

Wprowadzenie

Jeden z ojców-założycieli Stanów Zjednoczonych – Alexander Hamilton – w swoim federalistycznym eseju wskazał, że władza sądownicza (w ustrojach, w których nastąpił podział władzy) jest „najmniej niebezpieczna” dla praw politycznych gwarantowanych w konstytucji, ponieważ ma mniejsze możliwości ich naruszania czy ograniczania. Hamilton podkreślał przy tym, iż:

„sądownictwo nie ma wpływu ani na miecz, ani na finanse, ani na siłę, ani na bogactwo społeczeństwa i nie może podejmować żadnych wiążących decyzji. Można zatem stwierdzić, że nie ma ono ani siły, ani woli, a jedynie wyrokuje; i ostatecznie musi korzystać z pomocy władzy wykonawczej, choćby w celu zapewnienia skuteczności swoich wyroków”¹.

Pozostawiając na boku ocenę tej wielostronnej obserwacji dokonanej ponad 200 lat temu, w niniejszym raporcie koncentrujemy się na ukazaniu jej dwóch aspektów, tj. finansowej stronie działania judykatury oraz trybach podejmowania władczych rozstrzygnięć. Pierwsze zagadnienie wiąże się z przyjęciem określonego modelu finansowania, który w mniejszym lub większym stopniu potrafi kształtować bodźce do działania efektywnego. Natomiast drugie odnosi się do wszelakiego rodzaju procedur, która mogą, lecz nie muszą, zwiększać efektywność sądownictwa, w tym także wprowadzenia alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów.

1. „Fabryki” sprawiedliwości

Jak łatwo zauważyć, nie boimy się nawiązania do sformułowań bliskich naukom ekonomicznym, albowiem sądownictwo może zostać poddane analizie instytucjonalnej jak każda inna instytucja państwa, która cechować się może wyższą lub niższą efektywnością. Wypada poświęcić temu zagadnieniu kilka słów na wstępie. Nie należy bowiem efektywności władzy sądowniczej postrzegać wyłącznie jako skuteczności mierzonej np. liczbą wyegzekwowanych orzeczeń, lecz podkreślić, iż **efektywność to rezultat podjętych działań widzianych jako relacja uzyskanych efektów do poniesionych nakładów**. Całkiem adekwatne może być zatem porównanie z fabryką, w której określone zasoby pozostawione do dyspozycji zostaną wykorzystane w celu „wyprodukowania” sprawiedliwości. **Najważniejszym zasobem (aktywem) takiej fabryki sprawiedliwości są i będą sędziowie, ponieważ to właśnie oni posiadają monopol na „świadczenie” sprawiedliwości. Za tym monopolem stoją jednak**

1 B. Czerna (tłum.), Eseje polityczne federalistów, Kraków 2003, s. 180-181.

inne zasoby, chociażby substrat fizyczny (budynki, urządzenia biurowe), ale też zasoby ludzkie – asystenci, referendarze i personel urzędniczy.

Jednostkowym „produktem” sprawiedliwości pozostaje niezmiennie orzeczenie, którego ocena następuje w procedurze odwoławczej. Jeżeli zostaje podtrzymane w apelacji, to wówczas „produkt” przeszedł akceptację kontrolną, a jeśli bywa odrzucany, to może stanowić to o błędach w produkcji². Pomyłki te mogą wynikać z wadliwego działania zasobów ludzkich w sądach lub też niewłaściwie zastosowanej w nich „technologii”. Tą ostatnią będzie szeroko pojęta procedura sądowa wraz z prawem materialnym, których zastosowanie, co do zasady, powinno być jednolite we wszystkich jednostkach sądowych, choć niestety praktyka uczy, że daleko jest do osiągnięcia takiego ideału. Naturalnymi więc zjawiskami obserwowalnymi w sądownictwie są „innowacja” i „konkurencja” pomiędzy poszczególnymi jednostkami sądowymi. Taka konkurencja powinna być rozumiana jako chęć dążenia do osiągnięcia wyższej efektywności danych jednostek sądowych przy ograniczonym wpływie na popyt na jego usługi³. Zauważamy więc istnienie „innowacji sądowych” wprowadzanych w ramach poszczególnych jednostek, np. utworzenie większej liczby wydziałów w danym sądzie zgodnie z efektem skali, który można dzięki temu uzyskać, tj. przy pomocy skomasowania określonych spraw w wybranym miejscu (w wyspecjalizowanym wydziale) jednostkowe „koszty” wymierzania sprawiedliwości zostaną obniżone.

2. Sądowy imposybilizm finansowy?

Nie polemizujemy z faktem, iż władza sądownicza nie ma bezpośredniego wpływu na swoje finansowanie. W istocie, gdyby miała, to zatraciłaby walor trzeciej władzy – bezstronność w rozstrzyganiu sporów, ponieważ nic nie stałoby na przeszkodzie w generowaniu wyższych wpływów związanych z „usługami” sądowniczymi. Nie znaczy to jednak, że nie może być prowadzona dyskusja o istniejącym modelu finansowania sądownictwa, przez który rozumiemy zarówno proces ustalania jego budżetu, jak również sposób jego realizacji.

Warto też zaznaczyć, że niezbędne jest spojrzenie na różne modele finansowania sądownictwa, które istnieją na świecie, a pomocnym ku temu mogą być cykliczne badania prowadzone pod auspicjami Rady Europy koncentrujące się na krajach wywodzących się w większości z tradycji kontynentalnej kultury prawnej (w celu dopełnienia tej części komparatystycznej autorzy sięgnęli również do źródeł amerykańskich, opisujących zróżnicowany system sądownictwa stanowego). Na tych podstawach możemy dostrzec, że **chroniczny deficyt budżetowy sądownictwa nie jest zjawiskiem powszechnym, uniwersalnym i istnieją systemy sądownicze, które „nie sięgają do pieniędzy podatnika” (z budżetu), ponieważ zbilansowały wydatki samymi kosztami i opłatami sądowymi.** Nadal władza sądownicza nie kształtuje więc własnych finansów, ale we współpracy z egzekutywą i legislatywą współkreuje taki model budżetowy, który pozwala na zbilansowanie wydatków. Co więcej, tego rodzaju podejście modelowe wydaje się „sprawiedliwsze”, bowiem koszty systemu sądowniczego przerzucone są na rzeczywistych jego „użytkowników”, nie zaś na wszystkich podatników.

2 Mamy świadomość istnienia systemów sądowniczych, w tym w państwach Unii Europejskiej, dopuszczających jednoinstancyjność w rozstrzyganiu wybranych sporów (zazwyczaj o niskiej wartości), ale pomijamy ten fakt w dalszej analizie jako trudny do dopuszczenia na gruncie polskim ze względu na treść art. 176 Konstytucji RP.

3 W istocie poszczególne sądy mogą jedynie pośrednio wpływać na zapisy co do ich wyłącznej jurysdykcji poza właściwością miejscową, kreując przekonanie wśród stron, że sprawiedliwość w nich okaże się szybsza.

3. Sądowy imposybilizm decyzyjny?

Nie sposób nie zgodzić się z tym, co Hamilton zdawał się rozumieć jako brak możliwości podejmowania wiążących decyzji przez władzę sądowniczą, czyli tworzenie ram działania poza jednostkowymi przypadkami, w których wydawane są wiążące rozstrzygnięcia. Jednakże władza sądownicza – poprzez odpowiednie kształtowanie własnych procedur wewnętrznych – może zwiększać swoją efektywność poprzez szereg drobnych zmian, które zostały wstępnie zasygnalizowane w niniejszym raporcie. Dotykamy tu kwestii, które zarówno mogą być podejmowane indywidualnie przez sędziów w ramach ich referatów, jak i na poziomie wydziałów (sądów), a także względem całego sądownictwa powszechnego. Działania te mogą się wiązać z inną interpretacją obowiązujących już przepisów prawnych, ale nierzadko będą wymagać ingerencji dwóch pozostałych władz w drodze przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, a nawet zmiany postaw i przyzwyczajeń społecznych. Przykładem tego ostatniego jest mediacja czy też inne alternatywne sposoby rozstrzygania sporów. To właśnie one mogą odciążyć sędziów od rozstrzygania szeregu spraw spornych (a samo sądownictwo od administrowania nimi), zaś stronom dać poczucie większej koncyliacyjności w przeciwieństwie do władczego orzeczenia sędziowskiego. Mediacja nie stanowi jednak obecnie znaczącego sposobu rozstrzygania spraw spornych w Polsce, dlatego też niezbędne jest sięgnięcie do bardziej szczegółowych badań wskazujących przyczyny tej porażki, jak i przeprowadzenie analizy porównawczej innych systemów prawnych, w których mediacja odniosła sukces.

4. Wybór zagadnień

Nie jesteśmy w stanie zająć się w niniejszym raporcie kompleksową oceną sądownictwa powszechnego w Polsce wraz z poszukiwaniem najlepszych wzorców poza jego granicami. Dla zachowania klarowności naszych wywodów konieczne jest więc dokonanie niezbędnych zawężeń. Raport ograniczony jest zatem wyłącznie do wybranych aspektów sądownictwa powszechnego i przyjmuje trzy jego perspektywy, tj. spojrzenie makro, mikro oraz komparatystyczne. Makro, ponieważ patrzymy na polski system sądowniczy z jego całościowej perspektywy, ale jednocześnie też analizujemy potencjalny wpływ poszczególnych proponowanych zmian na poziomie danych sądów czy też ich mniejszych jednostek, tj. wydziałów. Mikro, gdyż proponowane działania w celu zwiększenia efektywności polskiego sądownictwa nie mogą być oderwane od indywidualnego sędziego. Na koniec warto zauważyć, że wprowadzamy również perspektywę komparatystyczną, o ile jest to możliwe ze względu na dostęp do źródeł, jak i specyfikę omawianego zagadnienia.