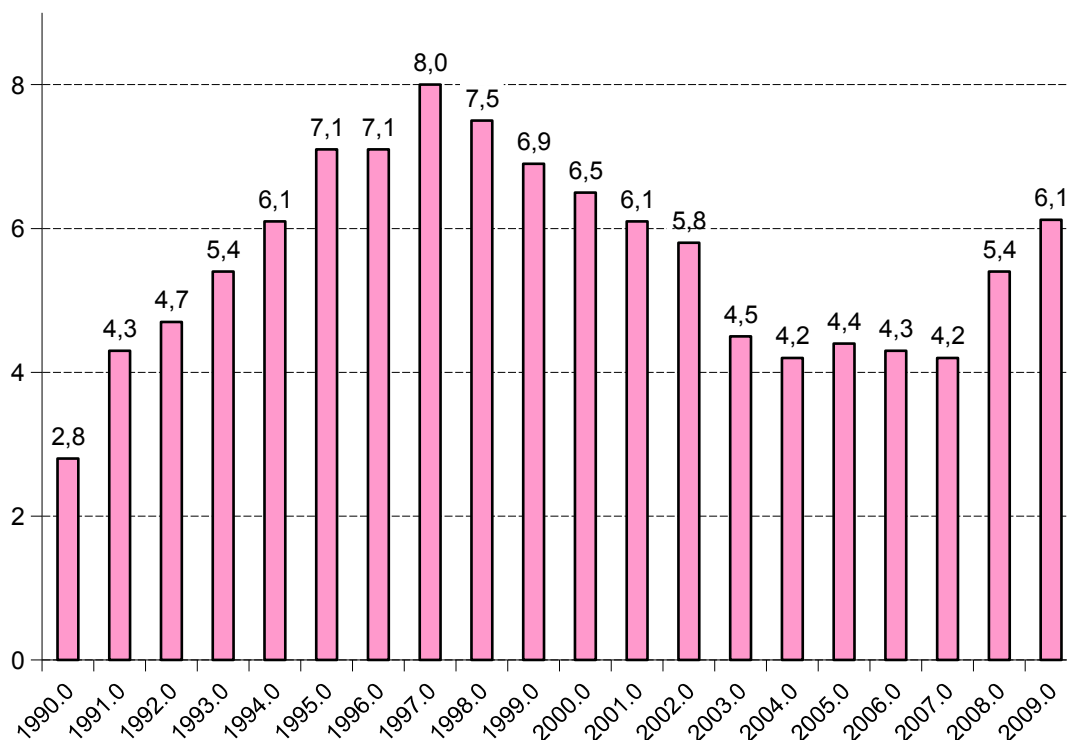
(liczba spraw K przypadająca rocznie do załatwienia na jednego sędziego pionu karnego)



Źródło: A. Siemaszko, *Sprawność postępowań karnych w świetle danych statystycznych*, zeszyt 1/2010 Biuletynu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, s. 26

Analizując średni czas trwania postępowania w latach 1990-2009 (Wykres 3) przeciętna sprawa pierwszoinstancyjna w sądzie okręgowym trwała najdłużej w 1997 r. – osiem miesięcy. W kolejnych jednak latach, średni czas trwania zmniejszał się dość wyraźnie i w 2004 r. proces przed sądem okręgowym był już prawie dwukrotnie szybszy i wynosił nieco powyżej czterech miesięcy. W dwóch ostatnich latach objętych analizą zaobserwowano ponowny (i to dość znaczny) wzrost przeciętnego czasu trwania tych spraw: zwiększył się on o 45%.

Wykres 3. Średni czas trwania postępowania (z repertorium K) w sądach wojewódzkich/okręgowych w latach 1990–2009 (w miesiącach)



Źródło: A. Siemaszko, *Sprawność postępowań karnych w świetle danych statystycznych*, zeszyt 1/2010 Biuletynu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, s. 20

Z prezentowanych powyżej przykładowych danych jednoznacznie wynika, że w sądach²⁹ obciążenie pracą jest bardzo nierównomierne. Zróżnicowanie liczby spraw przypadających na jednego sędziego jest wręcz kolosalne, co nie wydaje się ani sprawiedliwe, ani uzasadnione. Za identyczne w końcu uposażenie jedni mają niebywały komfort pracy, drudzy zaś są zaabsorbowani ponad miarę.

Andrzej Siemaszko konkluduje swoje analizy dotyczące sprawności postępowań w danych statystycznych stwierdzeniem, że „wskazują one również na brak korelacji między obciążeniem pracą prokuratorów i sędziów a czasem trwania spraw. Okazuje się, na przykład, że najbardziej opieszale jednostki wcale nie należą do najbardziej obciążonych pracą. Wręcz

²⁹ Podobna sytuacja jest również w prokuraturach.

przeciwnie: w większości z nich obciążenia kształtują się poniżej średniej, jak w przypadku warszawskich sądów rejonowych.”³⁰ Problem zatem musi tkwić w dyscyplinie i organizacji pracy.

Przyczyn przewlekłości postępowań trzeba również poszukiwać w zbyt szerokim zakresie spraw rozpatrywanych przez sędziów oraz w nadmiernym obciążeniu sędziów sprawami o charakterze urzędniczym. Istotną barierą efektywnościową są także trudności z pozyskaniem profesjonalnych biegłych sądowych i tłumaczy oraz terminowością i jakością ich opinii oraz tłumaczeń. Natomiast obecna papierowa metoda sięgania do rejestrów publicznych nie tylko wpływa na przewlekłość postępowania, ale również świadczy o przepaści technologicznej w tym obszarze.³¹

Kolejnymi problemami efektywności zarządzania sądownictwem powszechnym, które wymagają szybkiego rozwiązania w Polsce, to:

- brak elastyczności w sposobie rozdzielania etatów urzędniczych (na podstawie statystyk i wedle decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości);
- kariera sędziowska polegająca na wspinaniu się po poszczególnych szczeblach – sąd rejonowy, okręgowy, apelacyjny (postulat powrotu do koncepcji sędziego sądu powszechnego);
- wadliwa ustawa o pracownikach sądów i prokuratur utrudniająca zarządzanie urzędnikami w sądach (np. brak elastyczności w nawiązywaniu stosunku pracy, niejasna sytuacja możliwości zawarcia umowy na zastępstwo, obowiązek wyższego wykształcenia dla urzędników, obligatoryjny roczny staż urzędniczy itp. itd.);
- wyznaczenie zbyt wysokich standardów dla asystenta sędziego (ukończona aplikacja wraz ze zdany egzaminem);
- nieefektywny i niewydolny system informatyczny (kurenda);
- brak programu przenoszenia akt do obiegu elektronicznego (skanowanie akt);
- problem braku danych dotyczących działań wspierających bezpośredni proces wydawania orzeczeń – czyli jakości i efektywności działań oraz czynności wspomagających wydawanie orzeczeń.

30 A. Siemaszko, *Sprawność postępowań...*s.34.

31 Projekt *Diagnoza struktury organizacyjnej sądownictwa, Produkt I Etapu Projektu*, Projekt przeprowadzony w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Program Operacyjny Kapitał Ludzki w latach 2007-2013. Zadanie nr 1 „*Diagnoza struktury organizacyjnej sądownictwa*”, projekt „*Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości*” (POKL.05.03.00-00-004/08), Warszawa - grudzień 2010, s.98.

Warto zauważyć, że w ramach projektu „Diagnoza struktury organizacyjnej sądownictwa wraz z koncepcją zmian”, realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Program Operacyjny Kapitał Ludzki w latach 2007-2013 przygotowano już: „Koncepcję zmian doskonalących w zakresie funkcjonowania sądów powszechnych”. Wnioski z przeprowadzonej w niej diagnozy struktury organizacyjnej wskazują na rosnącą nieefektywność sądów powszechnych, która w dużym stopniu jest spowodowana nierównomiernym obciążeniem pracą kadry orzeczniczej. Wyniki przeprowadzonej analizy zostały przedstawione za pomocą wykresu problemowego.

Rys. 1. Wykres problemowy „nieefektywności sądów powszechnych”.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Projektu „Diagnoza struktury organizacyjnej sądownictwa”, „Koncepcja zmian doskonalących w zakresie funkcjonowania sądów powszechnych”, grudzień 2010.

Zmiany, które zostały zaproponowane w ramach realizowanego projektu jako „pakiet” wchodzący w reformę sądownictwa polskiego, w zdecydowany sposób mogą przyczynić się umacnianiu zaufania odbiorców usług i budowaniu lepszego wizerunku wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Katalog propozycji zmian jest tu następujący:

- ujednoczenie i optymalizacja systemu naboru kadr;
- stworzenie systemu szkolenia i motywacji;
- wdrożenie polityki zarządzania sądem;
- rozwój e-sądów;
- zapewnienie wsparcia działalności orzeczniczej sądów;
- umożliwienie dostępu do elektronicznych rejestrów;
- optymalizacja systemu sprawozdawczości;
- zwiększenie mobilności kadry;
- dostarczenie jednolitej informacji interesantom;
- poprawę komunikacji wewnętrznej;
- pozostałe modyfikacje przepisów prawa;
- efektywna współpraca z biegłymi sądowymi;
- zwiększenie wykorzystania funkcji kontrolnych w procesach podejmowania decyzji;
- wdrożenie wspólnej polityki finansowej;
- wdrożenie jednolitej Polityki Bezpieczeństwa Informacji;
- ujednoczenie usług outsourcingu;
- poprawę funkcjonowania infrastruktury sądów;
- kreowanie pozytywnego wizerunku sądownictwa.³²
- usprawnienie dostępu do orzeczeń poprzez stopniowe zwiększenie liczby publikowanych orzeczeń sądów powszechnych oraz publikacji wszystkich orzeczeń Sądu Najwyższego w internecie;³³

32 *Koncepcja zmian doskonalących w zakresie funkcjonowania sądów*. Projekt przeprowadzony w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Program Operacyjny Kapitał Ludzki w latach 2007-2013. Zadanie nr 1 „*Diagnoza struktury organizacyjnej sądownictwa*”, projekt „*Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości*” (POKL.05.03.00-00-004/08), Warszawa - grudzień 2010, s.34.

33 Rekomendacja zespołu badawczego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji FOR, Kolegium Prawa Akademii Koźmińskiego w Warszawie (A. Bodnar, M. Jagielski, M. Nieduża, J. Jabłońska-Bonca), raport: *Publiczna dostępność orzeczeń sądowych*, <http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportPublicznadostepnoscorzeczensadowychFINA L.pdf>, (dostęp 2.12.2011), s.4.

Procesy reformowania sfery wymiaru sprawiedliwości w Polsce są niewątpliwie niezbędne, ale ich realizacja powinna być ostrożna i gruntownie przemyślana z punktu widzenia ich oczekiwanych i możliwych skutków. Jak zwraca uwagę Andrzej Herman we słowie wstępnym do książki "Ocena skutków regulacji - poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy": "Wraz z przystąpieniem Polski do OECD jesteśmy zobowiązani do stosowania oceny prawa ex-ante. Niestety praktyka w tym zakresie pozostaje daleka od oczekiwań społecznych i wykorzystania możliwości, jakie stwarzają istniejące przepisy i zobowiązania międzynarodowe. W Polsce jakość prawa i skuteczność jego stosowania ciągle pozostaje trudno rozwiązywalnym problemem." /.../ "Życie szybko weryfikuje niedopracowane pomysły polityków. Niestety najprostszym sposobem naprawy tego stanu rzeczy okazuje się kolejna regulacja, która charakteryzuje się równie słabą jakością."³⁴

Przyczyną niskiego stopnia zaufania w sferze publicznej (co dotyczy również sfery wymiaru sprawiedliwości) jest niestety ciągła zmienność prawa, multiplikacja przepisów oraz tworzenie tzw. blankietowych przepisów, z intencją regulowania wszystkiego. ³⁵ Tworzone jest prawo dysfunkcjonalne, czyli „...prawo niespełniające kojarzonych z nim społecznych i organizacyjnych funkcji, przepisy, którym od dobra wspólnego bliższe są – oblekane w szaty dóbr wspólnych – partykularne, egoistyczne interesy.” ³⁶ Być może, na co zwraca uwagę Andrzej Herman, warta jest poważnego rozważenia w niedalekiej przyszłości koncepcja stworzenia Narodowego Rejestru Odpowiedzialności Politycznej i Społecznej uchwalanych regulacji prawnych.³⁷ Zatem dodatkową ważną kwestią w drodze umacniania się zaufania jest stabilność regulacji prawnych. Szczególną rolę do spełnienia w sferze zapewnienia stabilności prawa mają instytucje samorządu prawniczego. Powinny one już na etapie wstępnie proponowanych regulacji prawnych dbać o to, aby były dostosowane do realiów społecznych i gospodarczych i nie miały przejściowego i krótkotrwałego charakteru koniunkturalnego. Wymaga to od nich nie tylko głębokiej analizy bieżącego stanu prawnego, ale także równoczesnego uzupełniania się prawa i ekonomii – nie tylko na etapie już funkcjonujących regulacji prawnych /ex post/, ale także na etapie ich tworzenia, czyli ex ante. Ponadto powinny temu sprzyjać niezbędne w Polsce zmiany w standardach kształcenia zarówno prawników jak i ekonomistów. Dlatego tak

34 A. Herman, (w:) *Ocena skutków regulacji - poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, (red.) W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007, s. XVII.

35 A. Habuda, *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, (w:) *Patologie w administracji publicznej*, (red.) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009, s. 61-65.

36 Ibidem, s. 58.

37 A. Herman, (w:) *Ocena skutków...*, s XVIII.

potrzebny jest kierunek studiów w zakresie „ekonomicznej analizy prawa” (*Law and Economics*), który umożliwi jego absolwentom nabycie niezbędnej wiedzy pozwalającej budować akty prawne bardziej stabilne i adekwatne do rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Do przezwyciężenia zjawisk kryzysowych w sferze administracji publicznej nie wystarczy tylko samo opracowanie trafnej diagnozy ich przyczyn. Potrzebne jest jeszcze przełożenie wynikających z niej wniosków na mądre i konsekwentne działania.³⁸ Równocześnie reformowanie sądownictwa powszechnego i dążenie do wzrostu efektywności jego administrowania w Polsce nie może także polegać na mechanicznym przenoszeniu metod zarządzania z biznesu do sfery wymiaru sprawiedliwości. Procesy te są bowiem dużo bardziej złożone i trzeba je widzieć w dużo dłuższej perspektywie skutków, jakie mogą one spowodować.

Bibliografia:

1. Beck U., *Spoleczeństwo ryzyka*, Warszawa 2004
2. Bełdowski J., Kantorowicz J., *Ocena Modelu Kosztu Standardowego*, Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie, nr 3(20), lipiec-wrzesień 2011
3. Bełdowski J., Sześciło D., *O dwóch mitach wokół polskich sądów*, Kwartalnik Krajowej Rady Sądownictwa 2010, nr 4
4. Deutsch M., *Trust and Suspicion*, Journal of Conflict Resolution, 2(4) 1956
5. Domański H., *Spoleczeństwa europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Warszawa 2009
6. Fukuyama F., *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław 1997
7. Habuda A., *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, (w:) *Patologie w administracji publicznej*, (red.) P. J. Suwaj, D. R. Kijowski, Warszawa 2009
8. Hardin R., *Zaufanie*, Warszawa 2009
9. Herman A., *Usprawnić wymiar sprawiedliwości*, Gazeta Prawna, nr 63 (2949)
10. Herman A., (w:) *Ocena skutków regulacji - poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy*, (red.) W. Szpringer, W. Rogowski, Warszawa 2007

³⁸Zob. Zawislak A.M., *O kwantach, rynkach i ekonomistach. Ikebana zadziwień i paradoksów*. Warszawa 2011

11. Hirschman A., *Against Parsimony; Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse*, (w:) (red.) D. Gambetta, *Trust; Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford 1988
12. *Koncepcja zmian doskonalących w zakresie funkcjonowania sądów*. Projekt przeprowadzony w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – Program Operacyjny Kapitał Ludzki w latach 2007-2013. Zadanie nr 1 „*Diagnoza struktury organizacyjnej sądownictwa*”, projekt „*Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości*” (POKL.05.03.00-00-004/08), Warszawa - grudzień 2010
13. Konopka D., *Zachowania patologiczne społecznie i dewiacyjne w administracji a zaufanie*, (w:) *Patologie w administracji publicznej*, (red.) P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009
14. Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011
15. Kudrycka B., (w): *Rozwój kadr administracji publicznej*, (red.) B. Kudrycka, Białystok 2001
16. Luhmann N., *Trust and Power*, John Wiley, New York, 1979
17. McLain D.L.; Hackman K., [Trust, risk, and decision-making in organizational change](#), Public Administration Quarterly. Southern Public Administration Education Foundation. 1999. HighBeam Research. 2, p. 6, Jul. 2011 <<http://www.highbeam.com>>
18. Putnam P., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995
19. Siemaszko A., *Sprawność postępowań karnych w świetle danych statystycznych*, zeszyt 1/2010, Biuletyn Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego
20. Siemaszko A., *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2006
21. Sztompka P., *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1999
22. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Warszawa 2007
23. *The International Standard Cost Model Manual*, International SCM Network to reduce administrative burdens, 2005
24. Zawiślak A.M., *O kwantach, rynkach i ekonomistach. Ikebana zadziwień i paradoksów*. Warszawa 2011
Strony internetowe:
 1. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF, (dostęp) 30.11.2011

2. <http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/RaportPublicznadostepnoscorzeczensadowychFINAL.pdf>, (dostęp) 2.12.2011