

Ocena bezpieczeństwa w Polsce w latach 1989-2009 [w:] J. Kochanowski, M. Kuruś (red.) Quo vadis Polonia. W drodze do demokratycznego państwa prawa. Polska 1989-2009. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2010, s. 179-190.

Jacek Czabański

Ocena bezpieczeństwa w Polsce w latach 1989–2009

Abstrakt:

Odzyskanie w 1989 r. przez Polskę niepodległości wiązało się z szeregiem zmian o charakterze ustrojowym. Przejście z systemu autorytarnego do demokratycznego wiązało się jednocześnie z gwałtownym wzrostem przestępczości, któremu instytucje III RP nie były w stanie przeciwdziałać. Wzrostowi przestępczości towarzyszyło łagodzenie prawa karnego, czyniąc polski system prawny jednym z najłagodniejszych w Europie. Coraz wyższy poziom przestępczości powodował, że Polacy mieli coraz bardziej negatywną opinię o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Dopiero lata 2005-2007 przyniosły wzrost poczucia bezpieczeństwa oraz poprawę ocen działalności sądów i prokuratur. Pomimo tego, w ogólnej społecznej ocenie transformacji, właśnie strefa przeciwdziałania przestępczości jest oceniana najgorzej, a zdaniem większości Polaków w tej sferze III RP przyniosła pogorszenie stanu rzeczy. Postulat reformy wymiaru sprawiedliwości i odzyskania zaufania społecznego pozostaje więc aktualny.

1. Wstęp

Okres transformacji w Polsce przełomu lat 80-tych i 90-tych całkowicie zmienił ustrój Polski. Wprawdzie Polska Rzeczpospolita Ludowa w swoim schyłkowym okresie była państwem nie tyle totalitarnym, lecz raczej autorytarnym, ciągle jednak opierała się na rozbudowanym aparacie kontroli i represji. Kontrola ludności, życia gospodarczego oraz społecznego, a także rozbudowany aparat współpracowników milicji i Służby Bezpieczeństwa w znaczący sposób krępował wolność obywateli, w tym także – choć nie to było jego głównym celem – wolność popełniania przestępstw. Oczywiście, represyjność prawa karnego PRL wymierzona była nie tylko przeciwko przestępcom kryminalnym, lecz także, a w niektórych przypadkach przede wszystkim, przeciwko tym, którzy łamali prawa ustroju: przeciwko działaczom opozycji, łamiącym prawa polityczne oraz przeciwko przedsiębiorcom i spekulantom podważającym prawa gospodarcze.

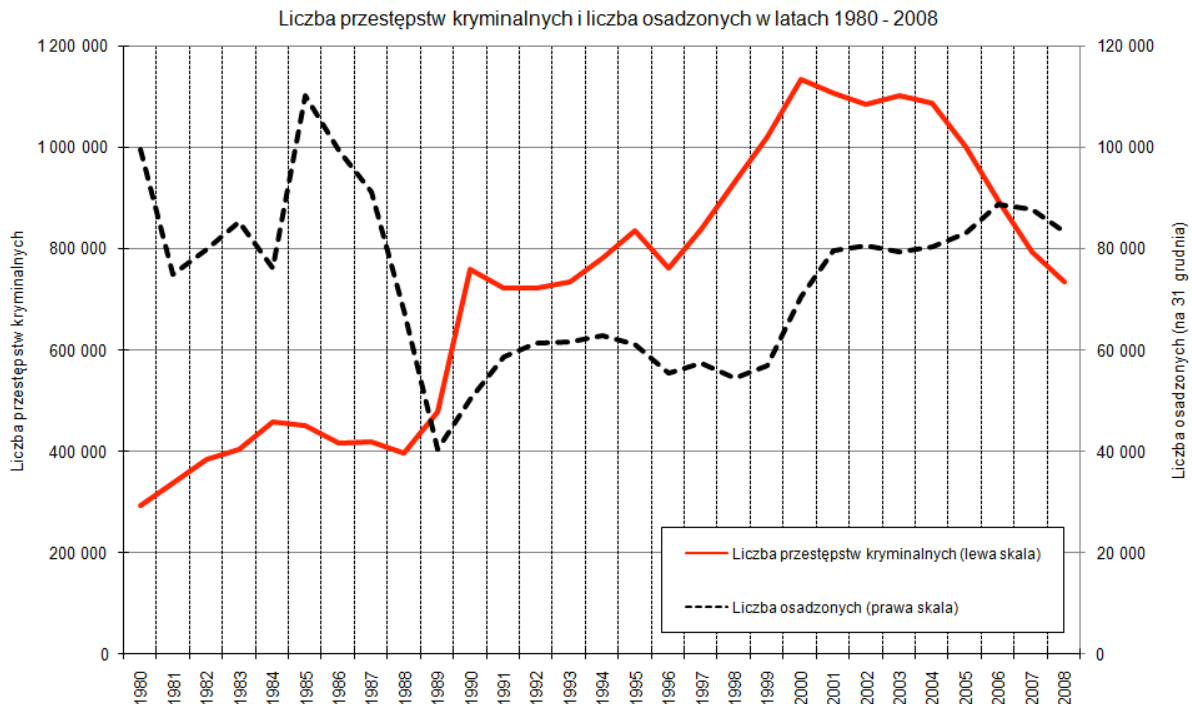
Nieuchronnie jednak zwiększenie zakresu swobody członków społeczeństwa, co następowało stopniowo od 1988 r., a zwłaszcza od przełomu 1989 i 1990 roku, wiązało się również z poszerzeniem możliwości działania przestępczego. Wyzwolenie aktywności społecznej powinno być więc wiązać się z równie dobrym przygotowaniem sił policyjnych.

Rodząca się niepodległa III Rzeczpospolita okazała się jednak państwem nieprzygotowanym do tego wyzwania.

2. Gwałtowny wzrost przestępczości

Aczkolwiek statystyka przestępczości w PRL (tak jak i wszystkie inne statystyki gromadzone w tamtym okresie) nie może być uznana za w pełni wiarygodną, to jednak nie może ulegać wątpliwości, że pomiędzy rokiem 1989 a 1990 nastąpił skokowy wzrost przestępczości. Liczba przestępstw kryminalnych (przestępstwa kryminalne nie obejmują przestępstw drogowych, w tym prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym ani przestępstw gospodarczych) wzrosła wówczas o około 350.000 (tj. o 64%), co oznaczało, że każdego dnia popełniano o 1.000 przestępstw więcej niż jeszcze rok wcześniej. Liczba zabójstw wzrosła o 30%, podobnie jak liczba bójek i pobić, o blisko 50% wzrosła liczba kradzieży, o blisko 80% liczba rozbojów, niemal dwukrotnie liczba kradzieży z włamaniem¹.

Rysunek 1



Rodząca się III RP okazała się nieprzygotowana na gwałtowny wzrost przestępczości. Przeciwnie nawet, podejmowano działania, które musiały się dodatkowo przyczynić do pogorszenia stanu bezpieczeństwa, jak uchwalenie generalnej amnestii pod koniec 1989 r.² Ustawa amnestyjna przewidywała m.in. że „w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, że w wypadku przestępstwa umyślnego kara pozbawienia wolności nie przekroczyłaby lat 2, a przestępstwa nieumyślnego lat 3,

¹ Dane KG Policji.

² Ustawa z dnia 7 grudnia 1989 r. o amnestii (Dz. U. Nr 64 poz. 390).

postępowanie karne umarza się” oraz, że „w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe wykonanie orzeczonej prawomocnie kary pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne w wymiarze do 2 lat, a za przestępstwo nieumyślne w wymiarze do 3 lat, warunkowo zawiesza się”. Osoby pozbawione wolności podlegały zwolnieniu nie później niż do dnia 20 grudnia 1989 r. W rezultacie, na koniec 1989 r. w zakładach karnych osadzonych było nieco ponad 40 tysięcy osób, tj. o ponad 27 tysięcy mniej niż jeszcze rok wcześniej, a także mniej niż kiedykolwiek później w historii III RP.

Po okresie gwałtownego wzrostu przestępczości, przez pierwszą połowę lat 90-tych przestępczość dalej utrzymywała się na wysokim poziomie. W rezultacie, nastąpiło załamanie poczucia bezpieczeństwa Polaków: o ile w roku 1988 na pytanie, czy Polska jest krajem, w którym żyje się bezpiecznie, pozytywnie odpowiadało 74% ankietowanych, a negatywnie tylko 22%, w roku 1993 proporcje się odwróciły: za kraj bezpieczny uważało Polskę zaledwie 26% respondentów, podczas gdy 67% było przeciwnego zdania³. Nieuchronnie nasuwa się więc konstatacja, że polskie państwo w okresie transformacji nie wywiązało się ze swojego zadania ochrony społeczeństwa przed przestępczością.

3. Złagodzenie odpowiedzialności karnej

Okres zmian ustrojowych wiązał się oczywiście z przebudową porządku prawnego. W zakresie prawa karnego oznaczało to liczne nowelizacje kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego oraz innych ustaw karnych. W 1990 r. zniesiono ośrodki przystosowania społecznego, a także karę dodatkową konfiskaty mienia⁴, w 1995 wprowadzono karę dożywotniego pozbawienia wolności, ogłaszając jednocześnie pięcioletnie moratorium na wykonywanie (choć nie orzekanie) kary śmierci⁵. Wreszcie, w roku 1997 uchwalono nowy Kodeks karny, Kodeks postępowania karnego oraz Kodeks karny wykonawczy, co stanowiło ukoronowanie prac kodyfikacyjnych toczących się od 1987 r. Nowe kodyfikacje karne przyniosły znaczące złagodzenie odpowiedzialności karnej, co wyrażało się poprzez szereg łagodniejszych postanowień części ogólnej (m.in. zniesienie kary śmierci, obniżenie minimum kary pozbawienia wolności, złagodzenie odpowiedzialności nieletnich, rozszerzenie zakresu warunkowego zawieszenia wykonania kary, skrócenie okresów przedawnienia) oraz części szczególnej, wyrażającej się m.in. w tym, że w co najmniej 130 przypadkach obniżono górną granicę zagrożenia karą, a w co najmniej 200 przypadkach dolną granicę⁶. Warto przy okazji dodać, że kodeksy karne uchwalone w roku 1997 nie przewidywały szeregu nowoczesnych rozwiązań polityki karnej. Skuteczne pozbawianie sprawców korzyści majątkowych pochodzących z działalności przestępczej, zabezpieczenie roszczeń pokrzywdzonych już na wczesnych etapach postępowania, szybkie procedury karne, skuteczne wykonywanie kar, w tym kar alternatywnych dla pozbawienia wolności, zwalczanie przestępczości Internetowej a także monitoring elektroniczny – te i inne zagadnienia zostały pominięte w kodeksach karnych 1997 r. i tylko w części uwzględnione później, choć zarówno potrzeba przewidzenia takich rozwiązań, jak i wzory zagraniczne istniały także 13 lat temu.

³ „Poczucie zagrożenia przestępczością. Stosunek do przestępczości nieletnich”. Komunikat z badań, kwiecień 1998, CBOS. Tabela 1, s. 2. Nastąpiło także pogorszenie ocen co do bezpieczeństwa miejsca zamieszkania, choć w tym przypadku mniej spektakularne.

⁴ Ustawa z dnia 23 lutego 1990 r. o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (Dz. U Nr 13 poz. 94).

⁵ Ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym (Dz. U. Nr 95 poz. 475).

⁶ Patrz generalnie: J. Kochanowski, *Redukcja odpowiedzialności karnej*. Warszawa 2000.

W rezultacie, polski kodeks karny – pomimo późniejszych nowelizacji zaostrzających niektóre jego postanowienia – należy do łagodniejszych w Europie. Na gruncie przewidzianego prawem wymiaru kary za najcięższe przestępstwa, tj. zabójstwo, zgwałcenie, ciężki uszczerbek na zdrowiu oraz rozbój, ustawodawstwo polskie należy do najłagodniejszych, zwłaszcza w typach kwalifikowanych ze względu na następstwo w postaci śmierci lub ciężkiego kalectwa – w takich bowiem przypadkach inne ustawodawstwa przewidują możliwość orzekania kar izolacyjnych aż do kary dożywotniego pozbawienia wolności włącznie, podczas gdy polskie ustawodawstwo nie wykracza poza wymiar kary 15 lat pozbawienia wolności⁷.

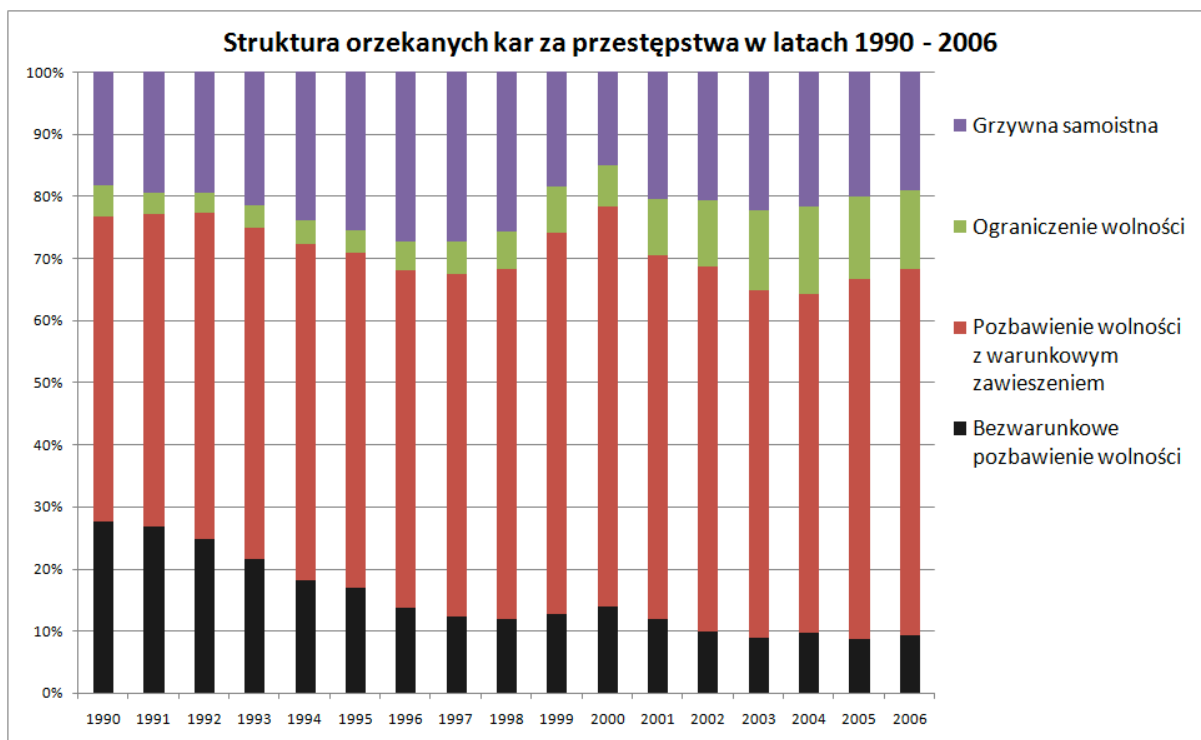
To złagodzenie odpowiedzialności karnej nastąpiło w szczególnym momencie, a mianowicie w trakcie kolejnej fali wzrostu przestępczości. Po okresie gwałtownego wzrostu przestępczości w roku 1990, kolejne lata przyniosły stabilizację poziomu przestępczości. Jednak już w roku 1997 można zauważyć początek kolejnej fali wzrostu przestępczości, której kulminacja przypada na rok 2000. W tym okresie, liczba przestępstw kryminalnych wzrosła o blisko 50%, w tym dwukrotnie wzrosła liczba kradzieży oraz rozbojów, o jedną czwartą liczba bójek i pobić, o jedną piątą wzrosła liczba zgwałceń. Prawdziwą skalę wzrostu przestępczości obrazuje jednak porównanie do roku 1989. W ciągu pierwszych 11 lat III RP, liczba przestępstw kryminalnych się podwoiła, w tym sześciokrotnie wzrosła liczba rozbojów, blisko pięciokrotnie liczba bójek i pobić, trzykrotnie liczba kradzieży, dwukrotnie liczba zabójstw.

Wzrastający poziom przestępczości spotkał się z odpowiedzią w postaci złagodzonego prawa karnego i podążającym za tym łagodniejszym orzecznictwem sądów. Złagodzenie orzecznictwo sądów dotyczyło przede wszystkim coraz szerszego stosowania warunkowego zawieszenia wykonania kary – od wejścia w życie kodeksu karnego z 1997 r. warunkowo zawiesić można nie tylko karę pozbawienia wolności, ale również i karę ograniczenia wolności a nawet karę grzywny. Wystarczy powiedzieć, że w roku 1990 ponad 27% skazań opiewało na bezwarunkową karę pozbawienia wolności, podczas gdy w roku 2000 o połowę mniej, niecałe 14% a w roku 2006 zaledwie 9%⁸. Skróceniu uległ także średni wymiar kary pozbawienia wolności orzekanej bez warunkowego zawieszenia z 26 miesięcy w 1990 r. do 18 miesięcy w 2006 (spadek o 30%).

Rysunek 2

⁷ Patrz J. Czabański, *Zagrożenie karą oraz orzecznictwo za najpoważniejsze przestępstwa w ujęciu międzynarodowym*, „Prokuratura i Prawo” 1/2008, s. 99.

⁸ Patrz A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas Przestępczości 4*, Warszawa 2009, s. 95.



Wzrost stosowania kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania nie był spowodowany rozszerzeniem zakresu kryminalizacji o przestępstwo prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym, co nastąpiło w grudniu 2000 r., choć liczba przestępstw tego rodzaju sięgając nawet 200 tysięcy rocznie, istotnie wpłynęła na zwiększenie ogólnej liczby przestępstw (dlatego też we wcześniejszych rozważaniach posługuję się kategorią przestępstw kryminalnych, bez uwzględniania przestępstw drogowych). Dla poszczególnych typów przestępstw, zauważalny wzrost częstotliwości orzekania kary warunkowo zawieszanej zaobserwować można m.in. dla przestępstwa zgwałcenia – w 1990 r. bezwarunkową karę pozbawienia wolności orzekano w 73% spraw, w 2006 w 55%; w przypadku udziału w bójce lub pobiciu odsetek kar bezwarunkowego pozbawienia wolności spadł z 16% do 7%; w przypadku rozboju z 96% do 49%; w przypadku kradzieży z 36% do 12%, w przypadku kradzieży z włamaniem z 52% do 28%⁹. Na uwagę jednak zasługuje również wzrost częstotliwości stosowania kary 25 lat pozbawienia wolności oraz dożywotniego pozbawienia wolności, co dotyczy oczywiście zbrodni zabójstwa.

Podkreślić należy, że łagodzenie orzecznictwa następowało od początku lat 90-tych a wprowadzenie nowego kodeksu karnego raczej utrwaliło tę tendencję niż ją zapoczątkowało, rzut oka na wykres struktury orzekanych kar pokazuje, że największe zmiany zachodziły w

⁹ Ibid., s. 121-153. Należy mieć przy tym na uwadze zmiany, jakie zaszły przy opisie znamion niektórych czynów: i tak np. kodeks karny z 1997 w art. 197 § 2 wprowadził pojęcie „innej czynności seksualnej” – orzecznictwo pod rządami kodeksu karnego z 1969 r. traktowało jednak tego rodzaju czyny jako mieszczące się w pojęciu czynu nierządowego. Zmiany zaszły również w zakresie definicji rozboju, choć podstawowa jego przesłanka, a więc stosowanie przemocy wobec osoby pozostała. Niemniej, niektóre z czynów, które pod rządami kodeksu karnego z 1969 r. mogły być kwalifikowane jako przypadki kradzieży szczególnie zuchwałe, ze względu na niewielkie natężenie przemocy wobec osoby, pod rządami kodeksu karnego z 1997 r. mogły być traktowane jako przypadki rozboju, choć raczej mniejszej wagi (art. 283 w zw. z art. 280 k.k.).

latach 1990-1997¹⁰. W rezultacie, polska praktyka karania należy do łagodniejszych w Europie, zwłaszcza w zakresie przestępstw z użyciem przemocy: polskie sądy czterokrotnie rzadziej niż przeciętna europejska orzekają karę bezwzględnego pozbawienia wolności w przypadku uszkodzeń ciała (Polska 7,9%, średnia europejska 32,0%), o jedną piątą rzadziej w przypadku zgwałcenia (Polska 58,3%, średnia europejska 73,0%), o ponad 10% rzadziej w przypadku rozboju (Polska 58,0%, średnia europejska 65,0%). Polskie sądy rzadziej również orzekają kary długoterminowe, to jest co najmniej 5 lat pozbawienia wolności: blisko trzykrotnie rzadziej w przypadku zgwałcenia (Polska 12,4%, średnia europejska 33,0%) oraz rozboju (Polska 6,6%, średnia europejska 21,0%)¹¹.

Powyższe stwierdzenia mogą zaskakiwać w świetle tego, że w Polsce liczba uwięzionych na 100.000 mieszkańców jest jedną z najwyższych w Europie¹². Trzeba jednak pamiętać o tym, że liczba osób uwięzionych w zakładach karnych jest wypadkową poziomu i struktury przestępczości (to jest liczby osób skazywanych na kary izolacyjne) oraz surowości orzecznictwa. Jak wskazano wyżej, orzekane w Polsce kary za przestępstwa popełniane z użyciem przemocy są jednymi z łagodniejszych w Europie¹³. Mało natomiast stosuje się w

¹⁰ Wpływ wprowadzenia kodeksu karnego z 1997 r. (co nastąpiło od września 1998 r.) na orzecznictwo sądowe jest sporny w literaturze: o częstszym stosowaniu kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania pisza B. Gruszczyńska i M. Marczewski, *Nieprawomocne orzeczenia sądów w sprawach karnych w świetle starego i nowego kodeksu karnego*, „Archiwum Kryminologii” Tom XXV (1999-2000), s. 179-192. Przeciwnie np. T. Szymanowski, *Polityka karna i penitencjarna w Polsce w okresie przemian prawa karnego*, Warszawa 2004. oraz tenże *Polityka karna sądów w Polsce (w latach 1997 oraz 2000-2003)*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 6, s. 30-48 (powtarzająca się w obu publikacjach analiza dotyczy jednak okresu tuż przed i po wejściu w życie kodeksu karnego z 1997 r., natomiast nie uwzględnia całokształtu zmian orzecznictwa w latach 90-tych), czy M. Melezini, *Punitivność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX w.*, Białystok 2003. Co ciekawe, w tej drugiej pracy przytoczone są wyniki badań ankietowych, z których wynika, że „Większość respondentów [sędziów i prokuratorów] oceniła [nowy] kodeks karny jako zbyt łagodny” (s. 247). Dla niniejszych rozważań wpływ nowego kodeksu karnego na orzecznictwo nie ma jednak aż takiego znaczenia, bowiem nie ulega wątpliwości, że orzecznictwo sądowe uległo w III RP znaczącemu złagodzeniu w porównaniu do roku 1990.

¹¹ Patrz J. Czabański, *Zagrożenie karą...*, *op.cit.*, s. 123.

¹² W roku 2006, w Polsce było 232 uwięzionych na 100.000, w Rosji 595, na Ukrainie 350, w Czechach 167, w Anglii 145, w Hiszpanii 134, we Francji 90, w Niemczech 87. Patrz A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas Przestępczości... op.cit.*, s. 212. Przy okazji, warto wskazać, że dzięki rozbudowie bazy penitencjarnej w latach 2006-2009 zlikwidowany został problem przeludnienia więzień. W Polsce nigdy nie występował także – wbrew wyrażanemu czasem przekonaniu – problem kolejki skazanych oczekujących na wykonanie kary pozbawienia wolności. Występuje natomiast problem znacznej liczby (ok. 30-40 tys.) orzeczeń oczekujących na wykonanie, między innymi ze względu na to, że skazani nie zgłaszają się dobrowolnie na wezwanie sądu do odbycia kary, a następnie się ukrywają.

¹³ Odsetek osób skazanych na kary długoterminowe, to jest co najmniej 10 lat, w polskich zakładach karnych (6%) również jest jednym z najniższych w Europie. Patrz A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas Przestępczości... op.cit.*, s. 219.

Polsce krótkoterminowych kar pozbawienia wolności (do 3 miesięcy). W miejsce kar krótkoterminowych, powszechnie stosuje się w Polsce instytucję warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, na ogół orzekanej w dość wysokim – jak na dane przestępstwo - wymiarze 1 czy 2 lat. Ponieważ pewna część kar warunkowo zawieszanych podlega ostatecznie wykonaniu (można szacować, że każdego roku zarządzane jest wykonanie ok. 7% kar pozostających w zawieszeniu), na przykład ze względu na kolejne skazanie, lub też niedotrzymanie warunków zwolnienia, kara początkowo łagodna zmienia się w karę dość surową. Zważywszy na to, że zasadniczo warunkowo zawiesić można wykonanie kary do 2 lat pozbawienia wolności¹⁴, powyższy problem dotyczy przestępstw o niezbyt dużym ciężarze gatunkowym, a za to bardzo licznych. Przykładowo, w roku 2008 zarządzono wykonanie ponad 48.000 kar pozbawienia wolności uprzednio warunkowo zawieszonych. Dla porównania, w tymże 2008 r. skazano nieco ponad 38.000 osób na karę bezwzględnie pozbawienia wolności. Oznacza to, że zarządzenie wykonania kar uprzednio zawieszonych stanowi istotny element wpływu na wielkość populacji więziennej. W tym świetle, kary orzekane z warunkowym zawieszeniem nie jawią się aż tak łagodnie – być może nawet częstsze stosowanie kar krótkoterminowego pozbawienia wolności w miejsce kar dłuższych, lecz orzekanych z warunkowym zawieszeniem miałyby nie tylko większy efekt prewencyjny, lecz również zmniejszyłyby obciążenie systemu penitencjarnego.

Złagodzenie rygorów odpowiedzialności karnej wyrażało się nie tylko w coraz to łagodniejszym orzecznictwie, lecz również coraz rzadziej stosowanym tymczasowym aresztowaniu wobec osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa: wśród osób osądzonych w I instancji, tymczasowo aresztowanych w chwili wyroku było 17%, podczas gdy w 2006 r. blisko sześciokrotnie mniej, tylko 3%¹⁵. Większość sprawców odpowiada więc z wolnej stopy, w tym także ci oskarżeni o ciężkie przestępstwa – z wolnej stopy odpowiada blisko połowa oskarżonych o zbiorowe zgwałcenie oraz 64% oskarżonych o zgwałcenie, podobnie jak 40% oskarżonych o rozbój z bronią w rękę oraz 85% o rozbój zwykły, 68% oskarżonych o wzięcie zakładnika, 96% oskarżonych o znęcanie się, czy wreszcie ok. 99% oskarżonych o spowodowanie uszczerbku na zdrowiu (w tym średniego) oraz udział w bójce lub pobiciu¹⁶. Niezależnie więc od zdarzających się przypadków ewidentnie przewlekłego okresu trwania tymczasowego aresztowania, co stanowi przedmiot niekorzystnych dla Polski orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co do zasady tymczasowy areszt stosowany jest w Polsce wyjątkowo, może nawet zbyt wyjątkowo. Źródłem zaś przedłużającego się czasu trwania aresztu jest przewlekłość samego postępowania sądowego – stanowiącego podstawowy problem polskiego sądownictwa - na tym to bowiem etapie, nie zaś na etapie postępowania przygotowawczego, najczęściej dochodzi do przewlekłości aresztu¹⁷.

4. Publiczna ocena sądów i prokuratury

Niezdolność do skutecznego przeciwdziałania przestępczości stała się przyczyną pogarszających się od 1997 roku opinii społeczeństwa o sądach i prokuraturze. Warto przypomnieć, że na przykład liderzy największej polskiej zorganizowanej grupy przestępczej

¹⁴ Kodeks karny z 1997 r. wprowadził możliwości zawieszenia wykonania także innych kar niż kara pozbawienia wolności. W praktyce jednak warunkowe zawieszenie stosuje się w przeważającej części do kar pozbawienia wolności.

¹⁵ Patrz A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, *Atlas Przestępczości... op.cit.*, s. 112.

¹⁶ Dane Ministerstwa Sprawiedliwości.

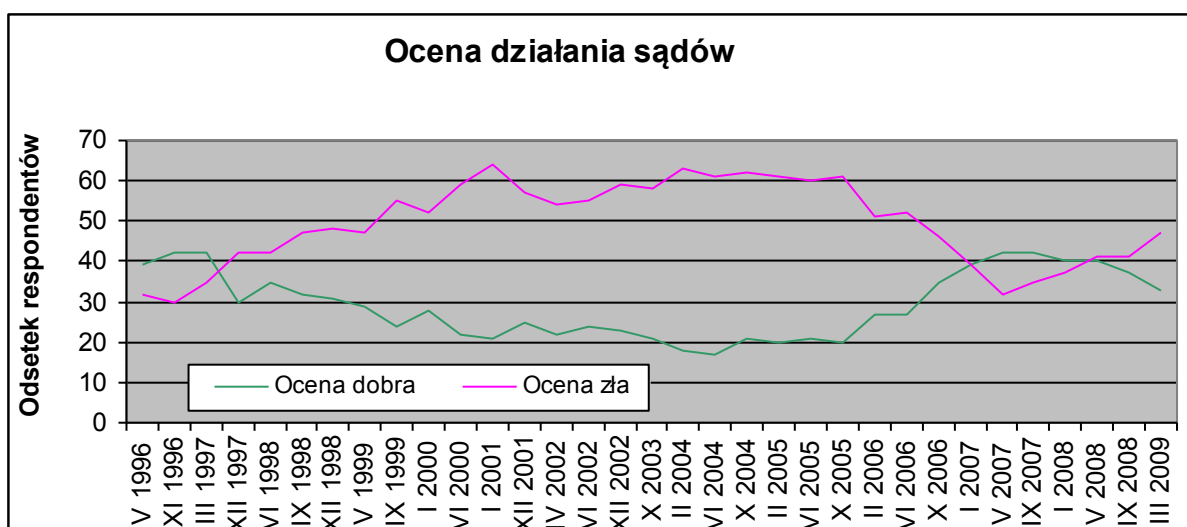
¹⁷ Patrz S. Momot, *Postępowanie sądowe w sprawach, w których czas trwania tymczasowego aresztowania przekroczył 2 lata (w świetle badań aktowych)*, „Prokuratura i Prawo”, 4/2009, s. 72.

o charakterze zbrojnym, tzw. mafii pruszkowskiej, zostali skazani na kary poniżej ośmiu lat, gdyż takie tylko zagrożenie za kierowanie grupą zbrojną przewidywał kodeks karny zgodnie z swym pierwotnym brzmieniem¹⁸, co spowodowało, że rozbięcie struktur przestępczych mogło mieć tylko chwilowy wpływ. Niezrozumiałe dla opinii publicznej orzeczenia sądów w sprawach poważnych przestępstw, których sprawcy skazywani byli na kary w zawieszeniu, jak również nie stosowanie tymczasowego aresztu nawet w poważnych przypadkach, wreszcie afery na szczytach władzy, zahaczające o sprawne funkcjonowanie organów ścigania, jak afera Rywina czy afera Starachowicka, spowodowały zapotrzebowanie na całościową reformę wymiaru sprawiedliwości.

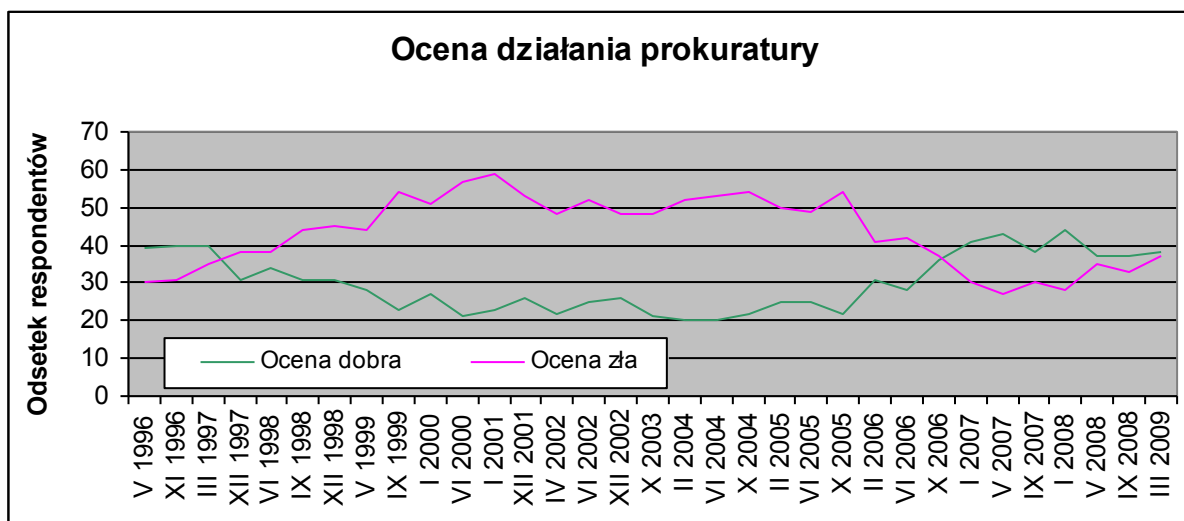
Aczkolwiek reformy wymiaru sprawiedliwości podejmowane w latach 2005-2007, ze względu na przedterminowe skrócenie kadencji Sejmu, tylko w drobnej części zostały wdrożone w życie, udało się w tym okresie zmienić nastawienie opinii publicznej. Niewątpliwie przyczyniła się do tego także spadająca od połowy 2005 roku przestępczość, która w roku 2008 osiągnęła poziom nie notowany od lat 1989. Jednakże spadek przestępczości uległ zahamowaniu w połowie roku 2008 (co było prawdopodobnie skutkiem cięć budżetowych, a pewnie także i tego, że zwalczanie przestępczości przestało być priorytetem rządu) i od tamtej pory przestępczość w niektórych kategoriach zaczęła ponownie rosnać.

Według badań CBOS, od roku 1997 w ocenie sądów i prokuratury przeważają oceny negatywne. Aż do końca 2005 roku, sądy negatywnie oceniało ok. 60% respondentów, a pozytywnie zaledwie ok. 20% (dla prokuratury oceny te wynosiły ok. 50% i 20% odpowiednio).

Rysunek 3



¹⁸ A jeszcze łagodniejszą sankcją, do lat 5, przewidywał rządowy projekt Kodeksu karnego.



Już po roku reformy wymiaru sprawiedliwości, pod koniec roku 2006, oceny pozytywne zaczęło wyrażać więcej osób niż oceny negatywne. Wprowadzenie sądów 24-godzinnych, co nastąpiło w marcu 2007, przełamało impas w postrzeganiu polskiego wymiaru sprawiedliwości jako skazanego na powolność i przewlekłość. Wprowadzenie sądów 24-godzinnych pokazało, że można kilkadziesiąt tysięcy spraw osądzić w ciągu kilku dni od popełnienia przestępstwa, zapewniając w ten sposób szybką reakcję wymiaru sprawiedliwości. Niestety, o ile w roku 2007 osądzono w trybie przyspieszonym ponad 36 tysięcy sprawców (ok. 8% wszystkich skazań), o tyle w roku 2008 już tylko ok. 8 tysięcy (niecałe 2% skazań). Zmiana rządu i spowodowane tym osłabienie woli reformowania wymiaru sprawiedliwości przyczyniło się do tego, że w praktyce tryb przyspieszony przestał funkcjonować. Jednocześnie, zaniechanie szeregu innych zmian spowodowało, że Polacy ponownie utracili wiarę w to, że wymiar sprawiedliwości może funkcjonować dobrze. Od końca 2008 roku sądy znów są oceniane negatywnie przez większość respondentów (prokuratura oceniana jest nieco lepiej, ale jej oceny również się znacząco pogorszyły). Wygląda więc na to, że reforma wymiaru sprawiedliwości pozostaje ciągle zadaniem do zrealizowania.

5. Podsumowanie

Dwadzieścia lat polskiej transformacji przyniosło szereg pozytywnych zmian. Polacy w przeważającej większości uważają, że poprawiły się warunki materialne, stan gospodarki, pozycja Polski w świecie, jej bezpieczeństwo zewnętrzne, poziom edukacji, wpływ na własne sprawy. Najgorzej ocenianą dziedziną, dziedziną, w której III RP przyniosła pogorszenie stanu rzeczy jest jednak poziom bezpieczeństwa – w tym zakresie zmianę na gorsze zauważa blisko 70% ankietowanych przez CBOS¹⁹. Ta negatywna ocena wystawiana w dwudziestolecie przemian, stanowi sygnał ostrzegawczy dla każdego zainteresowanego sprawami publicznymi, w szczególności osób odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości.

Zapewnienie bezpieczeństwa oraz reforma wymiaru sprawiedliwości muszą pozostać priorytetami rządu – brak aprobaty społecznej dla tak ważnej instytucji, jaką są sądy podważa

¹⁹ „Od końca lat osiemdziesiątych do dziś – oceny zmian w różnych wymiarach życia społecznego i politycznego w Polsce”. Komunikat z badań, luty 2009, CBOS. Tabela 1 s. 2.

zaufanie Polaków do państwa, prawa i podważa samo pojęcie sprawiedliwości. Reforma wymiaru sprawiedliwości nie może sprowadzać się wyłącznie do poprawiania pozycji materialnej sędziów i prokuratorów, zwłaszcza, że ich zarobki, w relacji do przeciętnego wynagrodzenia, aczkolwiek dość niskie, to przecież ciągle są wyższe niż we Francji, Holandii, Niemczech czy Austrii²⁰. Nakłady na sądownictwo oraz prokuraturę, mierzone jako odsetek budżetu państwa, należą zaś w Polsce do jednych z najwyższych w Europie²¹. Problem nie leży więc w wysokości nakładów finansowych, czy też nie wyłącznie w nich. Problem jest znacznie głębszy i polega na - jak się wydaje - niesprawności sądownictwa i niezdolności zarówno klasy politycznej jak i organów samorządu zawodowego sądownictwa do skutecznej zmiany tego stanu rzeczy.

Kodeksy karne uchwalone w roku 1997 nie tylko utrwaliły nadmierną liberalizację odpowiedzialności karnej, ale także okazały się anachroniczne już w momencie wchodzenia w życie, nie przewidując szeregu instytucji stosowanych w innych państwach, jak choćby skuteczny przepadek korzyści majątkowych pochodzących z przestępstwa, kar krótkoterminowych oraz monitoringu elektronicznego czy wreszcie przyspieszonej procedury osądzania drobniejszych spraw.

Zaniedbano także sferę zarządzania sądami, zbyt optymistycznie uważając, że sami sędziowie będą w stanie stworzyć taki system, który będzie ich zmuszał do utrzymania wysokiej wydajności pracy. W istocie jednak, okazało się, że bez presji z zewnątrz, sędziowie nie są w stanie wytworzyć właściwej kultury organizacyjnej, czego efektem jest niska wydajność i idąca w ślad za nią niska ocena społeczna całego sądownictwa.

Wymiar sprawiedliwości ciągle czeka na reformę, podobnie jak ciągle należy dokładać wysiłku w celu przeciwdziałania przestępczości. Jak do tej pory, bilans zmian w zakresie wymiaru sprawiedliwości wypada dla III RP zdecydowanie negatywnie.

²⁰ Patrz A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie*, Warszawa 2006, s. 25.

²¹ *Ibid.*, s. 20 i s. 40.