Krytykując Temidę, prof. Balcerowicz nie ma racji

Polemika prof. Małgorzaty Gersdorf i prof. Romana Hausera z prof. Leszkiem Balcerowiczem opublikowana w Rzeczpospolitej z dnia 16 lipca 2014 r.

Prof. Leszek Balcerowicz przez wiele osób kojarzony jest z symbolem polskich przemian ekonomicznych. Jedni cenią go za fachowość, bezkompromisowość i szczerość, inni zaś zarzucają mu autorytaryzm wypowiedzi, ocen i sądów. Abstrahując od obu stanowisk, należy przyznać, że wypowiedzi profesora są słuchane, czytane i analizowane przez różne środowiska. Dlatego powinny być wyważone i oparte na pełnej znajomości rzeczy, tj. statystyk, dorobku judykatury i nauki prawa.

Pomimo szacunku i uznania dla osiągnięć naukowych i politycznych prof. Leszka Balcerowicza musimy zaznaczyć zupełnie inny punkt widzenia na zagadnienia wymiaru sprawiedliwości, które są dla nas, już choćby z racji piastowanych funkcji, niezwykle ważne. Na początku refleksja natury ogólnej: zbyt łatwo w naszym kraju sprzedają się stanowiska i postawy krytyczne, które, jeśli są uzasadnione, rzeczywiście mogą być twórcze lub mogą mieć pewne pozytywne aspekty. Jednak gdy krytyka opiera się na stereotypach i wycinkowej obserwacji jakiegoś zjawiska, staje się ona stronnicza i wręcz szkodliwa. Zamiast motywować jej odbiorców, budzi w nich zniechęcenie. A przecież przyświeca nam wspólny cel – jak najlepsze działanie wymiaru sprawiedliwości.

Zakrzywiony obraz

Już z samej definicji wymiaru sprawiedliwości wynikają pewne rozbieżności ocen. Pojęcie tzw. szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, do którego także pan profesor zalicza policję i prokuraturę, nie wydaje się właściwe i trafne. Taka konstrukcja pojęcia wymiaru sprawiedliwości konsekwentnie skutkuje negatywną oceną pracy sądów, którym często niezasłużenie przypisuje się odpowiedzialność za błędy innych osób czy organów, nieprawidłowo utożsamianych z wymiarem sprawiedliwości.

Nieuzasadnione jest zrównywanie sądownictwa z innymi organami, służbami, które pośrednio, w większym lub mniejszym stopniu, uczestniczą w procesie przygotowania postępowania przed sądem. Jest to zjawisko niewątpliwie niesprawiedliwe, godzące w całe środowisko sędziowskie. Statystyki wskazujące na niską ocenę wymiaru sprawiedliwości są przez to nieprawdziwe. Definicja słownikowa wymiaru sprawiedliwości wskazuje, że to funkcja działalności państwa polegająca na rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest osoba fizyczna lub podmiot podobny (np. osoba prawna). Spory te rozstrzygane są w trybie przewidzianym przez prawo. Czyli wymiar sprawiedliwości to działalność sądownictwa, a nie innych podmiotów czy służb, które niewłaściwie się utożsamia z wymierzaniem sprawiedliwości. Kwestie te zostały jednoznacznie uregulowane w konstytucji.

Teraz kilka tez, z którymi musimy się zmierzyć. Stwierdzenie: „Mimo dużych nakładów co najmniej na niektóre ogniwa tego systemu przeciętnie postępowania są bardzo powolne". Mit czy prawda? Terminy postępowań sądowych od kilku lat uległy znacznemu skróceniu i obecnie Polska się mieści w środku tabeli państw europejskich. Mamy szybki e-sąd w Lublinie, gdzie przedsiębiorca, nie ruszając się zza biurka swojej firmy, może otrzymać, czasem nawet w terminie miesięcznym, nakaz zapłaty np. za niezapłaconą fakturę. To ogromny postęp ułatwiający przedsiębiorcom płynność finansową. A sprawy naprawdę trudne na całym świecie nie toczą się szybko, chyba że prawnicy zawierają między sobą ugody. O to u nas niezwykle trudno. Mamy naturę, która, mówiąc delikatnie, preferuje spór sądowy jako dominujący sposób rozwiązywania naszych spraw. A po wyroku zawsze ktoś jest przegrany i niezadowolony. A czasem obie strony są niezadowolone, bo nawet ten, co wygrał, narzeka, że nie wygrał tyle, ile chciał.

Kolejny awans

Bank Światowy opublikował raport „DoingBusiness 2014". Polska uplasowała się w nim na 45. pozycji ze 189 badanych krajów, awansując o siedem miejsc. Polska została zdefiniowana jako przyjazne miejsce dla inwestorów w regionie Europy Środkowo-

Wschodniej. To kolejny awans i najlepszy wynik Polski w historii rankingu. Np. wpis własności do księgi wieczystej z 132 dni w 2010 r. obniżył się obecnie do pięciu dni. Nie zapominajmy, że księgi wieczyste prowadzą sądy. Każdy dzisiaj może w internecie sprawdzić swoją księgę wieczystą, a nawet wykonać z niej odpis mający moc dokumentu urzędowego. O jedną trzecią przyspieszono także czas dochodzenia roszczeń w sądach cywilnych.

Żaden inny kraj na świecie nie dokonał w ostatnim roku takich postępów w ułatwianiu prowadzenia biznesu, jak Polska – odnotował Bank Światowy w swoim raporcie. Raporty te oceniają w znacznej części również działanie wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście każdy z nas chciałby więcej, ale zastanówmy się, co jest rzeczywiście możliwe do zrealizowania.

Także Komisja Europejska opublikowała 17 marca 2014 r. tzw. tablicę wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2014: w kierunku większej efektywności wymiarów sprawiedliwości w UE. Tablica wyników jest narzędziem informacyjnym, za pomocą którego przedstawia się obiektywne, wiarygodne i porównywalne dane o wymiarach sprawiedliwości w państwach członkowskich.

Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE 2014 zawiera dane pochodzące z różnych źródeł. Większość danych liczbowych udostępnia Komisja ds. Oceny Wydajności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) Rady Europy, która gromadzi dane od państw członkowskich. W edycji tablicy wyników w 2014 r. skupiono się na spornych sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych. Ocenie poddano wydajność, jakość i niezależność pracy sądów. Wydajność określają wskaźniki obejmujące długość postępowania, odsetek zamykanych spraw i liczbę spraw w toku. Jakość oceniają wskaźniki mówiące o obowiązkowym szkoleniu sędziów, monitorowanie i ocena działań sądowych, środki budżetowe i zasoby ludzkie dostępne dla sądów oraz dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) i alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR). Niezależność określają dane o postrzeganej niezależności wymiaru sprawiedliwości. W 2014 r. w tablicy wyników zawarto również pierwszy ogólny przegląd porównawczy sposobów organizacji krajowych wymiarów

sprawiedliwości służącej ochronie niezależności sądów w pewnych sytuacjach zagrożenia tej niezależności. W tablicy wyników dokonano również analizy gwarancji prawnych chroniących sędziów w wypadku np. ich przeniesienia lub zwolnienia.

Według tych wyników, jeśli chodzi o wydajność – a jak precyzuje Komisja, to czas potrzebny do rozwiązywania w spornych sprawach cywilnych i handlowych – jesteśmy praktycznie w połowie tabeli, na 11. miejscu, za nami jest dziesięć państw, w tym takie jak: Słowacja, Francja, Hiszpania, Włochy. W Niemczech, które są przed nami, postępowanie przed sądem kończy się szybciej o kilkanaście dni, ale we Francji trwa już o ponad 100 dni dłużej, we Włoszech o ponad 300. Czyli nie jest u nas jednak tak źle. Jest dobrze.

Francja za nami

Kolejne dane określające liczbę spornych spraw cywilnych i handlowych, (w sądach pierwszej instancji na 100 mieszkańców) plasują Polskę prawie identycznie jak nieco lepsze Niemcy, a np. Francja ma już dwa razy gorsze wyniki. Natomiast wskaźniki określające budżet dla sądów (w EUR na mieszkańca) pokazują, że Niemcy mają tu wskaźnik trzy razy większy, a my jesteśmy na 15. miejscu, czyli zdecydowanie dalej niż w rankingach ujawniających szybkość postępowania, co właśnie dowodzi, że przy zdecydowanie mniejszych nakładach mamy o wiele lepsze wyniki pracy.

Profesor powołuje się także na działanie niezwykle pożytecznego podmiotu Court Watch. Organizacja ta wydała już trzeci raport z monitoringu sądów pod kątem ich przyjazności i wiarygodności. Badanie trwało rok – od lipca 2012 r. Prowadziło je 450 wolontariuszy, którzy zebrali ok. 7 tys. wyników obserwacji rozpraw ze 125 sądów różnych szczebli (nieraz ponad 200 w jednym sądzie) i ponad 500 obserwacji infrastruktury. Obserwowali także cztery wojewódzkie sądy administracyjne, NSA i SN. A więc jest to materiał dający rzetelny obraz działania sądów.

Pierwszy wniosek z badania: monitorowanie sądów sprawia, że działają lepiej. Do takiego wniosku skłania autorów fakt, że w tych sądach, które badano po raz drugi czy

trzeci, sytuacja się polepsza. Nie chodzi o samą obecność obserwatorów, choć to też ma pewne znaczenie. Najważniejsze jest, jak wskazują raportujący, że prowadzą z sądami dialog. Przedstawiają sędziom wyniki raportów, dyskutują. „Wielu sędziom naprawdę zależy na poprawie wizerunku wymiaru sprawiedliwości" – mówi współautor raportu Bartosz Pilitowski, który podaje przykład okręgu katowickiego: „Sędziowie zaprosili nas na spotkanie sędziów karnistów z tego okręgu, prosząc, byśmy przedstawili uwagi do ich pracy. W kolejnym monitoringu okazało się, że sytuacja bardzo się poprawiła. Np. sędziowie zaczęli zwracać większą uwagę na to, by starannie i w sposób zrozumiały uzasadniać wyroki. Bo chodzi nie tylko o to, by były poprawne prawnie, ale też by odbierano je jako sprawiedliwe".

Jak wskazuje raport, w 78 proc. spraw sędzia przeprosił lub wyjaśnił przyczyny spóźnienia, wiec może pan profesor miał pecha, że trafił na te 22 proc., które pewnie w przyszłym roku zmniejszą się do kilku procent.

Autorzy raportu podkreślają, że z badania na badanie praca sądów się poprawia – szczególnie w tych wcześniej badanych. A więc za rok będzie lepiej. Przynajmniej, jeśli chodzi o kulturę sądzenia.

Co niezwykle istotne, jak wskazano w raporcie, opinie o wymiarze sprawiedliwości kształtujemy najczęściej nie na podstawie osobistego doświadczenia. Prof. Balcerowicz sam twierdzi, że miał kontakt z sądem jako świadek, a formułuje tak ostre opinie. W badaniu CBOS ze stycznia tylko 22 proc. respondentów miało osobisty kontakt z sądem. 66 proc. deklarowało, że ocenia na podstawie relacji mediów. I tyleż oceniało sądy negatywnie. Media jednak najczęściej pokazywały, jak wskazują raportujący, przypadki kontrowersyjne. Niestety, także politycy mówiący stereotypami kształtują negatywną opinię o sądach. A sędziowie, za dobrze wychowani, nauczeni lojalności wobec państwa, uważają, że nie wypada wykazywać agresji w obronie własnej.

Mamy nadzieję, że się to zmieni. Media coraz częściej chcą słuchać, co mają do powiedzenia sędziowie, bo widzą w nich prawdziwe gwarancje wartości zawartych w konstytucji.

Zbyt duże uproszczenie

Martwi nas, gdy prof. Balcerowicz mówi o „przypadkach niesprawiedliwego ścigania i skazywania". Pytanie tylko, co to znaczy niesprawiedliwe skazywanie? Kto i na jakich zasadach ma to oceniać, skoro mamy zasady konstytucyjne, dwuinstancyjność, Sąd Najwyższy rozpoznający skargi kasacyjne, rzecznika praw obywatelskich, niezależną prokuraturę. I dalej mówi profesor: „Wzięto pod lupę akta tylko dwóch sądów. Po ich przejrzeniu wyodrębniono 200 niesłusznych skazań". To bardzo mocna i bardzo ogólna teza. A przecież gdy zachodzą przesłanki do wznowienia procesów, to mamy odpowiednią procedurę przewidzianą w kodeksach. Czy z niej skorzystano? Czy wznowiono te sprawy? Czy zmieniono wyroki, gdy były prawomocne? W demokracjach mamy określone procedury, których musimy przestrzegać, bo inaczej będziemy pochwalać anarchię albo szerzyć populizm. I wiem, że na całym świecie, nawet w wielbionym przez wielu, często na skutek powierzchownej oceny, amerykańskim sądzie, zdarzają się pomyłki. Wszędzie tam, gdzie pracują ludzie, do nich dochodzi. Jest to jednak jedynie margines systemu. Musimy go prostować, ale w cywilizowany sposób. Zgodny z prawem. To ogromnie niesprawiedliwe uproszczenie, że „przyczyną niesłusznych skazań jest raczej brak doświadczenia, nieuświadamianie sobie wagi spraw, powoływanie niewłaściwych biegłych, niekompetencja". Należy w pełni zgodzić się z Profesorem, że „zawsze trzeba rozpocząć od zdefiniowania problemu, postawienia właściwej diagnozy". Czy jednak rzeczywiście „w sądach występują przestarzałe metody rejestrowania rozpraw"? Jesteśmy za nagrywaniem rozpraw, ale tylko jako dowodu, który ma być wykorzystywany w wypadku np. wniosku o sprostowanie protokołu rozprawy, który ma dyscyplinować strony i być strażnikiem sądu. Ale nagrywanie to odrębny temat.

Ile kosztuje Temida

Trudno się zgodzić z tezą, że wydatki na sądownictwo należą do najwyższych w Europie, bo statystyki europejskie mówią co innego. Wydatki są niezłe, ale idą głównie

na wieloletnie zapóźnienie w stosunku do reszty cywilizowanego świata. Reformowano kraj, ale całe lata 90. to było zasypywanie sądów sprawami bez myślenia o ich infrastrukturze. Stare budynki, nieremontowane, brak sal, gabinetów, informatyzacji, sekretarzy sądowych, asystentów, odpływ kadry sędziowskiej do lepiej płatnych zawodów. To była zapaść. A od kilku lat staramy się nadrobić te zaległości. I nie wszystko się udaje. Pracownicy administracyjni sądów od lat mają zamrożone wynagrodzenia, przy ogromnym wzroście wydajności i ilości pracy. To potwornie demotywuje.

Jakże często wreszcie liczono statystyki nakładów na wymiar sprawiedliwości łącznie z nakładami na więziennictwo, gdzie musieliśmy realizować zasady wynikające z norm europejskich. A to naprawdę kosztowało. I te globalne nakłady porównywano z danymi z innych krajów, gdzie liczono tylko nakłady na samo sądownictwo.

Kolejny mit, z którym absolutnie nie można się zgodzić, to stwierdzenie, że „liczba spraw na jednego sędziego jest bardzo niska". Według naszej wiedzy, a spotykamy się z sędziami z innych krajów Europy, jest wręcz przeciwnie. Problemem jest nadal nierównomierne obciążenie liczbą spraw poszczególnych sądów. Ale to władza wykonawcza, do której Pan Profesor swego czasu należał, rozdziela od zawsze etaty sędziowskie i może tworzyć, znosić czy łączyć sądy.

Następna trudna teza – „najłatwiej jest złe działanie instytucji tłumaczyć tym, że dostają za mało pieniędzy, a to kłóci się z faktami". Od lat sędziowie chcą prowadzić merytorycznie dyskusję, co zrobić, jak reformować i unowocześniać dobrze. Ale kto chce o tym dyskutować ? Lepiej powiedzieć – chcą tylko pieniędzy, i zaraz potem pokazywać, jakimi to są bezkarnymi krezusami.

Leszek Balcerowicz wskazuje, że „właściwej reformy dotychczas nie przeprowadzono. Naprawa to nie jest zadanie tylko dla prawników. Wielu z nich tak głęboko tkwi w tym systemie, że nie dostrzega jego patologii". Dobrze, ale sędziowie nie mają inicjatywy ustawodawczej tylko politycy. Skoro mogli zreformować system bankowy, wybudować autostrady i zrobić kilka udanych mniej lub bardziej reform, to czemu nie naprawili wymiaru sprawiedliwości, tak jak chcieliby go widzieć, według europejskiego wzorca? I jednak to chyba ekonomiści reformowali nasze finanse,

a budowlańcy razem z nimi robili autostrady. To może jednak warto pozwolić sędziom, by mieli znaczący wpływ na reformowanie sądów, bo na tym się znają. Od wielu lat sędziowie chcą brać odpowiedzialność. Ale od lat nie ma na to zgody polityków.

Czekając na ustawodawcę

Teza, że sędziowie powinni być starsi niż dzisiejsze 30-latki, jest także dyskusyjna. Każdy z nas chciałby, aby funkcja sędziego była ukoronowaniem kariery prawniczej, ale żaden ustawodawca nie pokusił się o to, by zmienić system. A już nikt nie wyobraża sobie, by wynagradzać sędziego jak sędziego anglosaskiego – czyli kilkanaście razy lepiej niż polskiego. A nawet nikt nie pomyślał, by wynagradzać sędziów jak najlepszych adwokatów, notariuszy, a nawet komorników, z których powinni rekrutować się doświadczeni sędziowie. Różnice są takie same jak do wynagrodzenia sędziów anglosaskich. Wiek także jest ważny, ale średnia wieku sędziów nominowanych do sądu rejonowego to już prawie 35 lat. To chyba wystarczy.

Profesor Balcerowicz wskazuje, że Forum Obywatelskiego Rozwoju publikuje ranking sądów i to działa. Polecamy jednak polemikę z tezami Rankingu FOR sędzi Barbary Baran, która ukazała się na łamach „Rzeczpospolitej" 7 listopada 2013, gdzie sędzia odniosła się krytycznie i bardzo merytorycznie, zarzucając błędy w metodologii, a przez to nieprawidłowe wnioski, do wydanej przez Forum publikacji „Sądy na wokandzie 2013. Przejrzystość i wydajność pracy". Każdy, kto to czytał i czytał odpowiedzi przedstawicieli FOR, może sobie wyrobić własne zdanie. Warto zatem prowadzić badania, obserwować i monitorować, ale trzeba to robić solidnie i rzetelnie.

„W USA brak specjalizacji i stałego kształcenia dyskwalifikuje sędziów". U nas jest tak samo. Sędzia, który permanentnie się nie szkoli, umiera zawodowo. Ale czy państwo, gdy zmieniało cały system ekonomiczno-społeczny i włączało go do systemu międzynarodowego, unijnego, który ulega stałym zmianom, myślało o tym, by jednocześnie szkolić kadry? Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury została powołana w 2009 roku. O kilkanaście lat za późno, ale i takie rozwiązanie należy

szanować i respektować. Wcześniej prezesi sami robili, co mogli, a wielu sędziów za własne środki i w wolnym czasie podejmowało dodatkową naukę. Także dzisiaj jest podobnie. Na co dzień, pracując w KRS, możemy się przekonać, jak i ile dokształcają się sędziowie. I to naprawdę robi wrażenie. Często kosztem wolnego czasu.

Trudna do akceptacji jest też teza, „że trzeba tworzyć obywatelską koalicję, by poprawić wymiar sprawiedliwości". Nie możemy się zgodzić z tezami świadczącymi o nawoływaniu do obywatelskiego nieposłuszeństwa. To władza wykonawcza i ustawodawcza przy silnym zaangażowaniu władzy sądowniczej musi podejmować decyzje i mieć wieloletnią wizję struktury i działania na rzecz sądownictwa, które dla obywateli jest fundamentem państwa. Musimy pamiętać, że najczęściej zmieniający się ministrowie to ministrowie sprawiedliwości. Ale pamiętamy, jak wyglądały niektóre reformy w nowej Polsce. Były już sądy grodzkie, 24-godzinne,wydziały cywilno-karne. Kto dzisiaj o nich pamięta? Ostatnio likwidowano sądy jedynie na podstawie tej przesłanki, ilu sędziów tam sądzi, a nie jak pracują, ile spraw rozpoznają. Teraz znaczną część trzeba przywracać. Przestrzegaliśmy, ale nas nie słuchano.

Obywatel dzisiaj dostrzega, jak ważne są sądy. Gdy np. państwo nie wprowadza przepisów unijnych o leczeniu transgranicznym, obywatel, który przeprowadził od ręki niezbędną operację w Czechach, idzie do sądu i wygrywa, gdy urząd skarbowy pomylił się w wymiarze podatku i trwa w błędzie – obywatel idzie do sądu i wygrywa, gdy sąd uniewinnia niesłusznie oskarżonego i przyznaje zadośćuczynienie – robi to sąd. Sąd kontroluje ważność wyborów, chroni prawa do zgromadzeń, do wyrażania własnych poglądów, chroni dobra osobiste pomówionego – można by dawać tysiące przykładów, kiedy idziemy do sądu po sprawiedliwość i ją dostajemy. I tak jest rozstrzyganych 15 mln spraw rocznie. Skąd zatem ta nieufność i krytycyzm Leszka Balcerowicza? Czyżby uległ stereotypom propagowanym ostatnio przez media i nie miał czasu zapoznać się z przedstawionymi faktami?

Raczej działajmy wspólnie – cel mamy ten sam. Tylko słuchajmy się nawzajem i przekonujmy argumentami, a nie stereotypami.