



Data	Numer	Autorzy
4 września 2017	12/2017	Aleksander Łaszek, Marek Tatała, Jan Toczyński
Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej i zagrożone są wolności obywatelskie		

Synteza

- Próby ręcznego sterowania sądami przez władze wykonawcze często są uzasadniane troską o gospodarkę lub prawa obywateli. W świetle dostępnych badań jest jednak odwrotnie – mniejsza niezależność sądów negatywnie wpływa zarówno na wzrost gospodarczy jak i wolności obywatelskie.
- Rolą niezależnych sądów jest rozstrzygnięcie sporów między: osobami prywatnymi, osobami prywatnymi a państwem oraz organami państwa. By skutecznie pełnić swoje funkcje, sądy muszą być niezależne od innych władz, partii politycznych, prokuratury czy różnych grup interesu. Brak niezależności sądów oznacza, że nie pełnią one skutecznie powyższych funkcji. Zniechęca to do zawierania umów (nie ma ich skutecznej egzekucji), co oznacza mniej legalnego rynku. Ponadto bez niezależnych sądów osoby prywatne i firmy nie są wystarczająco chronione przed nadużyciami ze strony państwa, co osłabia bodźce do inwestowania. W konsekwencji gospodarka rozwija się wolniej.
- Badania pokazują też, że im bardziej ograniczona niezależność sądów tym słabsza jest ochrona wolności obywatelskich i praw człowieka, a tym samym rośnie możliwości ich naruszania przez organy państwa.
- Istnieje szereg indeksów mierzących niezależność sądów, zarówno formalną jak i faktyczną. Same formalne zapisy w konstytucji czy ustawach nie gwarantują faktycznej niezależności sądów. Rząd, zmieniając ustawy, może np. usuwać nieprzychylnych sobie sędziów. Każda metodologia pomiaru stopnia niezależności sądów ma swoje wady i zalety, ale poszczególne indeksy faktycznej niezależności sądów łącznie dają zbliżony obraz, w których krajach sądy działają bezstronnie. Ważnym czynnikiem wpływającym na niezależność jest ochrona sędziów przed arbitralnym skracaniem ich kadencji przez polityków.
- Wzrost gospodarczy jest wypadkową wielu czynników. Badania ekonometryczne pozwalają na ich łączną analizę oraz ocenę relatywnej roli każdego z nich, w tym niezależności sądów. Bazując na wynikach Voigt et al. (2015) można szacować, że gdyby poziom niezależności sądów w Polsce był mniejszy – taki jak np. w Rosji – to nasza gospodarka rosłaby o 0,3 pkt. proc. rocznie wolniej. W skrajnych przypadkach, takich jak Sierra Leone, Rwanda, Argentyna, czy Pakistan, brak niezależnych sądów kosztował te państwa utratę ponad 10 proc. PKB w latach 1990–2008. Negatywny wpływ braku niezależnego wymiaru sprawiedliwości na współczesne gospodarki potwierdzają też badania stosujące inne miary (Rios-Figueroa i Staton, 2014). Również doświadczenia historyczne wskazują na znaczenie niezależności „trzeciej władzy”, np. w XVIII-wiecznej Wielkiej Brytanii kolejne reformy, zwiększające

odrębność sędziów od monarchii, przyczyniały się do poprawy nastrojów gospodarczych i wzrostów na giełdzie (Klerman i Mahoney, 2005).

- Proponowane przez PiS zmiany ustaw o Sądzie Najwyższym, Krajowej Radzie Sądownictwa i ustroju sądów powszechnych stanowiły, i nadal stanowią, zagrożenie dla faktycznej niezależności sądownictwa, a więc także dla tempa wzrostu gospodarczego, ochrony praw i wolności obywatelskich. Prezydenckie weta pod dwoma z ww. aktów zatrzymały największe niebezpieczeństwa dla niezależności sądów, ale nie usunęły szerokiej ingerencji Ministra Sprawiedliwości (i jednocześnie Prokuratora Generalnego) w sądownictwo powszechne.

Jakie funkcje pełnią niezależne sądy

Analizując wpływ prawa na wzrost gospodarczy czy wolności obywatelskie, należy rozróżnić dwie rzeczy: regulacje zapisane w konkretnych aktach prawnych oraz ich egzekwowanie. Jeżeli samo prawo jest złe (np. zakazuje prywatnej działalności gospodarczej albo nie gwarantuje wolności obywateli), niezależność sądów przestaje mieć znaczenie – to same przepisy prawa są barierą. Jeżeli jednak są one zredagowane właściwie i państwo w stanowionych przez siebie aktach deklaruje, że zapewnia ochronę własności prywatnej, wolność gospodarczą i wolności obywatelskie, to kluczowego znaczenia nabiera ich egzekwowanie.

Tylko niezależne sądy mogą stać skutecznie na straży reguł gry – pilnując by mieszkańcy i instytucje państwa we wzajemnych relacjach postępowali według przepisów prawa. Od kilku dekad coraz więcej krajów przyjmowało w swoich konstytucjach rozwiązania gwarantujące przestrzeganie praw i wolności obywatelskich. W takich przypadkach o tym, na ile skuteczne są zawarte w ustawach zasadniczych regulacje dotyczące np. ochrony wolności obywatelskich czy prawa własności, w znacznej mierze decyduje właśnie niezależność sądów, stojących na straży przestrzegania prawa. Feld i Voigt (2003) wyróżniają trzy funkcje sądownictwa, w których niezależność odgrywa kluczową rolę.

- Po pierwsze, sądy rozstrzygają spory pomiędzy osobami prywatnymi (zarówno fizycznymi jak i prawnymi, takimi jak firmy czy inne organizacje). Jeżeli strony umów wiedzą, że jej przestrzeganie zagwarantowane jest przez niezależny sąd, to są bardziej skłonne je zawierać. Więcej dobrowolnie zawieranych umów, na których korzystają obie strony, to więcej legalnego rynku i możliwości specjalizacji. A to właśnie specjalizacja, jak pokazywał już Adam Smith, jest podstawowym źródłem wzrostu gospodarczego. Sądy rozstrzygają też inne konflikty pomiędzy osobami prywatnymi w obszarach prawa cywilnego czy karnego i dla stron sporów znaczenie ma niezależność arbitra, który powinien kierować się prawem i wydawać sprawiedliwe wyroki.
- Po drugie, w przypadku sporów pomiędzy osobami prywatnymi a organami władzy państwowej, niezależne sądy powinny kierować się przepisami prawa, a nie np. interesami państwa. Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego jest to istotne, bo bez gwarancji przestrzegania prawa przez państwo osoby prywatne są mniej chętne do inwestowania, obawiając się, że państwo przejmie ich dorobek. Nie musi to oznaczać wprost nacjonalizacji – może być np. związane ze zmianą interpretacji przepisów podatkowych, czy regulacji na korzyść państwa, ograniczającej zyski przedsiębiorców. Poza tym państwo może prowadzić działania sprzeczne z gwarantowanymi

konstytucyjnie prawami i wolnościami obywateli. Niezależne sądy powinny w tym przypadku chronić prawa i wolności jednostek, które będąc w sporze z aparatem państwa są zazwyczaj zdecydowanie słabszą stroną.

- Niezależne sądy pełnią rolę arbitra pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi, przyczyniając się tym samym do sprawniejszego działania aparatu państwa.

By skutecznie pełnić każdą z tych funkcji, sądy muszą być niezależne od innych władz, partii politycznych, prokuratury oraz różnych grup interesu.

Formalna niezależność sądów nie musi oznaczać faktycznej niezależności

Badania pokazują, że pomimo formalnych zapisów o niezależności sądów, politycy zmieniając prawo albo wymieniając niewygodnych dla siebie sędziów są w stanie podporządkować sobie sądownictwo. Ważnym aspektem niezawisłości jest ochrona sędziów przed arbitralnym skracaniem ich kadencji przez polityków.

Istnieje wiele indeksów mających na celu pomiar stopnia niezależności sądów, które można podzielić na miary formalnej (*de iure*) i faktycznej (*de facto*) niezależności. Prace analizujące formalną niezależność sądów koncentrują się na obowiązujących przepisach prawa, natomiast prace analizujące faktyczną niezależność biorą pod uwagę m.in. częstość zmian przepisów dotyczących sądów czy przypadki odwoływania sędziów w trakcie trwania ich kadencji. Rozróżnienie to jest kluczowe, bo nawet jeżeli zgodnie z przepisami prawa sądy są niezależne, to politycy i tak mogą wywierać presję na sędziów, zmieniając przepisy bądź na różne sposoby manipulując składem i decyzjami sądów.

Przykładem miary faktycznej niezależności sądów jest indeks stworzony przez Felda i Voigta (2003; aktualizacja w Voigt, Gutmann i Feld, 2015), który koncentruje się na sądach najwyższych i konstytucyjnych, biorąc pod uwagę 8 zmiennych, przyjmujących wartości od 0 (najmniej niezależne) do 1 (najbardziej niezależne od innych władz np. rządu czy prezydenta):

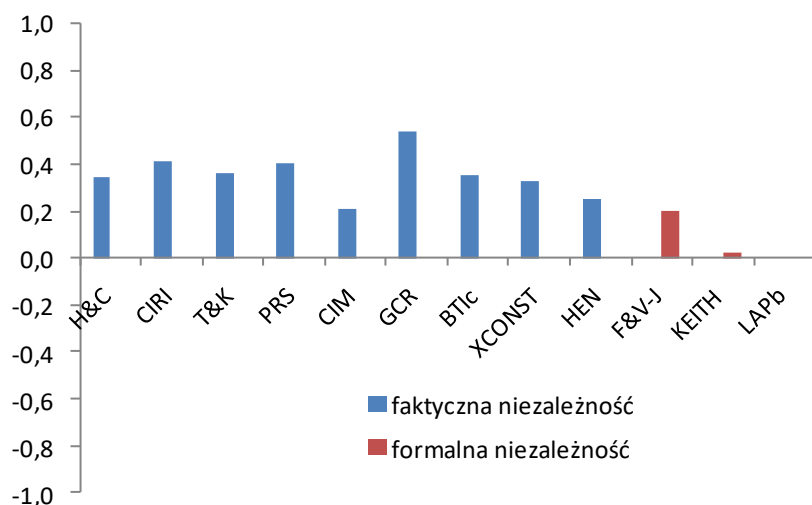
- Faktyczna długość trwania kadencji sędziów – długi okres pełnienia funkcji wskazuje, że rząd nie usuwał niewygodnych dla siebie sędziów. Autorzy uwzględniają faktyczną długość trwania kadencji, ponieważ nawet jeśli ustawa gwarantuje nieusuwalność sędziów w trakcie kadencji to rząd może to obchodzić np. zmieniając ustawę.
- Różnica pomiędzy teoretyczną a faktyczną długością kadencji sędziów (w przypadku różnicy kraj otrzymuje ocenę 0) – jeżeli w rzeczywistości kadencje sędziów są krótsze, od zapisanych w ustawach lub konstytucji, może to wskazywać, że rządy zmieniając ustawy manipulują składem sądów by był im bardziej przychylny.
- Przypadki usunięcia sędziego przed końcem kadencji (jeżeli taki przypadek ma miejsce kraj otrzymuje ocenę 0) – takie przypadki wskazują na ręczne sterowanie składem sędziowskim przez rządzących, którzy mogą usuwać nieprzychylnych im sędziów.
- Manipulacja liczbą sędziów – zmieniając liczbę sędziów rząd może stworzyć w sądzie najwyższym przychylną sobie większość.

- Odpowiedni wzrost wynagrodzeń sędziów (co najmniej zgodny z inflacją) oraz zapewnienie dobrych warunków pracy – rząd może naciskać na sądy manipulując ich budżetem i wynagrodzeniami sędziów.
- Przypadki zmian prawnych dotyczących funkcjonowania badanego sądu, w przypadku badań Felda i Voigta sądu najwyższego lub konstytucyjnego (zmiany takie obniżają niezależność) – rząd manipulując np. kolejnością procedowania spraw może odsuwać w czasie niewygodne dla siebie postępowania.
- Uzależnienie egzekwowania postanowień sądu od dodatkowych działań przedstawicieli innej gałęzi władzy (np. poprzez publikację orzeczenia) – im więcej takich przypadków, tym niższa ocena niezależności sądu. Przykładowo, blokując publikację orzeczeń rząd może blokować działanie sądownictwa.

Należy pamiętać o ograniczeniach powyższej miary – sam fakt braku ingerencji władzy wykonawczej w działanie sądów nie musi oznaczać pełnej ich niezależności. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której sędziowie z założenia orzekają po myśli władzy wykonawczej, więc ta nie jest zainteresowana zmianami składu sądu. Dlatego część indeksów mierzących niezależność sądów dodatkowo bierze pod uwagę opinie krajowych ekspertów bądź opinie Departamentu Stanu USA. Ich wadą z kolei jest większy subiektywizm ocen. Jeżeli w opisie danego kraju Departament Stanu nie wskazuje np. na problemy z korupcją, to nie musi to oznaczać braku korupcji – być może akurat w danym przypadku inne problemy okazały się dla autorów raportu bardziej istotne.

Indeks Felda i Voigta daje, co do kierunku, podobne wyniki odnośnie stopnia niezależności sądów co inne miary. Wykres 1. porównuje stopień zgodności 12 różnych miar niezależności sądów z omówionym powyżej indeksem Felda i Voigta. Jako miarę przyjęto współczynnik korelacji – wartość 1 oznacza idealną zgodność dwóch indeksów, wartość 0 oznacza brak jakiegokolwiek zależności między nimi, a -1 oznacza, że wraz ze wzrostem wartości pierwszego indeksu, wartości drugiego spadają. Biorąc pod uwagę, że każdy indeks bazuje na innej metodologii, innym okresie czasu i innym zbiorze krajów, uzyskane wyniki wskazują na dużą zbieżność miar faktycznej niezależności sądów. Jest to istotne, bo wszelkie indeksy mierzące faktyczną niezależność sądów są dużym uproszczeniem rzeczywistości. Każdy z nich jest obarczony różnego rodzaju wadami, jednak analizowane łącznie dają relatywnie spójny obraz. Jednocześnie indeks Felda i Voigta niemal w ogóle nie jest powiązany z miarami formalnej niezależności – formalne zapisy gwarantujące niezależność sądów nic nie mówią o faktycznym stopniu niezależności sądów, co jest zgodne z wnioskami z innych badań (patrz Ríos-Figueroa i Staton, 2014).

Wykres 1. Wyniki różnych indeksów dają zbliżone wyniki co miara Feld i Voigt (korelacja poszczególnych miar niezależności sądów z indeksem Feld i Voigt, gdzie 1-pełna zgodność indeksów, 0-brak zależności, -1-zależność odwrotna).



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ríos-Figueroa i Staton (2014)

13 miar: *BTI measure of Judicial Independence (2008)*; *Measure of CIM by Clague et al. CIM (1999)*; *CIRI = Cingranelli & Richards (2008) measure of Judicial Independence*; *F&V-F and F&V-J = Feld and Voigt's (2003) measure of De Jure and De Facto Judicial Independence*; *GCR measure of "judicial independence"*; *Wittold Henisz's (2000) measure of judicial independence*; *H&C (2004) measure of judicial independence*; *KEITH = Keith's (2002) measure of judicial independence*; *La Porta et al (2004) "Judicial Checks" and Balances"*; *T&K = Tate & Keith (2007) measure of judicial independence*; and, *XCONST = Polity measure on "Constraints on the Executive" (Gurr 1990)*. Szczegółowy opis źródeł: Ríos-Figueroa i Staton (2014)

Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej

Niezależność sądów jest częścią szerszego problemu jakości instytucji i poszanowania praw obywateli, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. W badaniach ekonomicznych szczególny nacisk kładzie się na prawo własności – jego ochrona przez państwo zachęca obywateli do inwestowania i rozwijania swoich przedsiębiorstw, na czym korzysta cała gospodarka. Co istotne, nie wystarczą tylko same deklaracje. Jest kluczowe, by deklaracje o ochronie własności były wiarygodne, a państwo działało zgodnie z ustalonymi regułami gry, co pokazuje wiele prac empirycznych:

- Barro (1998) dokonując przeglądu czynników skorelowanych z szybszym wzrostem gospodarczym wskazuje, że szybciej rozwijają się kraje biedniejsze (większy potencjał do nadgania liderów technologicznych), o wyższym kapitale ludzkim (lepiej wykształcona i zdrowsza populacja), niższym przyroście demograficznym (łatwiej wyposażyć pracowników w maszyny i urządzenia), niższej konsumpcji publicznej (niższe wydatki rządu to też niższe podatki), niższej inflacji (stabilność cen ułatwia planowanie i inwestowanie w perspektywie kilkuletniej), eksportujących drożące dobra (jeśli na światowych rynkach rośnie cena eksportowanego towaru łatwiej

uzyskać większe wpływy z eksportu) oraz te, które są **bardziej praworządne**. Jako miarę praworządności Barro przyjmuje indeks tworzony przez firmę Political Risk Services of Syracuse, która na zlecenie potencjalnych inwestorów ocenia ryzyko inwestowania w poszczególnych krajach.

- Acemoglu et al. (2001) szukając przyczyn różnic we wzroście gospodarczym pokazuje, że w czasach kolonialnych na obszarach o sprzyjającym klimacie europejscy koloniści **we własnym interesie dbali o praworządność i ochronę prawa własności**. Natomiast na obszarach o niekorzystnym klimacie i dużej śmiertelności Europejczycy zamiast osiedlać się tworzyli instytucje nastawione na rabunkową gospodarkę lokalnych zasobów. Zdaniem Acemoglu ślady tych różnic instytucjonalnych są widoczne do dziś i na obszarach, **gdzie nie ma tradycji praworządności i ochrony prawa własności poziom rozwoju gospodarczego pozostaje znacznie niższy**.
- Johnson et al. (2002) skupiając się na państwach postsocjalistycznych pokazują, że w latach 90. przedsiębiorcy byli znacznie **bardziej skłonni reinwestować swoje zyski gdy oceniali, że państwo chroni ich prawo własności – urzędnicy nie biorą łapówek, zorganizowana przestępczość nie wymusza haraczu, a sądy rozstrzygają spory z kontrahentami**. Duże różnice w ocenie poszanowania przez państwo prawa własności między krajami doprowadziły do tego, że o ile w Polsce przedsiębiorcy reinwestowali 49% swoich zysków, to w przypadku Rosji wskaźnik ten wynosił 39%, a na Ukrainie tylko 30%. Mniej reinwestowanych zysków oznaczało wolniejszy rozwój firm i w konsekwencji także wolniejszy wzrost gospodarczy.

Bez niezależnych sądów rządowe deklaracje o poszanowaniu prawa własności nie są wiarygodne. Łatwo zilustrować to na prostym przykładzie. Rząd pragnąc przekonać inwestora do wybudowania nowej fabryki może zapewniać go o ochronie praw własności. W tym momencie wszystko zależy od inwestora, który może podjąć decyzję o budowie lub nie. Jednak w momencie, kiedy fabryka zostanie już wybudowana, inwestor nie ma już możliwości wycofania się i pozostaje na łasce i niełasce rządu, który może zmienić zdanie i np. znacjonalizować fabrykę albo zmieniając interpretację prawa domagać się wyższych podatków niż początkowo deklarowano. Inwestor mając świadomość tego, jak może zmienić się podejście rządu nie będzie wierzył w same deklaracje, szukając ich uwiarygodnienia. Nie jest to problem teoretyczny – w Rosji pod koniec lat 90. Przeprowadzono badanie analizujące jak postrzeganie sądów wpływa na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw (Frye 2004). O ile ankietowani przedsiębiorcy mieli zaufanie do sądów przy rozstrzyganiu sporów między prywatnymi podmiotami, to uważali też, że sądy faworyzują państwo w sporach z podmiotami prywatnymi. Przedsiębiorcy, którzy oceniali ten problem jako szczególnie silny, inwestowali wyraźnie mniej od pozostałych, co oznaczało mniej inwestycji w gospodarce i w konsekwencji wolniejszy wzrost gospodarczy.

Przykład banków centralnych pokazuje, że niezależność instytucji może sprawić, że będzie ona bardziej wiarygodna i przez to lepiej pełniła swoją funkcję. Feld i Voigt (2003) celnie porównują problem niezależności sądów do kontroli inflacji. Choć każdy rząd obecnie zapewnia, że stabilność cen jest dla niego istotna, bo sprzyja to rozwojowi gospodarczemu, to deklaracje te nie są wiarygodne – pokusa dodrukowania pieniędzy w momencie problemów budżetowych pozostaje duża. Wiarygodność jednak znacznie rośnie wraz z uniezależnieniem banku centralnego. Przegląd badań wykonany przez Klompa i de Haana (2010) pokazuje, że wyższa niezależność banku centralnego jest silnie skorelowana z niższą inflacją. Może to oznaczać, że banki centralne, które nie są zależne od polityków, skuteczniej

koncentrują się na ograniczeniu inflacji, podczas gdy politycy mają tendencję do prowadzenia bardziej ekspansywnej polityki monetarnej. W podobny sposób, niezależne sądy dbają o długookresowe korzyści dla całej gospodarki. Dostęp do niezawisłego sądownictwa podnosi wiarygodność prawa, gwarantując, że rząd nie przestanie go przestrzegać, kiedy będzie to dla niego wygodne. Pozwala to firmom planować inwestycje dłuższej perspektywie czasowej i, w konsekwencji, sprzyja ich rozwojowi.

Wzrost gospodarczy jest wypadkową wielu czynników, jednak badania ekonometryczne pozwalają na ich łączną analizę oraz ocenę relatywnej roli każdego z nich, w tym niezależności sądów. Autorzy cytowanej już pracy Voigt et al. (2015) analizują wzrost gospodarczy w 104 krajach latach 1990-2008, uwzględniając takie czynniki jak początkowy poziom PKB per capita (kraje biedniejsze mają większy potencjał do szybkiego wzrostu), wysokość inwestycji, poziom kapitału ludzkiego (mierzonego ilością lat edukacji) i właśnie niezależność sądów. **Pozwala to na wyodrębnienie wpływu samej niezależności sądów na wzrost gospodarczy, a ten jest znaczny.** Przykładowo, gdyby poziom niezależności sądów w Polsce był niższy i porównywalny do Rosji, to nasza gospodarka, według szacunków autorów, rosłaby o 0,3 pkt. proc. rocznie wolniej. W skrajnych przypadkach takich jak (Rwanda, Sierra Leone, Pakistan, Argentyna) brak niezależnych sądów w badanym okresie kosztował ich gospodarki ponad 10 proc. PKB. I jest to bardzo ostrożny szacunek, przyjmujący za punkt odniesienia nie światowych liderów, a kraje bardziej przeciętne¹. Co ważne, w badaniu sama formalna niezależność sądów okazała się bez znaczenia (statystycznie nieistotna) – dla wzrostu gospodarczego kluczowe znaczenie mają nie formalne zapisy o niezależnych sądach, ale to, czy są one przestrzegane w praktyce. Autorzy dodatkowo sprawdzili moc swoich wyników poszerzając analizę o dodatkowe czynniki, takie jak inflacja, wielkość konsumpcji rządowej, otwartości gospodarki. Wyniki nie uległy zmianie, co potwierdza znaczenie niezależności sądów. W innej pracy Feld i Voigt (2006) analizując zgodnie z podobnym schematem oddzielnie poszczególne składowe części indeksu niezależności sądów, zwracają uwagę na znaczenie przestrzegania długości kadencji sędziów (bez nadzwyczajnego skracania kadencji urzędujących sędziów), małej liczby zmian sędziów oraz ich odpowiedniego wynagrodzenia.

Badania wykorzystujące inne miary niezależności sądów, potwierdzają jej znaczenie dla wzrostu gospodarczego. Ríos-Figueroa i Staton (2014) wykorzystując zebrane przez siebie miary niezależności sądów powtórzyli badanie Acemoglu et al. (2001), podstawiając do modelu zamiast stosowanego tam ryzyka wywłaszczenia kolejno różne miary niezależności sądów. Wszystkie wyniki jakościowo były zgodne z oczekiwaniami. Mniejsza niezależność sądów oznaczała wolniejszy wzrost gospodarczy. Ponadto większość z nich spełniała także formalne warunki istotności statystycznej – w szczególności miary faktycznej niezależności sądów (7 z 9 okazało się istotnych; w przypadku 2 pozostałych problemem mogła być mała liczba obserwacji). Mniej jednoznaczne wyniki uzyskano odnośnie formalnej niezależności – w tym ujęciu tylko jedna z trzech miar okazała się istotna. Z kolei praca Sill (2010) dla odmiany bazująca na miarach formalnej niezależności sądów pokazuje, że w latach 1990-2002 kraje bez niezależnych sądów rozwijały się wolniej (autorka w swoim badaniu uwzględnia także inne czynniki, które mogły mieć wpływ na wzrost). Sama autorka jednak zauważa, że analizowany okres jest nietypowy – kraje postsocjalistyczne, które przyjęły demokrację, gospodarkę rynkową oraz niezależne sądy rozwijały się szybko

¹ Formalnie rzecz biorąc jako punkt odniesienia przyjęto medianę z próby.

(w przeciwieństwie do tych, które zostały przy socjalizmie i rządach autorytarnych). Dopiero w późniejszych latach rozróżnienie między formalną a faktyczną niezależnością nabrało znaczenia, w miarę jak kolejne rządy (np. Rosji czy Białorusi) zachowując pozory formalnej niezależności faktycznie podporządkowywały sobie sądy.

Pozytywny efekt zwiększenia niezależności sądów na gospodarkę jest dobrze widoczny na przykładzie historii Wielkiej Brytanii. W przypadku badania wpływu niezależności sędziów na rozwój gospodarczy, analiza panelowa grup krajów jest o tyle utrudniona, że systemy prawne w nich występujące często bardzo się różnią. W efekcie, ciężko jest stworzyć jedną miarę niezależności, która dobrze oddawałaby specyfikę każdego z nich. Dlatego jako uzupełnienie powyższych analiz warto potraktować badanie Klermana i Mahoneya (2005) skupiające się na analizie historycznej zmian pozycji sędziów w jednym kraju: Wielkiej Brytanii. Autorzy analizują zachowanie kursów giełdowych w okolicach zmian legislacji dotyczących niezależności sędziów, w szczególności wprowadzenia stałych etatów sędziowskich i uniezależnienie ich od woli monarchy przy okazji uchwalenia tzw. „Settlement Act” w 1701. Okazuje się, że rosnącej niezależności sądów towarzyszyły wyjątkowe wzrosty na giełdzie – co ciekawe, późniejsza (nieudana) próba odwołania tego zapisu związana była z kolei z dużymi spadkami (oba te efekty były istotne statystycznie). Również późniejsze zmiany takie jak uniezależnienie długości etatów sędziowskich od czasu życia monarchy czy wzrost sędziowskich wynagrodzeń, były związane ze wzrostami na giełdzie.

Brak niezależnych sądów osłabia ochronę wolności obywatelskich i praw człowieka

Niezależność sądownictwa jest istotna nie tylko dla tempa wzrostu gospodarczego, ale także dla ochrony wolności i praw obywatelskich. Abouharb et al. (2010) przeanalizowali związek pomiędzy faktyczną niezależnością sądownictwa (niezależność *de facto*), a ochroną integralności cielesnej², która jest istotnym elementem praw człowieka. **Na podstawie analizy 193 krajów w latach 1981–2010 pokazali, że wyższy poziom faktycznej niezależności sądownictwa zwiększa poziom respektowania przez rządzących praw chroniących ludzi przed przemocą fizyczną ze strony władzy.** Autorzy tej analizy definiują niezależność sądownictwa jako umożliwienie sędziom podejmowania decyzji w oparciu o ich własne wartości i przekonania, bez obaw, że doprowadzi to do ukarania ich przez inną z władz (np. ministra sprawiedliwości czy prezydenta). Niezależność związana jest też z oczekiwaniem sędziów, że ich decyzje wejdą w życie, czyli okażą się skuteczne. Zdaniem autorów demokracja nie zawsze prowadzi do niezależności sądownictwa, ale niezależne sądownictwo jest jedną z fundamentalnych cech pozwalających na ocenę jakości demokracji. W podsumowaniu Abouharb et al. (2010) dochodzą do wniosku, że niezależne sądy potrafią zapobiegać niektórym, choć nie wszystkim, nadużyciom władzy w obszarze praw integralności cielesnej ludzi i stwierdzają, że „niezależność sądownictwa nie jest ani panaceum, ani pustą obietnicą” (s. 384). Dlatego warto wzmacniać niezależność sądownictwa, aby wzmacniać jednocześnie ochronę fundamentalnych praw człowieka.

Wcześniej o tym jak ważna dla ochrony wolności obywatelskich jest niezależność sądownictwa przypominała Keith (2002). Autorka na podstawie badań empirycznych wymienia te elementy prawa, które wzmacniają niezależność, a jednocześnie są istotne dla zwiększania poziomu wolności obywatelskich (mierzonych indeksem Freedom House). Są to: (1) gwarancje dotyczące długości trwania kadencji, (2) zakaz tworzenia sądów specjalnych

² z ang. *physical integrity rights*

czy trybunałów wojskowych, (3) autonomia finansowa sądów, (4) gwarancje podziału władz (z ang. *separation of powers*). **Wprowadzanie wszystkich powyższych zasad na poziomie konstytucyjnym poprawia ocenę wolności obywatelskich wg miary Freedom House (przedział od 1 do 7 pkt.) o 1,42-1,71 pkt.**

W innym badaniu Keith et al. (2009) starają się odpowiedzieć na pytanie czy przepisy prawa mają realny wpływ na przestrzeganie praw człowieka czy może pozostają tylko „na papierze” (innymi słowy ignorowanymi zasadami *de iure*, nawiązując do podziału zaproponowanego przez S. Voigta)? Przypominają, że wyzwaniem dla badaczy jest to, że zazwyczaj da się porównawczo przeanalizować tylko przepisy zapisane w aktach prawa, a nie ich faktyczne stosowanie czy faktyczną niezależność sędziów. Autorzy badają co wpływa na stosowanie przemocy przez państwa (z ang. *state terror*) i naruszanie integralności cielesnej obywateli (fundament praw i wolności człowieka). Pokazują, że wzmacnianie praw człowieka na poziomie konstytucyjnym może poprawić przestrzeganie praw człowieka. Ważny jest też czynnik czasu – efekt zapisów konstytucyjnych jest silniejszy po pewnym okresie (np. 10 lat). Które wolności mają, według badania, najbardziej istotne znaczenie dla ograniczenia przemocy i terroru stosowanego przez państwo? Prawo do strajku i prawo do publicznego oraz sprawiedliwego procesu zapisane w konstytucji. Najważniejsze składowe (zapisy konstytucyjne) dotyczące niezależności sądownictwa to: (1) ostateczność decyzji sądów, (2) wyłączne prawo sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz (3) zakaz tworzenia sądów specjalnych czy wojskowych trybunałów.

Także La Porta et al. (2004) podkreślają rolę niezależnych sądów dla wzmacniania wolności – zarówno gospodarczej jak i wolności obywatelskich. Przywołując prace Hayeka przypominają, że wyróżniał on dwa kluczowe elementy sądownictwa zapewniającego wzajemną kontrolę i równowagę się władz (z ang. *checks and balances*): niezależność oraz kontrolę konstytucyjności (z ang. *constitutional review*). La Porta et al. (2004) pokazują, że **niezależność sądownictwa jest istotna dla wolności gospodarczej i politycznej**, a kontrola konstytucyjności ma przede wszystkim znaczenie dla wolności politycznych (warto podkreślić, że autorzy pokazują także, że wolność gospodarcza i wolności polityczne są silnie i dodatnio skorelowane).

Z kolei Melton (2013) na podstawie analizy 189 krajów w latach 1981-2008 pokazują, że zapisanie w konstytucji praw człowieka może przyczynić się, przy spełnieniu określonych warunków, do faktycznego przestrzegania tych prawa. Autor zwraca uwagę, że w niektórych krajach faktyczny poziom przestrzegania praw człowieka jest wyższy niż wynikałoby to z przepisów prawa (np. Australia czy Nowa Zelandia). W innych faktyczne przestrzeganie prawa jest mniejsze niż wynikałoby to z zapisów konstytucyjnych (zapisy pozostają tylko „na papierze”). **To co wpływa na faktyczne przestrzeganie praw człowieka to niezależność sądownictwa** (jest to zdaniem autora kluczowe), a także typ reżimu i istnienie w kraju konfliktu politycznego.

W innym badaniu działania sądów najwyższych Melton i Ginsburg (2014) pokazują, że zabezpieczania formalnej niezależności sądownictwa (*de iure*) nie działają samodzielnie, ale działają łącznie – określone pakiety tych zabezpieczeń są bardziej efektywne. **Bardzo ważną rolę dla zapewnienia faktycznej niezależności sędziów odgrywają zasady dotyczące wyboru i odwoływania sędziów** (w tym także niezależność tego wyboru od czynników politycznych). Niezależne od innych władz wybory sędziów mają, zdaniem autorów, szczególne znaczenie w krajach przechodzących transformacje ustrojowe. Dodatkowo Melton i Ginsburg (2014) pokazują, że poziom demokracji, wolności prasy i PKB per capita mają pozytywny

i statystycznie istotny wpływ na faktyczną niezależność sądownictwa. Na podstawie analiz konstytucji większości krajów świata autorzy pokazują rosnącą popularność zapisywania w konstytucjach niezależności sądownictwa. Jednak wciąż zbyt mało krajów chroni właściwie formalną niezależność sądownictwa (*de iure*) w konstytucjach, a jest to warunek konieczny, ale niewystarczający, dla niezależności faktycznej (*de facto*). Przypominają też, że niezależność sądownictwa zależy także od siły organów zdolnych do egzekucji wyroków i siły społeczeństwa obywatelskiego gotowego do obrony niezależnych sądów. W podsumowaniu autorzy stwierdzają, że istnieje konsensus w literaturze naukowej, że niezależność sądownictwa jest rzeczą dobrą i pożądaną.

Wnioski z badań na temat niezależności sądów a propozycje zmian ustawowych Prawa i Sprawiedliwości

Proponowane przez PiS zmiany w Sądzie Najwyższym i Krajowej Radzie Sądownictwa oraz wprowadzane zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych (więcej zob. Wachowicz, 2017a i 2017b) zwiększały ryzyko manipulowania przez polityków składami sędziowskimi czy kadencjami sędziów, osłabiając tym samym niezależność sądownictwa, o których pisali Feld i Voigt konstruując swoją miarę niezależności. Należy podkreślić, że wejście w życie proponowanych zmian tworzyłoby niebezpieczny precedens i pokusę dla kolejnych rządów, by także, zmieniając ustawy, wymienić skład np. Sądu Najwyższego czy KRS. Poza tym po przejściu przez PiS Trybunału Konstytucyjnego, organ ten nie byłby w stanie skontrolować przepisów o podporządkowaniu KRS i SN politykom oraz zwiększania władzy Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi.

Inne indeksy faktycznej niezależności sądów w znacznej mierze bazują na opiniach Departamentu Stanu USA, a ten negatywnie odniósł się do propozycji PiS. Można więc przypuszczać, że ich wejście w życie doprowadziłoby do spadku oceny niezależności polskich sądów także w przypadku pozostałych miar. I choć w krótkim okresie wpływ takich zmian na wzrost gospodarczy w kraju jest ograniczony (np. znacznie większe znaczenie ma koniunktura u naszych głównych partnerów handlowych), to w świetle przytoczonych badań z czasem erozja państwa prawa prowadzi do wolniejszego wzrostu gospodarczego i mniejszego poszanowania dla wolności obywatelskich i fundamentalnych praw człowieka.

Tabela 1.		
Miary faktycznej niezależności sądów najwyższych a zmiany proponowane przez PiS		
Miara	Dlaczego ta miara obrazuje faktyczną niezależność sądu	Zmiany proponowane bądź zrealizowane przez PiS
Efektywna długość trwania kadencji sędziów	Długi czas sprawowania kadencji wskazuje, że rząd nie odwoływał niewygodnych dla niego sędziów.	Ustawa proponowana przez PiS miała wygaszać kadencje wszystkich sędziów SN oraz dać możliwość powołania nowych, przychylnych rządowi.
Różnica pomiędzy teoretyczną a faktyczną długością kadencji sędziów	Jeżeli w rzeczywistości kadencje sędziów są krótsze od zapisanych w ustawach lub konstytucji, może to wskazywać, że rządy zmieniając ustawy manipulują składem sądów, by był im bardziej przychylny.	Ustawa o KRS miała skrócić kadencje członków Rady. PiS nie dopuścił też do rozpoczęcia kadencji przez trzech sędziów pokońowanych w sposób prawidłowy do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z ustawą o ustroju sądów powszechnych wyłącznie od decyzji Ministra Sprawiedliwości zależeć będzie możliwość wystąpienia na emeryturę sędziego, który osiągnął odpowiedni wiek – mimo, że nadal wyrażał będzie chęć pozostania na stanowisku i będzie zdolny do orzekania.
Przypadki usunięcia sędziego przed końcem kadencji	Takie przypadki wskazują na ręczną manipulację składem sędziowskim przez rząd, który może usuwać nieprzychylnych im sędziów.	
Manipulacja liczbą sędziów	Zmieniając liczbę sędziów rząd może np. stworzyć w sądzie najwyższym przychylną sobie większość.	Ustawa proponowana przez PiS miała przenieść kompetencje w zakresie wnioskowania o liczbie sędziów SN na Ministra Sprawiedliwości. Wcześniej było to Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN.
Odpowiedni wzrost wynagrodzeń sędziów (co najmniej zgodny z inflacją) oraz zapewnienie dobrych warunków pracy.	Rząd może naciskać na sąd najwyższy manipulując jego budżetem.	Ustawa proponowana przez PiS umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości decydowanie o ilości sędziów w Izbie Dyscyplinarnej SN. Sędziom delegowanym do tej Izby przysługuje dodatek w wysokości 40 % wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego łącznie.
Przypadki zmian prawnych dotyczących	Rząd manipulując np. kolejnością procedowania	Tego typu zmiany znalazły się w ustawach dotyczących

funkcjonowania sądu najwyższego	spraw może odsuwać niewygodne dla siebie postępowania.	Trybunału Konstytucyjnego, co miało na celu m.in. uniemożliwienie by Trybunał je rozpatrzył.
Wprowadzenie w życie postanowień sądu najwyższego jest zależne od dodatkowych działań przedstawicieli innej gałęzi władzy (np. poprzez publikację orzeczenia).	Przykładowo blokując publikację orzeczeń rząd może blokować działanie sądu najwyższego	W Polsce nie doszło jeszcze do blokowania publikacji orzeczeń Sądu Najwyższego i innych sądów powszechnych, ale rząd PiS nie opublikował niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, co stanowi niebezpieczny precedens w obszarze nieuznawana wyroków.

Na podstawie: Feld i Voigt (2003)

Literatura:

- Abouharb, M. R., Moyer, L. P., Schmidt, M. (2013). De Facto Judicial Independence and Physical Integrity Rights. *Journal of Human Rights*, 12:4, 367–396.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J.A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91:5, 1369–1401.
- Barro, R. J. (1997). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Feld, L. P., Voigt, S. (2003). Economic growth and judicial independence: cross-country evidence using a new set of indicators. *European Journal of Political Economy*, 19:3, 497–527.
- Feld, L. P., Voigt, S. (2006). "Judicial Independence and Economic Growth: Some Proposals Regarding the Judiciary", w R.D. Congleton i B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy*, Cambridge, MA: MIT Press, 251-88.
- Johnson, S. McMillan J., Woodruff Ch. (2002). Property Rights And Finance. *American Economic Review*, 92:5, 1335–1356.
- Keith, L. C. (2002). Judicial independence and human rights protection around the world. *Judicature*, 85:4, 195–200.
- Keith, L. C., Tate, C. N., Poe, S. C. (2009). Is The Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse? *The Journal of Politics*, 71:2, 644–660.
- Klerman, D. M., & Mahoney, P. G. (2005). The value of judicial independence: evidence from eighteenth century England. *American Law and Economics Review*, 7:1, 1–27.
- Klomp, J., & de Haan, J. (2010). Inflation and central bank independence: A meta-regression analysis. *Journal of Economic Surveys*, 24:4, 593–621.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Pop-Eleches, C., Shleifer, A. (2004). Judicial Checks and Balances. *Journal of Political Economy*, 112:2, 445–470.
- Melton, J. (2013). Do Constitutional Rights Matter? The Relationship between De Jure and De Facto Human Rights Protection. Working Paper,
- Melton, J., Ginsburg, T. (2014). Does De Jure Judicial Independence Really Matter? A Reevaluation of Explanations for Judicial Independence. *Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 612*.
- Ríos-Figueroa J., Staton J.K. (2014). An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 30:1, 104–137.
- Voigt, S., Gutmann, J., & Feld, L. P. (2015). "Economic growth and judicial independence, a dozen years on: Cross-country evidence using an updated Set of indicators", *European Journal of Political Economy*, 38(C), 197–211.
- Wachowiec, P. (2017a). "Kolejny zamach PiS na niezawisłość wymiaru sprawiedliwości: zmiany w KRS i ustroju sądów", Analiza FOR 10/2017, <https://for.org.pl/pl/a/5396,analiza-10/2017-kolejny-zamach-pis-na-niezawislosc-wymiaru-sprawiedliwosci-zmiany-w-krs-i-ustroju-sadow>
- Wachowiec, P. (2017b). „Prezydenckie weta likwidują największe zagrożenia dla niezależności sądów, ale nie usuwają szerokiej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sądownictwo powszechne”, Komunikat FOR 13/2017, <https://for.org.pl/pl/a/5406,komunikat-13/2017-prezydenckie-weta-likwiduja-najwieksze-zagrozenia-dla-niezaleznosci-sadow-ale-nie-usuwaja-szerokiej-ingerencji-ministra-sprawiedliwosci-w-sadownictwo-powszechne>



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!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i 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**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

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

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds.rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.Satora@for.org.pl

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

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

KONTAKT DO AUTORÓW



Aleksander Łaszek
Główny ekonomista FOR, wiceprezes zarządu
e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl



Marek Tatała
ekonomista FOR, wiceprezes zarządu
marek.tatala@for.org.pl



Jan Toczyński
ekonomista

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A; 02-628 Warszawa; tel. +48 22 628 85 11,
e-mail: info@for.org.pl; www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) [t@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)