

I. ARTYKUŁY

JANINA GODŁÓW-LEGIEDŹ^a

ZASADA RZĄDÓW PRAWA JAKO FUNDAMENT POKÓJOWEGO DOSKONALENIA SPOŁECZNEGO ŁADU

THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW AS A FOUNDATION FOR THE PEACEFUL IMPROVEMENT OF SOCIAL ORDER: RULE OF LAW VERSUS LEGAL INSTRUMENTALISM

The article presents arguments for the thesis that the rule of law can be the foundation of social order, both from the perspective of individual countries and the world order. The argumentation is based on an analysis of the interpretation of the doctrine of the rule of law, the content of the documents of the United Nations (UN) and the European Union (EU), and a critique of legal instrumentalism. Numerous UN and EU documents show that there is a willingness to use the rule of law to build world peace and an awareness that peaceful coexistence requires a change in the approach to national sovereignty. The principle of full independence should give way to the institution of shared sovereignty. However, there is a deep disconnect between the doctrine of the rule of law and the functioning of legal systems, not only in immature democracies but also in the United States, which is seen as an exemplar of liberal democracy. The instrumental treatment of law undermines faith in justice and leads to the degeneration of institutions and a crisis of liberal democracy. Both legislative processes and legal practice often deviate from the rules of good law formulated by Fuller. Examples of reprehensible legislative practices and disputes over the rule of law in the EU testify to the great importance of the rule of law in formalist terms. The connection between adherence to Fuller's principles and moral goals is stronger than critics of the formalist version of the rule of law doctrine believe.

Keywords: rule of law; liberal democracy; social order; shared sovereignty; legal instrumentalism

W artykule przedstawiano argumenty za tezą, że zasada rządów prawa może stanowić fundament ładu społecznego zarówno z perspektywy poszczególnych krajów, jak i porządku światowego. Argumentacja oparta jest na analizie interpretacji doktryny *rule of law*, treści dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej oraz na krytyce instrumentalizmu prawnego. Z licznych dokumentów ONZ i UE wynika, że istnieje wola wykorzystania *rule of law* do budowa-

^a University of Lodz, Poland / Uniwersytet Łódzki, Polska
jplegiedz@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6831-8902>

nia światowego pokoju oraz świadomość, że pokojowe współistnienie wymaga zmiany podejścia do suwerenności narodowej. Zasada pełnej niezależności powinna ustąpić instytucji współdzielenia suwerenności. Ale istnieje głęboki rozdział między doktryną rządów prawa a funkcjonowaniem systemów prawnych, nie tylko w niedojrzałych demokracjach, lecz także w postrzeganych za ostoję liberalnej demokracji Stanach Zjednoczonych. Instrumentalne traktowanie prawa podkopuje wiarę w sprawiedliwość i prowadzi do degeneracji instytucji i kryzysu liberalnej demokracji. Zarówno procesy legislacyjne, jak i praktyka prawnicza odbiegają często od reguł dobrego prawa sformułowanych przez Fullera. Przykłady nagannych praktyk legislacyjnych oraz spory o praworządność w UE świadczą o dużej wadze *rule of law* w ujęciu formalistycznym. Związek między przestrzeganiem zasad Fullera i celami moralnymi jest silniejszy, niż sądzą krytycy formalistycznej wersji doktryny rządów prawa.

Słowa kluczowe: rządy prawa; liberalna demokracja; ład społeczny; współdzielona suwerenność; instrumentalizm prawny

I. WPROWADZENIE

Rosyjską inwazję na Ukrainę poprzedził okres krytyki demokracji liberalnej i dekada transformacji systemów politycznych w kierunku demokracji wyborczej i autorytaryzmu. Szukając przyczyn odchodzenia od liberalnej demokracji, jedni badacze skupiają uwagę na czynnikach ekonomicznych, zwłaszcza na rosnących nierównościach (Atkinson, 2017; Piketty, 2015), inni na pierwszy plan wysuwają elitarność liberalnej demokracji, znaczenie tożsamości historycznej i narodowej (Eatwell i Goodwin, 2020; Krastew i Holmes, 2020), instrumentalizację prawa, brak edukacji obywatelskiej (Mounk, 2019), przerost biurokracji i niedostatek partycypacji obywatelskiej (Graeber, 2016; Muller, 2017; Zielonka, 2018) oraz zróżnicowanie moralnych podstaw polityki (Haidt, 2014).

Wspólne tematy badaczy kryzysu demokracji liberalnej to ekspansja populizmu, postępująca atrofia zaufania do polityków i ekspertów oraz polaryzacja społeczeństw. Szczególną uwagę przyciągają kraje postsocjalistyczne. Odrzucenie systemu centralnego planowania w Związku Radzieckim i jego krajach satelickich było najpierw interpretowane jako wyraźny sygnał zwycięstwa ideologii liberalnej, rynku i demokracji. Ideologia Zachodu została w ten sposób ogromnie wzmocniona. Przemiany ustrojowe interpretowane były w myśl „paradygmatu transformacji”, który zakładał, że celem ostatecznym jest liberalna demokracja. Ale już na początku XXI w. pojawiły się głosy, że paradygmat transformacji nie dostarcza dobrej podstawy analizy zachodzących zmian (Carothers, 2002, s. 6; Gans-Morse, 2004), a wkrótce pojawiły się sygnały odchodzenia od ścieżki przemian ustrojowych przyjętych w tym paradygmacie, nawet w krajach uznawanych za liderów transformacji (Kornai, 2015). Kryzys finansowy z lat 2007–2009 i jego następstwa spowodowały rozczarowanie funkcjonowaniem rynków i demokracji na Zachodzie. Jeżeli demokrację i kapitalizm postrzegamy jako komplementarne rozwiązania instytucjonalne, to kryzys finansowy musiał wpłynąć na funkcjonowanie i postrzeganie

demokracji (Morlino i Quaranta, 2016). Z perspektywy krajów transformacji osłabione zostało postrzeganie Zachodu jako ostoji dobrobytu i bezpieczeństwa. Z perspektywy Zachodu można było sądzić, że liberalnej demokracji zabrakło wad i trudności socjalizmu na Wschodzie jako źródła legitymizacji.

Kryzys liberalnej demokracji zogniskowany jest wokół zasady rządów prawa. Spór o praworządność w Polsce jest zazwyczaj postrzegany z perspektywy zmian polskiego ustroju politycznego i relacji Polski do Unii Europejskiej. Wojna w Ukrainie wysuwa na plan pierwszy kwestię ładu międzynarodowego i jest przykładem wzajemnego uzależnienia wewnętrznych i zewnętrznych funkcji zasady rządów prawa jako podstawy ładu społecznego. Rosja jest przecież agresorem i jednocześnie przykładem kraju zdominowanego przez przemoc i korupcję, w którym nie są szanowane podstawowe reguły demokracji i praw człowieka (Gans-Morse, 2017). Ład społeczny definiuję jako stan społeczeństwa, w którym dostosowanie tradycji moralnej i norm prawnych oraz systemu ich przestrzegania umożliwia niezbędne w warunkach podziału pracy współdziałanie i pokojowe współistnienie. Ład społeczny jest wynikiem ewolucyjnie kształtujących się idei, przekonań, wiedzy i wzorów emocji, pełniących funkcje wskazówek ludzkiego zachowania (Frank, 1944, s. 470). Tymczasem debaty o ładzie społecznym w ujęciu międzynarodowym koncentrują się z reguły na poszukiwaniu równowagi interesów politycznych i ekonomicznych oraz technologicznych i wojskowych potencjałów. „Rzadko w tym kontekście przywoływane są wartości, którymi kierują się państwa w realizacji swoich narodowych strategii. Jednak to właśnie zasady i wartości odgrywają dziś fundamentalną rolę zarówno w relacjach bilateralnych, jak i multilateralnych” (Rotfeld, 2017, s. 8). W artykule przedstawiam argumenty za tezą, że zasada rządów prawa może stanowić fundament ładu społecznego zarówno z perspektywy poszczególnych krajów, jak i porządku światowego. Jednocześnie na przykładzie Polski i Stanów Zjednoczonych pokazuję rozdział między doktryną rządów prawa a realizacją tego ideału i wskazuję instrumentalizację prawa jako przeszkodę do uczynienia *rule of law* podstawą ładu społecznego i poważną przyczynę kryzysu liberalnej demokracji. Na wstępie artykułu wyjaśniam pojęcie rządów prawa jako doktryny, której założenia i realizacja znajdują się w centrum sporu o liberalną demokrację. Następnie, wyróżniając zewnętrzne i wewnętrzne funkcje tej doktryny, odwołuję się do Adama Smitha oraz dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i historii Unii Europejskiej (UE), by zaakcentować zewnętrzną funkcję *rule of law*. W ostatniej części artykułu przytaczam przykłady instrumentalizacji prawa w Polsce i Stanach Zjednoczonych.

II. ZASADA RZĄDÓW PRAWA: OD WĄSKIEJ DO SZEROKIEJ INTERPRETACJI

Liberalna demokracja jest unikalnym splotem praw jednostki i rządów ludu (Mounk, 2019, s. 42). Jest to system, w którym władza jest wyłaniana w procesie równych i powszechnych wyborów, ale ta władza jest ograniczo-

na, co powinno gwarantować prawa jednostki i prawa mniejszości. Funkcję równoważenia wolności jednostki i realizacji woli większości pełni zasada rządów prawa. Doktryna rządów prawa nie jest jednak jednolicie interpretowana i oceniana. Interpretacje *rule of law* tworzą continuum, w którym na jednym krańcu jest bardzo wąskie, formalistyczne ujęcie, a na drugim – szerokie ujęcie merytoryczne. W największym formalistycznym ujęciu rządy prawa są rozumiane jako przestrzeganie prawa przez wszystkie organy państwa, organizacje i obywateli. W tym ujęciu 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 ustawami, ale sam proces legislacyjny nie podlega zasadom, władza może mieć nieograniczoną swobodę działania. Jednak w szerszym formalistycznym ujęciu *rule of law* zawarte są już zasady, które znacząco ograniczają władzę rządzących.

Klasyczną listę zasad, które prawo powinno spełniać, Lon Fuller nazwał „wewnętrzną moralnością” prawa. Zdaniem Fullera (1978, s. 77–136) 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 stabilne w czasie, konieczna jest zgodność między deklarowanymi działaniami a działaniem rzeczywistym. Zasady „wewnętrznej moralności prawa” wyrastają z poglądów Fullera (s. 289) na istotę i cele prawa. Fuller akcentuje, że prawo nie jest „jednostronną projekcją władzy, mającej swe źródło w rządzie”, lecz wytworem wzajemnego oddziaływania celowej działalności obywatela i jego rządu. Doniosłość prawa wyprowadza Fuller z postulatu, który uznaje za główną zasadę materialnego prawa natury: „rozszerzaj, utrzymuj i zachowuj integralność kanałów porozumienia, za których pośrednictwem człowiek przekazać może bliźniemu, co postrzega, odczuwa i czego pragnie” (s. 246). Wewnętrzna moralność prawa warunkuje zdolność do komunikowania się i porozumiewania z bliźnimi, a nieprzestrzeganie praworządności szkodzi samej instytucji prawa. Przepisy prawne to drogowskazy ludzkiego działania i współpracy. Prawnicy świadczą usługę pozwalającą jednostce na zadowalające współzycie z innymi. Ta usługa musi być świadczona rzetelnie. „Jest to właśnie ta ciężka i trudna odpowiedzialność, którą nazwałem wewnętrzną moralnością prawa” (s. 288).

Zasady moralności prawa sformułowane przez Fullera nie dotyczą wprost praw człowieka. Zatem jego koncepcja praworządności uznawana jest za koncepcję formalną. Ale z perspektywy wnikliwej argumentacji Fullera, także jego polemiki z Hartem, można dostrzec, że wewnętrzna moralność prawa ma służyć szerszym celom ludzkiego życia i stanowić punkt wyjścia do stanowienia prawa gwarantującego godność człowieka¹. Sam Fuller ujął to tak: „Aby podjąć zadanie polegające na poddaniu ludzkiego działania regułom, koniecz-

¹ Praworządność formalna wiedzie do poszanowania celów substancjonalnych materialnego prawa naturalnego ugruntowanych w naturze człowieka, jego wymiarze indywidualnym, wolnościowym, godnościowym i wspólnotowym. Praworządność formalna i materialna to dwa byty prawno-moralne, które nie mając w pełni autonomicznego charakteru, wzajemnie się uzupełniają (Szadok-Bratuń, 2021, s. 302).

ne jest przyjęcie poglądu, że człowiek jest albo może być odpowiedzialnym podmiotem, zdolnym do rozumienia i przestrzegania zasad oraz odpowiedzialnym za swoje zaniedbania. Każde odejście od zasad wewnętrznej moralności prawa jest afrontem wobec godności człowieka jako odpowiedzialnego podmiotu” (Fuller, 1969, s. 162, por. 1978, s. 218–219; zob. także Murphy, 2005).

Taka interpretacja koncepcji „wewnętrznej moralności prawa” może sugerować, że nie ma ostrej granicy między formalnym a substancjonalnym rozumieniem doktryny rządów prawa. Do podobnego wniosku skłaniało ujęcie zaprezentowane wcześniej przez Friedricha Hayeka. Według Hayeka (2003) rządy prawa to metaprawna doktryna, według której 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 (s. 98–99). Nie każdy dekret władzy ustawodawczej jest prawem. Prawo powinno mieć charakter norm ogólnych (abstrakcyjnych), bez odniesień do konkretnych osób, miejsc czy przedmiotów. Powinno być znane i pewne oraz jednakowo obowiązywać wszystkich. Cecha abstrakcyjności prawa jest zakorzeniona w antykonstruktywistycznej i ewolucyjnej perspektywie doktryny Hayeka. „Prawdziwe prawo” nie jest wytworem rozumu człowieka, lecz wynikiem żywiołowych procesów ludzkich interakcji. Ogólne i abstrakcyjne zasady Hayek postrzega jako fundament ładu społecznego i cywilizacji. Znamienne, iż atrybuty prawdziwego prawa omawia w rozdziale *Konstytucji wolności* zatytułowanym „Gwarancje wolności indywidualnej” (Hayek, 2006, s. 207–220). To oznacza, że prawo jest warunkiem wolności, ale także że u podstaw doktryny prawa jest troska o wolność jednostki. Hayekowskie sprzężenie idei *rule of law* i ideału wolności jednostki oraz wyprowadzanie prawa z ewolucyjnie ukształtowanych reguł sprawiedliwego zachowania sprawiają, że trudno przyjąć stanowisko, że koncepcja rządów prawa autora *Konstytucji wolności* ma charakter formalistyczny².

W merytorycznej interpretacji *rule of law* liczą się nie tylko formalne zasady tworzenia prawa, ale także wartości, którym prawo ma służyć. Wartość, która powinna być chroniona, zdaniem Hayeka, to wolność, ale wolność pojmowana negatywnie jako wolność jednostki od przymusu osobowego. Pojmowanie wolności w kategoriach pozytywnych prowadzi do jeszcze szerszej interpretacji rządów prawa. Pojawia się dążenie do takiego kształtowania prawa, by jednostka miała rzeczywisty dostęp do środków realizacji swoich celów. Aby to osiągnąć, „wolny rynek musi być ujęty w ramy politycznych i prawnych instytucji, regulujących ogólne trendy zdarzeń ekonomicznych i dbających o społeczne warunki niezbędne do zaistnienia autentycznej równości możliwości” (Rawls, 1994, s. 104). W samej merytorycznej interpretacji *rule of law* możemy obserwować przechodzenie od węższych interpretacji, opartych na negatywnej

² Beata Polanowska-Sygulska (2012) akcentuje, że wolność indywidualna, według Hayeka, jest w istocie rzeczą wytworem prawa i ma szansę zaistnieć wyłącznie w społeczeństwach, które funkcjonują pod rządami prawa (s. 78), ale jednocześnie nie podziela stanowiska krytyków Hayeka, którzy jednoznacznie zarzucają mu formalizm (s. 100).

wolności i akcentowaniu prawa do własności, prywatności, wolności umów, do interpretacji szerszych opartych na wolności pozytywnej, według których prawo ma chronić równość materialną i dobrobyt (Moller i Skaaning, 2012). Zważywszy zakres i głębokość moralnej niezgody w kwestiach podstawowych we współczesnym świecie (MacIntyre 2007, s. 34–35), im szerszy zakres praw człowieka obejmuje *rule of law*, tym więcej możliwych sporów wokół praworządności.

III. ZEWNĘTRZNA FUNKCJA RZĄDÓW PRAWA I WSPÓLDZIELONA SUWERENNOŚĆ

Jakie funkcje pełni zasada rządów prawa i komu służy? Czy słusznie twierdzi Morton Horwitz (1977, s. 566), że promowanie proceduralnej sprawiedliwości umożliwia sprytnym i bogatym manipulowanie prawem w ich partykularnych interesach? A może rację ma Michael Oakeshott (1983, s. 178), pisząc: „*Rule of law* nie upiecze chleba, nie podzieli chleba ani ryby, ani nie może obronić przed zewnętrzną napaścią, ale jest najbardziej cywilizowaną i najmniej opresyjną formą państwa, jaką można wymyślić”.

Podzielając przekonanie, że *rule of law* jest fundamentem systemu rządów minimalizujących przemoc, warto zauważyć, że system oparty na zasadzie rządów prawa sprzyja także dobrej gospodarce i może być podstawą pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych. Dostrzegł to już Adam Smith. Ponad dekadę przed opublikowaniem *Bogactwa narodów* Smith napisał: „Do podniesienia państwa z najniższego barbarzyństwa do najwyższego stopnia bogactwa potrzeba niewiele więcej, niż pokoju, prostych podatków i znośnego wymiaru sprawiedliwości; cała reszta wynika z naturalnego biegu rzeczy” (Irwin, 2014, s. 2–3). Sprawiedliwość w ujęciu Smitha nie polega jedynie na zapewnieniu jednostce wolności i własności, ale jest także podstawą pokoju społecznego. Smith zauważył także, że rozwój podziału pracy wymaga sprawiedliwego traktowania obcych i że warunkiem realizacji sprawiedliwości jest niezależne sądownictwo (zob. Godłów-Legiędź, 2020, s. 21–33). Znaczenie prawa dla gospodarki to wielki temat współczesnych ekonomistów zaliczanych do szkoły ekonomicznej analizy prawa. Niektórzy sądzą nawet, że Smitha należy uznawać, „jeżeli nie za założyciela, to przynajmniej za prekursora ekonomicznej analizy prawa” (Mahoney, 2017, s. 208).

W ostatnich dekadach XX w. ukształtowała się opinia, iż rządy prawa to fundamentalna podstawa demokracji i praw człowieka. Źródła odrodzenia rządów prawa tkwią w procesie przemian politycznych i ekonomicznych, które zaczęły się w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych w Ameryce Łacińskiej, a w latach dziewięćdziesiątych XX w. w Europie Środkowej i krajach powstałych wskutek rozpadu Związku Radzieckiego (Bleiker i Krupanski, 2012, s. 22). W następstwie rozpadu Związku Radzieckiego nastąpiło zwielokrotnienie międzynarodowych inicjatyw na rzecz demokratyzacji, decentralizacji i zapobiegania nadużyciom władzy, a także promowania kapitalizmu i gospodarki

rynkowej³. Zasada *rule of law* tworzyła nadzieję rozwiązywania konfliktów bez używania przemocy, wydawała się eliksirem transformacji (Carothers, 2009, s. 49). W końcu ubiegłego wieku oceniano, że najbardziej aktywne działania na rzecz praworządności prowadzone są w Europie Wschodniej, zauważając jednocześnie, że najsłabsze ogniwa w łańcuchu przemian to Chiny i Rosja. Chiny nastawione są na wykorzystanie idei rządów prawa do umocnienia pozycji rządu, a nie praw człowieka, a w Rosji rządzące elity i nowa przedsiębiorczość prywatna wykazują skłonność do działań ekstremalnie odbiegających od praworządności (Carothers, 1998, s. 101). Od połowy drugiej dekady XXI w. byliśmy świadkami narastającego łamania zasad praworządności na Węgrzech i w Polsce. W roku 2014 Rosja dokonała aneksji Krymu, a w 2022 rozpoczęła inwazję na całe terytorium Ukrainy, co oznacza nierespektowanie najbardziej fundamentalnych praw człowieka i kwestionowanie porządku ustanowionego w Europie po II wojnie światowej. Chiny wykazują postawę zrozumienia wobec Rosji. Zatem wojna w Ukrainie może być przykładem związku między nieprzestrzeganiem praworządności w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych.

Na arenie międzynarodowej związek między doktryną rządów prawa i dążeniem do pokoju i bezpieczeństwa został zaakcentowany w 1992 r. w przedłożonym Radzie Bezpieczeństwa przez Sekretarza Generalnego ONZ dokumencie zatytułowanym „An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping” (Bleiker i Kupanski, 2012, s. 23). Na szczególną uwagę zasługuje w tym dokumencie sposób ujęcia kwestii suwerenności i integralności państw:

Kamieniem węgielnym tej pracy [międzynarodowej współpracy na rzecz pokoju – J.G.-L.] jest i musi pozostać państwo. Respektowanie jego fundamentalnej suwerenności i integralności ma kluczowe znaczenie dla wszelkiego postępu międzynarodowego. Jednak czas absolutnej i wyłącznej suwerenności minął; jej teoria nigdy nie miała nic wspólnego z rzeczywistością. Zadaniem przywódców państw jest dziś zrozumienie tego i znalezienie równowagi między potrzebami dobrego zarządzania wewnętrznego a wymaganiami coraz bardziej współzależnego świata⁴.

³ Od 1990 r. rząd amerykański i prywatne fundacje wydały miliardy dolarów na „promowanie rządów prawa”. Wojna z terroryzmem dała jeszcze większy impuls amerykańskiemu i międzynarodowemu entuzjazmowi do promowania rządów prawa. Pomiar tego, ile Waszyngton wydaje na promocję demokracji, jest trudny, ponieważ pieniądze są rozproszone pomiędzy programami. Duża ich część jest zawarta w dotacjach Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Wydatki USAID na same programy dotyczące demokracji wzrosły z 671 mln dolarów w roku 2002 do 1,2 mld dolarów w 2004 (zob. Stromseth i in., 2006, s. 62). Ale zadawane są pytania, czy interwencje były zawsze uzasadnione, a historia interwencji i pomocy rodzi pytanie o możliwość wywierania z zewnątrz znaczącego, pozytywnego wpływu. Rażącego przykładu dostarczyła Rosja. Ponad dziesięć lat po rozpoczęciu masowego napływu pomocy zagranicznej przestępczość zorganizowana i urzędnicza korupcja nadal odgrywają ogromną rolę w gospodarce. Miliony ludzi borykają się z trudnościami ekonomicznymi, a średnia długość życia jest niższa niż w czasach komunizmu. Więzienia są przepelnione, a rosyjska kampania wojskowa w Czeczenii zabiła tysiące osób, w tym wielu cywilów, którzy zginęli w wyniku masowych rosyjskich bombardowań w Groznych (Stromseth i in., 2006, s. 65–66). Kolejna odsłona braku poszanowania praworządności przez władze na Kremlu i dowód bezsilności polityki promowania demokracji to wojna w Ukrainie.

⁴ UN. Secretary-General, Agenda for Peace: peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security

Kolejne konflikty w różnych częściach świata i potrzeba budowania nowego porządku po zakończeniu wojen sprawiły, że zasada rządów prawa jako podstawa działania pojawiała się w kolejnych dokumentach ONZ. W raporcie z 2004 r. zatytułowanym „The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies” podkreślono, że sprawiedliwość, pokój i demokracja są wzajemnie powiązаныmi imperatywami, a zasada *rule of law* leży w sercu misji ONZ i oznacza, że rządzenie powinno być oparte na systemie prawnym gwarantującym równość wobec prawa, przejrzystość proceduralną, podział władzy i przestrzeganie międzynarodowych norm człowieka⁵. Kolejny raz znaczenie międzynarodowego wymiaru rządów prawa zostało podkreślone w rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 września 2012 r. Artykuł 18 rezolucji stanowi: „Podkreślamy znaczenie rządów prawa jako jednego z kluczowych elementów zapobiegania konfliktom, utrzymywania pokoju, rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju”⁶.

Troska o pokój w relacjach międzynarodowych leżała u podstaw utworzenia UE. W obliczu tragedii II wojny światowej założyciele Unii rozumieli, że uniknięcie kolejnych wojen wymaga zastąpienia ideologii i praktyki wiązania bezpieczeństwa z potęgą militarną budowaniem ładu społecznego na zasadach demokratycznych (Anastasiou, 2007a). To zadanie wymaga wyjścia poza myślenie wyłącznie w kategoriach państwa narodowego i zmierzenia się z paradoksem suwerenności. Gdy każde państwo jest absolutnie niezależne i ma prawo do określania własnych wewnętrznych rozwiązań instytucjonalnych, jego wewnętrzne struktury władzy mogą być źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa innych (Krasner, 2004, s. 1100; Pieczewski, 2013, s. 171). Problem agresywnych krajów nie może być rozwiązany, jeżeli przestrzegane są wszystkie konwencjonalne normy suwerenności wywodzone z zasad ustalonych w traktacie westfalskim⁷. Przewyciężenie paradoksu suwerenności wymaga poświęcenia zasady pełnej niezależności na rzecz tworzenia instytucji współdzielenia suwerenności. Z trudem przebija się przekonanie, że społeczność międzynarodowa i wspólne interesy nie mogą być zakładnikami interesu narodowego (Kranz, 2015, s. 47). Ta historyczna, instytucjonalna innowacja oznacza próbę zastąpienia suwerenności opartej na etnocentrycznym nacjonalizmie, dostosowaną do potrzeb globalizacji doktryną demokracji wychodzącej poza państwa narodowe (Anastasiou, 2007b).

W takim kontekście należy postrzegać spory o praworządność w UE. Zasada *rule of law* została zapisana bezpośrednio w preambule do Traktatu Unii

Council on 31 January 1992 / Boutros Boutros-Ghali, [ST/DPI/1247, UN Department of Public Information, 1992, <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>

⁵ UN. Secretary-General, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General, S/2004/616, 23 Aug. 2004, <https://www.unhcr.org/protection/ruleoflaw/4506bc494/rule-law-transitional-justice-conflict-post-conflict-societies-report-secretary.html>

⁶ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels. <https://www.refworld.org/pdfiled/50c5e6e02.pdf>

⁷ Zawarty w 1648 r. traktat westfalski, który kończył wojnę trzydziestoletnią, jest powszechnie uznawany za krytyczny moment w rozwoju idei i praktyki suwerenności narodowej. Zob. Krasner (2001, s. 232).

Europejskiej (TUE) oraz w art. 2 i 49 TUE⁸. Historia ujawniła wkrótce trudności związane z jej realizacją. Potrzeba uściślenia rozumienia zasady rządów prawa i poszukiwanie metod jej egzekwowania w ramach Unii dotyczy zwłaszcza krajów postsocjalistycznych. Świadectwem zagrożeń i trudności z egzekwowaniem praworządności w ramach Unii było przyjęcie w 2006 r. specjalnego mechanizmu nadzoru nad Bułgarią i Rumunią (Dumbrava, 2021)⁹. Mechanizm został utworzony w celu monitorowania postępów w osiągnięciu traktatowych warunków, między innymi w obszarze reformy sądownictwa. W tym kontekście Komisja Europejska (KE) zdefiniowała praworządność jako wymóg tworzenia bezstronnego, niezależnego i skutecznego systemu sądowego i administracyjnego. We wrześniu 2012 r. w swoim corocznym przemówieniu w Parlamencie Europejskim przewodniczący Barroso powiedział: „Potrzebujemy lepiej rozwiniętego zestawu instrumentów, a nie tylko alternatywy między »miękką siłą« perswazji politycznej a »opcją nuklearną« z art. 7 TUE. W 2014 r. KE przyjęła dokument „A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” („Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności”), który powszechnie przedstawiany jest jako procedura poprzedzająca zastosowanie art. 7 TUE. W dokumencie podkreślono, że praworządność jest warunkiem ochrony wszystkich wartości wymienionych w art. 2 TUE i warunkiem koniecznym przestrzegania praw i obowiązków wynikających z traktatów i prawa międzynarodowego:

Zaufanie wszystkich obywateli UE i organów krajowych do systemów prawnych wszystkich państw członkowskich ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całej UE jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. Obecnie wyrok sądu krajowego w sprawach cywilnych i handlowych musi zostać automatycznie uznany i wykonany w innym państwie członkowskim, a europejski nakaz aresztowania domniemanego przestępcy wydany w jednym państwie członkowskim musi zostać wykonany jako taki w innym państwie członkowskim¹⁰.

Trudności i wyzwania, które wciąż towarzyszą realizacji praworządności i idei współdzielonej suwerenności opisują kolejne raporty KE publikowane od 2020 r.¹¹ W krytycznej analizie tych raportów i działalności KE warto jednak zwrócić uwagę na opinię, że więcej energii poświęcono na budowanie i rozszerzanie zestawu narzędzi praworządności UE niż na ich wprowadzenie w życie. Jako przykład podano rozporządzenie 2020/2092 w sprawie warunkowości państwa prawa, przyjęte przez Radę i Parlament 16 grudnia 2020 r. w od-

⁸ Laurent Pech (2022) wymienia jeszcze 10 innych artykułów Traktatu, w których są odniesienia do kwestii praworządności.

⁹ Decyzja Komisji z 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6569) (2006/928/WE), OJ L 354, 14.12.2006, s. 56–57. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32006D0928>

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*. COM(2014)0158 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52014DC0158>

¹¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en#rule-of-law-report

powiedzi na wniosek złożony przez Komisję w maju 2018 r. W lutym 2022 r. Komisja Europejska nie uruchomiła jeszcze rozporządzenia 2020/2092, czekając na wyroki Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej dotyczące legalności mechanizmu warunkowości praworządności (Pech i Bard, 2022, s. 125)¹².

Jedną z przyczyn niepowodzeń w egzekwowaniu praworządności w Unii Europejskiej jest koncentracja Trybunału Sprawiedliwości na substancjonalnym rozumieniu *rule of law* i niepoświęcanie dostatecznej uwagi przypadkom nieprzestrzegania formalnych zasad praworządności na Węgrzech i w Polsce. Unijna definicja rządów prawa nakazuje pluralistyczny, demokratyczny proces uchwalania prawa, implikuje przewidywalność prawa i zakaz tworzenia niestabilnego środowiska prawnego. Częstość zmian prawa i nieprzestrzeganie procedur tworzenia prawa można stosunkowo łatwo zidentyfikować. Gdyby w badaniu mechanizmów praworządności większy nacisk był położony na wymogi formalne, utrudniłoby to polskiemu i węgierskiemu rządowi przedstawianie działań władz unijnych jako motywowanych ideologicznie (Bard i Kazai, 2022, s. 173).

IV. INSTRUMENTALIZACJA PRAWA VS RZĄDY PRAWA

Zasada rządów prawa jest przedstawiana jako fundament dobrego rządzenia w licznych dokumentach międzynarodowych i konstytucjach narodowych, ale to nie oznacza, że jest realizowana nawet tam, gdzie rządzący deklarują przywiązanie do praworządności. Trudności realizacji ideału rządów prawa są nie tylko konsekwencją woli autokratów pragnących realizować model rządów nieograniczonych, ale wynikają także z traktowania prawa jako niczym nieskrępowanego instrumentu realizacji różnorodnych celów rządzących i rządzonych. Proces tworzenia prawa i posługiwania się nim jako środka do nadawania zmianie społecznej określonego kierunku oraz osiągania celów samych prawników i ich klientów określany jest mianem instrumentalizmu prawnego. Brian Tamanaha (2006, s. 35) obrazowo nazwał ten proces traktowaniem prawa jak pustego naczynia, które może być wypełnione dowolną treścią. Gdy dominuje pogląd, że prawo jest instrumentem realizacji celów społecznych i politycznych oraz interesów grupowych, prawo staje się biznesem i narzędziem polityki, a sądy celem określonych grup, które w obsadzaniu stanowisk sędziowskich upatrują strategię realizacji swoich preferencji ideologicznych. Decyzje sądów postrzegane są przez pryzmat poglądów politycznych sędziów. Prawo konstytucyjne jest postrzegane głównie jako polityka. Doktryny prawne i język są narzędziami, na które powołują się sędziowie i którymi manipulują, aby osiągnąć zamierzony cel (Tamanaha, 2006, s. 55, 97).

¹² Pierwszy przypadek zastosowania rozporządzenia 2020/2092 to zamrożenie w grudniu 2022 r. wypłaty Węgrom 6,3 mld euro z należnych im w latach 2021–2027 środków z funduszu spójności (ok. 1/3 środków; Józwiak, 2023).

Konflikty wokół funkcjonowania prawa są wynikiem zarówno działań polityków i prawników, jak i nieoczywistych oczekiwań obywateli wobec prawa. Z jednej strony prawo i aparat sądowniczy postrzegamy przez pryzmat wyznawanych wartości, z drugiej – przez pryzmat interesów ekonomicznych. Zważywszy szczególną rolę systemu prawnego jako reżimu reguł rządzących zachowaniem obywateli, zawód prawnika można postrzegać jako szczególną misję publiczną. Prawnicy to podkreślają, niemniej wykonując swój zawód i zarabiając na życie, wykorzystują swoją misję publiczną do zwiększania prywatnych korzyści. Te korzyści mają wymiar finansowy, gdy prawo traktowane jest jak biznes, i wymiar polityczno-prestiżowy, gdy wykonywanie zawodu prawnika staje się drogą do kariery politycznej. Prawnicy mogą więc wykorzystywać ten szczególny monopol do realizacji celów prywatnych, często za zasłona realizacji misji publicznej i dobra wspólnego. To niebezpieczeństwo wzrasta, gdy u podstaw modelu kształcenia prawniczego jest pragmatyzm prawny wyrażający zrozumienie dla postrzegania prawa jako biznesu i jednocześnie wzrasta rola państwa w gospodarce, a konkurujące o władzę stronnictwa wykorzystują procesy legislacyjne do realizacji swoich ideałów społecznych i ambicji politycznych. Napięcia na tle systemu prawnego wzrastają w miarę rosnącej polaryzacji politycznej.

Krytyka podejścia do prawa jako instrumentu realizacji celów rodzi zapewne pytanie, czym ma być prawo. Czy możliwy i potrzebny jest system prawny, który nie służy określonym celom? Kontrowersja nie dotyczy w istocie tego, czy prawo jest instrumentem, ale tego, jak ten instrument jest używany i komu służy. Doktryna *rule of law* to regulacyjny ideał, w myśl którego prawo ma chronić jednostkę i jej interesy przed arbitralnością władzy i złą wolą innych jednostek oraz tworzyć warunki przewidywalności planów życiowych (Behar-Villegas, 2022, s. 8). Innymi słowy, prawo ma służyć tworzeniu warunków pokojowego współistnienia i dobrobytu. Dobremu prawu przyświecają cele, które znajdują powszechną akceptację, mimo trudności, jakie sprawia definowanie dobra publicznego. Sztuka dobrego prawa polega na umiejętności tworzenia prawa, które służy dobru wspólnemu, mimo przeszkód wynikających ze sprzeczności interesów. Prawo może zatem być postrzegane jako instrument do realizacji celów, ale powinno być tak konstruowane i praktykowane, by cele indywidualne nie pozostawały w rażącej sprzeczności z długookresowymi celami jednostek i społeczności. Krytyka instrumentalizacji prawa wynika z przekonania, że współczesne systemy prawne coraz bardziej oddalają się od ideału prawa służącego dobru wspólnemu. Prawo podlega presji krótkookresowych interesów zarówno władzy, jak i grup interesów.

Konsekwencją traktowania prawa jako instrumentu osiągania partykularnych celów jest inflacja prawa i prawników. Przykładem inflacji prawa w Polsce jest systematyczny wzrost ustawodawstwa w okresie transformacji ustrojowej. Rozmiar polskiego parlamentu i rosnącą objętość Dziennika Ustaw (od 1185 stron w roku 1989 do 20 034 stron w 2004) określano mianem gigantomanii (Kieżun, 2013, s. 332). Po roku 2004 ta tendencja się nie odwróciła. Największy przyrost ustaw i rozporządzeń nastąpił w 2016 r., kiedy liczba stron nowych aktów prawnych przekroczyła 35 tys. W latach 2017–2020 produkcja prawa

w Polsce wyraźnie spowolniła i w pandemicznym 2020 r. spadła do 14,9 tys. stron, ale w 2021 r. nastąpił wzrost do 21 tys. (Grant Thornton, 2022, s. 6–7, a w 2022 – do niemal 32 tys. (Grant Thornton, 2023, s. 6–7). Problemem jest nie tylko rosnąca liczba aktów prawnych, ale także ich zła jakość, będąca skutkiem nadzwyczajnego tempa procedowania ustaw, nieprzywiązywania wagi do konsultowania projektów, częstego stosowania trybu odrębnego. Jaskrawym przykładem błędów procesu legislacyjnego i politycznego instrumentalizmu była nowelizacja podatków w 2021 r. (zob. Chmielecka i Szulc, 2020). Rządzący i większość sejmowa zignorowali uwagi do projektów przepisów w ramach tzw. Polskiego Ładu. Posłowie mieli tylko 30 sekund na wypowiedzi podczas pierwszego czytania, a wniosek o wysłuchanie publiczne został odrzucony (Michalek, 2022, s. 52). Oznacza to, że nieprzestrzegane są podstawowe zasady „moralności prawa”. Znamienny jest fakt, iż po wyborach w 2015 r., na początku urzędowania ministra sprawiedliwości, odwołano składy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. Dotąd nie powołano nowych członków tych komisji, które mają na celu dbanie o jakość prawa i ograniczenie jego instrumentalnego wykorzystania¹³.

Kryzys polskiego prawodawstwa z całą mocą ujawnił się w kontekście sporu wokół wyboru nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK) i kolejnych nowelizacji ustawy o TK, paraliżujących jego funkcjonowanie. Kluczowe znaczenie TK w kryzysie konstytucyjnym w Polsce i zarazem sedno instrumentalizacji prawa oraz jej konsekwencje uchwyciła prof. Ewa Łętowska, mówiąc: „Spójrzmy na to, co się dzieje wokół Trybunału. Ustawy naprawcze, orzeczenia. Sprowokowane to wszystko zostało polityczną grą, która ma na celu wyłączenie możliwości korzystania z mechanizmu, który się nazywa podział władzy. Zapłacimy zniszczeniem resztek kultury prawnej, zaufania, atmosferą, która się rozlewa”¹⁴.

Polskie ustawodawstwo dostarcza wzorcowych przykładów łamania Fullerowskiego paradygmatu. Przekonuje o tym Aleksandra Szadok-Bratuń, która opisała przykłady nadużywania władzy ustawodawczej w Polsce, biorąc za punkt wyjścia osiem zasad „wewnętrznej moralności prawa” Fullera (Szadok-Bratuń, 2021, s. 304–315). O powszechnej świadomości instrumentalnego traktowania prawa w Polsce świadczą używane w dyskursie publicznym nazwy wprowadzanych ustaw: *lex Szyszko*, *lex Obajtek*, *lex bezczelność*, *lex deweloper*, *lex TVN*, *lex Lotos*¹⁵. Przykładem instrumentalizmu prawnego jest opisana przez Sławomira Pawłowskiego praktyka realizacji inwestycji celu publicznego nie na zasadach ogólnych, ale przez uchwalanie aktu ran-

¹³ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego>

¹⁴ Zarzewiem kryzysu konstytucyjnego był jeden z przepisów przejściowych ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przyjętej w czerwcu 2015 r., który umożliwił poprzedniej rządzącej większości wybranie naraz 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Okresy pełnienia funkcji 3 sędziów Trybunału wygasły podczas VII kadencji Sejmu, a kolejnych 2 sędziów podczas kadencji nowego Sejmu wybranego w październiku 2015 r. (Szuleka i in., s. 4, 20).

¹⁵ Na temat kontrowersyjnych ustaw zob. np. informacje prasowe Bagiński (2017), Ivanowa (2021), Kęskrawiec (2021), Kwaśnicki (2023), Misztal (2023), Siedlecka (2023), czy o *lex deweloper* z naukowego punktu widzenia Gorzym-Wilkowski (2021).

gi ustawowej o charakterze incydentalnym¹⁶. Dyskusje na temat tych ustaw i okoliczności ich uchwalania potwierdzają, że zarówno ustawodawca, jak i opinia publiczna postrzegają proces legislacyjny jako strategię realizacji partykularnych interesów. Jednak pojawiają się także odmienne oceny. Radosław L. Kwaśnicki (2023) pisze, że nowelizacja kodeksu spółek to „żadne *lex Obajtek*. [...] Zmiany są wzorowane na zachodnich przepisach i od dawna postulowane przez biznes. Do tego wprowadzone w długim, szeroko konsultowanym i transparentnym procesie”.

Znamienne jest powołanie się na postulaty biznesu i wzory zachodnie. To pierwsze potwierdza, że tworzenie prawa w odpowiedzi na presję poszczególnych środowisk jest uznawane za normalną praktykę; to drugie – że rozwiązania zachodnie przyjmowane są za niekwestionowany wzór postępowania. Tymczasem w analizach współczesnej demokracji kierunek rozwoju prawa i rola środowisk prawniczych są rozważane jako istotne czynniki kryzysu liberalnej demokracji. Jako źródło kryzysu liberalnej demokracji w Stanach Zjednoczonych podaje się różnice społeczne i kulturowe między politykami a ludźmi, których oni reprezentują. Zachodnie systemy polityczne stały się mniej demokratyczne i mniej skuteczne w przekładaniu powszechnych poglądów na politykę publiczną (Mounk, 2019, s. 101). Członkowie Kongresu USA stracili związki ze swymi wyborcami, a u podstaw tej zmiany jest rozwój lobbingu i sposób finansowania kampanii wyborczych¹⁷. Znamienne z perspektywy rozważanego problemu jest to, że wykształcenie prawnicze w Izbie Reprezentantów ma ponad jedną trzecia, a w Senacie – ponad połowa członków tych izb (Mounk, 2019, s. 114). Prawnicy stanowią większość w biurach obsługujących Kongres Stanów Zjednoczonych i wśród lobbystów. „Waszyngton jest miastem prawników” (Tamanaha, 2006, s. 211).

Instrumentalne traktowanie prawa uwidocznia się w funkcjonowaniu i postrzeganiu sądownictwa w Stanach Zjednoczonych. To, iż doktryny prawne i język prawa są instrumentami osiągnięcia konkretnych celów, można wyjaśniać na gruncie pragmatyzmu prawnego, ale powszechność zabiegania o to, by obsadzić Sąd Najwyższy osobami o określonych poglądach w nadziei, że ich poglądy staną się prawem, świadczy o skrajnym instrumentalizmie, który w niczym nie przypomina stosowania reguł. Batalie wokół nominacji sędziowskich zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym dotyczyły takich kwestii, jak: aborcja, kontrola broni, ochrona wartości rodzinnych czy kara śmierci. Zarówno w procesie nominowania sędziów, jak i wnoszenia pozwów uwzględniane są ideologiczne profile sędziów. Stopniowe rozmontowywanie demokracji dokonuje się przez odchodzenie od formalnych i ugruntowanych nieformalnych reguł gry politycznej. Niepisana tradycją było niestosowanie

¹⁶ Problem dotyczy takich inwestycji, jak Gazoport w Świnoujściu, Centralny Port Komunikacyjny, pogłębienie kanału Świnoujście-Szczecin, przekop Mierzei Wiślanej (zob. Pawłowski, 2021, s. 22).

¹⁷ W latach 1986–2012 średni koszt uzyskania miejsca w Senacie wzrósł o 62%, a w Izbie Reprezentantów – o 344%. Politycy zbyt dużo czasu poświęcają na zbieranie funduszy. Polityczny „fundraising” zniechęca dobrych ludzi do ubiegania się o urząd i ma katastrofalny wpływ na amerykańską demokrację (zob. Selleck, 2016).

w amerykańskim Senacie obstrukcji parlamentarnej i obstrukcji wobec prezydenckich nominacji sędziowskich. Już w czasach prezydentury Reagana nastąpił wzrost znaczenia ideologicznych przesłanek w procesie mianowania sędziów (Epstein i in., 2006, s. 305), ale w ciągu 150 lat (1866–2016) Senat nie uniemożliwił prezydentowi obsadzenia wolnego stanowiska w Sądzie Najwyższym. W 2016 r. Senat nie przyjął nominacji prawnika Merricka Garlanda do SN, czego skutkiem było zmniejszenie składu tego sądu do 8 członków. Co więcej, grupa senatorów republikańskich deklarowała blokowanie przez cztery lata wszystkich nominacji do SN, gdyby kolejne wybory wygrała Hillary Clinton (Levitsky i Ziblatt, 2021, s. 193). Do rażącego łamania standardów uczciwej walki politycznej dochodzi także na poziomie stanowym. Chęć zwycięstwa w wyborach oraz bezwarunkowe utożsamianie się z określoną partią sprawiają, że łamane są podstawowe zasady uczciwej walki politycznej (Mounk, 2019, s. 148–149).

V. ZAKOŃCZENIE

Doktryna rządów prawa to nie tylko ideał systemu politycznego wynikający z troski o równość i wolność jednostki na gruncie porządku krajowego. Doktryna *rule of law* ma potencjał, który może być wykorzystywany do budowania światowego pokoju. Liczne dokumenty ONZ i UE świadczą o tym, że istnieje wola wykorzystania tego potencjału. Jednocześnie tragiczne doświadczenia wojen uświadamiają, że pokojowe współistnienie wymaga zmiany podejścia do postrzegania suwerenności narodowej. Zasada pełnej niezależności powinna ustąpić instytucji współdzielenia suwerenności. Tak jak wolność jednostki możliwa jest w granicach prawa i zasad moralnych, tak suwerenność narodowa to nie wolność od prawa międzynarodowego, ale wolność w granicach prawa.

Kryzys liberalnej demokracji uświadamia jednak, że istnieje głęboki rozdział między doktryną rządów prawa a funkcjonowaniem systemów prawnych, nie tylko w niedojrzałych demokracjach, lecz także w postrzeganych za ostoję liberalnej demokracji Stanach Zjednoczonych. Instrumentalne traktowanie prawa podkopuje wiarę w sprawiedliwość i prowadzi do degeneracji instytucji, a w ślad za tym do upadku demokracji jako systemu, z którym wiążemy rozwój i utrzymanie pokoju społecznego. Zarówno procesy legislacyjne, jak i praktyka prawnicza odbiegają często od reguł dobrego prawa sformułowanych przez Lona Fullera. Zasygnalizowane w artykule przykłady nagannych praktyk legislacyjnych oraz spory o praworządność w UE świadczą o dużej wadze *rule of law* w interpretacji formalistycznej. Nie ulega wątpliwości, że substancjonalne założenia są ważne, ale doświadczenie pokazuje, że samo przestrzeganie zasad Fullera pozwoliłoby uniknąć negatywnych następstw praktyk określanych mianem instrumentalizmu prawnego. W świetle głębszych podziałów wokół wartości ludzkich we współczesnym świecie warto zwrócić uwagę na korzyści płynące z przestrzegania formalnych reguł Fullera i na

to, że formalna interpretacja rządów prawa zawiera istotne implikacje moralne. System rządzenia oparty na *rule of law* w wersji Fullera zapewnia przewidywalność polityki i minimum zaufania politycznego. Tym samym ludzie traktowani są podmiotowo, jak osoby mające prawo do racjonalnego działania i długookresowego planowania (Deinhammer, 2019, s. 36).

Bibliografia

- Anastasiou, H. (2007a). The EU as peace building system: Deconstructing nationalism in an era of globalization. *International Journal of Peace Studies*, 12(2): 31–50. <https://www.jstor.org/stable/41852961>
- Anastasiou, H. (2007b). Nationalism as a deterrent to peace and interethnic democracy: the failure of nationalist leadership from the Hague talks to the Cyprus Referendum. *International Studies Perspectives*, 8(2), 190–205. <https://www.jstor.org/stable/44214614>
- Atkinson, A. (2017). *Nierówności. Co da się zrobić?* (M. Ratajczak i M. Szlinder, tłum.). Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Bagiński, K. (2017, 21 lutego). Kto tak naprawdę zarobi na wycince drzew. Czyli komu robi dobrze minister Szyszko. INN.Poland. <https://innpoland.pl/133143,kto-tak-naprawde-zarobi-na-wycinece-czyli-jak-szyszko-robi-dobrze-deweloperom-i-lasom-panstwowym>
- Bard, P., i Kazai, V. Z. (2022). Enforcement of a formal conception of the rule of law as a potential way forward to address backsliding: Hungary as a case study. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(2), 165–193. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00182-w>
- Behar-Villegas, E. (2022). Absurda lex, sed lex? Public value and the decay of the Rule of Law: A conceptual perspective. *Economics and Business Review*, 8(3), 7–26. <https://doi.org/10.18559/ebr.2022.3.2>
- Bleiker, Ch, i Krupanski, M. (2012). *The Rule of Law and security sector reform: Conceptualising a complex relationship*. <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR%20and%20ROL%20ONLINE%20VERSION.pdf>
- Carothers, T. (1998). The rule of law revival. *Foreign Affairs*, 77(2), 95–106. <https://doi.org/10.2307/20048791>
- Carothers, T. (2002). The end of the transition paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-end-of-the-transition-paradigm/>
- Carothers, T. (2009). Rule of law temptations. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 33(1), 49–61. <https://www.jstor.org/stable/45289461>
- Chmielecka, A., i Szulc A. (2020). Analiza wpływu zmian wprowadzonych przez ustawę „Polski Ład” na obciążenia podatkowo-składkowe podmiotów sektora MMP. *Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo*, 18(II): 73–99. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_23830_18_II_2020_7399
- Deinhammer, R. (2019). Rule of law: Its virtues and limits. *Obnovljeni život*, 74(1), 33–44. <https://doi.org/10.31337/oz.74.1.3>
- Dumbrava, H. (2021). The rule of law and the EU’s response mechanisms in case of violation: a Romanian Case Study. *ERA Forum*, 22, 437–452. <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00682-6>
- Eatwell, R., i Goodwin M. (2020). *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację* (W. Kurylak, tłum.). Wydawnictwo Sonia Draga Post factum.
- Epstein, L., Lindstädt, R., Segal, J., i Westerland, Ch. (2006). The changing dynamics of Senate voting on Supreme Court nominees. *The Journal of Politics*, 68(2), 296–307. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00407.x>
- Frank, L. (1944). What is social order. *American Journal of Sociology*, 49(5), 470–477. <https://doi.org/10.1086/219463>
- Fuller, L. (1969). *The morality of law: Revised Edition*. Yale University Press. http://mguntur.id/files/ebook/ebook_1605607075_e2bf730c3254db5d74fc.pdf
- Fuller, L. (1978). *Moralność prawa* (S. Amsterdamski, tłum.). Państwowy Instytut Wydawniczy.

- Gans-Morse, J. (2017). *Property rights in post-Soviet Russia: Violence, corruption, and the demand for law*. Cambridge University Press.
- Gans-Morse, J. (2004). Searching for transitologists: Contemporary theories of post-communist transitions and the myth of a dominant paradigm. *Post-Soviet Affairs*, 20(4), 320–349. <https://doi.org/10.2747/1060-586X.20.4.320>
- Godłów-Legiędź, J. (2020). *Polska transformacja w świetle sporów o rynek, sprawiedliwość i ekonomię*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Goździejewski, W. (2021). „Lex Deweloper” a ład przestrzenny. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio B*, 76, 278–290. <http://dx.doi.org/10.17951/b.2021.76.0.277-290>
- Graeber, D. (2016). *Utopia regulaminów. O technologii, tępcie i ukrytych rozkoszach biurokracji* (M. Jedliński, tłum.). Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Grant Thornton. (2022). Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. <https://grantthornton.pl/publikacja/legislacyjne-pendolino-wykoleilo-polski-lad/>
- Grant Thornton. (2023). Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. <https://grantthornton.pl/publikacja/legislacyjny-ekspres-pedzi-ale-na-ekologicznym-paliwie/>
- Haidt, J. (2014). *Prawy umysł. Dlaczego dobrych ludzi dzieli religia i polityka?* (A. Nowak-Młynikowa, tłum.). Smak Słowa.
- Hayek, F. (2003). *Droga do zniewolenia* (M. Kuniński, tłum.). Wydawnictwo Arcana.
- Hayek, F. (2006). *Konstytucja wolności* (J. Stawiński, tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Horwitz, M. J. (1977). The Rule of Law: An unqualified human good? *Yale Law Journal* 86(3), 560–566. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/15754>
- Irwin, D. A. (2014). Adam Smith’s “tolerable administration of justice” and the Wealth of Nations. *Scottish Journal of Political Economy*, 67(3), 231–247. <https://doi.org/10.1111/sjpe.12229>
- Ivanova, E. (2021, 14 marca). Bodnar był przeciwny „lex Obajtek”. „Narusza prawo do sądu”. Archiwum Osiatyńskiego. <https://archiwumosiatynskiego.pl/wpis-w-debacie/bodnar-byl-przeciwny-lex-obajtek-narusza-prawo-do-sadu/>
- Józwiak, V. (2023, 10 marca), Zastosowanie mechanizmu warunkowości UE wobec Węgier. *Biuletyn PISM*, 26(2647). <https://www.pism.pl/publikacje/zastosowanie-mechanizmu-warunkowosci-ue-wobec-wegier>
- Kęskrawiec, M. (2021, 17 grudnia). Lex TVN: nagły atak. *Tygodnik Powszechny*. <https://www.tygodnikpowszechny.pl/nagly-atak-na-tvn-170131>
- Kieżun, W. (2013). *Patologia transformacji*. Poltex.
- Kornai, J. (2015). Hungary’s u-turn: Retreating from democracy. *Journal of Democracy*, 26(3), 34–48. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/hungarys-u-turn-retreating-from-democracy/>
- Kranz, J. (2015). *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*. Elipsa.
- Krasner, S. (2001). Abiding sovereignty. *International Political Science Review*, 22(3), 229–251. <https://www.jstor.org/stable/1601484>
- Krasner, S. D. (2004). The hole in the whole: Sovereignty, shared sovereignty, and international law. *Michigan Journal of International Law*, 25(4), 1075–1101. <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol25/iss4/15/>
- Krastew I., i Holmes, S. (2020). *Światło, które zgasło. Jak Zachód zawiódł swoich wyznawców?* (A. Paszkowska, tłum.). Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Kwaśnicki, R. L. (2023, 7 lutego). Nowelizacja kodeksu to nie żadne lex Obajtek. *Rzeczpospolita*. <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37911141-radoslaw-l-kwasnicki-nowelizacja-kodeksu-to-nie-zadne-lex-obajtek>
- Levitsky, S., i Ziblatt, D. (2021). *Tak umierają demokracje* (O. Łabendowicz, tłum.). Fundacja Liberte!
- Lührmann, A., i Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095–1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- MacIntyre, A. (2007). *After virtue: A study in moral theory*. University of Notre Dame Press.
- Mahoney, P. G. (2017). Adam Smith, prophet of law & economics. *Journal of Legal Studies*, 46(1), 207–236. <https://www.jstor.org/stable/26457191>

- Michalek, W. (2022). Opis prac legislacyjnych prowadzonych w ramach społeczno-gospodarczego programu pod nazwą Polski Ład. W: *Polski Bezład Legislacyjny Rządowy i parlamentarny proces legislacyjny w pierwszych dwóch latach IX kadencji (15 listopada 2019–15 listopada 2021)*. XIV raport Obywatelskiego Forum Legislacji (s. 49–56). Fundacja Batorego.
- Misztal, J. (2023, 17 stycznia). Bezkarność za fuzję Orlenu i Lotosu? To bardzo możliwe. *Bankier.pl*. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bezkarosc-za-fuzje-Orlenu-i-Lotosu-To-bardzo-mozliwe-8473264.html>
- Moller, J., i Skaaning, S. (2012). Systematizing thin and thick conceptions of the Rule of the Law. *Justice System Journal*, 33(2), 136–153. <https://www.jstor.org/stable/23268811>
- Morlino, L., i Quaranta, M. (2016). What is the impact of the economic crisis on democracy? *Evidence from Europe International Political Science Review*, 37(5), 618–633. <https://doi.org/10.1177/0192512116639747>
- Mounk, Y. (2019). *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić* (K. Gucio i T. Sawczuk, tłum.). Biblioteka Kultury Liberalnej.
- Müller, J. W. (2017). *Co to jest populizm?* (M. Sutowski, tłum.). Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Murphy, C. (2005). Lon Fuller and the moral value of the rule of law. *Law and Philosophy*, 24(3), 239–262. <https://www.jstor.org/stable/30040345>
- Oakeshott, M. (1983). *On history and other essays*. Basil Blackwell.
- Pawłowski, S. (2021). Zasada trójpodziału władzy a tzw. specustawy inwestycyjne konkretnego celu – refleksje w przedmiocie granic pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 83(3), 21–34. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.3.2>
- Pech, L. (2022). The Rule of Law as a well-established and well-defined principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(2–3), 107–138. <https://doi.org/10.1007/s40803-022-00176-8>
- Pech, L., i Bard, P. (2022). *The Commission's Rule of Law Report and the EU monitoring and enforcement of Article 2 TEU Values*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU\(2022\)727551_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)
- Pieczewski, A. (2013). Federalizacja Unii Europejskiej. Przesłanki i bariery. W: M. Kalinowski i A. Piezewski (red.), *Polityczna kreacja ładu ekonomicznego. Teoria i praktyka* (s. 157–174). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <http://dx.doi.org/10.18778/7525-868-4>
- Piketty, T. (2015). *Kapitał XXI wieku* (A. Bilik, tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Polanowska-Sygulska, B. (2012). *Między filozofią polityczną a filozofią prawa*. Księgarnia Akademicka. Ośrodek Myśli Politycznej.
- Rawls, J. (1994). *Teoria sprawiedliwości* (M. Panufnik, J. Pasek i A. Romaniuk, tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rotfeld, A. (2017). *Porządek międzynarodowy. W poszukiwaniu nowych reguł*. Polskie Bractwo Kawalerów Gutenberga.
- Selleck, S. (2016, 26 April). *Fundraising a top priority mandate to D.C. politicians*. Pobrane z: <https://www.termimits.com/congress-fundraising-priority/>
- Siedlecka, E. (2023, 30 stycznia). Lex Kaczyński, czyli przepros się sam. *Polityka*. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2199768,1,lex-kaczynski-czyli-przepros-sie-sam.read>
- Stromseth, J., Wippman, D., i Brooks, R. (2006). *Can might make rights? Building the rule of law after military interventions*. Cambridge University Press.
- Szadok-Bratuń, A. (2021). Fullerowski paradygmat (nie)dobrego prawa i jego aktualność hic et nunc. *Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*, 43(2), 295–316. <https://doi.org/10.19195/2300-7249.43.2.19>
- Szuleka, M., Wolny, M., i Szwed, M. (2016). *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015–2016*. Helsińska Fundacja Praw Człowieka. <https://archiwumosiatsynskiego.pl/images/2017/10/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf>
- Tamanaha, B. (2006). *Law as a means to an end: Threat to the rule of law*. Cambridge University Press.
- Zielonka, J. (2018). *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

