

Koncepcja rządów prawa a jej stosowanie w Polsce

Omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus

[„Praw niewolnikami jesteśmy, żebyśmy wolnymi być mogli”]¹

Prawo służy normalizacji stosunków społecznych, jest swoistym regulatorem porządku i harmonii w państwie oraz instrumentem urzeczywistniającym interesy rządzących i rządzonych. Prawo powinno mieć walor uniwersalności, ogólności, powszechności i bezstronności. Koncepcja rządów prawa opisuje sytuację, w której obywatele, instytucje i organy państwa postępują zgodnie z obowiązującym prawem, a samo prawo ma służyć ponadczasowym wartościom, sprzyjającym wolności społecznej, politycznej, gospodarczej i religijnej. Niemniej jednak, jak to z wszelkimi pożądanymi ideałami bywa, taka sytuacja nigdy nie będzie w pełni osiągnięta, gdyż zawsze znajdą się jednostki kierujące się partykularnymi interesami pewnej grupy społecznej, a droga do realizacji własnych celów nierzadko będzie sprzeczna z zasadami rządów prawa.

1. Geneza rządów prawa

Koncepcja rządów prawa spopularyzowana została w XIX w. przez brytyjskiego prawnika Alberta Venn Dicey’ a (o czym później), niemniej jednak jej założenia widoczne były już w IV w. p.n.e. w poglądach Arystotelesa. Uniwersalne myśli greckiego filozofa zawarte w *Polityce* pokrywają się w pewnym stopniu z dzisiejszym rozumieniem pojęcia rządów prawa. Arystoteles optował, aby władcy podejmowali decyzje nie według swojego uznania, a na podstawie prawa, gdyż „lepiej aby wszystko działo się według prawa, a nie samowoli ludzi, gdyż jest to bezpieczna wytyczna postępowania”². W dalszej części *Polityki* autor zadaje sobie pytanie „Kto w państwie powinien być decydującym czynnikiem?”³, a szukając odpowiedzi dochodzi do wniosku, iż determinantą właściwego działania całego państwa powinny być prawa właściwie ujęte, przez co rozumiał, że powinny być one dostosowane do panującego ustroju. Przez pojęcie „prawo” Arystoteles uważał pewien dobry porządek, natomiast „słuszne prawo” definiował

¹ Cynceron, *Mowa z Aulem Kluencjuszem Awitem*, tłum. E. Rykaczewski [w:] *Dzieła*, t. II, Paryż-Poznań 1870, s. 87.

² Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. M. Piotrowicz, Warszawa 2012, s. 47.

³ *Ibidem*, s. 66.

jako równomiernie właściwe, czyli korzystne dla całego państwa i ogółu obywateli⁴. Władcy powinni znać obowiązujące przepisy i czuwać nad tym, aby postępować zgodnie z literą prawa. Kwintesencją rozważań Arystotelesa dotyczących rządów prawa jest zdanie: „Jest zaś więcej pożądane, aby prawo wadało, nawet jeśli jest lepiej, by więcej ludzi władzę dzierżyło, należy ich ustanowić stróżami i sługami praw”⁵.

Można by rzec, że ludzie od zarania dziejów znali moc działania prawa, jednak historia pokazuje, że prawo często było instrumentem służącym władcom do osiągnięcia ich partykularnych interesów, bądź zwyczajnie było jedynie machiną służącą do podporządkowywania sobie podwładnych. Niemniej jednak jednym z pierwszych przykładów kiedy to władca, pod naciskiem możnowładztwa, musiał sprawować rządy w oparciu o ustanowione prawa może być *Magna Charta Libertatum*, czyli *Wielka Karta Swobód* (1215), uznawana dziś za fundament porządku konstytucyjnego i gwarancję wolności obywatelskich. Ograniczała ona w pewnym stopniu samowolę władzy królewskiej w stosunku do poddanych. Uzależniała nakładanie podatków od zgody ogólnej rady królestwa, zakazywała karania i więzienia człowieka bez wyroku sądu, ograniczała arbitralne sądownictwo urzędników królewskich, regulowała nakładanie obciążeń na rycerstwo i wolnych chłopów, gwarantowała swobody Kościoła i wolność handlu⁶.

Przechodząc od średniowiecza do historii nowożytnej, autorem, którego poglądy były podwaliną pod współczesne rozumienie rządów prawa, był Samuel Rutherford. Napisał on książkę *Lex, Rex* (1644), której to już sam tytuł naprowadzał czytelnika na jej przedmiot – król nie mógł być ponad prawem, był zobowiązany postępować zgodnie z obowiązującymi przepisami i w oparciu o nie sprawować rządy⁷. Szkocki pastor stawia w swojej pracy 44 pytania dotyczące zakresu władzy króla i rządu oraz bada legitymację tej władzy. Postuluje on wprowadzenie zasad rządów prawa, przez które rozumie ograniczenie wszelkiej władzy poprzez uchwalenie ustawy zasadniczej. Ponadto proponuje rozdział państwa od Kościoła oraz sprzeciwia się monarchii absolutnej⁸. Samuel Rutherford uważany jest za prekursora umowy społecznej, którego zapatrywania miały znaczny wpływ na poglądy myślicieli doby oświecenia.

Idea rządów prawa legła również u podstaw poglądów politycznych Johna Locke’a zebranych przede wszystkim w jego dwóch słynnych dziełach, mianowicie *Dwóch traktatach o rządzie* (*Two Treatises of Government*, 1690) i *Rozważaniach dotyczących*

⁴ *Ibidem*, s. 73.

⁵ Arystoteles, *op. cit.*, s. 80.

⁶ *Wielka Karta Swobód*, <http://zrodla.historyczne.prv.pl/> (dostęp: 20.03.2014).

⁷ Tytuł „Prawo jest królem” był odwróceniem tradycyjnej łacińskiej maksymy „Rex Lex”, czyli „Król jest prawem”.

⁸ S. Rutherford, *Lex Rex. The Law and the Prince. A dispute for The Just Prerogative of King and People*, <http://www.constitution.org/sr/lexrex.htm> (dostęp: 20.03.2014).

rozumu ludzkiego (*An Essay Concerning Human Understanding*, 1690). Proponował zawieranie umowy społecznej, której podstawy miałyby określać konstytucja, a wszelkie prawo i cała władza miałyby swoje źródło w jej postanowieniach. Sugerował by przynależność do struktury politycznej była dobrowolna, by legitymacja do sprawowania władzy pochodziła od narodu, oraz by władza za pomocą słusznego prawa chroniła wolność i własność. Był, podobnie jak Monteskiusz, apologetą trójpodziału władzy, przy czym zaznaczał, że władza prawodawcza powinna mieć nadrzędną pozycję w państwie⁹. Optował za rządami prawa, a nie siły. Uważał, że przymus może być jedynie sankcją za złamanie obowiązujących przepisów – „Wolność znaczy to być wolnym od przymusu i gwałtu ze strony innych, a to jest niemożliwe tam, gdzie nie ma prawa”¹⁰, [...] „Wszędzie gdzie kończy się prawo, rozpoczyna się tyrania”¹¹. Natomiast samo prawo powinno być stanowione przez ogół wspólnoty – „Wolność człowieka w społeczeństwie sprowadza się do niepodlegania żadnej władzy ustawodawczej, a tylko tej powołanej na mocy zgody we wspólnocie, ani też panowaniu czyjejkolwiek woli, ani ograniczeniom jakiegokolwiek prawa innego niż to, które uchwali legislatura zgodnie z pokładanym w niej zaufaniem”¹².

Podobnie sztandarowe dzieło Monteskiusza *O duchu praw* (*De l'esprit des lois*, 1748) można uznać za fundamentalne dla kształtowania się teorii rządów prawa. Twierdził on, że wolność może być utrzymana tylko wtedy, gdy „władza hamuje władzę”¹³. Był zwolennikiem klasycznego trójpodziału władzy, gdyż podział i ograniczenie władzy sprzyja wolności obywateli. Pisał: „W każdym państwie istnieją trzy rodzaje władzy: władza prawodawcza, władza wykonawcza rzeczy należących do prawa narodów i władza wykonawcza rzeczy należących do prawa cywilnego”¹⁴. Legislaturę poddawał najszerszym ograniczeniom, czemu miał służyć dwuizbowy parlament, a władza sądownicza miała być niezależna od dwóch pozostałych. Optował, by przepisy były tak jasno i precyzyjnie sformułowane, żeby nie było potrzeby ich wykładni, natomiast sędziowie mieli być jedynie ustami wygłaszającymi brzmienie praw. Postulował, by prawa były dostosowane do kraju, w którym są stanowione, tj. m.in. położenia i wielkości kraju, obyczajów, religii, liczby ludności i innych. Koncepcja trójpodziału władzy mająca na celu ochronę praw jednostki, w tym własności i wolności, przed naruszeniami ze strony

⁹ W przeciwieństwie do Monteskiusza władzę dzielił na ustawodawczą, wykonawczą i federacyjną, czyli zajmującą się polityką zagraniczną.

¹⁰ J. Lock, *Dwa traktaty o rządzie*, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 166.

¹¹ *Ibidem*, s. 305–307.

¹² *Ibidem*, s. 178.

¹³ Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997.

¹⁴ *Ibidem*, s. 137.

rzządzających odegrała nieocenioną rolę w kształtowaniu ustrojów demokratycznych. Idee Monteskiusza legły u podstaw konstytucjonalizmu i znalazły swój wyraz w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., Konstytucji amerykańskiej z 1787 r., Konstytucji 3 maja z 1791 r. oraz kolejnych ustaw zasadniczych XIX i XX w.

Kolejnym zwolennikiem koncepcji rządów prawa był Jean-Jacques Rousseau, który twierdził, że nie należy stawiać znaku równości pomiędzy idealną sprawiedliwością, a rządami prawa, gdyż taka sytuacja jest niemożliwa do wystąpienia. Jego słynne zdanie z *Umowy społecznej* (1762) – „posłuszeństwo prawu, które się sobie przypisało jest wolnością”¹⁵ – to odzwierciedlenie zasady demokratycznego państwa prawa. Rousseau przedstawił model ustroju politycznego z nadrzędnymi zasadami wolności i równości, co możliwe jest tylko w demokratycznej republice, gdzie obywatele biorą udział w stanowieniu prawa, które jest wyrazem woli powszechnej. Pisał: „Tylko ten ustrój będzie dobry i trwały, w którym prawo będzie rządzić sercami obywateli”¹⁶. Republiką nazywał każde państwo, w którym rządzi się w majestacie prawa, tylko wtedy bowiem rządzi interes publiczny – „Każdy rząd prawny jest republikański”¹⁷. Kontynuatorem idei rządów prawa był m.in. Alexis de Tocqueville, którego uważa się za entuzjastę ustroju demokratycznego. Według niego wolność w znaczeniu demokratycznym, to wolność oparta na prawie. Rozwijał koncepcje suwerenności ludu i podziału władzy, opartej na decentralizacji administracji i federalnym charakterze państwa. Był zwolennikiem idei praworządności, zdaniem Tocqueville’a prawo powinno być instrumentem służącym do ograniczania wszechwładzy państwa. Również liberaliści jak m.in. John Stuart Mill, czy Robert von Mohl, promowali ideę wolności i demokracji w świetle praworządności. Na przełomie XIX i XX w. pozytywiści podkreślali znaczenie prawa stanowionego, istotę jego przestrzegania i konieczność sankcjonowania zachowań sprzecznych z obowiązującymi przepisami.

Niemniej jednak, jak wspomniano na początku, pojęcie rządów prawa (ang. *rule of law*) zostało spopularyzowane przez A.V. Diceya w książce *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym* (1883), w którym charakteryzował instytucje polityczne Anglii¹⁸. Sformułował w nim trzy zasady odnoszące się do rządów prawa: 1) bezwzględna dominacja

¹⁵ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. Pieretiatkiewicz, Warszawa 1966, s. 25.

¹⁶ J. J. Rousseau, *op. cit.*, s. 187.

¹⁷ *Ibidem*, s. 69–70.

¹⁸ A. V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, tłum. K. Kowalewski, Warszawa 1908, s. 115–116 – „Dwa znamiona po wsze czasy, [...] charakteryzowały instytucje polityczne w Anglii. Pierwsze to wszechwładza lub supremacja niezaprzeczona władzy centralnej w całym kraju. Ta władza państwa lub narodu była w poprzednich okresach naszej historii reprezentowana przez koronę. [...] Supremacja królewska obecnie przekształciła się w zwierzchnictwo parlamentu. [...] Drugie z tych znamion to [...] rządy prawa, supremacja prawa”.

prawa nad arbitralną władzą, 2) równość wobec prawa dla wszystkich obywateli, 3) zasady konstytucji (jak np. wolność indywidualna, czy prawo do organizowania spotkań publicznych) powinny wynikać z rozpatrywania przez sądy prywatnych spraw (szczególnych, indywidualnych, osobistych)¹⁹.

2. Współczesne rozumienie pojęcia „rządów prawa”

Stworzenie jednolitej definicji „rządów prawa” jest problematyczne, choćby z powodu występujących w literaturze terminów bliskoznacznych, takich jak: *supremacja prawa*, *praworządność*, *państwo praworządne*, *państwo prawne*. Wszystkie powyższe pojęcia charakteryzują podobne postulaty. Jak słusznie zauważa Józef Nowacki terminy te są odmiennymi nazwami, wywodzącymi się z różnych języków, określającymi te same zjawiska²⁰. Tym samym praworządność jest terminem języka polskiego; rządy prawa i supremacja prawa to określenia pochodzące z języka angielskiego (*rule of law*, *supremacy*), a państwo prawne jest wyrażeniem z języka niemieckiego (*Rechtsstaat*).

Słownik języka polskiego nie podaje definicji rządów prawa, pojawia się natomiast związane pojęcie praworządności definiowane jako „przestrzeganie przez wszystkich obywateli, instytucji, organizacji i organów państwa obowiązującego prawa”²¹ oraz termin państwo prawa oznaczający „państwo, w którym są przestrzegane prawa”²². Józef Nowacki przedstawił dychotomiczny podział postulatów, które składają się na znaczenie wymienionych pojęć: 1) postulaty negatywne głoszące zakaz istnienia samowoli rządzących oraz 2) postulaty pozytywne, aprobujące obowiązywanie i przestrzeganie prawa. Następnie dokonuje wewnętrznego podziału postulatów pozytywnych na 1) postulaty formalne, czyli uniwersalne aspekty dotyczące samego prawa, jak ogólność, abstrakcyjność, jasność, jednoznaczność oraz 2) postulaty materialne, do których zalicza m.in. wolność, prawa jednostki, demokrację, czy postulaty socjalne²³. Doktryna państwa prawnego również proponowała dwustopniowy podział praworządności – „sprowadzała praworządność do przestrzegania przez organy państwa przepisów prawa pozytywnego (praworządność formalna) i nie wnikała tym samym w treść tych przepisów, co stanowi

¹⁹ A. V. Dicey [w:] W. Kwaśnicki, *Rządy prawa a rozwój gospodarczy*, [w:] *Ekonomia 3. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, red. Bożena Klimczak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 74, Wrocław 2009, s. 4.

²⁰ J. Nowacki, *Rządy prawa*, Katowice 1995, s. 55.

²¹ <http://sjp.pl/praworz%C5%84dno%C5%84stwo> (dostęp: 20.03.2014).

²² http://sjp.pwn.pl/slownik/2497992/pa%C5%84stwo_prawa (dostęp: 20.03.2014).

²³ J. Nowacki, *op. cit.*, s. 29–46.

istotę praworządności materialnej”²⁴. Natomiast Andrzej Burda wskazuje na kluczowe elementy rządów prawa, a mianowicie: 1) podstawa, granice i cele władzy państwowej muszą być określone przez prawo; 2) przepisy prawa muszą być przestrzegane i egzekwowane; 3) muszą istnieć środki kontroli przestrzegania prawa przez organy państwowe²⁵.

Reasumując, rządy prawa to koncepcja funkcjonowania państwa, w której życie społeczne podporządkowane jest zasadom prawa i normom prawnym. Prawo powinno stać na straży porządku, a władza publiczna funkcjonować w oparciu o zbiór praw i reguł. Rządy prawa chronią obywateli przed nadużyciami ze strony państwa, zapewniają bezpieczeństwo, równość i wolność. Prawo musi być stanowione przez wszystkich obywateli i być przez nich aprobowane. Wydaje się jednak, że prawo powinno przede wszystkim być słuszne oraz powinno odzwierciedlać pewne uniwersalne kryteria, na przykład te, które zaproponował Lon Luvois Fuller w *Moralności prawa* (2004): ogólność prawa, wymóg promulgacji aktów prawnych, zasada *lex retro non agit*, jasność prawa, wewnętrzna niesprzeczność, możliwość jego spełnienia, stabilność, zgodność z obowiązującym już prawem²⁶.

3. Rządy prawa w Polsce

W Konstytucji RP z 1997 r. czytamy w art. 2: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” oraz w art. 7: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”²⁷. Ale czy faktycznie Polska może być modelowym demokratycznym państwem prawnym, w którym urzeczywistnia się idee rządów prawa? W międzynarodowych rankingach dotyczących jakości stanowienia, obowiązywania i egzekwowania prawa Polska zajmuje całkiem przyzwoite miejsca. Jeden z najnowszych raportów (2014) zamieściła na swojej stronie niezależna, międzynarodowa organizacja *The World Justice Project* (dalej: *WJP*), która co roku bada wskaźnik rządów prawa na świecie (*The Rule of Law Index*). W zestawieniu z tego roku Polska plasuje się na 22 miejscu (dla porównania Stany Zjednoczone, które uważają się za przykład demokratycznego państwa prawa, zajęły 19 miejsce). W pierwszej piątce znalazły się kolejno Dania, Norwegia, Szwecja, Finlandia oraz Holandia. Na ostatnich miejscach uplasowały się Republika Kamerunu, Pakistan, Zimbabwe, Afganistan i Wenezuela.

²⁴ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 103.

²⁵ A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Warszawa 1965, s. 26.

²⁶ L. L. Fuller, *Moralność prawa*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 2004, s. 27–77.

²⁷ *Konstytucja RP* (Dz. U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483).

Na potrzeby niniejszego opracowania zostaną wykorzystane dane zaczerpnięte właśnie z tego projektu badawczego. *The World Justice Project* proponuje definicję rządów prawa złożoną z czterech podstawowych zasad, odzwierciedlających powszechnie akceptowane standardy. Zgodnie z *WJP* rządy prawa to system, w którym przestrzega się następujących wytycznych: 1) prawo obowiązuje jednakowo rząd, urzędników, obywateli i przedsiębiorców; 2) prawo powinno być jasne, stałe, sprawiedliwe, publikowane i stosowane równo wobec wszystkich, powinno chronić podstawowe prawa jednostki, w tym bezpieczeństwo obywateli i własność; 3) proces w jaki prawa są ustanawiane, egzekwowane i chronione jest powszechnie znany, jasny i skuteczny; 4) sprawiedliwość jest wymierzana szybko przez kompetentnych, etycznie postępujących, niezależnych i neutralnych arbitrów, których jest wystarczająca liczba, by sprawienie prowadzić postępowania w oparciu o rzetelne źródła, odzwierciedlając interesy obywateli, którym służą²⁸. Te cztery podstawowe zasady zostały rozwinięte na dziewięć czynników, według których oceniane są kraje biorące udział w badaniu. Czynniki pierwszy – ograniczenia dotyczące władzy rządowej – bada w jakim stopniu rządzący są związani prawem. W tej kategorii analizowane są konstytucyjne i instytucjonalne środki, za pomocą których działalność głowy państwa, ministrów, funkcjonariuszy publicznych, urzędników jest kontrolowana i ograniczana przez prawo, jak również bada się, czy zachowania niezgodne z obowiązującymi przepisami są sankcjonowane. Czynniki drugi – poziom korupcji – bada, czy sprawujący władzę nie wykorzystują swoich kompetencji w celu osiągnięcia własnych korzyści majątkowych. Czynniki trzeci – jawność rządów – skupia się na tym, czy prawo jest powszechnie znane, publikowane, stałe, oraz czy obywatele mają zagwarantowane prawo dostępu do informacji publicznej. Czynniki czwarty – prawa podstawowe – skupia się na skuteczności przestrzegania fundamentalnych praw człowieka, takich jak: prawo do życia, wolność słowa, wyznania, zrzeszania się, ochrona własności i zdrowia. Czynniki piąty – porządek i bezpieczeństwo – bierze pod uwagę wszelkie środki mające na celu zagwarantowanie obywatelom, jak sama nazwa mówi, porządku i bezpieczeństwa. Czynniki szósty, siódmy, ósmy i dziewiąty – egzekwowanie przepisów, dostępność do sądownictwa cywilnego, skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i pozasądowe środki dochodzenia praw – poddają analizie skuteczność stosowania i egzekwowania prawa, równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości i prawo do niezależnego, bezstronnego, szybkiego i rzetelnego procesu.

²⁸ *The Rule of Law Index 2014*, s. 4, http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf. (dostęp: 20.03.2014).

Tabela 1. Dziewięć czynników wpływających na wskaźnik „rządów prawa”

Czynnik 1 Ograniczenia dotyczące władzy rządowej	Czynnik 2 Poziom korupcji	Czynnik 3 Jawność rządów
<p>1.1. Kompetencje władz są skutecznie ograniczane przez prawo</p> <p>1.2. Władze rządowe podlegają sądowemu wymiarowi sprawiedliwości</p> <p>1.3. Działalność władz podlega skutecznej rewizji</p> <p>1.4. Za niewłaściwe postępowanie urzędnicy państwowi podlegają sankcjom</p> <p>1.5. Władze rządowe podlegają pozarządowej kontroli</p> <p>1.6. Proces zmiany rządów jest regulowany przez prawo</p>	<p>2.1. Urzędnicy państwowi sprawujący władzę wykonawczą nie wykorzystują swoich kompetencji w celu osiągnięcia własnych korzyści</p> <p>2.2. Funkcjonariusze publiczni sprawujący władzę sądowniczą nie wykorzystują swoich kompetencji w celu osiągnięcia własnych korzyści</p> <p>2.3. Funkcjonariusze policji i służb wojskowych pełniący swoje obowiązki nie wykorzystują swojej pozycji w celu osiągnięcia własnych korzyści</p> <p>2.4. Urzędnicy państwowi sprawujący władzę ustawodawczą nie wykorzystują swoich kompetencji w celu osiągnięcia własnych korzyści</p>	<p>3.1. Prawo jest publikowane i powszechnie dostępne</p> <p>3.2. Prawo jest stałe</p> <p>3.3. Obywatelom przysługuje prawo do zwracania się do instytucji rządowych oraz do udziału w sprawowaniu władzy</p> <p>3.4. Dostęp do informacji publicznej</p>
Czynnik 4 Prawa podstawowe	Czynnik 5 Porządek i bezpieczeństwo	Czynnik 6 Egzekwowanie przepisów
<p>4.1. Równe traktowanie i brak dyskryminacji</p> <p>4.2. Gwarancja prawa do życia i bezpieczeństwa</p> <p>4.3. Prawo oskarżonego do rzetelnego procesu</p> <p>4.4. Gwarancja wolności słowa</p> <p>4.5. Gwarancja wolności wyznania</p> <p>4.6. Gwarancja ochrony własności</p> <p>4.7. Gwarancja wolności zrzeszania się</p> <p>4.8. Ochrona praw związanych ze stosunkiem pracy</p>	<p>5.1. Kontrola przestępczości</p> <p>5.2. Konflikty pomiędzy obywatelami są skutecznie ograniczane</p> <p>5.3. Ludzie nie używają przemocy w celu naprawienia własnych krzywd</p>	<p>6.1. Przepisy są skutecznie egzekwowane</p> <p>6.2. Przepisy są stosowane i egzekwowane w obiektywny, niezależny sposób</p> <p>6.3. Postępowania administracyjne prowadzone są bez nieuzasadnionej zwłoki</p> <p>6.4. Prawo do rzetelnego procesu jest przestrzegane</p> <p>6.5. Zakaz wywłaszczania bez odpowiedniego odszkodowania</p>

<p>Czynnik 7 Dostępność do sądownictwa cywilnego</p>	<p>Czynnik 8 Skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych</p>	<p>Czynnik 9 Pozasądowe środki dochodzenia praw</p>
<p>7.1. Każdy ma dostęp do sądownictwa cywilnego</p> <p>7.2. Orzekanie w sprawach cywilnych nie jest dyskryminujące</p> <p>7.3. Sądownictwo w sprawach cywilnych nie jest skorumpowane</p> <p>7.4. Władze rządowe nie mają wpływu na wymiar sprawiedliwości</p> <p>7.5. Postępowanie cywilne prowadzone jest bez nieuzasadnionej zwłoki</p> <p>7.6. Prawo cywilne jest skutecznie egzekwowane</p> <p>7.7. Skuteczność ADR – alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów poprzez concyliację i mediację</p>	<p>8.1. Skuteczność dochodzenia/ śledztwa w sprawach karnych</p> <p>8.2. Orzekanie w sprawach karnych jest szybkie i skuteczne</p> <p>8.3. System prewencyjno-resocjalizacyjny skutecznie zwalcza zachowania przestępcze</p> <p>8.4. Postępowanie karne jest bezstronne</p> <p>8.5. Postępowanie karne nie jest skorumpowane</p> <p>8.6. Władze państwowe nie mają wpływu na wynik postępowania karnego</p> <p>8.7. Prawo oskarżonego do rzetelnego procesu z poszanowaniem jego praw</p>	<p>9.1. Pozasądowe postępowania są szybkie i skuteczne</p> <p>9.2. Pozasądowe postępowania są bezstronne i niezależne</p> <p>9.3. Pozasądowe postępowania chronią podstawowe prawa jednostki</p>

Źródło: *The Rule of Law Index* – http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf. (dostęp: 20.03.2014) [tłum. własne].

Na potrzeby badania *WJP* każdego roku przygotowuje dwie ankiety. Pierwsza dotyczy ogółu obywateli (*the General Population Poll*) i składa się z 87 pytań ogólnych oraz 56 pytań, na które należy odpowiadać w oparciu o własne doświadczenia. Kwestionariusz jest tłumaczony na języki urzędowe, a krajowe organizacje zajmujące się zbieraniem danych przeprowadzają badania na 1000 osobach w trzech największych miastach w danym kraju. W Polsce w 2013 r. ankiety były przeprowadzane w Warszawie, Łodzi i Krakowie przez Market Research & Polls EURASIA. Druga anketa kierowana jest do ekspertów z zakresu prawa cywilnego, karnego, administracyjnego i pracy (*the Qualified Respondents' Questionnaire*) i bierze w niej udział około 24 ekspertów z danego kraju.

Polska zajęła 22 miejsce spośród 99 państw biorących udział w badaniu, na co złożyły się wyniki poniższych czynników mających wpływ na rządy prawa. W porównaniu do lat poprzednich bądź widoczna jest raczej tendencja spadkowa, bądź wyniki nie uległy zmianie. W podsumowaniu wyników autorzy raportu podkreślają, że pomimo naprawdę dobrego wyniku, Polska przede wszystkim musi skupić się na usprawnieniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności na przyspieszeniu

postępowań sądowych i administracyjnych oraz sposobie egzekwowania prawomocnych postanowień. Dostęp do informacji publicznej oraz możliwość zwracania się do instytucji państwowych przez obywateli również należałoby ulepszyć.

Tabela 2. Ranking Polski wg poszczególnych czynników

Czynniki	Wynik	Tendencja
Ograniczenia dotyczące władzy rządowej	22	↓
Poziom korupcji	27	↓
Jawność rządów	27	-
Prawa podstawowe	24	↓
Porządek i bezpieczeństwo	25	↑
Egzekwowanie przepisów	26	-
Dostępność do sądownictwa cywilnego	22	-
Skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych	17	-

Źródło: *The Rule of Law Index* – http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf (dostęp: 20.03.2014) [tłum. własne].

Mimo chlubnego miejsca, jakie nasz kraj uzyskał w międzynarodowym rankingu, należy przypuszczać, że na grupie badawczej większej niż 1000 respondentów, wyniki te mogłyby być mniej zadowalające. Niemniej jednak należy cieszyć się z tego osiągnięcia i popracować nad aspektami, które nadal należy usprawniać. Faktycznie „[...] wymiar sprawiedliwości boryka się w Polsce z wieloma trudnościami. Postępowania są przewlekłe. W najważniejszych dla obywatela sprawach nie można się doczekać rozstrzygnięcia: odzyskania pieniędzy, ochrony czci, przywrócenia do pracy”²⁹, czasami uczestnicy sporów mogą odnieść wrażenie, że sądy przerabiają daną materię same dla siebie, a nie na potrzeby rozwiązania danego sporu. Taki stan budzi wśród obywateli niepewność i podważa zaufanie do państwa. Już dawno wśród obywateli powszechne jest twierdzenie, że w sądach nie ma sprawiedliwości i nie po to tam się idzie. Postępowania sądowe wszczyna się czasami z przymusu formalnego, aby np. uprawdopodobnić nieściągalną wierzytelność i dzięki temu móc dokonać odpisu podatkowego, wnioski o upadłość składa się, aby uwolnić się od odpowiedzialności osobistej, choć z góry wiadomo, że wniosek taki zostanie odrzucony, wniosek o nabycie spadku składa się, aby móc uzyskać dostęp do majątku spadkodawcy zabezpieczonego wymogami publicznych instytucji np. banków, choć w pozostałej części dawno został podzielony, podobnie w sprawach podziału majątku w przypadku rozwodów, zwłaszcza jeżeli

²⁹ A. Zieliński, *Państwo prawa – ale i rozumnych sędziów*, „Rzeczpospolita”, nr 37 z 13.02.1998.

składnikiem majątku wspólnego jest np. przedsiębiorstwo jednego z małżonków. Takich przykładów jest bardzo wiele, każdy pełnomocnik już z kilkuletnim stażem potwierdzi, że nie ma spraw pewnych, jak i nie ma spraw przegranych, wynik każdego postępowania jest nieprzewidywalny i często w niewielkim zakresie zależy od danej materii i umiejętności danego pełnomocnika. Pozostaje nieodparte wrażenie, że niezawisły sąd w osobie danego sędziego w ocenie prawa materialnego najczęściej kieruje się swoimi subiektywnymi odczuciami co do sprawy jak i stron. Być może nie da się tego nigdy i nigdzie wyeliminować. Sędziowie w pierwszej kolejności dbają o spełnianie wymogów procesowych, a potem są tylko ludźmi. System kształcenia nie dał im umiejętności i potrzeby pragmatycznego rozwiązywania spraw w oparciu o istniejące w danym momencie ustawodawstwo, poza tym droga rozwoju zawodowego sędziów, ich sposób powołania i praktyczna nieusuwalność do końca aktywności zawodowej powodują taki stan, jaki obecnie mamy. Możemy się zastanowić, czy obecny model sędziego zawodowego, czyli studia prawnicze, aplikacja sądowa, mianowanie w wieku około trzydziestu lat i potem dalsza praca wyłącznie w tym zawodzie przez kolejne około trzydziestu lat jest tym, co odpowiada dzisiejszym wymogom szybko zmieniającego się świata. Samowolnie nasuwa się pytanie, czy taki sędzia jest w stanie pojąć materię trafiającą do jego właściwości, jeżeli on świat zna tylko *ex post* poprzez ustawy i kodeksy? Dzisiaj powołanie na sędziego jest najczęściej początkiem drogi zawodowej młodego człowieka, możemy sobie zadać pytanie, co by było, gdyby to odwrócić i takie powołanie byłoby ukoronowaniem drogi zawodowej człowieka, gdyby kryterium powołania do zawodu sędziego było kilkudziesięcioletnie doświadczenie w innych zawodach prawniczych, zwłaszcza w tych, które mają bieżącą styczność z rynkiem, tj. radców prawnych i adwokatów, ale również prokuratorzy mogliby być dobrymi sędziami, oczywiście pod warunkiem nienagannej postawy osobistej, spełnienia rodzinnego i materialnego.

Jak trafnie zauważa Kazimierz Frieske „[...] uporczywe dążenie do realizacji ideału państwa prawnego [...] przynosi rezultaty wskazujące na pogarszanie się prawa na skutek ‘utrąty waloru ogólności na rzecz drobiazgowych uregulowań’. Jedną z konsekwencji tej drobiazgowości staje się przeładunek instytucji sprawiedliwości i przewlekłość postępowania podważająca podstawy koncepcji państwa prawnego”³⁰. Wymiar sprawiedliwości jest podstawowym filarem funkcjonowania demokratycznego państwa i zwłaszcza teraz, kiedy w Europie do głosu dochodzą siły niezadowolone, często anarchistyczne i pozyskują swoich reprezentantów w parlamentach krajowych i europejskim, to niezbędne jest odbudowanie wśród obywateli poczucia bezpieczeństwa i sprawiedliwości, realizowane poprzez ogólnie pojęty wymiar sprawiedliwości, do którego

³⁰ K. Frieske, *Socjologia prawa*, Warszawa–Poznań, s. 273.

należy dobre ustawodawstwo i dobre sądownictwo. Bezprawie rodzi przemoc, niedobre prawo, jak i nadmiar prawa szkodzi, dlatego rządzący w Europie winni szczególnie teraz skupić swoje wysiłki, żeby znaleźć *modus vivendi*, aby nie było za późno, aby znów populizm nie wziął górę i nie doszło do tragedii.

Reasumując, rządy prawa to idealistyczna koncepcja, która nigdy w pełni nie będzie zrealizowana, gdyż jak to opisuje Kazimierz Frieske mankamentem państwa prawnego jest to, że jego instytucje funkcjonują nieefektywnie, co skutkuje tym, że nie realizują celów, do których zostały stworzone, a sama idea rządów prawa jest „ideologią legitymacji” i służy „technicznym i ideologicznym potrzebom państwa i ogólnej strukturyzacji stosunków władzy”³¹. Ponadto prawo zawsze w jakimś stopniu pozostanie instrumentem rządzących, którzy kreując fikcję praworządności, stosować będą wyrafinowany ucisk w imieniu prawa. Rousseau już ponad 250 lat temu zauważył, iż „Uniwersalny duch praw we wszystkich krajach zawsze będzie faworyzował silnych kosztem słabych, i tych, którzy coś posiadają, kosztem tych nieposiadających. Ta niedogodność jest nie do uniknięcia i nie ma od niej wyjątku” – i niestety miał dużo racji. Miejmy jednak nadzieję, że wcielanie w życie ideału rządów prawa sprawi, że te nierówności będą w jak największym stopniu zminimalizowane i jak najszerszy krąg adresatów będzie mógł czynić użytek z prawa do ochrony swoich interesów, wolności i własności.

³¹ *Ibidem*, s. 265–276.