

Andrzej Kojder

Prawo w impasie

W raporcie o przebiegu transformacji ustrojowej w 27 państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Półwyspu Bałkańskiego i z terenów byłego ZSRR, przygotowanym na XIV Forum Ekonomiczne w Krynicy we wrześniu 2004 roku, jedynie w odniesieniu do Polski stwierdza się, że głównym problemem jest „nieefektywny system wymiaru sprawiedliwości; w 2003 roku przeciętny czas oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie sądowe w sprawach handlowych wynosił 1004 dni, z tego powodu Polska na liście międzynarodowych rankingów znalazła się za Burkina-Faso”¹. W innym fragmencie raportu, poświęconym sytuacji politycznej, rządowi prawa i przestrzeganiu praw człowieka w Polsce, podkreśla się, że: „W sądownictwie spotyka się przykłady korupcji. Wielu sędziów posługuje się immunitetem nawet w wypadku popełnienia przestępstwa drogowego, na przykład prowadzenia samochodu w stanie nietrzeźwym. W Polsce solidarność wśród sędziów jest w takich wypadkach normą. [...] Sędziowie używają różnych oszukańczych trików przedłużania procedur, aby doprowadzić do przedawnienia sprawy. Nic przeto dziwnego, że badania opinii publicznej pokazują, iż większość Polaków ma negatywną opinię o sędziach i sądach”². Stan polskiego prawa widziany w perspektywie szerszej niż przyjęta w raporcie nie rysuje się bynajmniej w jaśniejszych kolorach. Wprawdzie w polskim prawie dokonały się w latach transformacji wyraźnie pozytywne przemiany, lecz ich charakterystyka nie mieści

¹ *New Europe. Report on Transformation. XIV Economic Forum*, Warszawa 2004, Instytut Wschodni, s. 167.

² *Ibid*, s. 30.

się w problematyce tego rozdziału. Jego celem jest zobrazowanie zasadniczych niesprawności rodzimej Temidy i dziedzin, które pozostają w jej władaniu. Tytułowy impas to sytuacja, która nie powinna trwać, to ślepa uliczka, w której znalazło się prawo. Aby mogło się z niej wydostać, należy zahamować inflację przepisów prawnych, poprawić jakość legislacji, usprawnić sądownictwo i egzekucję naruszeń prawa, zwiększyć dostęp do wymiaru sprawiedliwości ludziom najuboższym, poprawić kondycję moralną kontrolerów prawa i wreszcie zwiększyć prestiż prawa w społeczeństwie.

Kondycja, w jakiej znajduje się prawo (system prawny), jego rola w życiu społecznym i miejsce w państwie zależą głównie od tego, jak prawem posługują się władze publiczne, a zwłaszcza jaki użytek czyni z niego władza państwowa. Dzieje Polski w ostatnich dwóch stuleciach tak się układały, że prawo - z wyjątkiem dwóch stosunkowo krótkich okresów: dwudziestolecia międzywojennego (1919-1939) i piętnastolecia III Rzeczypospolitej (1989-2004) - było instytucją narzuconą, narodowo obcą, służącą interesom zaborców, okupantów, a wreszcie ościennego mocarstwa. Tak też było postrzegane i oceniane przez większość mieszkańców Polski. Do 1919 roku narzucone prawo miało między innymi zniszczyć narodową tożsamość Polaków, po 1945 roku - społeczeństwo obywatelskie i gospodarkę rynkową. Nic przeto dziwnego, że w społeczeństwie polskim nie wykształciły się jako istotny składnik dziedzictwa kulturowego postawy legalistyczne - respektu dla prawa oficjalnego i szacunku dla zawodów prawniczych. Nie ukształtowała się też, bo nie było po temu warunków, formalna racjonalność prawa w sensie Weberowskim.

Cały ten splot uwarunkowań historycznych stymuluje, podtrzymuje i utrwała postawy nihilizmu prawnego, w których zasięgu znajdują się organy tworzące i stosujące prawo, a także ci, którzy powinni stać na straży poszanowania prawa, jego autorytetu i skuteczności.

Dla przeciętnych ludzi busołą praworządności, obywatelskiej rzetelności i bezinteresowności nie stali się twórcy III Rzeczypospolitej nie mający za sobą partyjnej przeszłości ani nie biorący udziału w strukturach władzy realnego socjalizmu. Kiedy bowiem razem z byłymi komunistami dokonali transformacji

ustrojowej, okazało się, że stali się ludźmi dobrze urządzonej (na wysokie państwowe posady są dowożeni służbowymi samochodami z domów poza miastem). Są postrzegani jako „oni”, którym dobrze, a niekiedy bardzo dobrze się powodzi, choć wokół bieda, bezrobocie, brak bezpieczeństwa, korupcja i afery. Niemal nikt nie oczekuje, że to oni zreformują złe prawo, skoro zmiana ustrojowego *status quo* mogłaby oznaczać destrukcję uzyskanego przez nich statusu, który chroni istniejący układ instytucjonalny i między innymi niesprawne, nieegali-tarne prawo. Niektórzy wierzą, że młode pokolenie Polaków, nie skażone doświadczeniami przeszłości i szczerze zatroskane stanem polskich spraw, wykorzysta szansę, jaką stanowi członkostwo Polski w Unii Europejskiej, i krok po kroku doprowadzi do naprawy Rzeczypospolitej i jej prawa, tak aby porządek prawny nie stanowił bariery utrudniającej rozwój gospodarczy i postęp cywilizacyjny.

Inflacja prawa

W sposób najbardziej obrazowy inflację prawa³ w Polsce przedstawia bilans legislacyjny za rok 2004. Ukazały się w tym roku 232 numery Dziennika Ustaw (o 9 numerów mniej niż rok wcześniej) zawierające ponad 2343 akty prawne na 16 456 stronach. W trzech ostatnich dniach 2004 roku wydano 11 numerów Dziennika Ustaw o objętości ponad 1100 stron. Ostatniego dnia roku ukazały się 4 numery Dziennika Ustaw, zawierające 73 akty prawne, z których większość wchodziła w życie następnego dnia, to znaczy 1 stycznia 2005 roku. Ponadto w grudniowych dziennikach ustaw pojawiło się wiele rozporządzeń do ustaw ubezpieczeniowych, które były uchwalone już w maju. Dwa czy trzy dni przed wejściem w życie została ogłoszona nowelizacja prawa geologicznego i górniczego, ustawa o jakości handlowej towarów rolno-spożywczych, a nowelizacja ustawy o służbie cywilnej, Karty nauczyciela i prawa wodnego - dzień

³ Inflację prawa nazywa się też entropią prawa, inwazją prawa, hipertrofią prawa, eksplozją prawa, inkluzją prawną, elefantią prawną itp.

przed datą rozpoczęcia ich obowiązywania. Jak stwierdził komentujący ten stan rzeczy dziennikarz: „Dzieje się tak wbrew zasadom prawodawstwa, wręcz wbrew zasadom państwa prawa, które mówią, że obywatele powinni móc się dowiedzieć, czego muszą przestrzegać, i przygotować się do skutków nowych regulacji. A poza tym to objaw zwykłego lekceważenia podatników przez utrzymywanych z ich pieniędzy urzędników”⁴.

Prace nowelizacyjne niekiedy podejmuje się, zanim ustawa wejdzie w życie albo już po kilku dniach jej obowiązywania. (Na przykład tuż po podpisaniu w lutym 2004 roku ustawy o podatku od towarów i usług, czyli podatku VAT, został przygotowany projekt jej nowelizacji). Częstokroć nowelizacje są podyktowane względami partykularnymi, skrywanymi pod stwierdzeniami, że należy z ustawy „usunąć nieścisłości i braki” lub też „zapewnić większą spójność przepisów”. Również instrumentalne traktowanie treści prawa oraz ignorowanie wiedzy profesjonalnej owocują nadmierną aktywnością legislacyjną.

Na nazbyt częste nowelizacje są narażone nie tylko ustawy, lecz także kodeksy. I tak, w roku 2004 poza przygotowywanymi zmianami w kodeksie karnym sejm podjął także prace nad zmianami w kodyfikacjach cywilnych i w kodeksie pracy. Taka fragmentaryczna - podyktowana potrzebą chwili lub doraźnymi względami politycznymi - zmiana kodeksów, które regulują szeroki obszar postępowania w danej dziedzinie, bywa szczególnie niekorzystna i może skutkować wieloma legislacyjnymi dysfunkcjonalnościami.

Tworzenie prawa ma częstokroć charakter jawnie instrumentalny. Charakterystycznym przykładem jest zgłoszony w październiku 2004 roku przez 32 posłów jednej z partii projekt zmian w trzech kodeksach karnych. Przewiduje on przywrócenie kary śmierci za zbrodnie ludobójstwa i zabójstwa ze szczególnym okrucieństwem oraz kary bezwzględnego dożywocia. Ponadto projekt zakłada zaostrzenie sankcji za 17 przestępstw, między innymi karę do 25 lat więzienia za okrutny gwałt, za porwanie ze szczególnym okrucieństwem, za rozbój z użyciem noża lub innego niebezpiecznego narzędzia, za upro-

⁴ I. Walencik, *Gorączka ostatniej chwili*, „Rzeczpospolita”, 2 stycznia 2004, s. C1.

wadzenie w celu zmuszenia do prostytucji za granicą. Za przestępstwa chuligańskie projekt przewiduje podniesienie dolnej granicy kar o połowę, a sądy nie mogłyby orzekać tych kar w zawieszeniu. I wreszcie, personalia sprawcy pedofilii powinny być podawane do wiadomości publicznej, a on sam mógłby otrzymać dożywotni zakaz kontaktów z dziećmi. Głównym argumentem uzasadniającym wprowadzenie tych surowych sankcji jest twierdzenie, że powinny one stanowić „odpowiedź na wzrost przestępczości i brutalizację świata przestępczego”. *Nota bene*, twierdzenie to jest tyleż naiwne, co niezgodne z wiedzą o mechanizmach działania sankcji karnych.

Projekt powyższej nowelizacji spotkał się ze zdecydowaną krytyką przedstawicieli świata prawniczego. Na przykład uczestnicy Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Karnego i Kryminologii, obradującego w październiku 2004 roku, uchwalili rezolucję, w której stwierdzili między innymi: „Wybrano drogę mechanicznego zaostrzenia sankcji karnych, usztywnienia Kodeksu karnego poprzez ograniczenie prawa sądu do indywidualizacji kary i wydania sprawiedliwego wyroku na podstawie oceny konkretnego przypadku oraz położenie nacisku na odwetową i represyjną funkcję kary. Stanowczo ostrzegamy przed tą drogą. [...] Kodeks karny można zmieniać w niezbędnym zakresie, ale musi to być poparte poważną refleksją naukową i doświadczeniem praktyki”⁵. Na tego typu refleksję - jak dalej stwierdza się w rezolucji - nie było dotychczas okazji. Środowisko naukowe nie było zaangażowane do dyskusji nad funkcjonowaniem i nowelizacją prawa karnego. Co więcej, jego przedstawiciele nie mieli nawet możliwości zapoznania się z parlamentarnymi rezultatami prac nowelizacyjnych.

Również Krajowa Rada Sądownictwa w pisemnej opinii przesłanej w drugiej połowie października 2004 roku do sejmu „zdecydowanie negatywnie” oceniła poselskie projekty nowelizacji prawa karnego. Zwrócono przede wszystkim uwagę, że w żadnym państwie członkowskim Unii Europejskiej nie istnieje kara śmierci i jej przywrócenie byłoby sprzeczne z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami i konwencjami

⁵ *Przeciw zaostrzeniu praktyki*, „Rzeczpospolita”, 13 października 2004, s. C1.

międzynarodowymi, przede wszystkim z prawem wspólnotowym⁶.

Innym przykładem instrumentalnego traktowania stanowienia prawa jest długotrwałe niepodejmowanie przez parlament prac nad ustawą o lobbingu. Kiedy wreszcie w roku 2004 został przygotowany stosowny projekt, sprawiał wrażenie, że zawarte w nim unormowania są rezultatem nieformalnych działań lobbingowych. Pomysł, by organizacje pracodawców i pracobiorców wyłączyć z regulacji odnoszących się do lobbingu, jest przejawem wspomnianego instrumentalizmu, bo najczęściej te właśnie organizacje podejmują działania lobbingowe.

Inflacja prawa jest w znacznej mierze spowodowana złą organizacją procesu legislacyjnego. Przede wszystkim niedostatecznie są wykorzystywani zawodowi eksperci i legislatorzy, a sam **proces legislacyjny** - zwłaszcza kontrola wprowadzania prawa wspólnotowego, kontrola spójności projektów ustaw z systemem prawa - **jest tak zdecentralizowany, że za końcowe rezultaty nikt nie czuje się odpowiedzialny.**

Inflacji prawa sprzyja również zwiększona w ostatnich latach ingerencja państwa w gospodarkę, przejawiająca się dopuszczaniem do obrotu towarów i usług, urzędów, instalacji do eksploatacji, limitowania produkcji itp. Ingerencja ta jest też związana w dużej mierze z koniecznością dostosowania polskiego prawa do prawa Unii Europejskiej. Dotyczy to między innymi kwestii licencji na działalność gospodarczą i włączenie do systemu prawnego około 250 nowych dyrektyw unijnych z zakresu gospodarki.

Z nadmiarem prawa łączy się coraz gorsza jakość języka prawniczego, który staje się coraz mniej zrozumiały, coraz więcej w nim neologizmów, skomplikowanej terminologii i żargonu, w którym nawet specjalistom trudno się rozeznać. Po-

⁶ Zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 2 *Traktatu o Unii Europejskiej* państwa członkowskie są zobowiązane do szanowania praw podstawowych zagwarantowanych w europejskiej *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku. Konwencja ta została uzupełniona protokołem 6 podpisanym w Strasburgu 28 kwietnia 1983 roku, który w art. 1 stanowi, że nikt nie może zostać skazany na karę śmierci ani nie może nastąpić jej wykonanie.

wielany jest także swoisty slang prawa wspólnotowego, który oscyluje - jak ktoś zauważył - między terminologią medyczną (*vide* implementacja) a muzyczną (*vide* harmonizacja). Wiele też istniejących instytucji prawnych pod wpływem bezrefleksyjnej recepcji prawa wspólnotowego otrzymuje nowe nazwy, na przykład takie jak: *monitoring*, *timesharing*, *franchising*, *outsourcing*, *sekurytyzacja*, *holding*⁷. Co więcej, brakuje jednolitego nazewnictwa nawet w obrębie jednej gałęzi prawa. Tylko w dziedzinie dostępu do działalności gospodarczej należałoby przejrzeć i znowelizować pod kątem uporządkowania nazewnictwa około tysiłąca ustaw⁸.

Polski prawodawca zdaje się nie wiedzieć, że „zaniechanie regulacji jest też regulacją”, bywa że donioślejszą niż wydanie kilku ustaw. Nazbyt często ignoruje też podstawową zasadę kodyfikacyjną mówiącą, że nie należy zmieniać przepisów, które nie zostały jeszcze poddane wykładni sądowej. Warto przeto, by pamiętał o przestrodze profesora Granta Gilmore'a z Uniwersytetu Yale, który stwierdził kiedyś, że: „Im gorsze społeczeństwo, tym więcej praw ustanawia. W piekle nie będzie nic więcej oprócz prawa, a rzetelny proces będzie skrupulatnie realizowany”⁹.

Mimo ogromnej inflacji prawa istnieją takie dziedziny, wcale nie mało ważne, w których prawo nie zmieniło się od kilkudziesięciu lat. Przykładem może być ustawa o usługach pogrzebowych pochodząca jeszcze z 1959 roku. Nie przystaje ona do nowej rzeczywistości gospodarczej i nowych technologii. Nie jest bowiem określony status pracowników zakładów pogrzebowych, nie ma przepisów dotyczących przechowywania zwłok i ich transportu, a w krajowym wykazie zawodów nie ma profesji pogrzebownika. Ponadto nie są określone wymagania, jakie musi spełniać firma pogrzebowa: od sposobu prowadze-

⁷ Niedostatki współczesnego języka prawniczego zostały przedstawione pod koniec listopada 2004 roku w Warszawie w trakcie trzydniowych obrad międzynarodowej konferencji *Język a prawo: komunikacja prawna w perspektywie interdyscyplinarnej*.

⁸ Zob. J. Paczocha, *Reglamentacja gospodarki w latach 1989-2003*, Warszawa, wrzesień 2004, Fundacja im. Stefana Batorego.

⁹ Cyt. za: C. Staughton, *Za dużo prawa*, tłum. E. Gąsiorowska, „Ius et Lex” 2002, nr 1, s. 167.

nia dokumentacji księkowej i wykonywania tanatokosmetyki po wyposażenie w chłodnie, korzystanie z wyspecjalizowanych samochodów, posiadanie domu przedpogrzebowego itp.

Nie są to sprawy o znaczeniu drugorzędym, co roku bowiem odbywa się w Polsce około 350000 pogrzebów, a wypłacane zasiłki pogrzebowe wynoszą ponad 1 200 000 000 złotych. Według wyliczeń specjalistów każdy pogrzeb przynosi firmie pogrzebowej zysk w kwocie 400-600 złotych, a niektóre organizują w miesiącu nawet 150 pochówków. W czynnościach i zyskach związanych z ostatnią drogą zmarłych partycypuje więc wiele instytucji i osób prywatnych, lecz fiskus wraz z legislatorem wolą tego nie dostrzegać.

Zła jakość stanowionego prawa i chybione rozwiązania legislacyjne

Z inflacją prawa współ wy stępuje - i często jest przez nią spowodowana - zła jakość stanowionego prawa. Nadmierna łatwość zgłaszania inicjatywy ustawodawczej (wystarczy 15 posłów!), uchwalania ustaw i wnoszenia poprawek do ustaw już obowiązujących to inne czynniki wpływające na obniżenie jakości tworzonego prawa. **W każdej niemal dziedzinie prawa istnieją przepisy niejasne, nieostre, niespójne, wadliwie zredagowane i takie, których interpretacja może być różnorodna. Ponadto polski prawodawca przejawia skłonność - pośpiech jest zapewne tego przyczyną - do mechanicznego przenoszenia dyrektyw Unii Europejskiej do ustaw krajowych, co powoduje przeregulowanie i wzrost niespójności całego systemu prawnego.**

Oto garść przykładów z bardzo różnych dziedzin prawa. Zaczniemy od kodeksu karnego.

Znowelizowany ustawą z 16 kwietnia 2004 roku kodeks karny wprowadził nowe pojęcie: „przestępstwo o charakterze terrorystycznym”. Przestępstwo to zostało zagrożone karą co najmniej 5 lat pozbawienia wolności. Jednakże niektóre typowe działania terrorystyczne nie podlegają w świetle ustawy kategorii przestępstw o charakterze terrorystycznym. Jeśli na przykład grupa terrorystyczna wywiera wpływ na czynności

urzędowe organu państwowego (art. 228 § 1), chcąc zmusić go do określonych czynności, to nie będzie to „przestępstwo o charakterze terrorystycznym”, górna bowiem granica zagrożenia karą wynosi w tym wypadku 3 lata pozbawienia wolności. Nowe przepisy nie uwzględniają też tego, że przynależność do grupy mającej na celu popełnienie przestępstw terrorystycznych jest innym przestępstwem niż sprawstwo konkretnego czynu terrorystycznego. Obydwa mogą być popełnione w różnych miejscach i w różnym czasie. Zmiana kodeksu karnego wprowadziła również nowy typ przestępstwa: „umożliwianie ułatwianie innej osobie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej pobytu na terytorium RP wbrew przepisom” (art. 264a). Wadliwość tego przepisu jest podwójna: „uzyskanie korzyści osobistej” jest bardzo szerokim pojęciem i może dotyczyć bardzo różnych sytuacji (na przykład pozostawanie z cudzoziemcem w intymnym związku lub odpłatne wynajęcie mu mieszkania na kilka dni). Ponadto przepis mówi o jednej osobie, nie zaś o wielu osobach. Ignoruje również fakt, że organizowanie działalności terrorystycznej i umożliwianie terrorystom pobytu na terytorium Polski wcale nie musi się wiązać z zamiarem osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Inną, doniosłą dla obywateli ustawą, ustawą podatkową, choć była wielokrotnie nowelizowana, nie tylko nie poprawiła sytuacji podatników, lecz ją wydatnie pogorszyła. Zwiększył się chaos kompetencyjny w zakresie kontroli podatnika i zostały rozdęte uprawnienia wywiadu skarbowego, który wyposażono w agenturalne metody i środki techniki operacyjnej, takie jak podsłuch, podgląd, kontrola korespondencji, prowokacja, stosowane dotychczas przez policję. Wielce kontrowersyjnym przepisem w ordynacji podatkowej jest art. 246b § 1, który stanowi, że urząd podatkowy ma prawo zakwestionować skutki podatkowe określonej transakcji, jeżeli udowodni, że jej dokonanie nie prowadziło do żadnych innych korzyści gospodarczych poza obniżeniem

zobowiązania podatkowego. Tak sformułowany przepis umożliwia kwestionowanie prawa podatnika do unikania nadmiernego opodatkowania przez wykorzystanie (w sposób legalny!) dostępnych instrumentów podatkowych. Co więcej, prawodawca zdaje się nie dostrzegać różnicy między planowaniem racjonalnych strategii podatko-

wych a łamaniem prawa. Istotną wadą prawa podatkowego jest niezgodność niektórych jego przepisów z prawem Unii Europejskiej. Oto trzy przykłady. W przepisach unijnych jest mowa o budownictwie socjalnym, które korzysta z preferencji podatkowych, polska zaś ustawa nie zna tego pojęcia ani też pojęcia budownictwa społecznego. Nie jest też znana ulga podatkowa za złe długi, to znaczy możliwość obniżenia podatku firmom, którym kontrahenci nie zapłacili za kupione towary i usługi. Brak natomiast odliczenia podatku VAT od usług kupionych w tak zwanych rajach podatkowych jest sprzeczny z zasadą równego traktowania wszystkich podatników i tym samym narusza normy unijne¹⁰.

Z kolei według ustawy o kontroli skarbowej można wszcząć wywiad skarbowy i rozpocząć „kontrolę operacyjną” wobec takiej czy innej osoby tylko na tej podstawie, że jej nazwisko zostało wpisane do planu kontroli. Taka procedura kontrolna narusza chronione konstytucyjnie prawa i wolności człowieka, co ustalił rzecznik praw obywatelskich, który skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie naruszenia konstytucji przez wiele przepisów ustawy o kontroli skarbowej. Innym poważnym mankamentem tej ustawy jest chaos kompetencyjny, jaki wprowadza. Decyzje podatkowe w pierwszej instancji mogą bowiem wydawać między innymi naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, dyrektor urzędu kontroli skarbowej, dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej i minister finansów, a w zakresie podatków lokalnych również wójt, burmistrz, starosta lub marszałek województwa. To nakładanie się kompetencji powoduje, że w jednych dziedzinach rozmaite organy kontroli i instytucje publiczne konkurują ze sobą, w innych natomiast nikt nie czuje się zobowiązany do podejmowania działań kontrolnych.

¹⁰ Wielokrotnie zmieniana ustawa o podatku VAT nie określa jednoznacznie, jak powinny być opodatkowane dodatki promocyjne do czasopism, takie jak płyty CD z muzyką czy filmami, książki, broszury, kosmetyki czy torby plażowe. Niejasne w tej kwestii przepisy umożliwiają zarówno interpretację, że czasopismo powinno być opodatkowane łącznie jedną obniżoną (siedmio-procentową) stawką VAT, jak i taką, że VAT powinien być naliczany osobno: ze stawką preferencyjną (siedmioprocentową) dla czasopisma i podstawową (dwudziestodwuprocentową) dla dodatku.

Inna dziedzina prawa, prawo upadłościowe, które obowiązuje od 1 października 2003 roku, jest oceniana jako przegadana, nieprecyzyjna, *mająca* mnóstwo pustych pojęć i piętrowych odesłań do innych przepisów. Zawarta w art. 11 definicja niewypłacalności, wedle której „dłużnik jest niewypłacalny jeśli nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań”, nie uwzględnia często stosowanej swoistej gry rynkowej polegającej na wstrzymywaniu się przez pewien czas z regulacją długów, co jest spotykaną praktyką.

Znowelizowana w roku 2003 ustawa o związkach zawodowych nie uregulowała w sposób jednoznaczny kwestii szczególnej ochrony stosunku pracy działaczy międzyzakładowych organizacji związkowych. Przyjęto w niej także wiele dyskusyjnych rozwiązań, zwłaszcza dotyczących zwolnień grupowych, ograniczonych z trudno zrozumiałych powodów do zakładów zatrudniających więcej niż 19 pracowników.

Znowelizowane również w roku 2003 prawo budowlane wydatnie zawężyło (w art. 28 ust. 2) krąg osób uznawanych za strony postępowania o wydanie pozwolenia na budowę do inwestora, właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości. Nie jest więc jasne, czy przepis ten eliminuje organizacje ekologiczne z udziału w wymienionym pozwoleniu, skoro dotychczas w nim uczestniczyły na podstawie przepisów o ochronie środowiska.

W nowo wprowadzonej w roku 2004 ustawie o działalności użytku publicznego i wolontariacie brakuje przepisu określającego, jakie dokumenty powinien przedstawić podmiot ubiegający się o wpisanie do rejestru organizacji pożytku publicznego. Nie jest ponadto jasne, czy na przykład kluby sportowe mogą się ubiegać o uzyskanie takiego statusu.

W innej ustawie z roku 2004, ustawie o skardze obywatela na przewlekłość postępowania sądowego, nie określa się, ile czasu od rozpoczęcia procesu czy egzekucji musi upłynąć, aby skarga była skuteczna. Przepisy ustawy nie określają również, w jakim trybie powinna być wniesiona skarga, zwłaszcza wtedy, kiedy jest kierowana do Sądu Najwyższego.

Wprowadzenie ustawą obowiązującą od 1 maja 2004 roku bezwzględnego zakazu utrwalania, sprowadzania, przechowywania lub posiadania treści pornograficznych z udziałem mało-

letniego postawiło w bardzo niezręcznej sytuacji, mówiąc dość ogólnie, organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także biegłych seksuologów. Jeśli w aktach sprawy przechowają jako materiał dowodowy pornografię dziecięcą w toczącej się sprawie przeciwko sprawcy pedofilii, to w myśl ustawy dopuszczają się czynu bezprawnego. Z tego choćby powodu wprowadzona regulacja jest wadliwa. Wprawdzie w wielu krajach posiadanie pornografii dziecięcej jest zakazane (na przykład w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, Rumunii), ale tam kodeks karny przewiduje wyłączenie bezprawności uzyskania lub posiadania pornografii dziecięcej, jeżeli jest to związane z wykonywaniem funkcji lub obowiązków zawodowych albo -jak w wypadku prawa holenderskiego - w celach naukowych, edukacyjnych lub terapeutycznych. Polska natomiast konstrukcja zakazu pornografii dziecięcej uniemożliwia *de facto* zabezpieczenie materiałów dowodowych, a także wydanie o nich opinii sądowej.

Przykładem ustawy, która zawiera wiele mankamentów (jest niezgodna z zasadami integracji europejskiej i ewolucją prawa międzynarodowego, a nadto po prostu zbyt techniczna), jest uchwalona w listopadzie 2004 roku ustawa o mniejszościach narodowych. Głównym zarzutem, jaki należy postawić ustawie, jest to, że multiplikuje prawa mniejszości, powtarza w większości wypadków prawa zagwarantowane w regulacjach krajowych i międzynarodowych, podczas gdy konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych z 2000 roku stanowi, że ochrona mniejszości narodowych, ich praw i wolności jest „integralną częścią ochrony praw człowieka” (art. 1 konwencji ramowej). Oznacza to, że prawa mniejszości nie wymagają żadnych szczególnych uregulowań, celem bowiem ochrony jest każda jednostka bez jakichkolwiek dodatkowych kryteriów wyodrębniających, a więc bez uwzględniania narodowości, obywatelstwa, wyznania, języka, płci, poglądów itp. Jak zauważył profesor Mariusz Muszyński: „Teraz tworzenie norm pozytywnych, chroniących mniejszości narodowe traci sens - przynajmniej w Europie - a Polska, przyjmując taką ustawę, brnie pod prąd ewolucji prawa międzynarodowego”¹¹.

¹¹ M. Muszyński, *Przepisy niepotrzebne, bo gwarancje już są*, „Rzeczpospolita”, 7 listopada 2004, s. C3.

Tworzenie prawa niższej rangi niż kodeksy i ustawy także bywa trudnym problemem. Chodzi na przykład o długotrwały brak rozporządzeń, do których ustawy odsyłają. Oto tylko jedna, ale bardzo wymowna ilustracja. W lipcu 2003 roku dokonano *zmian* w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich. Do ustawy tej minister edukacji narodowej i sportu przez ponad rok nie wydał - ponoć z powodu przedłużających się uzgodnień międzyresortowych - rozporządzenia o zasadach kierowania, przyjmowania, przenoszenia, zwalniania i pobytu nieletnich w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Spowodowało to, że w ciągu całego roku nie wykonano ponad 2000 orzeczeń o umieszczeniu nieletnich w tych ośrodkach.

Kontrolę nad zgodnością stanowionego prawa z konstytucją sprawuje, jak wiadomo, Trybunał Konstytucyjny. W 2003 roku rozpoznał on 82 sprawy i wydał 70 wyroków, w których uznał zgodność 125 przepisów z konstytucją i niekonstytucyjność 52 przepisów. Wprawdzie wyroki Trybunału Konstytucyjnego są powszechnie obowiązujące, ale sejm nie zawsze je wykonuje. Na przykład w roku 2003 Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisu o publikacji zbyt ogólnej informacji na temat pracy w organach bezpieczeństwa osób poddanych lustracji i wnioskował, by w imię ochrony godności i czci podawać, jaką pełniły w tych organach funkcję. Sejm nie podjął jednak odpowiednich czynności legislacyjnych, aby wyrok Trybunału Konstytucyjnego wykonać. Nie jest to jedyne orzeczenie zignorowane przez sejm, który nie podjął stosownych decyzji legislacyjnych.

Powyższe przykłady dobitnie pokazują, że **praktyka stosowania prawa w Polsce nie tylko nazbyt często rozmija się z zasadami naukowej polityki prawa** sformułowanej blisko sto lat temu przez Leona Petrażyckiego, **lecz także ze zdrowym rozsądkiem**. „Znam wiele przykładów - stwierdził niedawno profesor Władysław Czapliński, dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN - w których rozwiązania przyjmowane przez parlament były dokładnie odwrotne niż te, które sugerowali naukowcy”¹². Dlatego też ustanowiono wiele ustaw niepo-

¹² Co ze źle stanowionym prawem, „Rzeczpospolita”, 14 czerwca 2004, s. C3.

trzebnych, merytorycznie błędnych, bardzo kosztownych, wadliwych (nieskoordynowanych z przepisami obowiązującymi, bez przepisów przejściowych itp.), niestarannie zredagowanych (zawierających luki i niedopowiedzenia). Podsumowując, zła jakość stanowionego prawa to wynik:

- (1) braku priorytetów w działalności prawotwórczej;
- (2) znacznej i rozszerzającej się niespójności systemu prawa;
- (3) nadmiernego rozproszenia inicjatywy legislacyjnej;
- (4) nadmiernej polityzacji prawa;
- (5) znikomej liczby posłów obeznanych z prawem i mających przygotowanie prawnicze.

Niesprawność sądownictwa

W pierwszym półroczu 2004 roku do sądów wpłynęło 5 212 733 spraw. W roku 2003 wpłynęło 9 653 519 spraw i było ich o prawie 10% więcej niż w 2002 roku (8 704 896)¹³. W 2003 roku najwięcej wpłynęło spraw cywilnych - 4 777 000 (50,2%); następnie karnych - 2 027 000 (21,3%); gospodarczych - 1 049 000 (11,0%); rodzinnych - 981 000 (10,3%); dotyczących prawa pracy - 401 000 (4,2%) i ubezpieczeń społecznych - 286 000 (3,0%).

Charakterystyczną cechą polskich sądów jest ich wielkie zróżnicowanie, zarówno co do obciążenia wpływającymi sprawami, jak i efektywności rozstrzygnięć. W roku 2003 na jednego sędziego przypadały średnio 392 sprawy, przy czym na przykład w Tarnobrzegu 231, w Warszawie 272, a w Olsztynie aż 714 spraw.

W Warszawie i wielkich miastach na wokandę w ciągu miesiąca od złożenia pozwu trafia zaledwie 4% spraw, a na przykład w małych miastach, takich jak Łomża czy Ostrołęka - 75%. W tym samym dużym mieście, na przykład w stolicy, tempo

¹³ W 2000 roku w sądach znalazło się 7 373 411 spraw, a w roku 2002 - 7 845 630. Od 2000 do 2003 roku wzrost spraw, które wpłynęły do sądów, wynosił 31%.

rozpatrywania spraw w poszczególnych sądach rejonowych jest bardzo zróżnicowane. Przewlekłych spraw, które toczą się ponad 5 lat, jest w niektórych warszawskich sądach rejonowych ponad 8000, a w innych o połowę mniej.

Średni czas postępowania sądowego wynosi dla całej Polski mniej więcej 6 miesięcy, ale dla okręgu warszawskiego 18 miesięcy (w sądzie rejonowym dla Warszawy Śródmieście - 29,1 miesiąca), dla okręgu katowickiego 8,7, płockiego 8,2, a dla częstochowskiego 7 miesięcy.

O sądownictwie mówi się więc, nie bez racji, że jest ociężałe i bardzo drogie. Mimo że pracuje blisko 10000 sędziów, a sądy załatwiają coraz więcej spraw bieżących, liczba spraw zaległych od kilku lat wynosi około 2 000 000. Przyczyn opóźnień w pracy sądów jest wiele: brak komputerów i sieci informatycznych, zbyt szczupła i źle opłacana administracja sądowa. A ponadto złe warunki lokalowe większości sądów, niedostateczne wyposażenie w podstawowy sprzęt biurowy, niesprawna praca sekretariatów, niewysyłanie wezwań, niesprawdzanie powodów nie-stawiania się świadków i adwokatów na rozprawę itp. Na rynku usług oferowanych przez pełnomocników procesowych sztuka przewlekania postępowania sądowego stała się dobrze opłacanym zajęciem. Adwokaci stosują rozmaite wybiegi, aby przeciągnąć sprawę sądową. Wielokrotne składanie wniosków dowodowych i substytucji, wypowiedanie pełnomocnictwa w końcowym etapie procesu to często stosowane kruczki. Istotniejszą rolę w tworzeniu się zatorów sądowych odgrywa jednak niewystarczająca obsługa sądowa. W roku 2004 na 9844 etaty orzecznicze (sędziów i asesorów) przypadało 23 712 etatów pracowniczych (referendarskich, asystenckich i administracyjnych). W najlepszym przeto razie jeden sędzia ma do pomocy dwóch pracowników, a z asystenta może na ogół korzystać tylko w sądach wyższej instancji. *Nota bene*, w wielu państwach europejskich sędziego wspiera 10-12 pracowników pomocniczych i administracji sądowej.

Przewlekłość postępowania skutkuje między innymi odszkodowaniami nakładanymi na państwo polskie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Na przykład w październiku 2004 roku Trybunał nakazał, by mieszkanka Lublina otrzymała kwotę 2750 euro i 500 euro kosztów pro-

cesu za trwającą 10,5 roku przewlekłość w rozpoznawaniu jej sprawy cywilnej dotyczącej użytkownika lokalu¹⁴.

Na jakość pracy sądów ma zapewne wpływ zła jakość tworzonego prawa i wysoki poziom jego inflacji. Stan niepewności prawnej skłania niejednego sędziego do ucieczki w formalizm i proceduralną poprawność. Ponadto, jak wiadomo, sądy zajmują się także sprawami, które nie polegają na orzekaniu. Prowadzą bowiem sprawy rejestrowe, księgi wieczyste, postępowania nieprocesowe (na przykład otwarcie i ogłoszenie testamentu, zabezpieczenie spadku). Ta pozaorzecznicza kognicja sądów niewątpliwie wydatnie obniża ich ogólną efektywność. Ale trzeba też mieć na uwadze, że nie wszyscy sędziowie są dobrze przygotowani do wykonywania zawodu. Poziom aplikacji sędziowskiej i organizowanych szkoleń jest w niektórych okręgach (od 1 września 2004 roku w sądach apelacyjnych) niezadowolający. Dlatego został przygotowany projekt uruchomienia w roku 2006 w Krakowie Centrum Kształcenia Sędziów i Prokuratorów, co byłoby między innymi realizacją jednego z postulatów Unii Europejskiej.

Inne przyczyny niesprawności sądownictwa to:

(1) Zawłóści i nadmierne skomplikowanie postępowania sądowego. Ezopowy charakter procedur sądowych powodu je, że nawet drobne sprawy bardzo często przekształcają się w wielkie, długotrwałe procesy, w których obrońcy i pełno mocnicy stron niemal w nieskończoność mogą składać wnioski dowodowe, zażalenia, odwołania, interpelacje itp. Przedłużane w ten sposób procesy trwają po kilka lat.

(2) Zbyt szeroko zakreślone granice immunitetu sędziowskiego¹⁵ sprawiają, że w praktyce niezawisłość urzędu sędziowskiego bywa rozszerzana poza sferę orzecznictwa. Pod immu-

¹⁴ 17 września 2004 roku weszła w życie ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Do połowy grudnia 2004 roku do sądów wpłynęło 1809 skarg, z których większość (ponad 60%) dotyczy spraw cywilnych. Najbardziej opieszałyimi sądami okręgowymi okazały się sądy warszawskie i gdańskie, a wśród sądów apelacyjnych - warszawskie, poznańskie i katowickie. W ciągu trzech pierwszych miesięcy obowiązywania ustawy sądy wypłaciły skarżącemu 107 000

zło

tych tytułem rekompensaty za nieuzasadnioną zwłokę.

¹⁵ Artykuł 178 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* stanowi, że:

„Sędzio

wie [...] są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

nitet sędziowski podciąga się bowiem ujawnione niedostatki w kompetencjach zawodowych, ewidentne błędy w orzeczeniach, niewłaściwy sposób traktowania stron procesowych, a nawet rażące naruszenia dyscypliny.

(3) Spetryfikowany tryb rekrutacji do zawodu sędziego (po dobie jak do innych zawodów prawniczych) powoduje, że na sędziów powoływane są osoby bardzo młode, bez dostatecznego doświadczenia prawniczego i życiowego, częstokroć o nieustabilizowanej sytuacji materialnej, mieszkaniowej i bytowej, osoby, które nie zdążyły poznać w wystarczającym stopniu specyfiki pracy w sądownictwie. Ten stan rzeczy wymaga rewizji i dokonania zasadniczych zmian, które by zarazem nie uszczupliły autonomicznych kompetencji korporacji prawniczych.

(4) Nieczytelne, niejednoznaczne zasady awansowania, które nie sprzyjają dobrej, efektywnej pracy sędziów. Powoduje to, że w praktyce o awansie decyduje - podobnie jak w wielu innych zawodach - towarzyska poprawność i konformizm, a nie wysoki poziom profesjonalizmu i walory etyczne. Jak to ujmuje jeden z sędziów Sądu Rejonowego w Olsztynie, „sędziowie spoza kręgów towarzysko-środowiskowych albo są skazani na swoistą banicję i ostracyzm, albo źródła zawodowej satysfakcji muszą szukać na innych polach profesji”¹⁶.

Nieskuteczne stosowanie prawa

Wzrost przestępczości w ostatnich latach oraz niskie wskaźniki jej wykrywalności są najwymowniejszym dowodem nieskuteczności prawa w Polsce.

Od kilku lat wskaźnik wykrywalności sprawców przestępstw stwierdzonych wynosi około 50%, wykrywalność zabójstw mniej niż 90%, zgwałceń nieco więcej niż 80%, rozbojów około 50%, kradzieży z włamaniem niewiele ponad 20%, kradzieży rzeczy podobny odsetek, a kradzieży samochodu mniej niż 10%.

¹⁶ J. Ignaczewski, *Autorytet nie pochodzi z wyboru*, „Rzeczpospolita”, 13

Zróznicowanie przestępczości w skali kraju jest bardzo duże. W województwach zachodniopomorskim, lubuskim i pomorskim liczba przestępstw stwierdzonych na 100 000 ludności jest dwa i pół raza większa niż w województwie podkarpackim i niemal dwukrotnie większa niż w województwach lubelskim i świętokrzyskim¹⁷.

W skali całego kraju wykonanie kary pozbawienia wolności nie przynosi pożądanych efektów resocjalizacyjnych. Więzienia są przeludnione, co zarówno utrudnia pracę wychowawczą, jak i pogłębia proces demoralizacji. W roku 2003 przebywało w więzieniach 81 321 skazanych, podczas gdy w jednostkach penitencjarnych było 68 645 miejsc, co oznacza, że odsetek przeludnienia wynosił 18. Bardzo duży jest również przepływ przez więzienia: w roku 2003 przyjęto 92 054 więźniów, a zwolniono 89 672.

Głównie z powodu przeludnienia zakładów karnych w roku 2004 nie wykonano około 35 000 prawomocnych wyroków. Dochodzi więc do paradoksalnej sytuacji. Z jednej strony owych 35 000 skazanych prawomocnymi wyrokami nie może odbyć orzeczonej kary z powodu braku miejsc w więzieniach, z drugiej strony przebywa w nich ponad 15 000 tymczasowo aresztowanych (co trzeci przebywa w areszcie ponad rok). W związku z tym coraz częściej wypowiada się opinię, że sądy rejonowe, najniższe w hierarchii sądów, nadużywają tymczasowego aresztowania, a w niedostatecznym stopniu korzystają z takich środków, jak ustanowienie dozoru policyjnego, zabezpieczenie majątkowe czy zatrzymanie paszportu.

Ciągle nie rozwiązany problem jest kara pozbawienia wolności za niepłacenie alimentów. W roku 2003 orzeczono ją wobec 10 586 osób, a rok wcześniej wobec - 14 534. Spośród ukaranych tylko co czwarty skazany wykonuje jakąś pracę. Trudności zatrudnienia więźniów są spowodowane głównie tym, że koszty skierowania ich do pracy są dużo większe niż zwykłych pracowników, pracodawca bowiem poza opłatami ubezpieczeniowymi musi zapłacić za konwój i nadzór, przyuczenie

¹⁷ Zob. A. Kojder: *Przestępczość i korupcja*, w: *Dawne i nowe problemy społeczne. Szkice do obrazu społeczeństwa polskiego u progu XXI stulecia*, A. Kojder (red.), Warszawa 2002, Kancelaria Sejmu, s. 131-176.

do zawodu, szkolenie itp. Ponadto znaczna część skazanych za niepłacenie alimentów to osoby bez zawodu i uzależnione od alkoholu. Miesięczne utrzymanie w więzieniu jednej takiej osoby (łącznie z płacami funkcjonariuszy, inwestycjami i innymi kosztami) wynosi około 1500 złotych, a kwota alimentów, które osoby te powinny spłacać, wynosi 200-300 złotych. Pobyt w więzieniu nie tylko więc nie zmniejsza zaległości alimentacyjnych skazanych, ale wydatnie je powiększa.

Warunki odbywania kary pozbawienia wolności, zwłaszcza zaś zatłoczenie cel, sprawiły, że pod koniec roku 2004 wielu więźniów wniosło pozwy o niezgodne z prawem, nieludzkie i poniżające traktowanie. W wielu bowiem zakładach karnych i aresztach (na przykład w Bielsku Białej, Jastrzębiu czy Sosnowcu) przebywa o ponad 30% więcej osadzonych, niż przewiduje to norma kodeksowa (3 m² na skazanego). Przeludnienie spowodowało między innymi likwidację więziennych świetlic, kaplic i innych pomieszczeń. Przewidywania stanu przestępczości w najbliższej przyszłości nie są nazbyt optymistyczne, skoro Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało pięcioletni plan rozbudowy więzień, a na rok 2005 zarezerwowało kwotę 135 000 000 złotych na wygospodarowanie 1500 miejsc dla więźniów.

Profilaktyczne oddziaływanie kary pozbawienia wolności zmniejsza niska - według kryteriów prawnokarnych - cena ludzkiego życia. Dostępne dane statystyczne informują, że faktycznie odbyta kara za zabójstwo wynosi 7 lat, za pobicie ze skutkiem śmiertelnym 3 lata i 3 miesiące, tyle samo za rozbój z użyciem niebezpiecznego narzędzia, a za gwałt ze szczególnym okrucieństwem - 3 lata i 1 miesiąc¹⁸. „Rezultaty badania wskazują jednoznacznie - piszą autorzy, którzy zebrali te dane - iż udzielanie warunkowego zwolnienia jest praktyką powszechną wobec sprawców przestępstw z użyciem przemocy. W przypadku zabójstwa, rozboju kwalifikowanego czy udziału w bójce lub pobiciu ze skutkiem śmiertelnym, a zatem naj-

¹⁸ Zob. B. Gruszczyńska et al., *Orzeczenia kary pozbawienia wolności a długość faktycznego pobytu w więzieniu (na przykładzie skazanych za przestępstwa agresywne). Raport z badań*, Warszawa 2001, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. *Nota bene* w USA czas kary faktycznie odbytej za zabójstwo wynosi 11 lat i 4 miesiące, a za gwałt 6 lat i 9 miesięcy.

poważniejszych przestępstw agresywnych, odsetki skazanych zwalnianych warunkowo są tak wysokie, że wskazują na niemal automatyczne stosowanie instytucji warunkowego przedterminowego zwolnienia. [...] Przeprowadzona *analiza*, ujawniła też, że o faktycznym wymiarze kary pozbawienia wolności dla sprawców szczególnie niebezpiecznych przestępstw nie decyduje wcale sąd orzekający, który przecież powinien znać ich najlepiej, lecz w istocie sąd penitencjarny, który podejmuje tego rodzaju brzemienne decyzje nie widząc często skazanego na oczy, nie wspominając już nawet o znajomości okoliczności sprawy czy stopnia winy sprawcy"¹⁹.

Na skuteczność zakazów prawnych ma wpływ jednoznaczne zdefiniowanie czynu zabronionego, odpowiednie wyważenie sankcji karnych oraz ich zastosowanie w optymalnym wymiarze i zgodnie z zamierzoną dolegliwością. Wprowadzanie przepisów o charakterze represyjnym do prawa gospodarczego, handlowego czy szerzej do prawa cywilnego powinno uwzględniać wskazane okoliczności, a zwłaszcza jasne określenie „czynu zabronionego”, a tak niestety się nie dzieje.

Trudno tutaj wymieniać przykłady nieskuteczności prawa w różnych jego gałęziach, bo zajęłyby zbyt dużo miejsca, ograniczę się przeto do kilku charakterystycznych ilustracji omawianego zjawiska.

Bardzo skomplikowane procedury oraz wielość przepisów dotyczących działalności gospodarczej powodują, że na przykład wyegzekwowanie długu lub zapłaty od kontrahenta jest w Polsce bardzo żmudne i długotrwałe. Przeciętnie zajmuje około 1000 dni, podczas gdy w Holandii tylko 39; na Litwie - 74; w Niemczech - 154²⁰.

Poziom wyłudzeń i oszustw ubezpieczeniowych wynosi w Polsce około 25-30% wartości wypłaconych odszkodowań i świadczeń, wykrywalność zaś tych przestępstw nie przekracza 7-8%²¹. Na ten stan rzeczy wpływa wiele czynników,

¹⁹ Ibid., s. 45-46.

²⁰ Zob. *Doing Business 2004. Regulacje i ich znaczenie*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2004, Fundacja Ius et Lex.

²¹ Por. W. Jaroch, *Przestępczość na rynku ubezpieczeń*, Warszawa 2002, Poltext; id., *Liczby mówią wiele, ale nie wszystko*, „Rzeczpospolita”, 16-17 października 2004, s. C3.

między innymi brak regulacji prawnych dotyczących współdziałania zakładów ubezpieczeniowych z organami ścigania, niedostateczne przygotowanie policji i pracowników firm ubezpieczeniowych w dziedzinie przestępczości ubezpieczeniowej, niewystarczająca wymiana informacji między instytucjami rynku ubezpieczeniowego.

Przykładem szczególnie nieskutecznego prawa, które jest notorycznie łamane bez żadnych konsekwencji, **jest kodeks drogowy,** zwłaszcza jego przepis dotyczący ograniczenia prędkości do 50 kilometrów na godzinę na terenie zabudowanym. Jest to typowy tak zwany martwy przepis, niemal powszechnie ignorowany. Po jego wprowadzeniu, 1 maja 2004 roku, liczba wypadków drogowych bynajmniej się nie zmniejszyła, a nawet zwiększyła i nadal liczba ofiar wypadków na drogach jest w Polsce ponad trzykrotnie większa niż w innych krajach europejskich. Mechaniczne ograniczenie prędkości bez skrupulatnego i konsekwentnego egzekwowania naruszeń wprowadzonego przepisu okazało się działaniem całkowicie nieskutecznym. Nie mogło zresztą być inaczej, skoro policja dysponuje w całym kraju około 60 radarami, a powinno ich być co najmniej dziesięciokrotnie więcej, tak aby przynajmniej jeden radar był w każdym powiecie, a w większych miastach po kilka. Ponadto bez wydatnej poprawy nawierzchni dróg, która na wielu odcinkach jest fatalna, oczekiwane zmniejszenie liczby wypadków drogowych nie będzie możliwe.

Policja - bliski współpracownik Temidy - **choć ma dość dobre społeczne notowania, nie pracuje efektywnie.** Kiedy w roku 2000 Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała 159 jednostek policji, Komendę Główną, komendy wojewódzkie i małe komisariaty, okazało się, że w jednej czwartej jednostek zdarzały się przypadki nieprzyjmowania zgłoszeń o zaginięciu osób albo też poszukiwania podejmowano po kilkunastu dniach. W co drugiej jednostce policyjnej służbę dyżurną powierzano funkcjonariuszom do tego nieprzygotowanym, a telefoniczne zgłoszenia o przestępstwie nie były rejestrowane. Poza tym „NIK alarmuje, że policjanci często używają do łączności sprzętu sprzed 20, a nawet 30 lat. Wyposażenie komend i panujące w nich warunki budzą grozę. W co ósmym komisariacie poszkodowany nie może czuć się bezpiecznie - może spotkać przestęp-

cę na korytarzu lub w pokoju"²². Nawet jeśli pod niektórymi względami stan kadrowy i wyposażenie policji poprawiły się w ostatnich kilku latach, to i tak nie zmienia to jej ogólnego obrazu jako formacji wysoce niedoinwestowanej.

Na jakość i skuteczność pracy policji niewątpliwie mają wpływ warunki pracy policjantów. Są one, podobnie jak sądów, wielce niezadowolające. Około 40% budynków wzniesiono w okresie przedwojennym, a większości nie budowano z przeznaczeniem dla policji. Niemal co trzecia jednostka policji albo nie była remontowana, a jeśli była, to ponad 20 lat temu. W ponad połowie jednostek nie ma miejsc wyznaczonych dla interesantów, w czterech piątych nie ma informacji o czasie przyjęć przez dzielnicowych. W co piątej jednostce brakuje bezpośredniej łączności telefonicznej z innymi jednostkami policji, w co trzeciej nie ma telefonu 997, a tam gdzie jest taki telefon, rozmowy najczęściej nie są nagrywane. W wyposażeniu stanowiska dyżurnego w jednostce policyjnej najczęściej brakuje: sprawnego komputera (w 80% jednostek), siatki obozowej (70%), broni na naboje gumowe (57%), tymczasowego pomieszczenia dla zatrzymanych, tak zwanej przejściówki (53%), kolczatki drogowej (46%), szafy metalowej do przechowywania broni (25%), mapy obsługiwanego terenu (18%)²³.

W dziedzinie przestrzegania prawa europejskiego sytuacja jest niewiele lepsza niż w policji. W pierwszym kwartale 2004 roku Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej otrzymał około 100 skarg z powodu nieprzestrzegania tego prawa. Złożyli je przedsiębiorcy, stowarzyszenia i pojedynczy obywatele. Skargi dotyczą niemal wszystkich dziedzin prawa europejskiego: przepływu towarów, ich oznakowania, działalności towarzystw ubezpieczeniowych, nierespektowania praw pracowniczych, nieprzestrzegania norm ochrony środowiska, norm sanitarnych, udzielania pomocy publicznej²⁴.

Korzystanie z europejskich doświadczeń nie zawsze powoduje spodziewane skutki, zwłaszcza jeśli są one poddawane

²² Z. Pendel, *Policja sptawia*, „Gazeta Wyborcza”, 20 października 2000, s. 5.

²³ Te i inne dane są zawarte w raporcie S. Cybulskiego *Policjanci i ich klienci*.

Prawo w działaniu. Raport z monitoringu, Warszawa 2001, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *passim*.

²⁴ Zob. informacje zawarte na stronie internetowej www.europa.eu.int.

krajowym korekturom. Taka sytuacja zaistniała w procedurze ścigania sprawców przestępstw. W czerwcu 2004 roku zaczęto stosować europejski nakaz aresztowania z intencją skrócenia czasu sprowadzenia do kraju każdego poszukiwanego przestępcy do kilku tygodni. Jednakże według obowiązujących polskich przepisów wobec osoby poszukiwanej europejskim nakazem aresztowania nie ma możliwości zastosowania tymczasowego aresztu, a ponadto nakaz ten powinien wystawić sąd na wniosek prokuratora. To wydłużenie i skomplikowanie procedury uczyniły z europejskiego nakazu aresztowania narzędzie w Polsce mało użyteczne.

Niedostępność prawa

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza do pomocy prawnej jest w Polsce ograniczony, albowiem wielu ludzi, zwłaszcza najuboższych i bezrobotnych, na nią po prostu nie stać. Z roku na rok przybywa wprawdzie osób i organizacji świadczących nieodpłatnie pomoc prawną, ale ich spontaniczna działalność nie dociera do wszystkich potrzebujących. Instytucje państwowe działalności takiej nie organizują ani nie wspomagają²⁵.

Rzecznik praw obywatelskich wielokrotnie postulował stworzenie w dużych miastach sieci biur obrońcy publicznego, które udzielałyby bezpłatnej pomocy prawnej. Jak dotąd apele te pozostają bez odzewu.

O skali potrzeb w dziedzinie poradnictwa prawnego i pomocy przedprocesowej świadczy to, że tylko do rzecznika praw obywatelskich wpływa rocznie ponad 50 000 pism i podań od obywateli. Jeszcze więcej osób, bo około 60000, korzysta z poradnictwa konsumenckiego. Ponadto istnieją powołane ustawą

²⁵ Znaczący udział w organizowaniu bezpłatnej pomocy prawnej ma Fundacja Pro Bono, która co roku ogłasza konkurs pod hasłem Prawnik Pro Bono (zob. www.fupp.org.pl). Ponadto taką pomoc świadczą uniwersyteckie kliniki prawa, związki zawodowe, organizacje kombatanckie, prasa i takie organizacje pozarządowe, jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Fundacja im. Stefana Batorego.

o pomocy społecznej biura porad obywatelskich, które udzielają zainteresowanym informacji prawnych. Jednakże potrzeby w zakresie pomocy prawnej są znacznie większe niż obecnie świadczone. Dotyczy to zwłaszcza poradnictwa w postępowaniu administracyjnym, obrocie cywilnym, kwestiach podatkowych i sprawach gospodarczych.

Dostępu do prawa nie poprawi znowelizowana ustawa o opłatach w sprawach karnych, która weszła w życie w styczniu 2004 roku (była zmieniona sześć lat wcześniej). Obecnie za wyrok powyżej roku do dwóch lat skazany będzie musiał zapłacić 300 złotych; powyżej dwóch lat do pięciu - 400 złotych; powyżej pięciu lat - 600 złotych (nie zróżnicowano opłat za niższe wyroki). Został również wprowadzony, co w interesującej nas kwestii jest ważniejsze, nowy cennik dotyczący wniosków i próśb w sprawach karnych, który w większości wypadków przewiduje opłatę 45 złotych od wniosku, zaś za wniosek o wznowienie postępowania - 150 złotych. Wyższe opłaty są także przewidziane w postępowaniach o przestępstwa lub wykroczenia skarbowe.

Znaczna odległość sądów od miejscowości podlegających ich jurysdykcji utrudnia dotarcie do nich. Niektóre sądy są oddalone nawet o ponad 100 kilometrów od potencjalnych petentów. Wiele sądów nie dysponuje parkingiem nawet dla własnych pracowników, w wielu nie ma biur podawczego i wydzielonego miejsca umożliwiającego przeglądanie na przykład ksiąg wieczystych, nie ma również bufetu, szatni, ogólnie dostępnego telefonu, miejsc do siedzenia na korytarzach itp. Na palcach jednej ręki można policzyć sądy, których infrastruktura została dostosowana do możliwości osób niepełnosprawnych.

Przykładem godnym naśladowania systemowego rozwiązania pomocy prawnej na rzecz potrzebujących i ubogich są Stany Zjednoczone. Prawie w dwóch trzecich stanów prawników obowiązują wzorcowe reguły postępowania zawodowego (Model Rules of Professional Conduct - MRPC). Reguła 6.1 stanowi, że każdy prawnik powinien rocznie przepracować co najmniej 50 godzin na rzecz ubogich. W praktyce w poszczególnych stanach liczba godzin została różnie zmodyfikowana, w jednych podwyższono ją do 60 godzin, w innych zmniejszono do 20 godzin, a są i takie, które ustanowi-

ly limit procentowy wszystkich przepracowanych godzin (na przykład 2%) lub liczbę spraw (na przykład 2 sprawy rocznie).

Forma pracy na rzecz ubogich jest dowolna, może polegać na reprezentowaniu w sądach lub organach administracji, prowadzeniu kursów i szkoleń, działalności lobbingowej na rzecz potrzebujących, pracy na rzecz organizacji charytatywnych, religijnych, społecznych czy dotyczących praw człowieka. Komentarz do reguły 6.1 stwierdza, że „osobiste zaangażowanie w problemy osób ubogich i społecznie marginalizowanych może być jednym z najcenniejszych i najbardziej owocnych zawodowych doświadczeń każdego prawnika”²⁶. *Zalecaną* liczbę godzin każdy prawnik musi sam wypracować, może też przekazać donację w odpowiedniej wysokości na rzecz organizacji niosących pomoc prawną ubogim. Rejestry zawierające informacje o liczbie godzin przepracowanych *pro bono* w większości stanów są dobrowolne i nie podlegają kontroli. Firmy prawnicze wprowadzają jednak coraz częściej obowiązek przepracowania rocznie określonego limitu godzin na rzecz ubogich i potrzebujących. „W całych Stanach Zjednoczonych - pisze Radosław Skowron - działa obecnie kilkaset organizacji rządowych oraz prywatnych programów zajmujących się darmowym doradztwem dla osób potrzebujących. Część z nich skierowana jest do określonych adresatów (np. pracownicy niepełnosprawni, mniejszości narodowe, weterani, homoseksualiści czy chorzy na AIDS). Największą rządową organizacją zajmującą się świadczeniem pomocy prawnej jest Legal Services Corporation, której budżet na 2004 r. wyniósł blisko pół miliarda dolarów”²⁷.

Atrofia zasad etycznych

Z doniesień prasowych o nadużyciach prawa przez przedstawicieli zawodów prawniczych można by ułożyć spore kom-

²⁶ Cyt. za: R. Skowron, *Jak to robią w Stanach Zjednoczonych*, „Rzeczpospolita”, 24-26 grudnia 2004, s.C3.

²⁷ Ibid.

pendium. Sprawy najbardziej bulwersujące to **utrzymywanie przez stróżów prawa zażyłych towarzyskich kontaktów ze światem przestępczym, podawanie nieprawdy w oświadczeniach lustracyjnych, prywata, nadużywanie zaufania, pijaństwo, prowadzenie samochodu w stanie nietrzeźwym, korupcja, fałszerstwa, wyłudzenia, bezprawne podejmowanie dodatkowego zatrudnienia.**

Jeden ze znanych dziennikarzy wyliczył takie oto ciemne sprawki sług Temidy: „nadał wielu sędziów grzeszy ponad miarę. Przede wszystkim pijaństwem, które w nieszczęśliwy sposób łączy się z zamięłowaniem do motoryzacji. W grudniu 1998 roku - prawomocnym wyrokiem - sędzia warszawskiego sądu Roman R. skazany został na cztery lata więzienia i zabranie prawa jazdy na sześć lat za spowodowanie po pijanemu wypadku, w którym zginął sześciolatek chłopiec. W maju 2001 r. kompletnie pijany częstochowski sędzia Andrzej B. doprowadził do kolizji drogowej [...]. We wrześniu 2001 r. warszawska sędzia Ewa S., dyrektor Departamentu Kadr i Szkolenia w Ministerstwie Sprawiedliwości, spowodowała wypadek drogowy, w którym zostały ranne cztery osoby. [...] lubelski sędzia Marek Cz. [...] przyszedł na salę rozpraw pijany [...] toruński sędzia Zbigniew W. pozostawał w nadzwyczajnej komitywie z lokalnymi gangsterami. Bliskie związki ze środowiskiem przestępczym miała też białostocka sędzia Barbara L., która wydała wyrok korzystny dla szefa gangu, od którego jej mąż kilka miesięcy wcześniej kupił za bezcen pochodzący z przestępstwa samochód. [...] Podobne zarzuty postawiono krośnieńskiemu sędziemu Jarosławowi C, oskarżonemu przez poznańską prokuraturę o przyjmowanie łapówek od osób, które weszły w konflikt z prawem. [...] Immunitetem zasłaniał się też skutecznie katowicki sędzia Andrzej H., którego prokuratura chciała aresztować pod zarzutem brania łapówek, m.in. 100 tys. dolarów, mercedesa, działki na budowę domu oraz udziału w zyskach hurtowni Lux, obracającej nielegalnym towarem. Jedną z największych jest zaś sprawa Bogusława G., sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który swoim pojazdem jechał ulicą jednokierunkową pod prąd, doprowadzając do czołowego zderzenia z innym samochodem. Koledzy sędziego odmówili pozbawienia go immuni-

tetu, twierdząc, że stopień społecznej szkodliwości czynu był znikomy"²⁸.

Odpowiedzią, a zarazem -jak można sądzić - wyrazem urzędowego stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa wobec powyższych enuncjacji jest wypowiedź rzecznika prasowego tejże Rady. Zdaniem rzecznika negatywny obraz wymiaru sprawiedliwości stworzyły przede wszystkim środki masowego przekazu, nagłaśniając kilka tych samych nagannych zdarzeń i wypaczając prawdziwą skalę negatywnych zjawisk, które przecież występują w każdej grupie społecznej. Społeczeństwo nie jest natomiast informowane o rzetelnej i sumiennej pracy sędziów. A nadto Polsce sporo brakuje do prawdziwego państwa prawa, demokracja zaś jest stosunkowo młoda i narażona na liczne wypaczenia²⁹.

Nawet jeśli prawda leży, jak się potocznie mówi, pośrodku, to istnieje dostatecznie dużo dowodów na poparcie tezy, że nadużywanie prawa i nieetyczne zachowania reprezentantów Temidy nie są zjawiskami marginesowymi. Zdarza się, bynajmniej nie sporadycznie, że sędziowie są aroganccy, obcesowo traktują strony procesu, niegrzecznie odnoszą się do pokrzywdzonych przestępstwem i świadków, podnoszą głos. Zdaniem jednego z adwokatów „część sędziów zachowuje się kulturalnie na rozprawie dopóty, dopóki nie uzyska nominacji na stałego sędziego. Po uzyskaniu takiej nominacji znacznej części polskich sędziów uderza do głowy władza i związane z tym zarozumiałstwo. Często objawia się to na rozprawach terroryzowaniem stron, świadków i adwokatów. Polega to np. na tym, że większość sędziów dyktuje zeznania świadków i stron według własnego uznania do protokołu. [...] Sędziowie bardzo często odraczają sprawy z błahych powodów. [...] Czynią to w celu opóźnienia zakończenia sprawy i odroczenia ogłoszenia wyroku [...]. Przykłady świadczące [...] o braku obiektywizmu i kultury postępowania sędziów można by przytaczać w nieskończoność"³⁰. Aby temu zaradzić, autor powyższych uwag

²⁸ A. Goszczyński, *Sędziowie bezkarni*, „Rzeczpospolita”, 20-21 listopada 2004, s. C3.

²⁹ Zob. M. Celej, *Barwy nadmiernie przyciemniane*, „Rzeczpospolita”, 27 grudnia 2004, s. C3.

³⁰ M. Czarski, *Sprawność i kultura pod nadzorem*, „Rzeczpospolita”, 4-5 września 2004, s. C3.

proponuje wprowadzenie okresowości (na przykład na 4 lata) nominacji sędziów i prokuratorów i konkluduje: „Przy ogromnym nadmiarze absolwentów prawa [...] nie istnieje obawa, że wprowadzona okresowość nominacji zniechęci prawników do tych zawodów”³¹.

Obecny system przygotowania do zawodów prawniczych spotyka się z wieloma głosami krytycznymi. Wskazuje się mianowicie, że aplikanci uczą się głównie przepisów, orzeczeń Sądu Najwyższego i prawo poznają przede wszystkim z książek. Nie są natomiast wdrażani do przestrzegania zasad etycznych³², nie uczą się solidnego rzemiosła sędziowskiego, profesjonalizmu, kultury orzekania, sztuki podejmowania trafnych decyzji, planowania i optymalizowania czynności procesowych oraz kontrolowania ich skuteczności.

Z sądami współpracuje około 16 000 zaprzysiężonych biegłych. Nie wszyscy rzetelnie wykonują swoje obowiązki. Na przykład na początku 2004 roku okazało się, że lekarze psychiatry w jednym z miast wystawiali groźnym przestępcom korzystne dla nich opinie lekarskie. Inny biegły długi czas fałszował ekspertyzy chemiczne. Nie zawsze biegli stawiają się na rozprawę, bywa że przedstawiają opinie niestaranne, niekompletne i z tak znacznym opóźnieniem, że grozi to przedawnieniem sprawy karnej.

Na cenzurowanym bywa także, i wcale nie rzadko, prokuratura. Jest oskarżana głównie o to, że nawet w głośnych sprawach nie ma (albo nie chce mieć) koncepcji, jak prowadzić dochodzenie. Częstokroć opóźnia przesłuchanie podejrzanych (nawet przez wiele lat, tak jak w wypadku zdymisjonowanego pod koniec 2004 roku byłego szefa Gabinetu Prezydenta RP podejrzanego o przestępstwa gospodarcze i poświadczenie nieprawdy), umożliwiając im zacieranie śladów przestępstwa, unika przesłuchania osób, na których powołują się zatrzymani bądź świadkowie, prowadzi przesłuchania połowicznie, wybiórczo i naiwnie.

Opieszałość prokuratury

³¹ Ibid.

³² Od 19 lutego 2003 roku obowiązuje sędziów uchwalony przez Krajową Radę Sądownictwa kodeks etyki zawodowej sędziów. Nieprzestrzeganie kodeksowych zasad było powodem, że Rada odmówiła kilku asesorum wystąpienia do prezydenta z wnioskiem o nominację na stanowisko sędziego.

uwidacznia się zwłaszcza wtedy, kiedy podejrzenie o popełnieniu przestępstwa odnosi się do powiązań świata polityki ze światem wielkiego biznesu³³. Oto jeden charakterystyczny przykład. W listopadzie 2002 roku krakowska prokuratura postawiła byłemu szefowi Prokuratury Apelacyjnej w Katowicach zarzut, że od początku jej istnienia, to znaczy od 1993 roku, dopuścił się wyłudzenia ponad 135 000 złotych, przekroczenia uprawnień i poświadczenia z chęci zysku nieprawdy w dokumentacji. Były prokurator, odwołany w kwietniu 2002 roku, w latach 1995-2002 proponował śląskim przedsiębiorcom wpłaty na „artykuły biurowe dla prokuratury”. Fikcyjny zakup tych artykułów potwierdzał fałszywymi fakturami³⁴. Takie i podobne wiadomości są zapewne źródłem opinii, że „w policji i prokuraturze nie brak osobników «gotowych na wszyst-ko» i «zdolnych do wszystkiego» pod warunkiem, że właściwy decydent polityczny zleci coś *pro publico bono* z szansą na awans czy gratyfikację. [...] Przez takie posługiwanie się policjantami i prokuratorami rządzący (ekipy «trzymających» władzę) dają do zrozumienia: MY, decydujemy, co jest prawnie właściwe, a co niewłaściwe. Także: kto powinien być «na celowniku» policjantów i prokuratorów ze względu na interesy i aspiracje «trzymających władzę»³⁵.

Degradacja społecznego prestiżu prawa

W ostatnich latach około 80% ludzi mieszkających w Polsce wyraża opinię, że trudno jest dochodzić sprawiedliwości na drodze prawnej. Tyle samo jest przeświadczonych, że ludzie bogaci i ustosunkowani są w sądach lepiej traktowani. Trzy piąte

³³ Zob. na przykład P. Kudzia, G. Pawelczyk, *Oskarżony oskarżyciel*, „Wprost”, 23 lutego 2003, s. 24-28.

³⁴ Zob. A. Marszałek, *Zbierał na artykuły biurowe*, „Rzeczpospolita”, 16-17 listopada 2002, s. A3; SOL, *Żeby nie mataczył*, „Rzeczpospolita”, 18 listopada 2002, s. A3; JEK, *Kolejne zarzuty wobec prokuratura Hopa*, „Rzeczpospolita”, 29-30 marca 2003, s. C2.

³⁵ J. Goćkowski, A. Woźniak, *Problemy społeczne w codzienności polskiej: korupcja i arogancja władzy*, w: *Życie codzienne Polaków na przelomie XX i XXI w.*, R. Sulima (red.), Łomża 2003, Stopka, s. 61.

uważa, że orzeczenia i wyroki sądowe są na ogół niesprawiedliwe (nieco mniej niż 30% uznaje je za sprawiedliwe).

Badania Katedry Socjologii Prawa UW (*Jakiego prawa Polacy potrzebują?*) ujawniły między innymi, że: „Świadomość praw-no-społeczna Polaków w dobie III Rzeczypospolitej wydaje się [...] bardzo podobna do tej, jaka cechowała ich w latach władzy komunistycznej. [...] Polacy nadal są gotowi lekceważyć regulacje i zarządzenia, jeżeli ograniczają one ich prywatne interesy oraz potrzeby osobiste i rodzinne. Również kulturowo ukształtowane wzory zaradności życiowej nie liczą się z normatywnymi i prawnymi barierami. [...] III Rzeczpospolita w pierwszych latach funkcjonowania nie stworzyła - w odczuciu dużej części społeczeństwa - żadnych wyraźnych i zarazem perspektywicznych standardów normalności, efektywności, racjonalności i stabilności. [...] Prawo w ograniczonym stopniu pełniło funkcję organizatorską, regulacyjną i integrującą ludzkie działania. Było w tym «wyręczane» przez politykę, układy nieformalne i różnorakie powiązania polityczne. Stało się więc narzędziem urzeczywistniania celów politycznych i gospodarczych, a nie gwarantem praw i wolności oraz środkiem krzewienia kultury prawnej”³⁶.

W powszechnym odbiorze prawo nie tylko nie cieszy się większą aprobatą, lecz wprost przeciwnie, jego wizerunek w społecznej percepcji stał się nasycony wieloma niesprawnościami i błędami, a nawet jest zabarwiony stronnictwością, prywatą i uległością wobec polityków i wysokich urzędników państwowych. **W mentalności wielu ludzi nie istnieje wyraźna granica między tym, co jest zgodne z prawem, a tym, co jest niezgodne.** Uważają oni poza tym, że w każdej sytuacji mają prawo do oporu (*ius resistendi*) wobec decyzji władz i ustanowionego przez nie prawa, kiedy tylko godzi ono w ich potrzeby lub czegoś ponad dopuszczaną przez nich miarę wymaga.

Przeprowadzone na przełomie czerwca i lipca 2004 roku na zlecenie Transparency International (pod kierunkiem Instytutu Gallupa) badania, które objęły ponad 50000 respon-

³⁶ A. Kojder, *Polacy o swoim prawie*, w: A. Turska et al., *Społeczne wizerunki prawa. Z badań: Jakiego prawa Polacy potrzebują?*, Warszawa 1999, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 169-171.

dentów z 64 krajów, ujawniły, że Polacy wśród 10 najbardziej skorumpowanych instytucji najczęściej wymieniają: parlament, sądownictwo, policję i urzędy skarbowe. Jak pisze Maria Jarosz: „W świadomości Polaków utrwalił się obraz władzy nieuczciwej i skorumpowanej. To jej przedstawiciele, zdaniem obywateli, przechwytyją pieniądze publiczne dla swoich partii (67% wskazań), obsadzają stanowiska w bankach, radach nadzorczych, urzędach i spółkach swoimi krewnymi i znajomymi (91% wskazań), załatwiają dla nich kontrakty i zamówienia rządowe (81% wskazań) oraz oczywiście biorą łapówki (85% wskazań)”³⁷.

W codziennych stosunkach interpersonalnych i zawodowych, w kontaktach petent-urzędnik, w obrocie handlowym i gospodarczym oraz w tym podobnych relacjach nie ukształtowały się normatywne wzorce respektu dla prawa. **Instrumentalne traktowanie prawa przez elity polityczne**, zarówno rządzące, jak i będące w opozycji, **a także zła jakość samego prawa** (brak przejrzystości, niespójność, ogromna labilność, niezrozumiałość i rozmaite inne wady) **utrudniają stopniowe krystalizowanie się legalistycznej kultury prawnej.**

Funkcjonująca natomiast społeczna kultura prawna jest nasycona dużą dozą rezerwy i nieufności do prawa oficjalnego, nie wspiera go w jego pozytywnych przejawach i oddziaływaniach. W klimacie atrofii aksjologicznych podstaw prawa i moralności³⁸ łatwo dochodzi do usprawiedliwienia nepotyzmu, korupcji, klientelizmu, przestępczości, przedkładania dobra własnego nad dobro publiczne itd. „Grabież, korupcja, matactwo stają się powszechną normą. Zawsze bierze górę, nawet przestępczy, interes prywatny”³⁹.

Na mały prestiż prawa ma niewątpliwie wpływ bardzo wyraźna rozbieżność między społecznym poczuciem sprawiedli-

³⁷ M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, Warszawa 2004, Wydaw. Naukowe PWN-Institut Studiów Politycznych PAN, s. 248. Przytaczane w cytacie odsetki pochodzą z raportu CBOS *Aktualne problemy i wydarzenia*, grudzień 2003.

³⁸ Na przykład zdaniem wielu polskich przedsiębiorców: „Postępowanie współników czy kontrahentów charakteryzuje [...] nie tylko nieojaralność i nie rzetelność, ale nawet nieprzestrzeganie zwykłych zasad przyzwoitości, czy dba nia o własne dobre imię” (G. Skąpska, *Kultura prawna w procesie tworzenia wolnej gospodarki*, w: *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głąbokich prze mian*, G. Skąpska [red.], Kraków 2002, Universitas, s. 124).

³⁹ M. Jarosz, *Władza. Przywileje. Korupcja*, s. 68.

wości a tym, co prawo stanowi, i jak jest egzekwowane. Zwłaszcza łagodne wyroki dla sprawców poważnych przestępstw budzą sprzeciw w opinii publicznej. Kiedy we Wrocławiu prokurator żądała 2 lat z zawieszeniem dla ochroniarza z klubu studenckiego Taverna, który tak pobił studenta wstawiającego się za kolegą, że zrobił z niego kalekę na całe życie (między innymi usunięto mu nerkę), powszechne protesty doprowadziły do tego, że ostatecznie sprawca otrzymał karę 3 lat pozbawienia wolności, chociaż przestępstwo, które popełnił, jest zagrożone karą do 10 lat więzienia.

Długotrwały brak respektu dla prawa niewątpliwie skutkuje upowszechniającym się oportunizmem i nihilizmem prawnym, instrumentalnym traktowaniem prawa oraz dewaluacją instytucjonalnego porządku państwa.

Co należałoby zmienić?

Aby poprawić jakość prawa, powinno się doprowadzić do profesjonalizacji jego tworzenia. Jednym ze środków prowadzących do tego celu mogłaby być zmiana liczby posłów⁴⁰. Sejm jest liczniejszy niż parlamenty państw Europy Zachodniej

0 zbliżonej liczbie mieszkańców⁴¹. Gdyby jeden poseł repre

zentował (tak jak w niektórych innych państwach) 100 000-

-130 000 mieszkańców, to w sejmie powinno zasiadać około

300 posłów.

Zmniejszona liczba posłów i osób zatrudnionych przy ich obsłudze spowodowałaby znaczne oszczędności budżetowe, które mogłyby być przeznaczone na organizację i funkcjonowanie na przykład Państwowego Centrum Legislacyjnego. Ponadto każdy poseł byłby bardziej widoczny dla szerszego kręgu

⁴⁰ W I Rzeczypospolitej liczba posłów stale się zmieniała, lecz z reguły nie

przekraczała 200 (jedynie Sejm Wielki w latach 1790-1792 liczył 362 posłów).

Od czerwca 1919 roku do grudnia 1960 roku pod rządami różnych ordyna

cji wyborczych w sejmie zasiadało kolejno: 394, 444, 208, znowu 444, 425

1459 posłów Ustawa o zmianie konstytucji z 22 grudnia 1960 roku ustaliła

liczbę posłów na 460.

⁴¹ Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw de*

mokratycznych, Kraków 2004, Zakamycze, rozdz. 5: *Legislatywa*.

wyborców, bardziej musiałby się z nimi liczyć i tym samym lepiej wypełniać swoje obowiązki parlamentarne.

Możliwość nowelizacji kodeksów i ustaw przez samych posłów powinna być wydatnie ograniczona. Obecnie, jak wspominałem, wystarcza 15 podpisów posłów, by wnieść projekt zmian w prawie. Zgłaszany jest w związku z tym postulat, by liczba ta została zwiększona siedmio-, ośmiokrotnie. Warto również przypomnieć, że w wielu państwach tylko rząd może zgłaszać propozycje zmian w kodeksach. Posłowie powinni jedynie formułować ogólne dyrektywy co do niezbędnych zmian w prawie, redagowaniem natomiast przepisów powinni się zajmować eksperci legislatorzy, czyli ci, którzy znają zasady naukowej polityki prawa. Poprawie jakości prawa służyłaby także reguła stanowiąca, że ustawa nie może zmieniać kodyfikacji (podobnie jak nie może zmieniać konstytucji). Im bardziej dzięki tym i podobnym zmianom prawo zostanie uniezależnione od interesów politycznych, zarówno krótko-, jak i długofalowych, tym stopniowo będzie się stawało lepszym prawem.

Usytuowanie prokuratury jako organu podlegającego ministrowi sprawiedliwości, który jest zarazem prokuratorem generalnym, nie tylko rodzi pokusy politycznego na nią oddziaływania, lecz także takie oddziaływanie stale powoduje. Z tego być może powodu nie udało się prokuraturze wskazać sprawców zabójstwa byłego premiera PRL-u oraz komendanta policji III Rzeczypospolitej, a także sprawców wielu innych zbrodni i wielkich afer finansowych. (*Nota bene* są takie prokuratury, na przykład warszawska, częstochowska i krakowska, w których co drugie zgłaszane przestępstwo jest umarzane z powodu niewykrycia sprawców). Poza zmianą ustrojowego usytuowania prokuratury zmiany wymaga także rekrutacja kadr do pracy w tej instytucji. Obecnie ma ona cechy selekcji negatywnej, do prokuratury bowiem trafiają głównie osoby, które nie zostały przyjęte na aplikację adwokacką lub sędziowską.

Największe sądy i prokuratury powinny zostać podzielone na mniejsze jednostki, bo jak uczy doświadczenie, będą wtedy funkcjonowały sprawniej i efektywniej będą kierowane.

Starannego i pilnego rozważenia wymaga tryb powoływania na kierownicze stanowiska w sądownictwie, zwłaszcza na stanowiska prezesów sądów. Czy wyboru nie należy dokony-

wać w drodze konkursu? Czy w skład komisji konkursowej nie powinni wchodzić poza przedstawicielami samorządu zawodowego także reprezentanci Ministerstwa Sprawiedliwości i profesorowie wydziałów prawa? Sędziowie natomiast powinni być przede wszystkim odciążeni od spraw nie polegających na orzekaniu. W tym celu należy podjąć następujące działania:

- (1) maksymalnie uprościć procedury sądowe;
 - (a) powierzyć referendarzom sądowym i (lub) notariuszom rejestry, księgi wieczyste, postępowania nieprocesowe⁴², wpisy sądowe, zwolnienia z nich itp.;
 - (b) wprowadzić przedsądowy tryb rozstrzygania spraw ubezpieczeniowych;
 - (c) ustanowić sądy polubowne i rozszerzyć zakres postępowania konsyliacyjnego i mediacyjnego;
- (2) w drobnych sprawach wprowadzić procedurę uproszczoną i postępowanie jednoinstancyjne;
- (3) zaostrzyć rygory formalne i dyscyplinarne wobec adwokatów, świadków i biegłych;
- (4) zreformować procedurę uchylania immunitetu sędziom i prokuratorom (zwłaszcza gdy jest im stawiany zarzut popełnienia czynu karalnego) oraz wprowadzić możliwość rezygnacji z immunitetu;
- (5) zwalniać z kosztów sądowych tylko te osoby, których wynagrodzenie nie przekroczyło średniego wynagrodzenia ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny;
- (6) zlikwidować odrębne sądy wojskowe;
- (7) powołać sędziów śledczych, w których kompetencji byłaby decyzja o tymczasowym aresztowaniu;
- (8) wprowadzić kadencyjność nominacji na stanowiska sędziowskie i prokuratorskie;
- (9) powiększyć obsługę sądów i zwiększyć dostęp na aplikacje.

Ta ostatnia propozycja została zgłoszona w roku 2004 przez ponad 20 kancelarii prawniczych. Ich zdaniem aplikacje prowadzone przez korporacje prawnicze powinno się zastąpić rocznymi studiami

przygotowawczymi, dwuletnią praktyką zawo-

⁴² Rocznie ponad 1 000 000 spraw rozstrzyga się w postępowaniu nakazowym.

dową i egzaminem państwowym. Na to stanowisko negatywnie zareagowały korporacje prawnicze. Na przykład uczestnicy Zjazdu Naczelnej Rady Adwokackiej, który odbył się w listopadzie 2004 roku, stwierdzili w przyjętej uchwale, że ograniczenie wpływu samorządu adwokackiego na aplikację, jej przebieg i wyniki egzaminu końcowego jest zagrożeniem dla całej adwokatury i dla wymiaru sprawiedliwości. Według z gruntu odmiennego poglądu obecny ustrój niektórych zawodów prawniczych (zwłaszcza adwokatury) stanowi przeszkodę w ich rozwoju oraz w przezwyciężeniu utrwalonych dysfunkcyjności, nie sprzyja także zmianie publicznego wizerunku tych zawodów. Dlatego należy ustalić nowe, przejrzyste procedury rekrutacji aplikantów i warunki odbywania aplikacji. Świadoma potrzeby tych reform jest zwłaszcza Krajowa Rada Radców Prawnych, która wiosną 2004 roku wystąpiła z postulatem stworzenia tak zwanych pozaaplikacyjnych dróg dojścia do zawodu radcy prawnego. Doktorzy prawa, sędziowie, prokuratorzy i absolwenci prawa mający pięcioletni staż pracy w instytucjach i kancelariach prawniczych mogliby składać egzamin dopuszczający do zawodu radcy prawnego z pominięciem aplikacji⁴³. Jeśli chodzi o inny doniosły problem - przeludnienia więzień - to przede wszystkim powinna zostać rozbudowana instytucja probacji, czyli dozoru i nadzoru kuratorów sądowych nad sprawcami przestępstw. Wprawdzie probacji podlega około 447 000 dorosłych sprawców przestępstw i ponad 180 000 nieletnich, małoletnich i ich rodzin, ale jakość oddziaływań pro-bacyjnych jest niezadowolająca, kuratorzy są bowiem nadmiernie obciążeni obowiązkami⁴⁴. Aby probacja była skuteczniejsza, powinno się wydatnie zwiększyć liczbę kuratorów, a skazanych objąć opieką terapeutyczną, powinno się im zapewnić stałe miejsce zamieszkania oraz stałą pracę, co w dobie dużego bezrobocia nie jest bynajmniej łatwe.

⁴³ Zob. T. Pietryga, *Kręta droga do aplikacji*, „Gazeta Prawna”, 1 kwietnia 2004, s. 1.

⁴⁴ W 2004 roku pracowało 3656 zawodowych kuratorów (1844 kuratorów dla dorosłych i 1812 kuratorów rodzinnych). Na jednego zawodowego kuratora sądowego dla dorosłych przypadały 242 sprawy, w tym 40 dozorów własnych, a w sprawach rodzinnych jeden kurator miał 99 spraw, w tym 22 nadzory własne.

Podsumowując: jeśli III Rzeczpospolita ma zmierzać do zbudowania trwałych fundamentów instytucjonalnych ustroju li-beralno-demokratycznego, to **pierwszoplanowym zadaniem realizowanej polityki państwowej powinno być stworzenie sprawnego, nowoczesnego systemu prawnego i skuteczne egzekwowanie nakazów, zakazów i dyrektyw prawnych. Rządy prawa są bowiem warunkiem *sine qua non* ukształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Bez silnego społeczeństwa obywatelskiego decyzje i działania władzy politycznej stale będą potwierdzały prawdziwość żelaznego prawa oligarchii.**