



Data

11 lipca 2018

Autor

Marek Tatała

## Kto ceni wolność, powinien bronić praworządności w Polsce

- **Praworządność jest gwarantem wolności osobistych i wolności gospodarczej, a jej poziom w poszczególnych państwach mierzą różne organizacje.**
- **Według jednego ze wskaźników – *The Rule of Law Index* – w momencie dojścia do władzy przez PiS Polska zajmowała 12. pozycję spośród 21 badanych państw UE. Nie był to satysfakcjonujący wynik, jednak nie uprawniało to do twierdzenia, że praworządność w Polsce jest w kryzysie. Po pierwszych miesiącach urzędowania obecnej władzy, za sprawą kolejnych działań osłabiających państwo prawa, ocena Polski w kolejnej edycji tego indeksu uległa pogorszeniu.**
- ***The Rule of Law Index* pokazuje, że większość rządząca osłabiła mechanizmy ograniczenia władzy wykonawczej (rządu) przez parlament, wymiar sprawiedliwości, niezależne instytucje kontrolne i organizacje pozarządowe – i tak już oceniane w poprzednich latach gorzej niż w innych krajach.**
- **Od lat najniżej ocenianą składową indeksów praworządności lub raportów *Doing Business* jest długość postępowań przed sądami oraz ich nieuzasadniona przewlekłość. Dotychczasowe działania podjęte przez PiS nie skupiały się na poprawie tych kwestii. Przeciwnie, poprzez utrzymywanie wakatów w sądach powszechnych czy destabilizację systemu prawnego potęgowały wcześniejsze problemy.**
- **Choć postępowania sądowe w Polsce trwają dłużej niż w wielu innych krajach, szybkość działania sądownictwa nie jest jedynym kryterium oceny jakości egzekwowania prawa przez sądy. Według raportów *Doing Business* sądy w niektórych państwach, np. na Białorusi, w Azerbejdżanie lub Rosji, działają bardzo szybko, jednak niezależność wymiaru sprawiedliwości od rządzących jest tam znikoma lub zerowa<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Analiza jest zaktualizowaną wersją artykułu: M. Tatała (2018), „Freedom-Loving People Should Defend the Rule of Law in Poland”, opublikowanego w czasopiśmie 4Liberty.eu Review, No. 8, pt. „Freedom. It’s Personal”.

Praworządność to jeden z kluczowych tematów debaty publicznej w Polsce w ciągu ostatnich dwóch i pół roku, jak również ważna kwestia poruszana przez zagraniczne media i instytucje, w tym Unię Europejską. 20 grudnia 2017 roku Komisja Europejska oświadczyła, że „przez blisko dwa lata [...] wielokrotnie podejmowała starania o nawiązanie konstruktywnego dialogu z polskimi władzami w kontekście ram na rzecz praworządności. Dzisiaj jednak stwierdziła, że istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia zasady praworządności w Polsce”<sup>2</sup>.

Bez względu na ocenę decyzji Komisji, należy podkreślić, że szereg aktów prawnych opracowanych i popieranych przez Prawo i Sprawiedliwość stanowi szkodliwy demontaż zasad praworządności w Polsce.

Uwagi Komisji warto potraktować jak termometr wskazujący gorączkę. Alarmuje on o objawach choroby, której nie należy ignorować, lecz czym prędzej wyleczyć. Nie powinniśmy jednak oczekiwać, że Unia Europejska sama cofnie złe dla mieszkańców Polski decyzje rządu. Działania UE powinny być przede wszystkim bodźcem do większej mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>3</sup>.

## PiS kontra praworządność

O jakie złe działania w obszarze praworządności chodzi? Po pierwsze, w latach 2015–2016 partia rządząca przejęła polityczną kontrolę nad Trybunałem Konstytucyjnym, przekształcając go w bezwolny organ potwierdzający zgodność z konstytucją ustaw PiS i obsadzony osobami nieuprawnionymi do zasiadania w składach orzekających<sup>4</sup>. Po drugie, ustawa o ustroju sądów powszechnych upoważniła Ministra Sprawiedliwości (będącego jednocześnie Prokuratorem Generalnym, posłem i przywódcą partii politycznej) do arbitralnego odwoływania prezesów sądów i powoływania ich następców, bez obowiązkowej konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa. Po trzecie, nowa ustawa o Sądzie Najwyższym obniżyła wiek emerytalny sędziów, w wyniku czego niektórzy z nich (w tym Pierwszy Prezes SN) zostaną automatycznie przeniesieni w stan spoczynku<sup>5</sup>.

Rząd wprowadził także nadzwyczajną procedurę odwoławczą, która podważa pewność prawa, gdyż stwarza możliwość ponownego wzruszenia spraw, w których wyroki zapadły wiele lat temu. W końcu, nowa ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa umożliwia partii

---

<sup>2</sup> Komisja Europejska, Praworządność: Komisja Europejska staje w obronie niezależności sądów w Polsce, komunikat prasowy, 20 grudnia 2017 [online]. Dostępny w Internecie: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5367\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_pl.htm).

<sup>3</sup> Zobacz także M. Tatała, The EU Invokes Article 7 Against Poland, But Only Poles Can Defend Their Liberty [online], 2018. Dostępny w Internecie: <https://acton.org/publications/transatlantic/2018/01/05/eu-invokesarticle-7-against-poland-only-poles-can-defend>.

<sup>4</sup> Patrz: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, The Constitutional Crisis In Poland 2015 – 2016 [online], 2016. Dostępny w Internecie: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFHR-The-constitutional-crisis-in-Poland-2015-2016.pdf>.

<sup>5</sup> Patrz: raporty Komisji Weneckiej na temat Polski [online], w szczególności Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017). Dostępne w Internecie: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>.

rzządzającej kontrolowanie składu instytucji powołanej do ochrony sądów i sędziów przed politykami. Nowa KRS została uformowana przez większość parlamentarną, którą dysponuje PiS, przy współpracy klubu Kukiz'15. Sam proces był słusznie bojkotowany przez prawie wszystkie partie opozycyjne, które uważają go za niekonstytucyjny<sup>6</sup>. Do dziś, pomimo haseł o większej przejrzystości głoszonych przez niektórych polityków PiS, nie znamy nazwisk sędziów, którzy podpisali się pod zgłoszeniami osób kandydujących do nowej KRS<sup>7</sup>.

Wszystkie te zmiany prawne, szczegółowo przeanalizowane na przykład przez Komisję Wenecką, naruszają niezależność sądownictwa i znacząco osłabiają poziom praworządności w Polsce. Niniejszy artykuł pokrótce omawia, dlaczego praworządność jest ważna dla wolności i wzrostu dobrobytu oraz jak mierzy się jej poziom przy użyciu niektórych popularnych wskaźników. Przedstawiono też pomiar stanu praworządności w Polsce i wpływ, jaki wywarła na niego polityka PiS. Na koniec artykuł przedstawia rzeczywiste słabości wskazywane w ocenach praworządności w Polsce, pomijane przez partię rządzącą, której działania, zamiast naprawić, dodatkowo pogorszyły sytuację. Według różnych wskaźników jeszcze przed objęciem władzy przez PiS problemy ze zbyt niskim poziomem praworządności niekoniecznie dotyczyły wyłącznie wymiaru sprawiedliwości i jakości pracy sędziów. Nawet tam, gdzie wymiar sprawiedliwości rzeczywiście nie działał tak, jak należy, dotychczasowe posunięcia rządzących nie odpowiadają na żadne realne problemy, a zatem nie mogą być uznane za reformę wymiaru sprawiedliwości nakierowaną na wzmocnienie rządów prawa w Polsce.

## Dlaczego praworządność jest ważna?

Praworządność jest, jak podkreślił Fred McMahon z Fraser Institute w przedmowie do najnowszego wydania indeksu wolności człowieka – *Human Freedom Index*, „podstawowym strażnikiem wolności”<sup>8</sup>. Rządy prawa są ważnym elementem trwałej demokracji, w której szanuje się prawa polityczne i swobody obywatelskie, a uprawnienia władzy są ograniczone (ang. *limited government*). Jak podkreślił F.A. Hayek, „rządy prawa zakładają zatem ograniczenie zakresu prawodawstwa do tego rodzaju przepisów ogólnych, które są znane jako prawo formalne i wykluczają tworzenie prawa ze względu na konkretnych ludzi, lub zezwalającego komukolwiek na użycie państwowych środków przymusu dla takiego zróżnicowanego ich traktowania”<sup>9</sup>.

Co więcej, autorzy *Human Freedom Index* podkreślili, że rządy prawa są nierozzerwalnie związane z kwestiami bezpieczeństwa. Zgodnie ze sformułowaniem Johna Locke'a: „Celem prawa nie jest znoszenie i ograniczanie, lecz zachowanie i powiększanie wolności. Stąd też do wszystkich istot zdolnych do podlegania prawu odnosi się zasada: gdzie nie ma prawa, nie ma wolności. Wolność bowiem sprowadza się do niezależności od przymusu i gwałtu ze

---

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> P. Wachowicz, „Komunikat FOR 7/2018: Jawność wyboru sędziów do nowej KRS: rozdział drugi, <https://for.org.pl/pl/a/5915.komunikat-7/2018-jawnosc-wyboru-sedziow-do-nowej-krs-rozdzial-drugi>

<sup>8</sup> I. Vásquez i T. Porčnik, *The Human Freedom Index 2017*, Cato Institute, Fraser Institute i Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 2017, s.3.

<sup>9</sup> F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Abingdon: Routledge, 1944, p. 87. Cyt. za wyd. polskim Droga do zniewolenia. ARCANA 2003, tłum. K. Gurba i in., s. 98.

strony innych. Nie jest to możliwe tam, gdzie nie ma prawa”<sup>10</sup>. Potrzebujemy zatem rządów prawa, aby zagwarantować i zabezpieczyć wolność jednostki.

Nic więc dziwnego, że tak ważną z perspektywy ludzkiego życia koncepcję, jak rządy prawa, mierzą różne wskaźniki, które pozwalają lepiej zrozumieć, na czym opiera się dobrobyt człowieka. Miary te znacznie ułatwiają analizę porównawczą i formułowanie zaleceń dla polityki publicznej. Praworządność jest też ważnym komponentem innych wskaźników, mierzących wolność gospodarczą (publikowanych np. przez Fraser Institute i Heritage Foundation), wolność osobistą (np. indeks wolności osobistej w ramach *Human Freedom Index*), jakość rządu (np. światowe wskaźniki jakości rządu *Worldwide Governance Indicators* opracowywane przez Bank Światowy), prawa polityczne i swobody obywatelskie (publikowane np. przez Freedom House).

Same wskaźniki praworządności składają się zazwyczaj z wielu elementów składowych. Miara praworządności, opracowana przez World Justice Project, składa się z 44 komponentów pogrupowanych w 8 kategorii, np. ograniczenia władzy państwowej, porządek i bezpieczeństwo, sądownictwo cywilne i karne<sup>11</sup>. Natomiast wskaźnik swobód obywatelskich publikowany przez Freedom House obejmuje praworządność, na którą składają się cztery kategorie: niezależne sądownictwo, należyte rozpoznawanie spraw cywilnych i karnych, ochrona przed nieuprawnionym użyciem siły i równe traktowanie przez prawo<sup>12</sup>.

## Miary praworządności w Polsce a wolność osobista

W 2015 roku PiS wygrał wybory parlamentarne i prezydenckie w Polsce, przejmując w połowie listopada kontrolę polityczną nad władzą ustawodawczą i wykonawczą. Dla lepszej diagnozy stanu zastanego przez Prawo i Sprawiedliwość po ośmiu latach rządów poprzedniej koalicji, kierowanej przez Platformę Obywatelską, konieczne jest zmierzenie, jaki był stan praworządności, zanim PiS zaczął wprowadzać swoje projekty<sup>13</sup>. Do tej diagnozy używamy wskaźnika praworządności – *Rule of Law Index* – World Justice Project z 2016 roku, a nie jego najnowszej edycji z lat 2017-2018<sup>14</sup>. Jak już wspominaliśmy, to bardzo złożony indeks, stosowany także przez autorów innych miar, np. wskaźnika wolności człowieka *Human Freedom Index*. W edycji 2016 Polska zajęła 12. miejsce na 21 państw członkowskich Unii Europejskiej (Rysunek 1) z wynikiem 0,71, nieco poniżej średniej UE (0,73), 15. miejsce wśród krajów UE, EFTA i Ameryki Północnej oraz 22. miejsce w rankingu globalnym. To nie był stan satysfakcjonujący i istniało duże pole do poprawy. Niemniej nie było też podstaw, by mówić o kryzysie praworządności przed dojściem PiS do władzy<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> J. Locke, *Two Treatises of Civil Government*, Nowy Jork: Barnes and Noble Books (1689), sekcja 57, s.32. Cyt. za wyd. polskim *Dwa traktaty o rządzie*, PWN 1971, tłum. Zbigniew Rau, str. 201.

<sup>11</sup> Zobacz: World Justice Project [online]. Dostępny w Internecie: <https://worldjusticeproject.org/>.

<sup>12</sup> Zobacz: *Freedom in the World* (2018). Dostępny w Internecie:

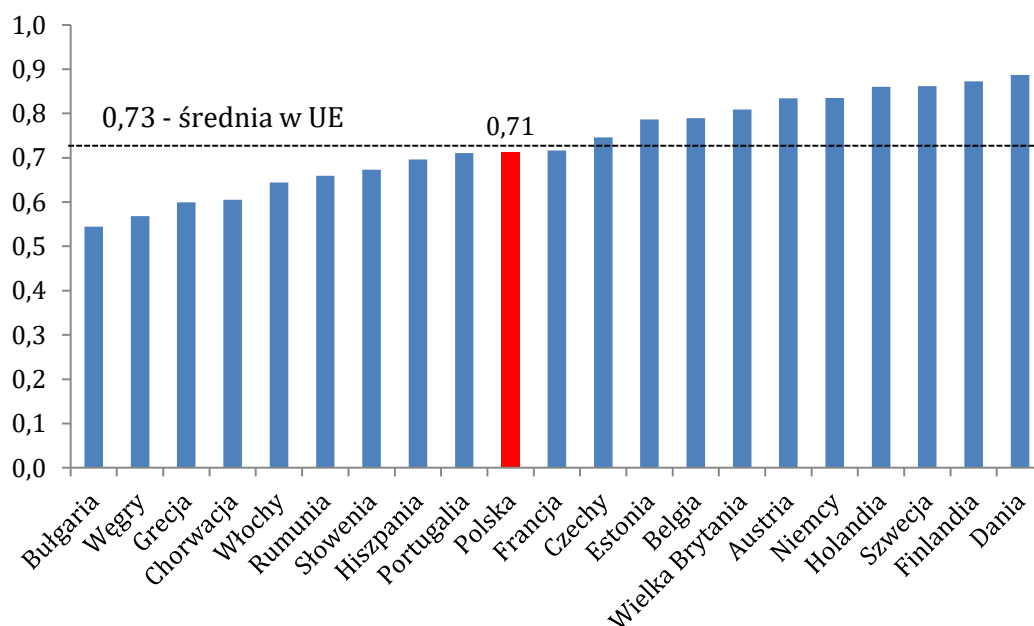
<https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018>.

<sup>13</sup> Pierwsze działania związane z przejściem polskiego Trybunału Konstytucyjnego rozpoczęły się tuż po utworzeniu rządu PiS, ale to nie powinno mieć znaczącego wpływu na większość pomiarów przeprowadzonych w 2015 r. i na początku 2016 r.

<sup>14</sup> Zobacz: *World Justice Project* (2016) [online]. Dostępny w Internecie:

<https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016>

<sup>15</sup> Tylko 21 z 28 państw członkowskich UE jest uwzględnionych w Indeksie Praworządności. Wyniki dotyczące krajów takich jak Litwa, Łotwa i Słowacja nie są znane, co utrudnia porównania regionalne.



Rysunek 1. Indeks praworządności – *Rule of Law Index 2016* – w krajach UE. Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project.

Analizując składniki wskaźnika praworządności *Rule of Law Index 2016*, zwłaszcza tam, gdzie wyniki Polski odbiegają od średniej UE, możemy wyciągnąć kilka istotnych wniosków. Największym problemem wymiaru sprawiedliwości (zwłaszcza w sprawach cywilnych) jest nieuzasadniona przewlekłość postępowań (Tabela 1). Ta konkluzja pasuje także do innych danych (jak np. raporty o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej *Doing Business*). Dotychczasowe działania podjęte przez rząd PiS nie skupiały się na poprawie szybkości postępowań, a wręcz przeciwnie, poprzez utrzymywanie wakatów w sądach powszechnych, potęgowały wcześniejsze problemy.

Na wartość wskaźnika w Polsce negatywnie wpłynęła również jakość i szybkość postępowań administracyjnych, a metodologia raportu World Justice Project sugeruje, że problem leżał po stronie administracji samorządowej i rządowej, a nie sędziów i sądów – czy to administracyjnych, czy powszechnych. Ponadto, dostępność i jawność przepisów oraz danych rządowych w Polsce była gorsza od średniej dla UE. Za ten stan rzeczy trudno jest winić sędziów.

Trzy składowe wskaźnika praworządności w 2016 roku<sup>16</sup>, w których Polska uplasowała się nisko tle unijnej średniej, dotyczą ograniczania uprawnień władzy wykonawczej (rządu). Według badanego indeksu te uprawnienia nie były skutecznie ograniczane ani przez prawodawstwo, ani przez wymiar sprawiedliwości, czy przez niezależne organy kontrolne (składowe 1.1, 1.2 i 1.3 w Tabeli 1). To wyraźny sygnał, że politycy powinni wzmocnić podział władz (ang. *separation of powers*) oraz mechanizmy kontroli i równowagi władzy (ang. *checks and balances*) w Polsce, zamiast je osłabiać i demontować. Rządząca partia wybrała jednak tę drugą drogę, zwiększając podległość władzy sędziowskiej rządowi i znacznie

<sup>16</sup> Zobacz: World Justice Project (2016) [online]. Dostępny w Internecie: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rulelaw-index/wjp-rule-law-index-2016>.

ograniczając możliwość niezależnej kontroli władzy wykonawczej przez inne instytucje publiczne, które trafiły pod kontrolę nominatów PiS<sup>17</sup>.

Podsumowując, trudno jest winić polskich sędziów i wymiar sprawiedliwości za dość słabe wyniki w wielu omawianych obszarach. Nawet gdyby uzasadnione było zarzucanie sędziom niewłaściwego działania w ramach procedur zaprojektowanych przez polityków (skutkującego np. przewlekłością w sprawach cywilnych), to nadal nie stanowi to powodu do osłabiania niezależności sądownictwa, zwłaszcza że skuteczność potrzebnych ograniczeń władzy wykonawczej (rządu) w Polsce była jeszcze przed rządami PiS oceniana gorzej od średniej dla UE (Tabela 1).

Podkategorie indeksu praworządności (edycja 2016)	Punkty	Różnica pomiędzy wynikiem Polski i średnią w UE
7.5 Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych nie podlega nieuzasadnionemu opóźnieniu	0,34	-0,20
4.5 Swoboda wyznania i religii jest skutecznie gwarantowana	0,64	-0,15
6.4 W postępowaniu administracyjnym przestrzegane są odpowiednie procedury	0,51	-0,13
1.1 Władza wykonawcza rządu jest skutecznie ograniczana przez władzę ustawodawczą	0,61	-0,12
6.3 Działania administracji prowadzone są bez nieuzasadnionej zwłoki	0,54	-0,09
3.1 Dostępność i przejrzystość ustaw i danych rządowych	0,61	-0,09
1.2 Skuteczne ograniczenia władz rządowych przez wymiar sprawiedliwości	0,62	-0,09
1.3 Skuteczne ograniczenia władz rządowych przez niezależne organy kontrolne	0,64	-0,08

Tabela 1. Porównanie wyniku Polski dla wybranych składowych indeksu praworządności (*Rule of Law Index*) w edycji 2016 ze średnią dla krajów UE. Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project.

Interesujące jest również to, jak i dlaczego wynik Polski w najnowszej edycji wskaźnika praworządności (*Rule of Law Index*) za lata 2017–18 (0,67) pogorszył się w porównaniu z analizowaną powyżej edycją 2016 (0,71). Wpłynęły na to działania PiS i wytworzony przez nie klimat polityczny. Mogły przyczynić się też do tego działania mediów publicznych, w których sędziowie, organizacje pozarządowe i partie opozycyjne były często bezpodstawnie przedstawiane w złym świetle. Z powodu rządów PiS w najnowszym wydaniu indeksu praworządności pogorszeniu uległy wyniki dla 38 z 44 składowych. Ocena wzrosła, choć nieznacznie, o 0,1, jedynie w dwóch omawianych składowych z Tabeli 1 pokazującej różnice

<sup>17</sup> Lista instytucji obejmuje różne organy regulacyjne i agencje, instytucje nadzorujące media oraz kluczowe stanowiska w służbie cywilnej. Oszacowanie skali tych zmian przez FOR (2018): <https://for.org.pl/publikacje/raport-for-partia-w-panstwiebezprecedensowa-wymiana-kadr-w-administracji-rzadowej-i-jej-legislacyjne-podstawy>.

między oceną Polski a średnią dla UE (czyli stan rządów prawa w perspektywie porównawczej). Tabela 2 pokazuje 11 składowych, w których doszło do największego spadku pomiędzy edycją 2016 a edycją 2017–2018 indeksu praworządności,

Podkategorie indeksu praworządności	edycja 2017-18	edycja 2016	Zmiana
8.6 System karny jest wolny od niewłaściwego wpływu rządu	0,59	0,80	-0,20
4.2 Prawo do życia i bezpieczeństwa jest skutecznie zagwarantowane	0,72	0,88	-0,16
8.3 System sankcji skutecznie ogranicza zachowania przestępcze	0,58	0,71	-0,12
4.6 Skutecznie zapewniona jest wolność od arbitralnej ingerencji w prywatność	0,61	0,73	-0,12
7.4 Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych jest wolny od niewłaściwych wpływów rządu	0,59	0,70	-0,11
4.7 Skutecznie zapewniona jest swoboda zgromadzeń i stowarzyszeń	0,64	0,75	-0,11
3.4 Mechanizmy składania skarg	0,72	0,82	-0,10
1.5 Władza wykonawcza (rząd) podlega kontroli organizacji pozarządowych	0,63	0,72	-0,09
4.4 Skutecznie zapewniona jest swoboda wypowiedzi i wyrażania opinii	0,63	0,72	-0,09
3.2 Prawo do informacji	0,66	0,75	-0,09
3.3 Udział w życiu obywatelskim	0,63	0,72	-0,09

Tabela 2. Składowe indeksu praworządności, które pogorszyły się pomiędzy edycjami 2016 i 2017–2018. Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project.

Po pierwsze, rządy PiS przyczyniły się do narastającego wśród ekspertów przekonania o niewłaściwym wpływie rządu na wymiar sprawiedliwości, jeszcze przed wejściem w życie ustaw o Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa na początku 2018 roku. Co ważne, minister sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, który otrzymał prawo do arbitralnego odwoływania prezesów sądów i powoływania ich następców, jest jednocześnie Prokuratorem Generalnym (którego uprawnienia do kontrolowania organów ścigania zostały znacznie zwiększone<sup>18</sup>), posłem i liderem partii politycznej Solidarna Polska (działającej w ramach większości parlamentarnej PiS). W konsekwencji wzrosło upolitycznienie i wpływ rządu na wymiar sprawiedliwości. Może to być jedno z wyjaśnień, dlaczego prawo do życia i bezpieczeństwa danej osoby nie jest już uważane za gwarantowane tak silnie jak w przeszłości (patrz podpunkt 4.2 w Tabeli 2).

Po drugie, indeks praworządności z edycji 2017–2018 wskazuje również, w jaki sposób inne posunięcia PiS, niezwiązane bezpośrednio z wymiarem sprawiedliwości, przyczyniły się do pogorszenia wyniku Polski. Nowe ograniczenia wolności zgromadzeń pozwoliły rządzącej partii zdobyć monopol na organizowanie zgromadzeń w określonych na stałe miejscach i

<sup>18</sup> Rada Europy, *Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office, as amended, adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session, 8-9 December 2017* [online]. Dostępne w Internecie: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD\(2017\)028-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDLAD(2017)028-e).

terminach<sup>19</sup>. Nowe prawo o policji<sup>20</sup> i tzw. ustawodawstwo antyterrorystyczne<sup>21</sup> – ułatwiające rządowi podsłuchiwanie rozmów, śledzenie komputerów i blokowanie działań w Internecie – doprowadziły do spadku wyniku w zakresie wolności od arbitralnej ingerencji w prywatność. Pogorszenie oceny w kategorii wolność słowa też można tłumaczyć klimatem politycznym, działaniami mediów publicznych oraz atakami na prywatne media, przeprowadzonymi przez przedstawicieli partii rządzącej<sup>22</sup>. Co więcej, zgodnie z indeksem praworządności z 2016 roku, działania władzy wykonawczej (rządu) nie były skutecznie ograniczane ani przez parlament, ani przez wymiar sprawiedliwości, ani też przez inne niezależne instytucje kontrolne. W edycji 2017–2018 pogorszyła się też ocena możliwości kontroli władzy wykonawczej (rządu) przez organizacje pozarządowe.

Wszystkie te negatywne zmiany przyczyniły się do niższej oceny rządów prawa we wskaźniku *Human Freedom Index 2017* (w zakresie wolności osobistej), gdyż miarę tę oparto na najnowszej edycji indeksu praworządności (*Rule of Law Index*) autorstwa World Justice Project.

## Rządy prawa a wolność gospodarcza

Praworządność jest ważna dla ochrony nie tylko wolności osobistej, lecz także wolności gospodarczej. Dlatego oceny rządów prawa stanowią komponent najważniejszych indeksów, takich jak indeks wolności gospodarczej (*Economic Freedom of the World*), publikowany przez Fraser Institute (wykorzystany również w *Human Freedom Index*), i indeks wolności gospodarczej Heritage Foundation. Pomiar rządów prawa z perspektywy gospodarczej koncentruje się zazwyczaj na ochronie praw własności, niezależności sądownictwa oraz efektywności egzekwowania prawa przez sądy (zwykle chodzi o szybkość i koszty). Co więcej, badania opierają się zwykle na dwóch źródłach: raportach *Global Competitiveness Reports* (Światowego Forum Ekonomicznego – World Economic Forum) i raportach *Doing Business* (sporządzanych przez Bank Światowy). Według tych miar praworządność była jednym z najniższych elementów w ogólnej ocenie wolności gospodarczej w Polsce. Aby lepiej zrozumieć, dlaczego rządy prawa zostały ocenione w Polsce w ten sposób, najpierw przyjrzyjmy się najnowszemu indeksowi wolności gospodarczej Fraser Institute (dane na koniec 2015 roku). W szczególności, w zakresie systemu prawnego i praw majątkowych, Polska uzyskała najniższe wyniki pod względem: 1) niezawisłości sędziów, 2) sądowego egzekwowania umów, 3) niezależności sądownictwa, 4) rzetelności policji oraz 5) ochrony praw własności (Tabela 3).

<sup>19</sup> Patrz Amnesty International, *Polska 2017/2018*, 2018 [online]. Dostępny w Internecie: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/poland/report-poland/>.

<sup>20</sup> Rada Europy, *Opinia w sprawie ustawy z 15 stycznia 2016 r. O zmianie ustawy o policji i niektórych innych ustaw, przyjętej przez Komisję Wenecką na 107. sesji plenarnej*.

<sup>21</sup> Panoptykon *Polska przyjęła kontrowersyjne prawo antyterrorystyczne*, 2017 [online]. Dostępny w Internecie: <https://en.panoptykon.org/articles/poland-adopted-controversial-anti-terrorism-law>.

<sup>22</sup> Zobacz Freedom House *Pluralism under Attack - The Assault on Press Freedom in Poland*, 2017 [online]. Dostępny w Internecie: <https://freedomhouse.org/article/new-report-pluralism-under-attack-assault-press-freedom-poland>.



System prawny i pewność prawa własności – składowe subindeksu	Ocena Polski	Najwyższa ocena w rankingu	Pozycja PL w rankingu (159 krajów)	Źródło
Niezawistość sądownictwa	4,59	Finlandia (9,57)	85	GCR*
Niezawistość sędziów	3,73	Szwajcaria (8,00)	95	GCR
Zabezpieczenie praw własności	5,39	Szwajcaria (9,15)	76	GCR
Ingerencja militarna w prawo i politykę	10,00	26 krajów (10,00)	1	PRS Group
Integralność systemu prawnego	7,50	9 krajów (10,00)	38	PRS Group
Prawne egzekwowanie umów	4,12	Norwegia (7,75)	84	Doing Business
Prawne ograniczenia sprzedaży własności	9,28	Gruzja (9,98)	18	Doing Business
Wiarygodność policji	5,15	Finlandia (9,65)	88	GCR
Wpływ przestępczości na koszty działalności gospodarczej	6,71	ZEA (9,06)	51	GCR
<b>System prawny i prawa własności</b>	<b>5,79</b>	<b>Finlandia (8,88)</b>	<b>51</b>	

Tabela 3. Składowe subindeksu „System prawny i pewność prawa własności” w ramach indeksu wolności gospodarczej. Źródło opracowanie własne na podstawie Fraser Institute

\* GCR = Global Competitiveness Reports

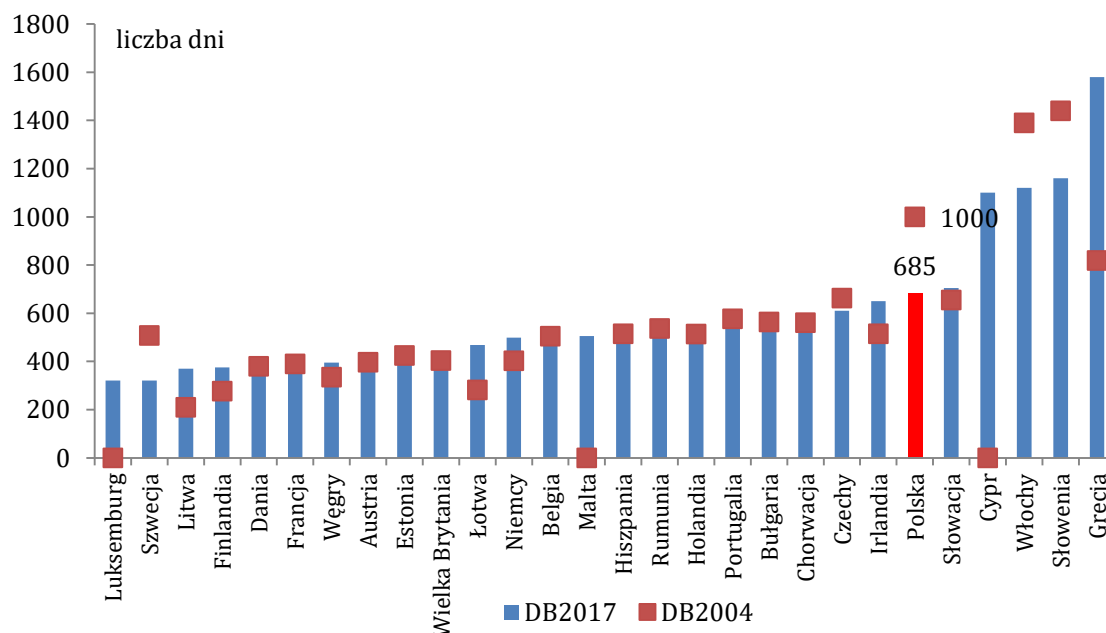
Cztery komponenty wymienione w Tabeli 3 oparte są na *Global Competitiveness Report (GCR)* i badaniu opinii wśród osób na stanowiskach kierowniczych (*Executive Opinion Survey*), obejmującym około 200 odpowiedzi z Polski<sup>23</sup>. Dwie rundy ankiet, którymi posłużył się Fraser Institute do ustalenia wyników w rankingu wolności gospodarczej, przeprowadzono w latach 2015 i 2016. Wyniki wszystkich czterech składowych indeksu były gorsze niż w poprzedniej edycji. Kwestią otwartą jest to, w jakim stopniu na opinie zarządzających przedsiębiorstwami wpłynął sukces polityczny PiS w 2015 roku oraz pierwsze kroki podjęte po utworzeniu rządu (np. przejęcie kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym).

Z ankiet *GCR* wynikają dwa dalsze spostrzeżenia na temat praworządności w Polsce. Po pierwsze, realnym problemem w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości są przede wszystkim długotrwałość postępowań i niepotrzebne opóźnienia (to sugeruje również omówiony wcześniej indeks praworządności i raporty *Doing Business*). Jednak w ankiecie w ramach *GCR* brakuje pytań na temat sprawności działania sądów, a zatem negatywne opinie na temat efektywności postępowań mogą być w pewnym stopniu wyrażone w innych pytaniach dotyczących sądów, np. tych na temat niezawistości sędziów i niezależności sądów.

<sup>23</sup> Więcej informacji na ten temat można znaleźć w: *The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community*, [W:] *Global Competitiveness Report 2016-17*, 2016, rozdz. 1.3, s. 77-88, [online]. Dostępny w Internecie: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf).

Po drugie, wszystkie powyższe pytania z *GCR* są częścią ogólnej oceny instytucji danego kraju. W ostatnich edycjach Polska wypadła najgorzej w zakresie zaufania do polityków, stronnictwa w decyzjach urzędników państwowych i obciążenia państwowymi regulacjami. Ponownie ma to niewielki bezpośredni związek z wymiarem sprawiedliwości w Polsce, a rząd PiS dodatkowo pogorsza sytuację poprzez wprowadzenie nowych regulacji, niestabilną politykę, nepotyzm i zatrudnianie osób związanych z partią rządzącą w instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach państwowych.

Jedną ze składowych, w których Polska uzyskała najniższe oceny w rankingu wolności gospodarczej Fraser Institute, czyli sądowe egzekwowanie umów, pochodzi z raportu *Doing Business*. Wynik tej składowej opiera się na czasie (w dniach) i kosztach (jako odsetek wartości przedmiotu sporu) potrzebnych do rozstrzygnięcia sporu handlowego na drodze sądowej<sup>24</sup>. W przypadku Polski największy problem stanowi czas rozstrzygnięcia sporu. Patrząc z perspektywy porównawczej, tylko pięć krajów w Unii Europejskiej jest ocenionych gorzej (Słowacja, Cypr, Włochy, Słowenia i Grecja). Niemniej od pierwszej edycji raportu *Doing Business* Polska poczyniła ogromny postęp w tej dziedzinie (Wykres 2). W innych miernikach, np. w raportach CEPEJ (według którego w 2014 roku średni czas załatwiania sądowych spraw cywilnych i handlowych pierwszej instancji wynosił 203 dni, przy czym średnia w państwach Rady Europy wynosiła 237 dni<sup>25</sup>) oraz w „Tablicach wyników wymiaru sprawiedliwości” przygotowanych przez Komisję Europejską<sup>26</sup> Polska plasuje się zwykle w pobliżu lub powyżej średniej dla UE. Wskazuje to – patrząc ponownie z perspektywy porównawczej – że należy uznać za przesadne stwierdzenie, że Polska ma dramatyczne problemy albo że przechodziła przez kryzys w obszarze długości trwania spraw sądowych.



Rysunek 2. Liczba dni potrzebna do sądowego wyegzekwowania kontraktu (z ang. *enforcing contracts*). Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów *Doing Business* Banku Światowego.

<sup>24</sup> *Doing Business Methodology*, 2018 [on line]. Dostępny w Internecie:

<http://www.doingbusiness.org/methodology>.

<sup>25</sup> CEPEJ *European Judicial Systems Efficiency and Quality Of Justice*, s. 195.

<sup>26</sup> Komisja Europejska *EU Justice Scoreboard* [online], 2017, s. 7-8. Dostępne w Internecie:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2017_en.pdf)

Pamiętajmy też, że czas i koszt rozwiązania sporu handlowego na drodze sądowej zależą nie tylko od działań samych sędziów i sądów (Tabela 4). Oparte na dowodach reformy wymiaru sprawiedliwości powinny uwzględniać pełny obraz sytuacji, a zmiany wprowadzone do tej pory przez PiS w ogóle tego nie robią.

<b>Czas (dni)</b>	685
Składanie i obsługa pozwu	60
Proces i wyrok	480
Egzekwowanie orzeczenia	145
Koszt (% wartości roszczenia)	19,4
Opłaty za zastępców procesowych	12
Opłaty sądowe	5,4
Opłaty za egzekucję	2

Tabela 4. Komponenty kategorii „Egzekwowanie kontraktów” dla Polski w raporcie *Doing Business 2018*.

Ponadto, choć postępowania sądowe w Polsce trwają stosunkowo długo, szybkość działania sądownictwa nie jest jedynym kryterium oceny egzekwowania prawa przez sądy. Według raportów *Doing Business* sądy w niektórych państwach, na przykład na Białorusi, w Azerbejdżanie lub Rosji, działają bardzo szybko, jednak niezależność wymiaru sprawiedliwości od rządzących jest tam znikoma lub zerowa. Kraje te zdecydowanie nie powinny stanowić dla nas wzorców poszanowania praworządności.

Podsumowując, dokładniejsza analiza *Global Competitiveness Report (GCR)* i raportów *Doing Business* pozwala na lepsze zrozumienie słabszych obszarów w ocenie praworządności w Polsce. Wyniki z tych dwóch raportów mają wpływ na raporty indeksów wolności gospodarczej Fraser Institute i Heritage Foundation oraz na indeks wolności człowieka (*Human Freedom Index*), o którym pisaliśmy już wcześniej. W ostatniej edycji indeksu wolności gospodarczej Heritage Foundation stwierdza się, że w Polsce „sądownictwo jest niezależne, ale powolne w działaniu, a niekiedy poddane presji politycznej. System sądowniczy pozostaje uciążliwy, źle zarządzany i nieadekwatnie obsadzony personelem”<sup>27</sup>. Po pierwsze, ta obserwacja potwierdza, że problemem wymiaru sprawiedliwości, który nigdy nie został poważnie potraktowany przez Prawo i Sprawiedliwość, jest sprawność jego funkcjonowania, a nie niezależność. Po drugie, polityka PiS w obszarze sądownictwa sprawia, że wywieranie presji politycznej na tę władzę będzie znacznie łatwiejsze i częstsze, co w konsekwencji znacząco osłabi praworządność w Polsce, zamiast wzmocnić ten ważny filar wolności osobistych i gospodarczych.

<sup>27</sup> 2018 Index of Economic Freedom *Poland* [online], 2018. Dostępne w Internecie: <https://www.heritage.org/index/country/poland>

## Przyszłość praworządności w Polsce

Polki i Polacy mają rację, broniąc rządów prawa przed atakami PiS<sup>28</sup>. Prawdą pozostaje to, że według wielu wskaźników poziom praworządności w momencie utworzenia rządu PiS nie był ani doskonały, ani dramatycznie niski. Co więcej, partia rządząca nigdy nie przedstawiła wiarygodnej i opartej na dowodach diagnozy rzeczywistych problemów wymiaru sprawiedliwości wraz z planem reform, który wynikałby z takiej analizy. Na przykład, jak pokazano w tym artykule, kluczowym problemem jest sprawność działania wymiaru sprawiedliwości, a nie brak niezależności sądownictwa. Jak dotychczas partia rządząca nie zajęła się tym problemem, a niektóre z działań czy zaniechań (np. nieobsadzenie wakatów w sądach) jeszcze bardziej pogorszyły sytuację.

Praworządność jest ważna dla wolności osobistych i wolności gospodarczej, dlatego też obszary te zostały zdefiniowane i zmierzone przez różne organizacje i zestawione w ramach *Human Freedom Index*. Poza tym nie wszystkie aspekty rządów prawa są powiązane z systemem wymiaru sprawiedliwości. W istocie indeks praworządności (*Rule of Law Index*) pokazuje, że jedną ze słabości, którym należy zaradzić, jest brak skutecznych mechanizmów ograniczania władzy wykonawczej (rządu) przez władzę ustawodawczą (parlament), wymiar sprawiedliwości, niezależne instytucje kontrole i organizacje pozarządowe. Działania PiS doprowadziły do osłabienia tych mechanizmów.

Ponadto, praworządność jest niezbędna dla istnienia trwałej konstytucyjnej demokracji. Jak stwierdzono w *Deklaracji na rzecz demokracji w Europie Środkowej i Wschodniej*<sup>29</sup>, jeden z poważnych problemów regionalnych można określić jako „brak niezależności i – odpowiedzialności kluczowych instytucji politycznych, w tym sądownictwa, który może prowadzić do nadużycia władzy i korupcji”. Polityka PiS (w tym ustawa o sądach powszechnych z 2017 roku oraz nowe przepisy dotyczące Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa) niewątpliwie sprawi, że ten problem stanie się jeszcze bardziej jaskrawy.

Z tego powodu jest dziś w Polsce potrzebna szeroka koalicja na rzecz praworządności, utworzona przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorców czy partie polityczne. Po pierwsze, tematyka rządów prawa powinna być platformą współpracy dla głównych partii opozycyjnych, w tym partii pozaparlamentarnych. Po drugie, wokół problemów związanych z praworządnością integrować się powinny również różne organizacje pozarządowe – mające często bardzo różne wizje i misje, ale wyznaczające sobie wspólne cel w tym jednym ważnym obszarze. Po trzecie, wśród przedsiębiorców powinno wzrosnąć zainteresowanie naruszeniami zasad państwa prawa, gdyż jest to ważne dla wolności gospodarczej i warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Jako alternatywę dla polityki PiS należy opracować i przedłożyć oparte na dowodach rzetelne plany reform wymiaru sprawiedliwości. To prawda, że w sondażach opinii publicznej wiele osób wyraża niezadowolenie z obecnego stanu sądownictwa<sup>30</sup>. Nie oznacza to jednak automatycznie masowego poparcia dla antydemokratycznych i naruszających rządy prawa

<sup>28</sup> Zobacz także M. Tatała *Democracy and Rule of Law in Poland: U.S. Helsinki Commission Briefing* [online], 2017 [w:] 4liberty.eu. Dostępne w Internecie: <http://4liberty.eu/democracy-and-rule-of-law-in-poland-u-s-helsinki-commission-briefing/>

<sup>29</sup> Pełny tekst Deklaracji jest dostępny w Internecie: <http://democracyontheline.org/>

<sup>30</sup> Np. CBOS [online], 2017. Dostępny w Internecie: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K\\_112\\_17.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_112_17.PDF)



zmian autorstwa PiS. Oprócz zaproponowania rozwiązań alternatywnych potrzebna jest również znacznie lepsza komunikacja – zarówno na temat wymiaru sprawiedliwości (w celu informowania społeczeństwa polskiego, czyli klientów sądów, o ich pracy), jak i ogólnie na temat praworządności (aby pokazać wyborcom, jak ważny jest to temat). Koncepcja rządów prawa powinna być silniej osadzona w ludzkich umysłach i sercach, ponieważ obrona praworządności jest niezwykle ważna dla przyszłości wolności i demokracji w Polsce.



## Forum Obywatelskiego Rozwoju

**FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.**

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

### Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR  
tel. 500 494 173  
e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORA



**Marek Tatała**  
Wiceprezes Zarządu FOR  
e-mail: [marek.tatala@for.org.pl](mailto:marek.tatala@for.org.pl)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11  
e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)  
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR