

GOSPODARKA NARODOWA

3
(289)
Rok LXXXVII/XXVIII
maj-czerwiec
2017
s. 5–27

Janina GODŁÓW-LEGIEDŹ*

Zasada rządów prawa i przemiany ustrojowe w Polsce¹

Streszczenie: Artykuł ma dwa cele: pogłębienie rozumienia relacji między zasadą rządów prawa i demokracją oraz próbę wyjaśnienia przyczyn kryzysu rządów prawa w Polsce. Napisany został na podstawie badania literatury źródłowej i literatury przedmiotu. W artykule przyjęto interdyscyplinarną perspektywę ekonomii instytucjonalnej. Prezentacja koncepcji rządów prawa ujawnia, że nie ma jednej niebudzącej wątpliwości interpretacji tej zasady. Trudności wynikają z braku jednolitej interpretacji wolności i sprawiedliwości. W ślad za negatywną koncepcją wolności idzie koncepcja rządów prawa, w której akcentuje się konieczność ograniczenia władzy, wagę procedur prawnych i sprawiedliwości formalnej, czyli równego traktowania wszystkich obywateli. Przekonanie o konieczności urzeczywistniania przez państwo sprawiedliwości społecznej prowadzi do rozszerzenia interpretacji *rule of law* w duchu wolności pozytywnej. Skłonność do interpretacji *rule of law* w duchu pozytywnej koncepcji wolności jest ważnym źródłem kryzysu rządów prawa w Polsce. Syntetyczne spojrzenie na bieg wydarzeń i spory w Polsce pokazują, że wśród różnych przyczyn kryzysu rządów prawa w Polsce można wskazać także specyfikę sytuacji transformacji, konfrontacyjny styl dyskursu politycznego i proces pomieszania rządzenia ze stanowieniem prawa. W takiej sytuacji podważanie instytucji Trybunału Konstytucyjnego nie jest drogą do uzdrowienia sytuacji, lecz może pogłębiać proces inflacji prawa i oddalać społeczeństwo od drogi reformy opartej na stopniowym doskonaleniu prawa.

Słowa kluczowe: rządy prawa, transformacja ustrojowa, demokracja, liberalizm

Kody klasyfikacji JEL: B10, K10, P20

Artykuł nadesłany 30 września 2016 r., zaakceptowany 7 czerwca 2017 r.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Makroekonomii; e-mail: janina@legiedz.com

¹ Autorka pragnie podziękować osobom, które przyczyniły się do udoskonalenia artykułu: anonimowym recenzentom artykułu i dr Joannie Dzionek-Kozłowskiej. Podziękowania kieruję także do organizatorów i uczestników konferencji poświęconej nowej ekonomii instytucjonalnej (Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, maj 2016 r.) i X Zjazdu Katedr Ekonomii w Międzyzdrojach (Uniwersytet Szczeciński, czerwiec 2016 r.).

Wprowadzenie

Nowa ekonomia instytucjonalna przyczyniła się do upowszechnienia świadomości wpływu prawa na funkcjonowanie gospodarki rynkowej i rozwój gospodarczy, a także znaczenia kultury w kształtowaniu ustroju ekonomicznego, politycznego i prawnego. Porządek prawny określając i chroniąc prawa własności, wolność zawierania i gwarancje dotrzymywania umów tworzy układ formalnych warunków realizacji systemu gospodarki rynkowej. Konkretnie rozwiązania prawne w powiązaniu z historycznie ukształtowanymi regułami nieformalnymi kształtują system motywacyjny i determinują sposób działania mechanizmu rynkowego. Istnieje dość powszechna zgoda, że system prawny społeczeństw demokratycznych powinien opierać się na zasadzie rządów prawa (*rule of law*). Zatem w procesie kształtowania nowych podstaw ustrojowych w krajach transformacji od planu do rynku zalecano zasadę rządów prawa jako podstawę. Polska dość długo postrzegana była jako kraj transformacyjnego sukcesu, w którym realizowana jest zasada rządów prawa. Afera Rywina ujawniła jednak problemy i uruchomiła procesy polityczne, które mimo przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, doprowadziły do otwartego kryzysu rządów prawa. W tej sytuacji nasuwa się pytanie o przyczyny takiego biegu wydarzeń.

Głównym celem artykułu jest próba wyjaśnienia przyczyn kryzysu rządów prawa w Polsce. Aby ten cel osiągnąć niezbędne jest zrozumienie, co kryje się za pojęciem rządów prawa i jaka jest relacja między rządami prawa a demokracją. Osiągnięciu tych celów służy wydzielenie w artykule dwóch części: teoretycznej, w której analizowane są treści przypisywane zasadzie rządów prawa i relacja między zasadą rządów prawa a demokratyczną zasadą większości, oraz części teoretyczno-empirycznej poświęconej przedstawieniu zarysu przemian w Polsce po roku 1990. W analizie zasady rządów prawa akcent postawiony został na dwa nurty jej interpretacji, wyróżnione z punktu widzenia dwu koncepcji wolności – wolności negatywnej i pozytywnej. Takie ujęcie jest ważne zwłaszcza z punktu widzenia ekonomicznych problemów transformacji od gospodarki socjalistycznej do rynkowej – pozwala dostrzec związki między prawnymi, ekonomicznymi i socjalnymi aspektami polskich sporów i przybliżyć przyczyny kryzysu rządów prawa, którego przejawem jest spór wokół Trybunału Konstytucyjnego. Przekonanie części polityków, ekonomistów i wyborców, że polska transformacja oparta na planie Balcerowicza nie odpowiadała na potrzeby artykułowane przez zwolenników sprawiedliwości społecznej i pozytywnej wolności jest ważnym, jakkolwiek nie jedynym, czynnikiem odrotu od liberalnej drogi przemian w Polsce. Część teoretyczno-empiryczna artykułu zawiera interpretację wybranych problemów polskiej transformacji do gospodarki rynkowej i demokracji, ważnych z punktu widzenia zasady rządów prawa. W tej interpretacji wykorzystano koncepcje nowej ekonomii instytucjonalnej i opinie o polskich przemianach wyrażane przez wybranych ekonomistów, socjologów, historyków i prawników.

Dwie interpretacje rządów prawa

Rządy prawa (*rule of law*) to metaprawna doktryna zakreślająca cele i granice prawodawstwa. Jej historia liczy ponad dwa tysiące lat, wywodzi się od Arystotelesa, narosła wokół idei, że dobre społeczeństwo jest możliwe wtedy, gdy rządzi prawo, a nie ludzie². Jest to ideał polityczny o ogromnej sile oddziaływania, a zarazem koncepcja, której treść jest trudna do uchwycenia i wciąż jest przedmiotem sporów i różnych interpretacji. Jak trafnie ujął to jej badacz, Brian Tamanaha, natura *rule of law* jest podobna do pojęcia dobra. „Każdy opowiada się za dobrem. Chociaż mamy różne wyobrażenia na temat tego, czym jest dobro” [Tamanaha, 2012: 232].

Do jej spopularyzowania przyczynił się brytyjski profesor prawa, Albert Venn Dicey publikując w 1885 roku pracę *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*³. Koncepcja ta występuje w wielu formach, jej konkretne treści zmieniały się pod wpływem doświadczenia i celów, które przyświecały autorom różnych doktryn społecznych⁴. Formy te tworzą *continuum*, w którym na jednym krańcu jest bardzo wąskie, formalistyczne ujęcie, a na drugim szerokie ujęcie merytoryczne. Najwęższe formalistyczne pojmowanie rządów prawa jest tożsame z pojęciem formalnej praworządności. Rządy prawa są tu rozumiane jako przestrzeganie prawa przez wszystkie organy państwa, organizacje i obywateli. W tym przypadku nie wnika się w treści norm prawnych, ani w ich genezę. Doświadczenie dowodziło wielokrotnie, że praktykowanie tak ograniczonych rządów prawa nie gwarantuje ani wolności, ani pokojowego rozwoju. Gdy władza państwowa działa zgodnie z prawem, ale sam proces legislacyjny nie podlega określonym zasadom, prawo może dawać władzy nieograniczoną swobodę działania. Wtedy wszystkie działania władzy są legalne, ale nie można wówczas mówić o rządach prawa w sensie, który stanowi fundament liberalnej koncepcji społeczeństwa.

W nieco szerszym formalistycznym ujęciu *rule of law* interpretuje się jako zbiór formalnych zasad, które powinno spełniać prawo. Klasyczną listę tych zasad przedstawił Lon Fuller. Zdaniem Fullera „wewnętrzna moralność” prawa tworzą następujące warunki: prawo powinno być ogólne, ogłoszone, nie może działać wstecz, musi być jasne, nie może być wewnętrznie sprzeczne, nie może wymagać działań niemożliwych, powinno być w miarę możliwości

² Szerzej o genezie zasady rządów prawa pisze Joanna Podczaszy [2014].

³ W nowszej polskiej literaturze prawniczej stanowisko Alberta Diceya w syntetyczny sposób prezentuje Jerzy Supernat [2014]. Autor ten zwraca uwagę na dwa ciekawe aspekty stanowiska Diceya. Po pierwsze, Dicey sprzeciwiał się jakiemukolwiek wzrostowi aktywności państwa na rzecz interesów zbiorowych. Po drugie, zasada rządów prawa była jedną z trzech zasad angielskiego ustroju, wśród których była także zasada zwierzchnictwa parlamentu. Co ciekawe, Dicey nie dostrzegał napięcia między zasadą *rule of law* a zasadą zwierzchnictwa parlamentu [Supernat, 2014: 115–116].

⁴ Niektórzy twierdzą jednak, że treść doktryny rządów prawa nie budzi żadnych wątpliwości, pogląd o dwuznaczności tej doktryny wynika z prób nadawania jej nowego znaczenia i celów niezgodnych z jej istotą [Zywicki, 2002: 2].

stabilne w czasie, konieczna jest zgodność między deklarowanymi działaniami a działaniem rzeczywistym [Wouters, Hachez, 2010: 8].

Szersze ujęcie *rule of law* prezentuje Friedrich Hayek. Hayek także akcentuje to, że reguły prawne muszą mieć określone cechy ogólne, czyli uznaje znaczenie aspektu formalnego, ale w jego ujęciu wyartykułowany jest zwłaszcza związek strony formalnej doktryny rządów prawa z celami, którym prawo ma służyć. Według Hayeka rządy prawa to system prawa, w którym nie tylko obowiązuje zasada, że zarówno rządzący, jak i obywatele działają zgodnie z ustalonymi regułami, ale reguły te mają określone cechy ogólne, które maksymalnie przybliżają społeczeństwo do stanu, w którym zagwarantowana jest wolność, własność i równość jednostek [Hayek, 2006: 206–207]. Ideał rządów prawa zakłada cztery metaprawne normy: ogólny, abstrakcyjny i tym samym formalny charakter reguł prawa (1), jasność i pewność reguł prawnych (2), równość i sprawiedliwość systemu prawa (3) oraz podział władz (4) [Hayek, 2006: 209–212]. Prawo nie może być tworzone w odpowiedzi na cele ekonomiczne, czy polityczne wybranych grup społecznych. Powinno mieć charakter norm ogólnych, bez odniesień do konkretnych osób, miejsc, czy przedmiotów. Powinno tak, jak prawo ruchu drogowego, umożliwiać każdemu poruszanie w wybranym przez niego kierunku, a nie nakazywać, dokąd zmierzać. W praktyce warunkiem oddzielenia stanowienia nowych przepisów ogólnych i ich stosowania do konkretnych przypadków są „niezależni sędziowie, którzy nie troszczą się o doraźne cele rządu” [Hayek, 2006: 212].

Wbrew powszechnemu dążeniu do świadomej kontroli, Hayek preferuje taką konstrukcję prawa, która nie daje rządowi możliwości przewidywania rezultatów zastosowania konkretnych środków. Jeżeli bowiem prawo daje państwu możliwość dokładnego przewidywania zasięgu jego działań, to oznacza, że w istocie państwo dokonuje wyboru celów i nie pozostawia jednostkom możliwości wyboru [Hayek, 2003: 90]. Sprawiedliwość jako postulat *rule of law* w ujęciu Hayeka ma charakter formalny, sprowadza się do przestrzegania ogólnych reguł i równego traktowania wszystkich obywateli. Jakkolwiek nie ma wątpliwości, że warunkiem skuteczności prawa jest uznanie go za sprawiedliwe przez większość ludzi, to jest wątpliwe, czy potrafimy wskazać inne formalne kryteria sprawiedliwości poza powszechnością i równością [Hayek, 2006]. Hayek przyznaje, że rządy prawa prowadzą do nierówności materialnej, ale jednocześnie akcentuje, że gwarantują formalną równość i wolność, których nie można utrzymać tam, gdzie działalność rządu ma na celu doprowadzenie do materialnej równości [Hayek, 2003: 93].

Ujęcie Hayeka jest interesujące zwłaszcza z kilku względów. Po pierwsze, koncepcja Hayeka jest silnie uwarunkowana dążeniem do rozwiązywania problemów ekonomicznych z perspektywy długookresowej i postrzeganych w szerokim kontekście historyczno-kulturowym. Po drugie, przykład Hayeka pokazuje, że formalne cechy systemu prawne są silnie powiązane z aspektami merytorycznymi, czyli z wartościami, którym prawo ma służyć. Oznacza to, że formalistycznych i merytorycznych koncepcji *rule of law* nie należy ujmować dychotomicznie. Po trzecie, na przykładzie Hayeka można obserwować zwią-

zek między podejściem do doktryny prawa, a koncepcją wolności i sprawiedliwości. Uwidocznia się tym samym celowość podziału koncepcji *rule of law* na „negatywne”, akcentujące obronne funkcje prawa, i koncepcje „pozytywne”, akcentujące potrzebę zapewnienia jednostkom konkretnych uprawnień. Hayekowska koncepcja rządów prawa ma charakter „negatywny”, co jest logicznie powiązane z tym, że autor *Drogi do niewolnictwa* konsekwentnie rozwijał pogląd, że realizacja ideału pozytywnej wolności prowadzi do zniewolenia.

Najszerwsze, merytoryczne i zarazem „pozytywne” ujęcie *rule of law* związane jest z poglądami przeciwnymi. Pozytywna interpretacja *rule of law* wyraza przekonania, że wolność negatywna i formalna równość nie gwarantują realizacji prawdziwej wolności i godności człowieka. Merytoryczna, pozytywna interpretacja zakłada, że prawo powinno być instrumentem realizacji pewnego ideału sprawiedliwości społecznej i wolności jednostki pojmowanej jako wolność pozytywna. Ta interpretacja wyraża się w dążeniu do takiego kształtowania prawa, by jednostka miała rzeczywisty dostęp do środków niezbędnych do osiągnięcia swoich celów⁵. Aby to osiągnąć konieczne jest narzucanie na system społeczny określonych warunków strukturalnych. Wyrazem dążenia do pozytywnej wolności była nie tylko myśl socjalistyczna, ale także koncepcja sprawiedliwości społecznej znanego filozofa politycznego – Johna Rawlsa, który twierdzi, że „Wolny rynek musi zostać ujęty w ramy politycznych i prawnych instytucji, regulujących ogólne trendy zdarzeń ekonomicznych i dbających o społeczne warunki niezbędne do zaisnienia autentycznej równości możliwości” [Rawls, 1994: 104]. O tym, jak silny jest współcześnie związek zasady rządów prawa z koncepcją sprawiedliwości społecznej świadczy art. 2 polskiej Konstytucji z 1997 roku: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W miarę jak rządy prawa interpretowane są coraz szerzej, w doktrynie prawa narasta napięcie charakteryzujące sprzeczność między negatywną i pozytywną koncepcją wolności oraz między sprawiedliwością komutatywną i społeczną. Napięcie to nieustannie towarzyszy także walce politycznej. W walce politycznej wykorzystywany jest często argument, że promowanie wolności negatywnej i sprawiedliwości proceduralnej służy najsilniejszym. Argument ten pośrednio wykorzystywany jest do podważania zasad porządku prawnego i czynione jest to w imię demokratycznej zasady rządów większości.

Zasada rządów prawa i demokracja

Historia idei rządów prawa jest historią świadomości zagrożeń związanych ze sprawowaniem władzy, także władzy większości. Dobitnie dowodzi tego stanowisko Arystotelesa, od którego wywodzimy tę ideę. Argumenty za

⁵ Spojrzeniu na zasadę rządów prawa z perspektywy wolności negatywnej i pozytywnej wydaje się odpowiadać przeciwstawienie ujęcia metafizycznego i solidarystycznego, które prezentuje Jacek Srokosz [2014].

idea, że powinno rządzić prawo, a nie ludzie, Arystoteles rozwija w kontekście wypowiedzi o ustrojach politycznych. Rozważając ustroj demokratyczny akcentuje, że może on występować w różnych formach i nie każda forma demokracji zasługuje na pozytywną ocenę. Arystoteles piętnuje taki rodzaj demokracji, w której „panem jest lud, a nie prawo”. Tak się dzieje wówczas, gdy „rolę rozstrzygającą grają każdorazowe uchwały, a nie prawo” [Arystoteles, 2002: 175]. Winę za taki stan rzeczy Arystoteles przypisuje demagogom i temu, że uchwały zastępują prawo. „Bo w demokracjach, gdzie prawo włada, nie ma warunków do wystąpienia demagoga, lecz najlepsi z obywateli grają przewodnią rolę, gdzie zaś prawa nie panują, tam zjawiają się demagogowie. Lud mianowicie zajmuje wówczas stanowisko monarchy, jako jednostka zbiorowa, bo panuje tu ogół: nie każdy z osobna, ale wszyscy razem wzięci jako całość. (...) Taki więc lud występujący jako monarcha stara się okazać władzę monarchiczną, nie kierując się prawem, i staje się despota, tak że nawet pochlebcy u niego do znaczenia dochodzą. Toteż lud taki odgrywa rolę analogiczną do tyranii między monarchiami. Stąd i charakter obojga ten sam, w obu przypadkach lepsi znoszą bezwzględny ucisk, uchwały ludu są tu tym, czym tam rozporządzenia, a demagog i pochlebca to ten sam odpowiednik; jeden i drugi mają wielki wpływ tu i tam: pochlebcy u tyranów, demagogowie u takiego ludu” [Arystoteles, 2002: 175].

Dylematy ustrojowe związane z relacją między doktryną stanowienia prawa, a systemem sprawowania władzy opartym na woli większości nabrały szczególnego znaczenia w XX wieku w kontekście rozwoju ideologii socjalistycznych i centralnego planowania. W praktyce realizacji idei demokratycznych i socjalistycznych z jednej strony ujawniły się ogromne zagrożenia dla wolności jednostki, z drugiej strony okazywało się, że wobec rosnącego zakresu celów, które stawiają sobie poszczególne państwa coraz trudniejsze albo wręcz niemożliwe jest realizowanie klasycznego ideału rządów prawa. Szczególną uwagę zwracał na tę kwestię Friedrich Hayek, najpierw w *Drozdzie do zniewolenia*, następnie w *Konstytucji wolności*. W latach 40. XX wieku Hayek alarmował, że zagrożenie ideału rządów prawa nigdy nie było większe i wiązał to z niebezpiecznym przekonaniem, że władza prawodawcy nie ma granic – przekonaniem uwarunkowanym częściowo przez ludowładztwo i demokratyczne rządy [Hayek, 2003: 96]. Podkreślając, że legalność w sensie prawnym nie jest tym samym, co rządy prawa i że w systemie centralnego planowania rządy prawa nie mogą być utrzymane, sformułował następujące ostrzeżenie: „Wyposażając rząd w nieograniczoną władzę można zalegalizować nawet najbardziej arbitralne zarządzenia i w ten sposób demokracja może ustanowić najpełniejszą postać despotyzmu, jaką można sobie wyobrazić” [Hayek, 2003: 97]. Nie należy zatem fetyszyzować demokracji i więcej uwagi poświęcić wartościom, którym demokracja ma służyć. Hayek podkreśla, że „Demokracja jest w swej istocie środkiem, użytecznym narzędziem, zabezpieczenia pokoju wewnętrznego i wolności indywidualnej” [Hayek, 2003: 84]. Koncentracja na demokracji jako wartości samej w sobie nosi niebezpieczeństwo powszechnego braku świadomości zagrożeń, wobec których stoimy.

Należy zaznaczyć, że w doktrynie Friedricha Hayeka także zasada rządów prawa jest narzędziem, a nie celem. Jednakże system polityczny oparty na *rule of law* chroni społeczeństwo przed presją celów krótkookresowych. Uznając, że „to nie pochodzenie władzy, ale jej ograniczenie chroni przed jej arbitralnością” Hayek [2003: 85] nie traktuje zasady rządów prawa i demokracji jako równorzędnych narzędzi i fundamentów porządku społecznego. Realizacja *rule of law* ma zagwarantować ograniczenie przymusu, który tworzy każda władza, także władza demokratyczna. Aby zagwarantować człowiekowi wolność, demokracja podporządkowana powinna być formie prawnej. Jak twierdzi Hayek, „liberalizm jest doktryną mówiącą o tym, jakie powinno być prawo, zaś demokracja jest doktryną sposobu określania, co będzie prawem. (...) Liberalizm uznaje za wskazane, żeby tylko to, co akceptuje większość, mogło faktycznie być prawem, lecz nie wierzy, że tylko dlatego musi to być dobre prawo. Jego celem jest w istocie przekonanie większości do przestrzegania pewnych zasad” [Hayek, 2006: 112]⁶. Oznacza to, że liberalizm narzuca ograniczenia na demokrację, a nie odwrotnie. Niektórzy sugerują, że takie ujęcie jest wewnętrznie sprzeczne. Liberalizm z jednej strony uznaje wolę większości za ważne źródło prawa, z drugiej zaś widzi konieczność ograniczenia tej woli przez jakieś wyższe zasady [Williams, 1997: 108].

Jeżeli jest to sprzeczność, to jest to sprzeczność wynikająca z natury życia społecznego, które chcemy oprzeć na demokracji i wolności. Jeżeli bowiem demokrację rozumieć po prostu jako rządy większości, to jej realizacja uniemożliwia realizację wolności jednostek należących do mniejszości, a ta mniejszość może stanowić znaczącą część społeczeństwa, a może nawet być większością, jeżeli uwzględnia się wszystkich obywateli, a nie tylko tych, którzy uczestniczą w wyborach⁷. Z tego wynika idea zastąpienia rządów ludzi rządami prawa i to uzasadnia liberalną ideę ograniczenia demokracji przez wyższe zasady.

Giovanni Sartori w swym klasycznym dziele *Teoria demokracji* zauważa, że współczesne demokracje głoszą idee wolności człowieka, ale wolność jest „nabytkiem demokracji, nie zaś jej wytworem”. Podkreśla, że nasze wolności są zagwarantowane przez pojęcie legalności, które wyznacza granicę zasad demokracji. Przywołuje stanowisko Hansa Kelsena, że demokracja „bez samoograniczeń wyrażonych w zasadzie legalizmu, niszczy samą siebie” [Sartori, 1994: 379–380].

⁶ W przypisie Hayek powołuje się na stanowisko J. Ortegi Gasseta, który na pytanie, jak liberalizm ujmuje kwestię granic władzy, podaje następującą odpowiedź: „Czy władzę polityczną sprawuje samowładca, czy lud, nie może ona być absolutna: jednostka ma prawa, które nie podlegają jakiegokolwiek ingerencji państwa” [cyt. za Hayek, 2006: 416].

⁷ W Polsce trudno mówić o demokratycznych rządach rozumianych jako władza większości z powodu niskiej frekwencji wyborczej i dlatego, że w polskich warunkach zwycięstwo wyborcze oznacza, że partia zdobyła więcej głosów niż każda inna, ale nie oznacza uzyskania poparcia większości głosujących. W Polsce rządziły ugrupowania, które uzyskały od 20,41% głosów – SLD w 1993 roku, do 41,51% – PO w 2007 roku [Stelmach, 2011: 17]. W roku 2015 ugrupowanie skupione wokół Prawa i Sprawiedliwości uzyskało poparcie 37,58% głosujących.

Rządy prawa i instrumentalizm prawny

We współczesnej kulturze prawnej szczególnym zagrożeniem dla klasycznej zasady rządów prawa jest instrumentalne podejście do prawa. Brian Tamanaha twierdzi, że współcześnie promowane są na świecie „jako pakiet” dwa fundamentalne podejścia: instrumentalizm prawny i koncepcja *rule of law*. Instrumentalizm prawny oparty jest na założeniu, że prawo jest środkiem osiągnięcia celów, służy realizacji dobra publicznego, jest instrumentem kierowania zmianą społeczną, środkiem dominacji jednej grupy nad inną. W takim ujęciu prawo jest „pustym naczyniem, które może być wypełnione w jakikolwiek, pożądanym przez prawodawcę sposób, aby osiągnąć zakładany cel” [Tamanaha, 2005: 131]. W działalności procesowej instrumentalizm prawny przejawia się w wykorzystywaniu i manipulacji prawem przez prawników w interesie ich klientów. Instrumentalizm prawny jest poważną przeszkodą na drodze urzeczywistniania idei rządów prawa, nie tylko w sensie merytorycznym, ale także formalnym. Jeżeli prawo jest instrumentem, to nie ma legalnych ograniczeń co do treści, pozostają tylko ograniczenia społeczne i polityczne. Instrumentalne podejście jest zatem wyzwaniem wobec substancjonalnych granic prawa. Tworzy także zagrożenie dla formalnych ograniczeń prawa, ponieważ wykorzystywanie prawa do osiągnięcia różnorodnych celów władzy i celów różnych grup społecznych i stron w postępowaniu procesowym uniemożliwia realizację idei stabilności i pewności prawa oraz równości obywateli wobec prawa.

Współcześnie przed instrumentalnym traktowaniem prawa zabezpiecza konstytucja. Konstytucja nakłada ograniczenia na rządzących i chroni przed wykorzystywaniem prawa do osiągnięcia celów krótkookresowych. Jednak istnienie konstytucji nie rozwiązuje problemu instrumentalnego traktowania prawa. Niejednoznaczność języka i ogólnych zasad z jednej strony, a unikatowość rozstrzyganych problemów z drugiej sprawia, że zapisy konstytucyjne są narażone na różne interpretacje. Zwłaszcza w mocno podzielonych społeczeństwach, w których ludzie postrzegają fundamentalne zasady życia społecznego w różny sposób, wzrasta niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystywania prawa. Sędziowie są wówczas pod szczególnym naciskiem, aby zmierzać w określonych kierunkach i orzekają bardziej instrumentalnie. W konsekwencji decyzje sędziów stają się polityczne, a walka polityczna skupia się na tym, kto będzie sędzią [Tamanaha, 2005: 153]. Zagroza to systemowi prawnemu jako podstawie porządku społecznego, ponieważ podkopana jest wiara w prawo i cnoty sędziowskie takie, jak uczciwość i obiektywizm. A przecież prawodawstwo nie ma siły militarnej, jego moc wywodzi się z powszechnego poszanowania i zaufania obywateli⁸. Świadomość wpływu

⁸ Trudnymi do przecenienia warunkami niezależności sędziowskiej są z jednej strony postawy polityków i urzędników oraz opinii publicznej (przekonanie o ważności nieingerowania w proces orzekania), a z drugiej cnoty sędziowskie. Z trudności realizacji koncepcji trójpodziału władz wynika „ostrzeżenie, że sędziowie muszą być wybierani z najwyższą starannością, należy skupiać

nieformalnych zasad i norm na funkcjonowanie systemu prawnego jest potrzebna zwłaszcza w postkomunistycznych społeczeństwach zmierzających do demokracji⁹.

Rządy prawa i transformacja od planu do rynku

Rządy prawa uznano za podstawę budowania ładu społecznego w krajach, w których odrzucono ustrój oparty na centralnym planowaniu gospodarczym i jednopartyjnym systemie politycznym. Wydawało się nie podlegać dyskusji, że jeżeli celem jest gospodarka rynkowa i liberalna demokracja, to fundamentem nowego formalnego podłoża instytucjonalnego powinna być zasada rządów prawa. Wyraża ona przecież liberalny ideał społeczeństwa, w którym władza ograniczona jest konstytucją, tym samym przymus państwowy oparty jest na przestrzeganiu obowiązującego zgodnego z konstytucją prawa, a to pozwala na korzystanie z dobrodziejstw różnych aspektów wolności jednostki, w tym wolności gospodarczej. Akcentowano, że wolne wybory i zasada rządów prawa są równoważnymi, koniecznymi warunkami demokracji¹⁰. Sięgano do argumentacji Jamesa Buchanana, który podkreślał, że demokracja nie może być oparta tylko na wyborach, powinna być oparta na konstytucji, bo dzięki „konstytucyjnemu myśleniu” proces polityczny przebiega w uzgodnionych i przewidywalnych granicach [Buchanan, 2003: 155]. Svetozar Pejovich twierdził, że w społeczeństwie wolnych i odpowiedzialnych jednostek słowo konstytucja musi być przed słowem demokracja. [Pejovich, 2001: 30]. *Rule of law* postrzegano jako podstawowy czynnik wzrostu gospodarczego, demokrację oceniano jako czynnik ambiwalentny i w myśl konsensusu waszyngtońskiego krajom chcącym pobudzić rozwój gospodarczy radzono skierować energię na urzeczywistnienie praw własności i wolnego rynku. Wyrażano przekonanie, że w długim okresie zasada rządów prawa tworząc warunki trwałego wzrostu gospodarczego umożliwi powstanie systemu dojrzałej demokracji¹¹. Barro podkreślał, że „nawet jeżeli demokracja jest ostatecznym celem, najlepszym sposobem działania z perspektywy krótkookresowej jest forsowanie zasady rządów prawa. Stany Zjednoczone doradzając biednym krajom powinny

nie tylko na ich prawniczej wiedzy i biegłości, ale przynajmniej w takim samym stopniu zwracać uwagę na ich wierność prawu, gotowość do przestrzegania właściwego autorytetu tworzenia prawa, uczciwość i prawość, zdolność do bezstronności i nieulegania korupcji, charakter i rozsądek oraz mądrość. Oni muszą posiadać sędziowskie cnoty” [Tamanaha, 2012: 245].

⁹ O szczególnym wpływie nieformalnych zasad i norm na funkcjonowanie systemu prawnego oraz znaczeniu samorządu sędziowskiego w społeczeństwach postkomunistycznych na przykładzie Rumunii i Czech pisze Daniel J. Beers [2010: 28–50].

¹⁰ „Demokracja wymaga rządów prawa, tak jak wymaga wolnych wyborów, praw politycznych i wolności obywatelskich. Demokracja bez rządów prawa jest niepełną demokracją, dokładnie tak samo jak system oparty na zasadzie rządów prawa bez wolnych wyborów nie jest demokratyczny” [Rose, 2002: 148].

¹¹ O związku między rządami prawa i rozwojem gospodarczym pisze Witold Kwaśnicki [2009].

skupić się na zasadzie rządów prawa, prawach własności i wolnych rynkach, a mniej uwagi poświęcać romantycznej idei demokracji” [Barro, 2000: 47].

Akcentując znaczenie *rule of law* rozumiano jednak, że tworzenie nowego układu instytucjonalnego jest wielkim wyzwaniem. Problemy transformacji przyczyniły się do rozwoju i popularności nowej ekonomii instytucjonalnej. W tym nurcie ekonomii podkreślano znaczenie ustanowienia instytucji formalnych niezbędnych w gospodarce rynkowej i podnoszono problem ich dostosowania do zakorzenionych w społeczeństwach socjalistycznych zwyczajów, wartości i wyobrażeń o sprawiedliwym ustroju. Na uwagę zasługuje zwłaszcza teza o interakcji instytucji formalnych i nieformalnych. Douglass North pisał: „Podczas gdy reguły formalne mogą być zmieniane z dnia na dzień, normy nieformalne mogą zmieniać się jedynie stopniowo. A ponieważ to normy nieformalne leżą u podstaw legitymizacji prawa, rewolucyjna zmiana nie jest nigdy tak rewolucyjna, jak pragnęliby jej zwolennicy i rzeczywisty bieg zdarzeń różni się od oczekiwań. A gospodarka, do której wprowadzone zostaną reguły formalne z innej gospodarki będzie różniła się zasadniczo od swego pierwowzoru z powodu odmiennych zasad nieformalnych i odmiennego trybu ich przestrzegania. Płyne stąd wniosek, że przenoszenie formalnych reguł politycznych i ekonomicznych z pomyślnie rozwijających się gospodarek zachodnich do trzeciego świata i gospodarek Europy Wschodniej nie jest dostatecznym warunkiem pomyślnego rozwoju gospodarczego” [North, 1994]¹². Konflikt między kulturą i nowym prawem może ujawniać się w trojaki sposób: przez odrzucenie nowego prawa, wysokie koszty jego egzekwowania i przez konieczność wprowadzania nowych regulacji [Pejovich, 2008: 122]. Kolejne doświadczenia transformacji ujawniały coraz większe trudności związane z przeszczepianiem zachodniego modelu rządów prawa do odmiennego podłoża społeczno-kulturowego i szczególnej sytuacji postkomunistycznych krajów. Znaczenia nabierało pytanie: W jakim stopniu konwencjonalna reguła *rule of law* może być stosowana w szczególnej sytuacji społeczeństwa pojawiającego się po „długiej nocy autorytaryzmu”? Może konieczne jest przyjęcie wyjątkowego paradygmatu? [Ganev, 2009: 265]. Trudności i zawiłości stoso-

¹² S. Pejovich pisał: „Jeśli członkowie społeczności postrzegają konsekwencje nowej reguły formalnej jako pozostające w sprzeczności z dominującą kulturą, koszty transakcyjne włączenia tej reguły do instytucjonalnej struktury będą wysokie, spowoduje to zużycie większych zasobów i zmniejszenie dobrobytu” [Pejovich, 2008: 121]. Na gruncie socjologii teza o interakcji instytucji formalnych i nieformalnych znalazła wyraz w koncepcji asymetrii uniwersalnej logiki globalizacji i logiki czasu historycznego. W krajach postkomunistycznych – twierdzi Jadwiga Staniszkiś – procesy wymuszone przez globalizację blokują samodzielne aktywne poszukiwanie własnych rozwiązań odpowiadających logice czasu historycznego, co w konsekwencji utrudnia powstanie” kompletnego, wyartykułowanego ekonomicznie kapitalizmu” [Staniszkiś, 2003: 77]. Maria Lissowska na podstawie badania instytucji polskich przemian postulowała, by statyczny, jej zdaniem, model transformacji nowej ekonomii instytucjonalnej wzbogacić o podejście ewolucyjno-instytucjonalne. Podkreślała, że konieczne jest z jednej strony uwzględnienie wpływu stopnia przestrzegania zasad formalnych i systemu wymiaru sprawiedliwości, z drugiej zaś znaczenia instytucji nieformalnych, presji społecznej, ostracyzmu i poziomu zaufania [Lissowska, 2006: 53–80; 2009: 2–26].

wania reguły rządów prawa w krajach transformacji wyłaniają się zwłaszcza w związku z procesami reprivatyzacji, dekomunizacji i lustracji. Z jednej strony wysuwano i próbowano realizować ideę integrowania i angażowania wszystkich obywateli w proces budowania nowego porządku politycznego i ekonomicznego, z drugiej powracały ostre spory i próby rozliczania przeszłości, także działaczy opozycji¹³.

Doświadczenia polskiej transformacji na tle innych krajów, które weszły na drogę budowania nowego ustroju ekonomicznego i politycznego są pozytywne, ale ich dynamika jest raczej zaskakująca nawet dla instytucjonalistów. Polska dość długo postrzegana była jako kraj transformacyjnego sukcesu, polską transformację określano mianem „success story” [Rupnik, 2002: 103]. Ta ocena oparta była nie tylko na wynikach gospodarczych, ale także na dokonujących się zmianach instytucji politycznych. W rankingu *Nations in Transit* opartym na badaniach *Freedom House* Polska od roku 1997 do 2004 roku zajmowała pierwsze miejsce¹⁴. Względnie pomyślny przebieg polskiej transformacji można wiązać z jednej strony z programem stabilizacji gospodarczej, z drugiej zaś z dynamiką zachowań dwóch stron konfliktu społecznego, który spotęgował się w Polsce na przełomie lat 70. i 80. XX wieku. Dość długi okres, który upłynął od wybuchu protestu robotników w Radomiu w roku 1976 do momentu, w którym Tadeusz Mazowiecki objął stanowisko premiera, obfitował w wydarzenia, które można postrzegać jako próby sił obu stron. Strajki 1980 roku, ogłoszenie stanu wojennego, opór społeczny wobec stanu wojennego, obrady okrągłego stołu, wybory 4 czerwca 1989 roku – to wydarzenia świadczące o narastaniu konfliktu, ale także stopniowym dojrzewaniu stron konfliktu do kompromisu. Istota kompromisu sprowadza się do tego, że elity Polski Ludowej w swej większości wykazały gotowość przyjęcia reguł nowego porządku społecznego, a większość opozycji zgodziła się na współrzędzenie z ludźmi związanymi z dawnym systemem. Ten kompromis był nie tylko wyrazem woli elit oddających władzę i przywódców opozycji, ale także był

¹³ Problemy lustracji i dekomunizacji w kontekście zasady rządów prawa omawia Adam Czarnota [2009].

¹⁴ Jednak raporty *Freedom House* od początku pokazywały, iż urzeczywistnienie zasady rządów prawa w krajach transformacji jest trudniejsze aniżeli wprowadzanie instytucji związanych z demokratycznymi wyborami i że przemiany świadczące o realizacji zasady rządów prawa pozostają w tyle. Ważnym sygnałem było także to, że nie zawsze zmiany następują w oczekiwanym kierunku. W roku 2003 indeksy demokratyzacji (DEM) i rządów prawa (ROL) pokazywały pogorszenie sytuacji z punktu widzenia ideałów liberalnej demokracji w porównaniu z rokiem 1999 nie tylko w większości krajów bałkańskich i byłych republikach Związku Radzieckiego, ale także w Polsce, na Węgrzech, w Czechach. Znamiennie jest, że w grupie krajów, którym w raporcie *Nations in Transit 2003* przypisano status skonsolidowanych demokracji, w latach 1999–2003 indeksy DEM wskazywały na postępy demokratyzacji, wyjątki stanowiły Polska i Węgry; natomiast indeksy ROL w tych krajach wskazywały na pewien regres [*Nations in Transit...*, 2003: 16–18]. Ocena sytuacji w Polsce została znacząco obniżona w 2005 roku. Po 7 latach przodowania w rankingu, Polska w 2005 roku znalazła się na pozycji 4, w latach 2007 i 2008 na pozycji 8 [*Nations in Transit...*, 2008: 44–45, 431].

konsekwencją woli większości społeczeństwa wyrażanej w kolejnych, demokratycznych wyborach.

W odniesieniu do Polski słuszna zatem mogła się wydawać wyrażona przez zewnętrznych obserwatorów opinia: „Chociaż brzmi to przewrotnie, zasadnicza ciągłość elit jest jedną z przyczyn tego, że demokracja w Europie Środkowej i Wschodniej mogła odnieść sukces; demokracja nie stworzyła poważnego zagrożenia dla dotychczasowych elit. W przeciwieństwie do większości poprzednich rewolucji, rewolucja 1989 roku nie stworzyła żadnej doktrynalnej, małej, działającej w konspiracji elity, której celem byłaby likwidacja czy ujarzmienie elit związanych z komunizmem. Zamiast walki zębami i pazurami w celu obrony swej władzy i statusu, większość elit związanych ze starym porządkiem przyjęła demokratyzację bez większych strat. To nasuwa myśl, że istnieje dostateczne poczucie bezpieczeństwa wśród elit, które nie postrzegają demokratycznej konkurencji jako wystawiania na niebezpieczeństwo utraty wpływów” [Higley, Kolberg, Pakulski, 2002: 38]. Ważne było zwłaszcza to, że powierzchowne okazało się przywiązanie elit w byłych krajach socjalistycznych do socjalistycznych ideałów. Większość ludzi związanych z aparatem komunistycznej władzy zabiegała o zachowanie pozycji społecznej w nowych warunkach, a nie zasad komunistycznego porządku. O gotowości do zmiany świadczy to, iż zasadę wolności działalności gospodarczej wprowadzono jeszcze w okresie rządów komunistycznych¹⁵. Po zmianie ustroju przyjazny grunt dla zachowania pozycji ludzi związanych z poprzednim systemem stwarzały także ekonomiczne konsekwencje trudnych reform i wyniesione z poprzedniej epoki przekonania i ideały. Już w 1993 roku wybory parlamentarne wygrała postkomunistyczna koalicja, Sojusz Lewicy Demokratycznej. W roku 1995 prezydentem został wywodzący się z Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej Aleksander Kwaśniewski, który w 2000 roku już w I turze wyborów, mimo licznych kontrkandydatów, został wybrany na kolejną kadencję.

Przyczyny kryzysu rządów prawa

Trudno o ścisłą, jednolitą definicję rządów prawa, ale jej zwolennicy zgodni są co do tego, że do realizacji tej idei zbliża się system polityczny, w którym prawo ogranicza władzę rządu i chroni wolność jednostki, a niezależne sądy rozwiązują konflikty powstające w procesie tworzenia i stosowania prawa. Zwolennicy zasady rządów prawa upatrują w niej fundament ładu społecznego i pokojowego jego doskonalenia. W kontekście przekształceń ustrojowych od planu do rynku *rule of law* można rozumieć jako budowanie ładu społecznego opartego na porozumieniu i reformowaniu prawa, a nie rewolucji. Jeżeli przyjmiemy takie stanowisko, to można stwierdzić, że do pierwszych lat nowego stulecia dominowało przekonanie, że polskie przemiany mogą przebiegać w myśl zasady rządów prawa. Istnienie i waga odmiennego postrzegania

¹⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324).

polskiej drogi transformacji zostały dostrzeżone w wyniku działania komisji śledczej zwanej Komisją Rywina. Działalność Komisji Rywina miała znaczenie przełomowe nie tylko dlatego, że zapoczątkowała proces utraty znaczenia partii mających swoje korzenie w Polsce Ludowej, ale także dlatego, że przyczyniła się do rozwoju krytyki III Rzeczypospolitej i nagłośnienia idei IV RP. Motywem przewodnim kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi 2005 roku było przeciwstawienie „Polsce liberalnej” „Polski solidarnej”. Wrogiem, przeciw któremu łączono wówczas siły był liberalizm, a u podstaw tej antyliberalnej kampanii było dążenie do zmiany polityki gospodarczej i odejścia od pryncypiów liberalnej demokracji [Szacki, 2006: 241].

Wielu ludzi oczekiwało zastąpienia dotychczasowej polityki gospodarczej określanej mianem liberalnej – polityką, która byłaby oparta bardziej na wierze w moc sprawczą państwa niż mechanizmy rynkowe i z którą wiązano nadzieję na większą sprawiedliwość, opiekuńczość, a często i efektywność. Takie oczekiwanie należy wiązać z krytycznym stosunkiem części ekonomistów i polityków do liberalizmu jako doktryny mającej stanowić podstawę polskiej modernizacji, zwłaszcza do programu stabilizacji gospodarczej Leszka Balcerowicza. Ten krytycyzm prezentowany był od początku polskiej transformacji¹⁶. Dyskusja wokół Planu Balcerowicza i jego realizacji kojarzona jest głównie z kwestią tzw. terapii szokowej, co wskazywałoby na to, że głównym przedmiotem sporu było tempo reformowania gospodarki i sekwencja reform. Krytycy z jednej strony formułowali ogólny zarzut konstruktywistycznego charakteru realizowanego programu, z drugiej zaś piętnowali deflacyjny charakter polityki pieniężnej jako źródło spadku dochodów realnych i recesji. Podkreślano, że działania rządu zawierają tak niespójne elementy, jak leseferyzm w handlu zagranicznym oraz etatyzm w konstruowaniu nowego systemu i narzucenie podmiotom gospodarczym represyjnych warunków działania [Kowalik, 1991: 39]. Przewidywano, że „łączenie skrajnego leseferyzmu z równie skrajnym konstruktywizmem” nieuchronnie doprowadzi do głębokiego kryzysu i zablokowania reform. Konstruktywizm liberalnych rządów widziano w niewuwzględnieniu „humanistycznego współczynnika” i „budowaniu nowego ładu społecznego wbrew przekonaniom większości społeczeństwa i przy uznaniu kryterium politycznego za nadrzędne nad wymaganiami efektywności” [Kowalik, 1991: 47]. Sposób wprowadzenia w Polsce mechanizmu rynkowego uznawano za wyraz podejścia ahistorycznego i doktrynerskiego [Wilkin, 1995: 158–159]. Drugi typ zarzutów wobec programu Leszka Balcerowicza dobrze oddaje stanowisko Grzegorza Kołodki, który stwierdził, że opanowanie powstałej sytuacji wymaga przejścia od koncepcji neoliberalno-monetarystycznej do koncepcji interwencyjno-budżetowej [Łukawer, 1996: 80]. Tę dyskusję trafnie podsumował w 1996 roku Jerzy Kleer, który stwierdził, że jakkolwiek w początkowym okresie koncentrowała się ona na szczegółowych

¹⁶ Stanowiska autorów kwestionujących z pozycji lewicowych rolę liberalizmu jako podstawy polskiej transformacji omawia Rafał Chwedoruk [2003].

rozwiązaniach dotyczących polityki gospodarczej, to w istocie spór o terapię szokową był nie tylko sporem o politykę transformacji, ale sporem o przyszły model społeczno-ekonomiczny. Czy będziemy w Polsce realizować „w miarę czysty, liberalny model gospodarki rynkowej, czy też jakiś wariant społecznej gospodarki rynkowej”? [Łukawer, 1996: 142].

Drugi aspekt antyliberalnej kampanii rozwiniętej w roku 2005, którym był sprzeciw wobec liberalizmu na gruncie politycznym, stanowił zapowiedź tych działań Prawa i Sprawiedliwości, które nastąpiły 10 lat później i skutkują otwartym kryzysem rządów prawa. Komentując w 2006 roku rządy koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligii Polskich Rodzin, Jerzy Szacki ostrzegwał, że rozpoczęło się głębokie przewartościowywanie pojęcia „demokracja” przez pozbawianie go liberalnych składników, bez których trudno wyobrazić sobie współczesną demokrację. „Owe liberalne składniki współczesnej demokracji sprawiają, że polega ona nie tylko na »rządach większości«, ale i na istnieniu instytucjonalnych ograniczeń tych rządów, które powodują, że władza ludu, cokolwiek słowo »lud« dzisiaj znaczy, nie jest wszechwładzą” [Szacki, 2006: 243]. Antyliberalne dążenie do uwolnienia systemu politycznego, albo raczej bieżącej polityki, od ograniczeń zawartych w Konstytucji znalazło wyraz w 2015 roku w sporze o Trybunał Konstytucyjny. Źródło tego sporu związane jest z nowym podziałem sceny politycznej, który nastąpił w związku z wyborami w 2005 roku, kiedy tradycyjny podział lewica – prawica został zastąpiony podziałem na „Polskę liberalną i Polskę solidarną”. Podział ten przerodził się w trwałą i narastającą walkę między dwiema partiami: Platformą Obywatelską oraz Prawem i Sprawiedliwością.

Paradoksem jest, że więcej woli porozumienia było na polskiej scenie politycznej dopóki znaczącym graczem była partia wywodząca się z epoki komunizmu, a także to, że lewicowe idee ekonomiczne stały się ostatecznie domeną oddziaływania Prawa i Sprawiedliwości. Konfrontacyjna postawa dwóch czołowych sił politycznych kształtowała od roku 2005 sytuację w Polsce i doprowadziła ostatecznie do sytuacji, w której Polska z lidera przemian przekształciła się w kraj, którego polityczno-prawne spory są przedmiotem analiz Komisji Weneckiej, dyskusji w Parlamencie Europejskim, a także troski prezydenta Stanów Zjednoczonych, Baracka Obamy.

Już w pierwszym okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości formułowano pogląd, że partia ta nie wygrała wyborów przypadkowo i że jej rządy mogą być trwałe. Zwracano uwagę, że nie chodzi tylko o poziom zaspokojenia potrzeb materialnych, ale o narodowe i religijne imponderabilia [Szacki, 2006: 245], że ideologia PiS-u jest odzwierciedleniem tradycjonalizmu statystycznego Polaka, który ukształtował się na długo przed powstaniem tej partii [Domański, 2006: 238]. Są to słuszne spostrzeżenia, ale należy też zauważyć, że rządy koalicji pod przywództwem PIS-u trwały tylko dwa lata i po nich kolejne wybory dwukrotnie wygrała Platforma Obywatelska, osiągając w roku 2007 najwyższe w historii transformacji poparcie (41,51% głosujących; 21,89% uprawnionych do głosowania). Fakt, że w 2011 roku wybory ponownie wygrała Platforma

Obywatelska może świadczyć o tym, iż mimo wielu niekorzystnych wydarzeń w otoczeniu międzynarodowym dominowało przekonanie o słuszności modernizacji liberalnej. W kontekście problemu demokratycznej legitymizacji warto zwrócić uwagę na to, że obecna partia rządząca zdobyła większość mandatów w Sejmie na podstawie niespełna 38% zdobytych głosów (18,6% uprawnionych do głosowania). Obecna większość sejmowa jest konsekwencją splotu wydarzeń, które sprawiły, że niemal 17% głosujących w wyborach 2015 roku nie ma swojej reprezentacji w Sejmie. Gorzej było tylko w wyborach w 1993 roku, w których najlepszy wynik uzyskała koalicja SLD i w roku 2005, gdy władzę po raz pierwszy przejął PiS (tabela 1).

Tabela 1. Poparcie zwycięskich ugrupowań w wyborach do Sejmu RP

Rok wyborów	Frekwencja wyborcza	Zwycięskie ugrupowanie					Brak reprezentacji w Sejmie % głosujących*
		nazwa	liczba głosów	% głosujących	% uprawnionych	% mandatów	
1993	52,13	SLD	2 815 169	20,41	10,17	37,17	34,52
1997	47,93	AWS	4 427 373	33,83	15,58	43,70	12,41
2001	46,29	SLD-UP	5 342 519	41,04	18,19	47,00	9,35
2005	40,57	PIS	3 185 714	26,99	10,54	33,70	18,11
2007	53,88	PO	6 701 010	41,51	21,89	45,43	4,12
2011	48,92	PO	5 629 773	39,18	18,30	45,00	4,71
2015	50,92	PIS	5 711 687	37,58	18,65	51,08	16,62

* Odsetek głosów oddanych na partie, które nie weszły do Sejmu.

Źródła: wykorzystano ujęcie Andrzeja Stelmacha [2011: 17] i wyniki wyborów parlamentarnych opublikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą, http://parlament2015.pkw.gov.pl/349_Wyniki_Sejm; <http://wybory2011.pkw.gov.pl/wsw/pl/000000.html> (22.09.2016).

Oznacza to, że przyczyn przełomu w procesie transformacji związanego z dojściem do władzy Prawa i Sprawiedliwości w 2015 roku, w tym także przyczyn kryzysu rządów prawa, należy szukać nie tylko w mentalności wyborców. W nie mniejszym stopniu przyczyn tych można szukać w stylu sprawowania władzy naznaczonym konfrontacyjnym stosunkiem najważniejszych partii, w stylu debaty publicznej, w sposobie funkcjonowania systemu prawnego, a także w zmianach otoczenia międzynarodowego.

Partie opozycyjne zawsze wykorzystywały to, iż w procesie transformacji zmiany instytucjonalne łatwo znajdują oparcie w prorynkowych postawach ludzi jako konsumentów, a brakuje prorynkowych postaw wyrażających się w skłonności do kreatywności, innowacyjności, skłonności do ponoszenia odpowiedzialności i ryzyka. W efekcie polityka ekonomiczna pozostawała pod naciskiem krótkookresowych celów i roszczeń redystrybucyjnych; umacniała nawyki, przekonania i postawy ukształtowane w okresie realnego socjalizmu. Trafna jest teza o tęsknocie za paternalistyczną demokracją rynkową, czyli takim systemem, w którym „człowiek cieszy się pełnią praw oraz swobód

i korzysta z owoców własnych sukcesów, ale jest chroniony przez państwo, które powinno brać na siebie koszty jego niepowodzeń lub jakichkolwiek innych trudności” [Kozarzewski, 2007: 62]. Najgłośniejszymi przejawami tej postawy są wzmacniane przez polityków roszczenia ujawniające się w związku z kwestią opcji walutowych, kredytów denominowanych we frankach szwajcarskich, czy wreszcie inwestycjami w Amber Gold.

Niezależnie od złożoności przywołanych sytuacji, każdy z tych przypadków pokazuje z jednej strony chęć korzystania z szans, jakie stwarza gra rynkowa, z drugiej brak wiedzy oraz gotowości ponoszenia ryzyka i odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Należy jednak podkreślić, że taka postawa wynika nie tylko z historycznych uwarunkowań i mentalności Polaków, ale jest także nieustannie kształtowana i umacniana przez polityków. Problem ten nierozzerwalnie powiązany jest z kwestią podporządkowania stanowienia prawa grze politycznej.

Rządy prawa – podkreślał Hayek – będą realne tylko o tyle, o ile prawodawca czuje się nimi związany. W demokracji nie zapanują, jeśli nie będą częścią moralnej tradycji społeczności, wspólnym ideałem, podzielanym i bezwarunkowo aprobowanym przez większość [Hayek, 2006: 208]. Z takiego punktu widzenia sytuacja w kraju, w którym odrzucony został ustroj funkcjonujący wskutek zewnętrznych uwarunkowań przez niemal pół wieku, jest szczególnie złożona i niejednoznaczna. Trudno bowiem o wspólne ideały i jednolity stosunek do prawa w sytuacji podziałów będących konsekwencją minionego ustroju i konieczności diametralnej zmiany formalnych reguł działania.

Mimo tych trudnych przesłanek, w Polsce udało się w pierwszym etapie realizować model przemian opartych na porozumieniu ponad podziałami. Do wyczerpania się tego modelu przyczynił się w ogromnym stopniu proces populizacji systemu partyjnego przejawiający się w oparciu strategii partii na stosowaniu prostych wyjaśnień do złożonych, niejednoznacznych problemów ujawniających się nie tylko w Polsce, ale także w Europie i na świecie. Populizm to „zabieg taktyczny, mający zmniejszyć u ludzi poczucie niepewności związane z brakiem informacji i trudnościami w rozumieniu otaczającego świata. Zmniejszając związane z niepewnością napięcie, daje się zarazem złudne poczucie bezpieczeństwa i w ten sposób wzbudza zaufanie” [Nalewajko, 2007: 112]. Populistyczna socjotechnika polega na wskazaniu winnego i obietnicy kary, na eksploatacji konfliktu my (społeczeństwo) – oni (władza, rząd) i nawoływaniu do walki. Rozwój wypadków w pełni potwierdził tę diagnozę socjologów sformułowaną w 2007 roku. W kolejnych latach narastał konflikt między czołowymi partiami, który przyczynił się do pogłębiania podziałów społecznych. PiS posługiwał się retoryką skierowaną głównie do „osób przegranych” wskutek transformacji i eurosceptyków, a rządząca 8 lat Platforma Obywatelska nie porzuciła strategii opartej na strachu przed dojściem do władzy PIS-u. Tragiczna katastrofa nie zatrzymała niekorzystnego biegu wydarzeń, lecz go zaostrzyła. W konsekwencji znajduje potwierdzenie ocena sformułowana niemal 10 lat temu przez Marię Jarosz. Pogłę-

bia się pomieszczenie porządku etycznego i politycznego, kwestionowane jest polskie doświadczenie „pokojowej rewolucji”, trwa „rewizja historii” służąca do przekreślenia osiągnięć polskiej transformacji czyniąca „niepowetowaną szkodę Polsce” zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym [Jarosz, 2007: 17]. W skomplikowanej sytuacji międzynarodowej w Polsce ujawnia się rażący brak zaufania i brak gotowości do wspólnego działania na rzecz tak potrzebnego porozumienia w wymiarze krajowym, europejskim i międzynarodowym.

Centrum uwagi po wyborach wygranych przez Prawo i Sprawiedliwość stał się konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego, ale rzeczywiste problemy, które można nazywać kryzysem rządów prawa w Polsce dotyczą nie tylko Trybunału, lecz całego systemu tworzenia i egzekwowania prawa. Działalność ustawodawcza w Polsce w okresie transformacji zasługuje bezsprzecznie na miano „gigantomanii”, której wyrazem jest rozmiar polskiego parlamentu i niewiarygodnie rosnąca objętość „Dziennika Ustaw”, od 1185 stron w roku 1989 do 20 034 stron w 2004 roku [Kieżun, 2014: 335]. W ślad za Januszem Kochanowiczem, Witold Kieżun zwrócił uwagę, iż w okresie gospodarki centralnie planowanej objętość „Dziennika Ustaw” tylko cztery razy przekroczyła 1000 stron. Paradoksalnie, całemu okresowi transformacji w Polsce i rozwojowi gospodarki rynkowej towarzyszy bezprecedensowy wzrost liczby aktów ustawodawczych i rozporządzeń administracyjnych. Obfitość ustawodawstwa w Polsce wyróżnia się na tle pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej. W latach poprzedzających przystąpienie tych krajów do Unii Europejskiej liczba przyjętych ustaw była w Polsce niemal dwukrotnie większa niż w Czechach i na Węgrzech i o ok. 30% większa niż na Słowacji [Goetz, Zubek, 2005: 8]. Ta inflacja prawa jest równoznaczna z jego niską jakością. Wyrazem niskiej jakości działalności legislacyjnej jest liczba nowelizacji; ustawy nowelizujące stanowiły w I kadencji Sejmu RP 61%, w II – 52%, w III – 58%, w IV – 57% ogółu ustaw [Kieżun, 2014: 332].

Powszechność nowelizacji należy wiązać z procesem pomieszczenia rządu ze stanowieniem prawa. Zjawisko to stało się powszechne w XX wieku, a w Polsce przybrało cechy szczególne. Sejm pozostając pod silnym wpływem lobbystów i grup interesów uchwała ustawy służące przede wszystkim osiągnięciu partykularnych celów bieżących. Ustawy te pozostawały często w sprzeczności z celami długofalowymi wyrażanymi w konstytucji i zasadach prawa: pewnością prawa, ochroną własności prywatnej, prawem do sądów, czy równością wobec prawa. Te okoliczności leżą u podstaw strukturalnego konfliktu między Sejmem a Trybunałem – taką opinię znajdujemy w raporcie opublikowanym w 2008 roku¹⁷ [Stawecki, Staśkiewicz, Winczorek, 2008: 61, 64]. Długoletni

¹⁷ „Ustawy zmierzające do realizacji krótkofalowych celów grup interesów i lobbystów pozostawały często w sprzeczności z celami długofalowymi wyrażanymi w konstytucji i zasadach prawa: pewnością prawa, ochroną własności prywatnej, prawem do sądów, czy równością wobec prawa. W naturalny sposób Trybunał stał się przeciwnikiem Sejmu, starającym się uniemożliwić mu tworzenie »na skróty« złego prawa. Z tych względów dochodziło do gry, w której jedna ze stron

sędzia i prezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2006–2008, Jerzy Stępień [2012], wiąże ten stan polskiego prawodawstwa z brakiem dobrze określonej procedury legislacyjnej¹⁸. Ryszard Piotrowski pokazuje, jak następuje proces wirtualizacji polityki i w konsekwencji prawa, gdy miarą sukcesu nie jest poszanowanie prawa, ale przeprowadzenie reformy i zmiana prawa¹⁹.

Przyczyn sporu wokół Trybunału Konstytucyjnego i zmiany kierunku przemian w Polsce należy szukać także w międzynarodowym otoczeniu polskiej transformacji. Komplikacji procesów transformacji od planu do rynku nie można analizować w oderwaniu od zmian zachodzących na świecie i w Europie. Trudno zaprzeczyć, że w 1989 roku większość Polaków zgadzała się z Tadeuszem Mazowieckim, gdy w swoim *exposé* sejmowym odrzucał wszelkie „eksperymenty” i postulował stosowanie „wypróbowanych na Zachodzie instytucji rynkowych”, i trudno nie zgodzić się, że w pierwszych latach transformacji „naśladowanie Zachodu dawało poczucie bezpieczeństwa i wzmacniało akceptację przyjmowanych rozwiązań. Próba realizacji utopii, choćby i odwołującej się do zmitologizowanych polskich tradycji, nie miała szans powodzenia. Polacy chcieli przenieść Polskę ze Wschodu na Zachód, chcieli, aby jak najszybciej stała się ona Zachodem. Było to silne źródło legitymizacji i stabilizacji przemian” [Smolar, 2006: 281]. Źródła współczesnych trudności i zwrotów transformacyjnych tkwią nie tylko w czynnikach wewnętrznych, ale także w tym, iż światowy kryzys ekonomiczny, kryzys w Unii Europejskiej, terroryzm i skala uchodźstwa pokazały, że ani gospodarka rynkowa, ani polityka Zachodu nie gwarantują bezpieczeństwa. Okazało się, że tworzymy system rynkowy i wchodzimy w głębokie zależności z gospodarką światową

starala się osiągnąć zawarte w ustawach cele partykularne i jednostkowe, a które w trakcie prac parlamentarnych nie zostały »uzgodnione« z interesem publicznym i były często z nim sprzeczne. Druga zaś – stojąc na gruncie konstytucji – starala się to uniemożliwić, wskazując, że tak tworzone ustawy stoją w sprzeczności z zawartymi w konstytucji zasadami demokratycznego państwa prawa” [Stawecki, Staśkiewicz, Winczorek, 2008: 64].

¹⁸ „Jeśli chcemy kogoś skazać w sądzie lub rozstrzygnąć jakąś sprawę cywilną, to natkniemy się na Kodeks postępowania karnego, czy cywilnego. Sprawy administracyjne rozstrzygane są w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego. Teraz mamy też Kodeks wyborczy, bardzo potężny akt. Formę kodeksu mają ustawy o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania systemu prawa w ogóle. A popatrzmy jak to jest z procedurą stanowienia prawa. Niestety, nie mamy kodeksu postępowania legislacyjnego czy kodeksu stanowienia prawa. Jest zaledwie kilka norm konstytucyjnych dot. legislacji, reszta to już poziom regulaminu Sejmu i Senatu” [Stępień, 2012: 7].

¹⁹ Cyt.: „w świetle obowiązującej ustawy o Radzie Ministrów od członków rządu nie oczekuje się rozwiązywania problemów obywateli, ale produkowania kolejnych dokumentów, tworzenia zespołów, koordynowania – a zatem aktywności o charakterze biurokratycznym, normotwórczym, która może prowadzić raczej do tworzenia problemów wskutek tworzenia przepisów, aniżeli do rozwiązywania problemów dzięki stosowaniu prawa; traktowanie szybkości w stanowieniu prawa i sprawności w pokonaniu przeciwników regulacji za miarę sukcesu politycznego, zwłaszcza przed wyborami, niezależnie od ewentualnych wad regulacji, czemu towarzyszy założenie, że uruchomienie procedur kontroli konstytucyjności spełni funkcję korekcyjną; twórcy prawa mają przekonanie, że będzie ono wymagało zmian, a jednak stanowią przepisy ze względu na wymagania pragmatyzmu politycznego, wbrew regułom racjonalności i ze szkodą dla demokratycznego państwa prawnego” [Piotrowski, 2012: 16].

w okresie kryzysu gospodarki rynkowej i globalizacji, co ujawniło ze szczególną ostrością to, że integracja gospodarcza i pogłębianie podziału pracy niesie nie tylko korzyści, ale także zagrożenia. Pojawiło się dodatkowe, być może największe wyzwanie, które wymaga refleksji, jaka powinna być rola Polski w zmieniającej się Europie i jakich dokonywać wyborów w polityce wewnętrznej i międzynarodowej, by Polska nie stawała się jednym z czynników komplikujących sytuację międzynarodową.

Zakończenie

Klasyczna koncepcja rządów prawa wyraża przekonanie, że niezbędnym warunkiem wolności jednostki jest ograniczenie arbitralnej woli sprawujących władzę. Realizacja ideału rządów prawa pełnić ma dwie funkcje. Po pierwsze, łagodzi dialektyczne napięcie, które występuje zawsze między polityką jako działalnością, której celem i probierzem sukcesu jest utrzymanie i powiększanie władzy nad innymi, a działaniem moralnym, którego kryterium oceny jest stopień traktowania innych nie jako środków do celów, ale celów samych w sobie²⁰. Po drugie, przestrzeganie *rule of law* tworzy warunki pokojowej zmiany i doskonalenia zasad życia społecznego bez kosztów, które pociąga za sobą rewolucja społeczna.

Przedstawiona w pierwszej części artykułu krótka prezentacja koncepcji rządów prawa ujawnia jednak, że nie ma jednej niebudzącej wątpliwości interpretacji tej zasady. Trudności wynikają z braku jednolitej interpretacji wolności i sprawiedliwości. W ślad za negatywną koncepcją wolności idzie koncepcja rządów prawa, w której akcentuje się konieczność ograniczenia władzy, wagę procedur prawnych i sprawiedliwości formalnej, czyli równego traktowania wszystkich obywateli. Zwolennicy takiej koncepcji będą podkreślać za Michaeliem Oakeshottem, że „*Rule of law* nie upiecze chleba, nie jest w stanie dzielić chleba czy ryby, ani nie może obronić przed zewnętrzną napaścią, ale jest najbardziej cywilizowaną i najmniej opresyjną koncepcją państwa, jaką można wymyślić” [cyt. za Ganev, 2009: 282]. Natomiast zwolennicy sprawiedliwości społecznej, przekonani, że społeczeństwo powinno rozwijać się w kierunku zapewnienia jednostce środków realizacji wolności, będą skłonni akcentować za Mortonem J. Horwitzem, że „promowanie proceduralnej sprawiedliwości (rządów prawa) umożliwia sprytnym i bogatym manipulowanie prawem w ich partykularnych interesach” (cyt. za Zywicki, 2002: 12).

Spór o drogę transformacji ustrojowej w Polsce, który ujawnił się w 1990 roku wraz z wprowadzeniem programu stabilizacji Leszka Balcerowicza, można interpretować jako spór między zwolennikami wolności negatywnej i pozytywnej. Krytyczny stosunek do planu Balcerowicza i jego rezultatów cechował głównie zwolenników trzeciej drogi między socjalizmem a kapitalizmem,

²⁰ Nawiązując do ujęcia moralności i polityki Hansa J. Morgenthaua [Kamiński, 2012: 74].

którym bliska była idea wolności pozytywnej. W złożonej sytuacji międzynarodowej ten krytycyzm wobec rynkowej modernizacji gospodarczej, wzmocniony trudnością zaakceptowania przez znaczną część społeczeństwa liberalizacji światopoglądowej, stał się ważnym źródłem argumentów w walce z Trybunałem Konstytucyjnym. Niezadowolenie części społeczeństwa z rezultatów ćwierćwiecza polskich przemian ustrojowych i poczucie niesprawiedliwości wraz z brakiem świadomości długofalowych konsekwencji podważania instytucji prawnych mogą także leżeć u podstaw obojętności części elektoratu wobec zaistniałej sytuacji.

Paradoks polega na tym, że celem ataku stał się Trybunał Konstytucyjny, podczas gdy przejawem rzeczywistych trudności związanych z ustawodawstwem w Polsce jest inflacja prawa, powszechność nowelizacji, pozostawanie Sejmu pod wpływem lobbystów i grup interesów, mnożenie ustaw służących krótkookresowym interesom, nieuwzględnianie w procesach legislacyjnych długookresowego interesu publicznego. Wady polskiego systemu ustawodawczego są wyrazem procesu, który obserwowany jest na całym świecie, a polega na instrumentalizacji prawa i pomieszaniu rządu ze stanowieniem prawa – procesu, który jest przejawem kryzysu klasycznej zasady rządów prawa. Podważanie instytucji Trybunału Konstytucyjnego nie jest drogą do uzdrowienia sytuacji, może jedynie proces zastępowania rządu stanowieniem prawa pogłębiać.

Bibliografia

- Arystoteles [2002], *Polityka*, De Agostini-Altaya, Warszawa.
- Barro [2000], Rule of law, democracy, and economic performance, w: 2000 *Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, Washington.
- Beers D.J. [2010], A tale of two transitions. Exploring the origins of post-communist judicial culture in Romania and the Czech Republic, *Demokratyzacja*, no. 1.
- Buchanan J. [2003], The constitutional way of thinking, *Supreme Court Economic Review*, vol. 10, *The Rule of Law, Freedom and Prosperity*.
- Chwedoruk R. [2003], O anachroniczności polskiego kapitalizmu – niekonserwatywne krytyki liberalizmu we współczesnej Polsce, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 2.
- Czarnota A. [2009], Lustration, decommunisation and the Rule of Law, *Hague Journal on the Rule of Law*, no. 1.
- Domański H. [2006], Klasa rządząca a tradycjonalizm, w: *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Ganev V.I. [2009], The rule of law as an institutionalized wager: constitutions, courts and transformative social dynamics in Eastern Europe, *Hague Journal on the Rule of Law*, no. 1.
- Hayek F. [2003], *Droga do zniewolenia*, Arcana, Kraków.
- Hayek F. [2006], *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Higley J., Kolberg J., Pakulski J. [2002], Persistence of postcommunist elite, w: *Democracy after communism*, The Hopkins University Press, Baltimore–London.

- Jarosz M. [2007], W jakiej Polsce żyjemy?, w: *Transformacja. Elity. Społeczeństwo*, red. M. Jarosz, Instytut Nauk Politycznych PAN, Warszawa.
- Kamiński T. [2012], Moralność a polityka w ujęciu Hansa Joachima Morgenthaua, *Studia Polityczne*, nr 29.
- Kieżun W. [2013], *Patologia transformacji*, wyd. uzup., Poltex, Warszawa.
- Kowalik T. [1991], Zmiana ustroju – wielka operacja i proces społeczny, w: *Społeczeństwo uczestniczące. Gospodarka rynkowa. Sprawiedliwość społeczna*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Kozarzewski P. [2007], Społeczeństwo i elity o transformacji, w: *Transformacja. Elity. Społeczeństwo*, red. M. Jarosz, Instytut Nauk Politycznych PAN, Warszawa.
- Kwaśnicki W. [2009], Rządy prawa a rozwój gospodarczy, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 74.
- Lissowska M. [2006], New research problems for institutional economics arising from the experience of transition to a market economy: the evolution of institutions, *Journal of Economics and Business*, no. 2.
- Lissowska M. [2009], Type and role of social capital in post-transition European economies, *Gospodarka Narodowa*, nr 3.
- Łukawer E. [1996], *Z historii polskiej myśli ekonomicznej 1945–1995*, Olympus, Warszawa.
- Nalewajko E. [2007], Grzechy partii politycznych, w: *Transformacja. Elity. Społeczeństwo*, red. M. Jarosz, Instytut Nauk Politycznych PAN, Warszawa.
- Nations in Transit 2003. Democratization in east central Europe and Eurasia* [2003], Freedom House, New York–Washington.
- Nations in Transit 2008. Democratization from central Europe to Eurasia* [2008], Freedom House, New York–Washington–Budapest.
- North D. [1994], Economic performance through time, *American Economic Review*, no. 3.
- Pejovich S. [2001], From socialism to the market economy. Postwar west Germany versus post – 1989 east block, *Independent Review*, no. 1.
- Pejovich S. [2008], *Law, informal rules and economic performance. The case for common law*, Edwar Elgar, Cheltenham–Northampton.
- Piotrowski R. [2012], Uwagi o stanowieniu prawa, w: *Rozwój a jakość stanowionego prawa. Materiały i opinie*, Kongres Budownictwa, Warszawa.
- Podczaszy J. [2014], Koncepcja rządów prawa i jej stosowanie w Polsce, w: *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J. Helios, W. Jedlicka, *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, nr 55, Wrocław.
- Rawls J. [1994], *Teoria sprawiedliwości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rose R. [2002], Europe transformed, w: *Democracy after communism*, red. L. Diamond, M. Plattner, The Hopkins University Press, Baltimore–London.
- Rupnik J. [2002], The postcommunist divide, w: *Democracy after communism*, red. L. Diamond, M. Plattner, The Hopkins University Press, Baltimore–London.
- Sartori G. [1994], *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Smolar A. [2006], Radykałowie u władzy. Od transformacji ustrojowej do rewolucji kulturalnej, w: *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

- Srokosz J. [2014], Rządy prawa jako efekt obiektywnego postępu porządku społecznego – o solidarystycznej wizji genezy praworządności i ochrony praw jednostki, w: *Rządy prawa i europejska kultura prawna*, red. A. Bator, J. Helios, W. Jedlicka, *Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, nr 55, Wrocław.
- Staniszki J. [2003], *Władza globalizacji*, Scholar, Warszawa.
- Stawecki T., Staśkiewicz W., Winczorek J. [2008], *Między policentrycznością a fragmentaryzacją. Wpływ Trybunału Konstytucyjnego na polski porządek prawny*, Ernst and Young, Warszawa.
- Stelmach A. [2011], Wybory jako forma legitymizacji władzy w Polsce w dwudziestolecie przemian ustrojowych, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 2.
- Stępień J. [2012], Prawo czeka na lepsze czasy, w: *Rozwój a jakość stanowionego prawa. Materiały i opinie*, Kongres Budownictwa, Warszawa.
- Supernat J. [2014], Rządy prawa. Uwagi o znaczeniu i ewolucji pojęcia, *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*, nr 5.
- Szacki J. [2006], Populistyczna koalicja sprzeciwu, w: *Jaka Polska? Czyja Polska? Diagnozy i dyskusje*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Tamanaha B.Z. [2005], Legal instrumentalism and the rule of law, *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, no. 1.
- Tamanaha B.Z. [2012], The history and element of the rule of law, *Singapore Journal of Legal Studies*, December.
- Wilkin J. [1995], *Jaki kapitalizm, jaka Polska?* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Williams J. [1997], On the road again: Hayek and the rule of law, *Critical Review*, no. 1.
- Wouters J., Hachez N. [2010], *Transitional societies and the rule of law: benchmarks approach*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1767873 (22.09.2016).
- Zywicki T.J. [2002], *The rule of law, freedom and prosperity*, Law and Economics Working Papers Series, George Mason University School of Law, http://www.law.gmu.edu/assets/files/publications/working_papers/02-20.pdf (22.09.2016).

THE RULE OF LAW AND POLITICAL AND ECONOMIC TRANSFORMATION IN POLAND

Abstract

The aim of this paper is to shed new light on what the rule of law really means in Poland's post-socialist transition. In the first part of the article, we focus on the interpretations of the rule of law principle and its relationship to the democratic principle of majority rule. We highlight two different interpretations of the rule of law that stem from the negative and positive concepts of freedom. In the second part, we look for the causes behind the rule of law crisis in Poland. Referring to the course of Poland's political and economic transition, we refer to the disputes around the Balcerowicz Plan as well as the tendency to interpret the rule of law in light of the positive concept of freedom. We also mention the confrontational style of the political discourse and the process of "legislative inflation." The paper attempts to defend the thesis that undermining the role of the Constitutional Tribunal in such circumstances is not the way to rectify faults in the social system, but it may deepen the "legislative inflation" process, turning Poland away from the path of reform and reconciliation.

Keywords: rule of law, transition, democracy, liberalism

JEL classification codes: B10, K10, P20
