

**Witold Kwaśnicki**

Uniwersytet Wrocławski

---

## RZĄDY PRAWA A ROZWÓJ GOSPODARCZY

---

**Streszczenie:** W artykule podjęto próbę analizy idei rządów prawa oraz relacji pomiędzy różnym stopniem realizacji zasady rządów prawa a szybkością rozwoju gospodarczego. Omówiono różne rozumienie terminu „rządy prawa”. Zwrócono uwagę, że rządy prawa nie muszą być rozumiane jako rządy prawa stanowionego (ustanawianego przez państwo). Podano przykład Somalii jako społeczeństwa, w którym panują rządy prawa, choć od 1991 r. społeczeństwo somalijskie funkcjonuje bez rządu i państwa (w rozumieniu kultury Zachodu). Przedstawiono wyniki badań różnych zespołów badawczych, dotyczących zależności pomiędzy jakością rządów prawa a rozwojem gospodarczym.

**Słowa kluczowe:** rządy prawa, jakość rządzenia, wzrost gospodarczy, wolność gospodarcza.

### 1. Wstęp

W artykule podjęto próbę analizy idei rządów prawa oraz relacji pomiędzy różnym stopniem realizacji zasady rządów prawa a szybkością rozwoju gospodarczego. Warto zacząć od definicji prawa. W wydanej w 1992 r. *Encyklopedii PWN* prawo definiowane jest jako „system ogólnych i abstrakcyjnych reguł zachowania (norm prawnych) związanych genetycznie i funkcjonalnie z działalnością państwa, którego funkcje i treść określa układ sił społecznych i stopień rozwoju cywilizacji”. Na stronach Wikipedii możemy znaleźć stwierdzenie, że jest to „system norm prawnych, czyli ogólnych, abstrakcyjnych i w przybliżeniu jednoznacznych dyrektyw postępowania, które powstały w związku z istnieniem i funkcjonowaniem państwa lub innego uporządkowanego organizmu społecznego, ustanowione lub uznane przez właściwe organy władzy odpowiednio publicznej lub społecznej i przez te organy stosowane, w tym z użyciem przymusu”. W wydanej niedawno *Encyklopedii prawa*<sup>1</sup>: „Uporządkowany zbiór (system) tych generalnych i abstrakcyjnych norm postępowania, ustanowionych lub uznanych przez państwo, których realizacja zabezpieczona jest zorganizowanym przymusem państwowym”<sup>2</sup>. Natomiast w

---

<sup>1</sup> U. Kalina-Prasznik (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. 4, C.H. Beck, Warszawa 2007.

<sup>2</sup> Nawet w przypadku prawa zwyczajowego uznaje się, że musi ono usankcjonowane przez państwo: „Prawo zwyczajowe – normy prawne powstałe w wyniku uznania przez organy państwa za obowiązujące prawo pewnej długotrwałej i równomiernej praktyki postępowania (zwyczaju) w określonej dziedzinie stosunków społecznych” (tamże).

encyklopedii internetowej *Wiem*: „Prawo, system norm prawnych, związanych genetycznie i funkcjonalnie z działalnością, który to system dzieli się na poszczególne działy, m.in. prawo: karne, cywilne, administracyjne, rodzinne, pracy, finansowe, procesowe cywilne i karne”<sup>3</sup>.

W podobnym duchu uczeni są studenci. Oto dwa przykłady z ich notatek z wykładów:

- Prawo to „zbiór norm postępowania ustanowionych lub uznanych przez upoważniony do tego kompetentny organ państwa oraz sankcjonowanych przez te organy”<sup>4</sup>.
- „Prawo jest [...] normatywnym pośrednikiem między państwem i obywatelami, jeżeli:
  - chroni obywateli przed samowolą organów państwa i jednocześnie chroni państwo przed niektórymi działaniami obywateli, a status prawny obywateli i państwa jest równy,
  - jest systemem norm, w którym bezpieczeństwo obywateli i bezpieczeństwo państwa jest zrównoważone [...],
  - jest bezosobowym regulatorem, który pośredniczy między osobami i instytucjami w taki sposób, że możliwa jest osobista wolność i instytucjonalna sprawność, a obywatele w stosunkach między sobą nie mogą ograniczać swej wolności i tylko na podstawie ogólnej normy prawa może to uczynić państwo”<sup>5</sup>.

Dosyć znamienne jest, że we wszystkich tych definicjach dominuje przekonanie, że istnieje ścisła relacja pomiędzy systemem prawa a państwem, że system prawa nie może istnieć poza państwem. Nie jestem prawnikiem, ale takie widzenie prawa wydaje mi się nie tylko ograniczone, ale wręcz niepoprawne. Pewne potwierdzenie moich wątpliwości znalazłem w pracach Lona Luvoisa Fullera, jednego z najbardziej znanych filozofów prawa. W *Anatomii prawa* pisze on: „Jest prawidłowe stwierdzenie, że na jednym końcu spektrum słowo *prawo* opisuje faktyczne istnienie ogólnie skutecznego w ludzkich sprawach systemu zasad, podczas gdy na drugim wskazuje ono na specyficzną prawodawczą intencję, zachowującą potencjalną siłę prawa, nawet jeśli przez pewien czas jest ono faktycznie nieskuteczne”<sup>6</sup>. Naturalnie prawo, istniejące w rzeczywistości, plasuje się gdzieś pomiędzy tymi ekstremami. Fuller zwraca uwagę, że rzeczywistość prawa odnajdowana jest w decyzjach sądów. Zauważa też, że mimo iż większość współczesnego prawa jest stanowiona, to „na sali sądowej następuje krzyżowanie się życia i prawa”, to tam „Słowo staje się Czynem”. Charles Evans Hughes, Asesor Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w

<sup>3</sup> <http://portalwiedzy.onet.pl/56827,prawo,haslo.html>.

<sup>4</sup> [http://www.studenci.wwshe.edu.pl/wyklady/gotowce/judytk3/encyklopedia\\_praw.doc](http://www.studenci.wwshe.edu.pl/wyklady/gotowce/judytk3/encyklopedia_praw.doc) (15.01.2008).

<sup>5</sup> [http://www.sciaga.pl/tekst/7424-8-panstwo\\_prawa\\_i\\_gwarancje\\_rzadow\\_prawa](http://www.sciaga.pl/tekst/7424-8-panstwo_prawa_i_gwarancje_rzadow_prawa).

<sup>6</sup> L.L. Fuller, *Anatomia prawa*, Instytut Wydawniczy Daimonion, Lublin 1993, s. 22.

latach 1910-1916, miał oświadczyć: „Obowiązuje nas Konstytucja, ale Konstytucja jest tym, czym sędziowie mówią, że jest...”<sup>7</sup>. Podobnie wypowiedział się Oliver Wendell Holmes, Sędzia Sądu Najwyższego USA w latach 1902-1932: „O rozwoju prawa nie stanowi logika, lecz doświadczenie”<sup>8</sup>.

Chciałbym zwrócić uwagę, że możliwe jest funkcjonowanie społeczeństwa bez istnienia prawa stanowionego (co jak mi się wydaje, jest zgodne z intencją Fullera). Idąc dalej, można wyobrazić sobie społeczeństwa, w których nie istnieje instytucjonalny prawodawca, ale nadal obowiązuje respektowane przez wszystkich prawo, mianowicie prawo tworzone ewolucyjnie na podstawie aktywności ludzi i sędziów<sup>9</sup>.

W *Moralności prawa* Fuller traktuje prawo jako „działalność mającą na celu podporządkowanie ludzkiego zachowania określonym regułom postępowania”<sup>10</sup>. Dlatego też może stwierdzić: „Jeśli pozbawimy słowo *prawo* wszelkiej konotacji odwołującej się do władzy państwowej, nic nie stoi na przeszkodzie, aby [...] zespół miejscowych przepisów nazwać systemem prawnym. [...] Termin *prawo* tak się zrózł z pojęciem prawa państwa politycznego, że poważne nazywanie tego rodzaju przepisów porządkowych *systemem prawa* wydaje się grzechem wobec zasad przyzwoitości lingwistycznej”<sup>11</sup>.

„Prawo zdeprawowane! I policja, władza państwa zdeprawowana razem z nim! Prawo, twierdzą, nie tylko odwróciło się od swojego właściwego zadania, ale zostało zmuszone do osiągnięcia całkowicie przeciwnego celu! Prawo stało się narzędziem siły każdego rodzaju chciwości! Zamiast powstrzymać przestępstwo, prawo samo jest winne przestępstwu, które mniema się, że powinno karać! Jeśli to jest prawdziwe, to jest to poważnym faktem, i moralny obowiązek wymaga ode mnie by zwrócić uwagę na to moich współobywateli”. Te słowa brzmią bardzo współcześnie, ale w istocie napisane były w 1850 r. – ponad 150 lat temu – przez Frédérica Bastiat<sup>12</sup>. Smutne jest, że po tak długim czasie opinia ta jest nadal aktualna. Warto się zastanowić, czy nie stało się to dlatego, że od czasów Bastiata rozwój prawa jeszcze bardziej związany był z rozwojem państwa. Zgodzić się należy z opinią Bastiata: „Prawo zostało użyte do zniszczenia jego własnego celu: zostało zastosowane do zniszczenia sprawiedliwości, którą, sądzono, miało utrzymać; do ograniczenia i zniszczenia praw, które jego rzeczywistym obowiązkiem było szanować. Prawo od-

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Za: H. de Soto, *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie a zawodzi gdzie indziej*, Fijorr Publishing, Warszawa 2002, s. 177.

<sup>9</sup> B. Leoni, *Freedom and the Law*, Liberty Fund, Indianapolis 1961; R.C. Ellickson, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1991; M. Rothbard, *Does law require legislation?*, <http://mises.org/story/3245> (2009).

<sup>10</sup> L.L. Fuller, *Moralność prawa*, tłum. Stefan Amsterdamski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 106.

<sup>11</sup> Tamże, s. 107.

<sup>12</sup> F. Bastiat, *Prawo*, <http://www.mises.pl/wp-content/uploads/2007/09/bastiat-prawo.pdf>.

dało kolektywną władzę (siły fizycznej) do dyspozycji ludzi bez skrupułów (niegodziwych), którzy pragną bez ryzyka wykorzystać osobę, wolność i własność innych. Ono zamieniło grabież w prawo, w celu ochrony grabieży. I ono zamieniło legalną obronę w przestępstwo, w celu karania legalnej obrony”.

Źródłem deprawacji prawa Bastiat szuka w tym, że nie jest ono ogólne: „Prawo zabiera zasoby wszystkim i daje je nielicznym – czy to rolnikom, wytwórcom, właścicielom floty handlowej, artystom lub komikom. W tych warunkach na pewno każda klasa będzie miała aspiracje do opanowania prawa, i to całkiem logicznie”. To specyficzne wykorzystanie prawa nazywa Bastiat legalną grabieżą: „Legalna grabież może być popełniona w nieskończonej ilości sposobów. Zatem mamy nieskończoną ilość planów dla jej zorganizowania: taryfy celne, ochrony, zasiłki (bezrobotnym itd.), subwencje, poparcia, progresywne podatki, publiczne szkoły, gwarantowane zatrudnienie, gwarantowane zyski, minimum wynagrodzenia za pracę, prawo do pomocy, prawo do narzędzi pracy, wolny kredyt i tak dalej, i tak dalej”. Rozpoznanie legalnej grabieży jest, zdaniem Bastiata, bardzo proste: „Zobacz, jeśli prawo bierze od pewnych osób to, co należy do nich, i daje innym osobom, do których to nie należy. Zobacz, jak prawo wynagradza jednego obywatela kosztem innego przez dokonywanie czegoś, czego obywatel sam nie może uczynić bez popełnienia zbrodni”.

Jak postuluje Bastiat (a postulat ten też wydaje się aktualny): „To zagadnienie legalnej grabieży musi być rozwiązane raz na zawsze, i są tylko trzy sposoby załatwienia tego: 1. Niewielu grabi licznych. 2. Wszyscy grabią wszystkich. 3. Nikt nie grabi nikogo”. Czy jest szansa realizacji trzeciego sposobu rozwiązania problemu legalnej grabieży? Wydaje się, że tak, choć proces ten może być długi i pełen meandrów. Tu warto znów odwołać się do autorytetu Fullera, który w *Moralności prawa* napisał, że „tylko w warunkach kapitalizmu koncepcja obowiązków moralnych i prawnych uzyskać może pełne rozwinięcie”<sup>13</sup>.

Bastiat zwraca uwagę na „najbardziej popularne fałszywe rozumowanie naszych czasów”. Mianowicie powszechnie uważa się, że jest niewystarczające to, że „prawo jest sprawiedliwe; ono musi być filantropijne. Ani nie jest wystarczające, aby prawo miało gwarantować każdemu obywatelowi wolne i nieszkodliwe dla nikogo użycie jego zdolności dla fizycznego, intelektualnego i moralnego samodoskonalenia się. Zamiast tego domagają się, że prawo powinno bezpośrednio rozszerzyć dobroczynność, wyszkolenie i moralność wśród całego narodu”. Z tego punktu widzenia zgodzić się należy z opinią Bastiata, że „protekcjonizm, socjalizm i komunizm są zasadniczo tą samą rośliną i w trzech różnych stadiach jej rozwoju. Wszystko, co można powiedzieć, że legalna grabież jest więcej widoczna w komunizmie, ponieważ to jest kompletna grabież; i w protekcjonizmie, ponieważ grabież jest ograniczona do specyficznych grup i przemysłów. Zatem z tego wynika, że z trzech systemów socjalizm jest najbardziej nieokreślonym, najbardziej niezdecydowanym i konsekwentnie najbardziej szczerym stanem rozwoju. Ale szczerzy lub nieszczerzy, intencje osób nie

<sup>13</sup> L.L. Fuller, *Moralność prawa...*, s. 19-20.

są tutaj pod zarzutem. Faktycznie, już powiedziałem, że legalna grabież jest oparta częściowo na filantropii, chociaż to jest fałszywa filantropia”. Takie potraktowanie prawa, uznanie, że prawo powinno być odpowiedzialne za zlikwidowanie wszystkich indywidualnych nieszczęść i likwidację wszystkich społecznych nierówności, spowoduje, że „drzwi będą otwarte do niekończących się zażaleń, irytacji, kłopotów i rewolucji”.

## 2. Zasada rządów prawa

Czym są rządy prawa<sup>14</sup>? Nowożytna dyskusja na temat rządów prawa została zainicjowana przez Alberta Venn Diceya, który w 1885 r. opublikował klasyczną dzisiaj pracę *Introduction to the Study of Law of the Constitution*<sup>15</sup>. Tam sformułował trzy ogólne zasady odnoszące się do idei rządów prawa:

1. Bezwzględna dominacja 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).

Często spotykamy sformułowanie, że państwo prawne to takie, w którym rządzi się na podstawie prawa i zgodnie z treścią prawa. Zwraca się uwagę, że jest to związane z dominacją prawa konstytucyjnego, określającego podstawowe prawa i wolności obywateli, relacje między organami władzy a obywatelami. Łączy się to też z uznaniem, że najwyższym źródłem prawa są ustawy tworzone przez parlament, oraz z istnieniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Odnieść można wrażenie, że w tym rozumieniu rządy prawa znaczą tyle, co rządy prawa stanowionego, spisane. Tymczasem nie wszystko, co nazwać można prawem (rządzającym ludzkim działaniem), może być spisane. Ten stosunek do tak specyficznego rozumianego prawa widać choćby w słyszanych często usprawiedliwieniach, że postępowano zgodnie z literą prawa. Zapomina się, że to spisane prawo to tylko niewielka liczba zasad, które kierują naszym działaniem. Warto tutaj przytoczyć słowa Samuela Adamsa, który podczas prac Konwentu Konstytucyjnego USA ostrzegał, że „ani najmądrzejsza konstytucja, ani najmądrzejsze nawet prawa nie zabezpieczą dostatecznie ludzkiej wolności i szczęścia, jeśli obyczaje uległy powszechnej deprawacji”<sup>16</sup>.

Najbardziej chyba charakterystycznym sloganem odnoszącym się do rządów prawa jest stwierdzenie, które możemy znaleźć już u piszącego ponad 2300 lat temu

---

<sup>14</sup> Dani Rodrik z Harvard University odważył się stwierdzić: „Czy jestem jedynym ekonomistą używającym tego terminu [rządy prawa] bez dostatecznego rozumienia, co on oznacza? Może jednak pierwszym, który przyznaje się do tego”. *Economics and the rule of law. Order in the jungle*, „The Economist” 15.03.2008, [http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=10849115](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=10849115).

<sup>15</sup> Dostępne pod adresem: [http://www.constitution.org/cmt/avd/law\\_con.htm](http://www.constitution.org/cmt/avd/law_con.htm).

<sup>16</sup> Za: P. Ron, *Wolność pod ostrzałem*, Wydawnictwo Prohibita, Warszawa 2008.

Arystotelesa (w *Polityce*): „Rządy prawa są lepsze od wymyślonych przez jakiegoś jednego człowieka”, co potem przyjęło formę sloganu: „Rządy prawa, a nie ludzi”. Kontynuacją tej zasady są słowa Johna Locke’a w *Drugim traktacie o rządzie*: „Tam gdzie kończy się prawo, tam zaczyna się tyrania”<sup>17</sup>.

W tego typu postawie widać, że myśląc o rządach prawa, myśli się o jakimś idealnym systemie prawnym, a przecież, jak wcześniej zauważyliśmy, prawo jest tworzone przez ludzi (i dla ludzi). Co zatem znaczy ten slogan? Czy takiej postawy nie należy uznać za błędną, powodującą więcej niejasności i zamieszania niż wyjaśniającą cokolwiek?

Jeśli przyjmiemy, że istotą ideału rządów prawa jest to, że ludzie powinni być rządzeni przez prawo, to mamy dwie możliwości: 1) rząd (politycy, urzędnicy, administratorzy) powinni postępować zgodnie z zasadami prawa albo 2) prawo, które tworzone jest przez rządzących, powinno być tak skonstruowane, by dobrze kierowało ludzkim zachowaniem<sup>18</sup>. Jeżeli chodzi o pierwszą sytuację, to warto zadać pytanie, czy nie mamy do czynienia z wewnętrzną sprzecznością – jeśli przez prawo rozumiemy prawo stanowione, to czy rządzący (którzy stanowią prawo) nie będą je tak konstruowali, by z definicji postępowali zgodnie z nim? Czy w tej sytuacji końcowym efektem nie będzie tyrania?

Jeśli chodzi o drugą sytuację, to warto tutaj przytoczyć osiem warunków dobrego prawa przedstawionych przez Fullera w *Moralności prawa*. Są to:

- 1) ogólność prawa (tzn. dotyczy wszystkich w jednakowym stopniu)<sup>19</sup>,
- 2) wymóg promulgacji aktów prawnych (tzn. prawo powinno być powszechnie znane i dostępne),
- 3) maksymalne ograniczenie działania prawa z mocą wsteczną (poza szczególnymi wyjątkami prawo nie powinno działać z mocą wsteczną),
- 4) jasność prawa (tzn. jasno i zrozumiale formułowane, tak by każdy mógł je pojąć),
- 5) wewnętrznie niesprzeczne,
- 6) brak istnienia prawa domagającego się niemożliwego zachowania się (także niemożliwość przedawnienia),
- 7) trwałość prawa w czasie,
- 8) zgodność między działaniem urzędowym a ogłoszonymi regułami (spójność w stosowaniu na każdym etapie: rozprawy sądowej, wyroku, kary itd.)<sup>20</sup>.

Warto tutaj zaznaczyć, że są pewne (jednak stosunkowo nieliczne) ogólne zasady ludzkiego zachowania (działania, postępowania), które będą występowały w każ-

---

<sup>17</sup> J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992 (tytuł oryginalny: *Two Treatises of Governmen*), *Drugi Traktat*, rozdz. IX, sekcja 202.

<sup>18</sup> A. Marmor, *The rule of law and its limits*, „Law and Philosophy” 2004, no. 23.

<sup>19</sup> F.A. Hayek nazywał tę własność systemu prawnego isonomią (co po grecku znaczy „równość wobec prawa”).

<sup>20</sup> Omówieniu tych warunków Fuller poświęca ponad 50 stron w rozdziale drugim zatytułowanym „Moralność, dzięki której prawo jest możliwe”. L.L. Fuller, *Moralność prawa...*

dym systemie prawnym, mianowicie że: nikt nie powinien mordować, kraść, uprawiać kidnapingu, atakować (napadać) innych itp. Zasady te przyjmują najczęściej formę zakazów<sup>21</sup>.

### 3. Mit rządów prawa (stanowionego). Rządy prawa bez państwa

Ograniczona objętość artykułu nie pozwala na szersze potraktowanie problemu zawartego w pytaniu, czy rządy prawa są mitem<sup>22</sup>. Pytanie to wiąże się z innym – o źródła prawa. Wspomniany już Fuller starał się znaleźć odpowiedź na to pytanie i doszedł do wniosku, że najistotniejszym źródłem prawa powinno być ludzkie doświadczenie, praktyka (o czym wcześniej wspominaliśmy). Co najważniejsze, dochodzi on do wniosku, że prawo zwyczajowe znacznie lepiej i efektywniej kieruje ludzkim działaniem.

Tutaj ograniczymy się do krótkiej charakterystyki jednego rzeczywistego przypadku, pokazującego, że mogą istnieć społeczeństwa bez prawa stanowionego, których członkowie kierują się zasadami prawa zwyczajowego (co nie znaczy, że mniej skutecznego w egzekwowaniu).

W 1991 r. obalono w Somalii reżim generała Mohammeda Siad Barre i od tego czasu Somalia jest krajem, który nie ma rządu centralnego<sup>23</sup>. Somalia wróciła do sytuacji sprzed czasów kolonialnych, terytorium podzielone zostało na kilka obszarów będących pod wpływem historycznie ukształtowanych klanów. Powszechnym oczekiwaniem był ogólny chaos, walki wewnętrzne i dalsze pogorszenie się sytuacji życiowej społeczeństwa somalijskiego. Na początku lat 90. (ale też i w latach póź-

---

<sup>21</sup> Wydaje się, że dobre prawo to takie, które pozwala na wszelkie ludzkie działanie poza tym, co jest przez prawo zakazane. Zauważmy, że siedem przykazań Mojżeszowych (poza pierwszymi trzema, odnoszącymi się do Boga) ma formę zakazów.

<sup>22</sup> Rosnąca liczba publikacji na ten temat pozwala sądzić, że jest to problem ważny, także dla ekonomisty. Zob.: B. Benson, *Enterprise of Law, The Justice without the State*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco 1990; R.C. Ellickson, *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1991; J. Hasnas, *The myth of the rule of law*, „Wisconsin Law Review” 1995, no. 199; R.P. Murphy, *Chaos theory. Two Essays On Market Anarchy*, RJ Communications LLC, New York 2002, <http://www.mises.org/books/chaostheory.pdf>; L. Tannehill, M. Tannehill, *Rynek i wolność*, Fijorr Publishing, Warszawa 1993.

<sup>23</sup> Nawet w Europie zdarzały się przypadki, kiedy niektóre kraje stosunkowo długo funkcjonowały bez rządu. W ostatnich latach były to Czechy i Belgia. Podajmy tytuły tylko niektórych publikacji: „Rzeczpospolita”: 28.08.2006, *Dwa miesiące po wyborach Czesi nie mają stabilnego rządu...*, 4.10.2006, 7.11.2006, *Czechy nadal bez rządu*, „Gazeta Wyborcza”: 22.12.2006, *Czesi wciąż nie mają rządu*; tvn24.pl: 5.11.2007, *Belgia: 149. dzień bez rządu*; Interia.pl: 5.11.2007, *Belgia: rekordowe 149. dzień bez rządu*; „Gazeta Wyborcza”: 3.12.2007, *Belgia od 175 dni nie ma rządu*; „Gazeta Wyborcza”: 19.12.2007, *W Belgii powstał rząd tymczasowy, kryzys przelamany, Podzielona na regiony – Flandrię, Walonię i Brukselę – Belgia była od 192 dni bez rządu, skłaniając część komentatorów do spekulacji o rozpadzie powstałego w 1830 roku kraju; Poprzedni rekord ustanowiono w 1988 roku, podczas formowania rządu konserwatywnego premiera Wilfrieda Martensa. Belgia nie miała wtedy rządu przez 148 dni.*

niejszych, także na początku XXI wieku) próbowano, przy pomocy sił pokojowych ONZ, stworzyć sytuację sprzyjającą powołaniu rządu centralnego w Somalii. Ta międzynarodowa inicjatywa nie powiodła się (kosztowało to ONZ ponad 2 mld dolarów)<sup>24</sup>.

Peter Leeson, korzystając z danych ONZ, Banku Światowego, CIA i WHO, porównał rozwój społeczeństwa somalijskiego w latach 1985-1990 (ostatnich 5 latach funkcjonowania rządu centralnego) z rozwojem w latach 2000-2005<sup>25</sup>:

- Oczekiwana długość życia wzrosła z 46 do 48,5 lat.
- Odsetek dzieci (do jednego roku życia) odpornych na choroby zakaźne (odra) wzrósł z 30 do 40%.
- Liczba lekarzy na 100 000 mieszkańców wzrosła z 3,4 do 4.
- Liczba dzieci z niedowagą w momencie urodzenia spadła z 16 na 1000 do 0,3.
- Śmiertelność noworodków przy urodzeniu spadła ze 152 do 114,9 (na 1000 urodzeń).
- Śmiertelność matek (na 100 000 urodzeń) spadła 1600 do 1100.
- Procent populacji mający dostęp do sanitariatów wzrósł z 8 do 26.
- Procent populacji mający dostęp do opieki zdrowotnej wzrósł z 28 do 54,8.
- Procent populacji żyjący w krańcowej biedzie (tj. poniżej 1 dolara dziennie) spadł z 60 do 43,2.
- Liczba radiodbiorników na 1000 mieszkańców wzrosła z 4 do 98,5.
- Liczba telefonów na 1000 mieszkańców wzrosła z 1,9 do 14,9.
- Liczba odbiorników telewizyjnych na 1000 mieszkańców wzrosła z 1,2 do 3,7.
- Liczba śmiertelnych przypadków odry spadła z 8000 do 5600.

Benjamin Powell z Independent Institute wyraża podobną opinię, że w porównaniu z innymi krajami w Afryce standard życia w Somalii po upadku rządu centralnego w 1991 r. wyraźnie się poprawił<sup>26</sup>. Gospodarka Somalii jest w znacznie lepszej kondycji niż krajów sąsiednich: Kenii czy Etiopii. Nie tylko liczba telefonów komórkowych wzrasta w Somalii, ale też i rozmowy są coraz tańsze (należą do najtańszych w Afryce). Rosnące poszanowanie dla praw własności zachęca coraz większą liczbę inwestorów do robienia interesów w Somalii. Powoli rozwija się turystyka i budowane są wysokiej klasy hotele. W ostatnich latach powstały trzy dobre uniwersytety: Amoud University w Borama (1997), Mogadishu University (1997), University of Benadir w Mogadiszu (2002).

Można naturalnie mieć zastrzeżenia do tego typu porównań, ale dla nas ważny jest jeden wniosek: przez ponad 18 lat społeczeństwo Somalii nie popadło w chaos,

---

<sup>24</sup> Jak na ironię wielu obserwatorów twierdzi, że te próby instalowania rządu centralnego były przyczyną wielu niepokojów i spowodowały pogorszenie się sytuacji życiowej w Somalii.

<sup>25</sup> Za: S.H. MacCallum, *The rule of law without the state*, <http://www.mises.org/story/2701> (2007).

<sup>26</sup> B. Powell, R. Ford, A. Nowrasteh, *Somalia after state collapse: chaos or improvement?*, Independent Institute Working Paper no. 64, [http://www.independent.org/pdf/working\\_papers/64\\_somalia.pdf](http://www.independent.org/pdf/working_papers/64_somalia.pdf) (30.11. 2006); B. Powell, *Somali anarchy is more orderly than Somali government*, <http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=1880> (22.12.2006).



a w wielu aspektach codziennego życia nastąpiła wyraźna poprawa. Warto zauważyć, że Somalia (jak większość przedkolonialnej Afryki) żyła w tradycji społeczeństwa bez państwa, a zachodni model demokracji został jej, jak i innym, narzucony. Demokracja (choćby przez konieczność głosowania) wymusza podział społeczeństwa na rządzonych i rządzących – co jest całkowicie obce Somalijczykom. Zmuszeni do głosowania Somalijczycy (jak i wiele innych społeczeństw Afryki) głosują zgodnie z celami rodów plemiennych, a nie indywidualnych przekonań. Natomiast jeśli dochodzi do wyboru rządu, to rządzący zawsze sprzyjają swoim klanom, co z kolei jest zarzewiem przyszłych nieporozumień i walk.

To, co czyni Somalię wspólnotą, to nie tylko podobieństwo języka czy stylu życia, ale przede wszystkim wspólny system prawny oparty na prawie zwyczajowym (nazywanym *Xeer*, wym. *hheer*). Występują drobne różnice w prawie w różnych klanach, ale te najważniejsze zasady (odnoszące się np. do poszanowania własności prywatnej) są takie same. W prawie niezmienionej postaci *Xeer* przetrwało na północy Somalii (tam gdzie w okresie kolonializmu rządili Brytyjczycy), ale też, choć w znacznie bardziej naruszonym stanie, przetrwało na południu kraju (tam gdzie kolonistami byli Włosi).

Przedstawmy tylko najważniejsze cechy prawa *Xeer*<sup>27</sup>. Przede wszystkim wszelkie przestępstwa określane są w kategoriach praw własności. W konsekwencji prawo wymusza rekompensatę, a nie jest ukierunkowane na karanie (np. więzieniem). Grzywny czy mandaty nakładane są rzadko, co ważne – płacone są poszkodowanemu, a nie władzom, policji czy sądowi. Zasądzona rekompensata płacona jest ofierze przestępstwa. Co ciekawe, jeśli przestępstwo dokonano z premedytacją, to rekompensata jest podwójna w stosunku do poniesionej szkody. Uznaje się, że osoby zaufania publicznego (przywódca religijni, policjanci, sędziowie...) powinni być wzorem postępowania. Jeśli naruszają one prawo, to karane są w dwójnasób (płacą grzywnę, w stosunku do kary nakładanej na „zwykłego” członka społeczności jest to podwójna wartość rekompensaty). Nie ma monopolu policji i sądownictwa, każdy może w nich służyć, jeśli tylko nie jest dygnitarzem politycznym lub religijnym – jednak, jeśli popełni przestępstwo to karany jest w dwójnasób.

By uniknąć problemów w sytuacjach, gdy przestępcą jest dziecko, człowiek ubogi albo też ktoś dokonał przestępstw w stanie niepoczytalności lub uciekł za granicę, wymagane jest, by każdy był ubezpieczony. Gdy ktoś nie może zrekompensować kosztów przestępstwa, to zapłata wnoszona jest przez jego krewnych. Naturalnie, kiedy krewni zmuszeni są zapłacić za takie przestępstwo, to dotkliwie dają odczuć swoje niezadowolenie temu, który to przestępstwo popełnił. Takie postawienie sprawy przyczynia się do tego, że krewni (rodzina) czynią wszystko, by do przestępstwa nie dochodziło (ten element prewencji jest w *Xeer* bardzo ważny).

---

<sup>27</sup> Dobrym źródłem do poznania *Xeer* jest książka: M. van Notten, *The Law of the Somalis*, Red Sea Press, Trenton, NJ, 2005.

W Xeer nieznaną jest kategoria „przestępstw bez ofiar”. Jedyne ofiara lub jej rodzina może zainicjować proces sądowy. Jeśli takowych nie ma, to sąd nie jest powoływany.

Nie mamy tutaj miejsca na dokładniejszy opis procedury sądowej, która sama w sobie jest interesująca. Od momentu narodzin każdy Somalijczyk ma przyznanego swojego sędziego, który będzie osądzał jego przestępstwa, gdyby takowe popełnił. Sędzia taki, nazywany *oday*, jest z reguły jednym ze starszych rodu. Wybór *oday* jest czyniony z wielką ostrożnością, niekiedy trwa kilka, nawet kilkanaście tygodni. Kiedy *oday* nie spełnia oczekiwań bycia sprawiedliwym w swych sądach, jest odwoływany z tej funkcji. Kiedy popełnione jest przestępstwo, ofiara idzie najpierw do wyznaczonego *oday* przestępcy, formującego skład sędziowski (z udziałem *oday* ofiary). Jeśli taki skład sędziowski nie jest w stanie osądzić sprawy, powołuje on skład „wyższego rzędu” – z *oday* innych rodzin, rodów czy klanów. Procedura sądowa oczywiście jest też ustalona, łącznie z przedstawieniem sprawy przez obie strony, wysłuchaniem świadków, oceną materiałów dowodowych itp. Kiedy jest mniej niż trzech świadków lub gdy świadkowie składają sprzeczne zeznania, wymagana jest od nich przysięga. (Wagę prostej przysięgi typu „Przysięgam na moją męskość” lub „Przysięgam na Allacha” można zwiększyć, powtarzając ją trzykrotnie, a najsilniejsza jest ta powtórzona 50 razy. Bardzo silną przysięgą jest przysięga na małżeństwo – gdyby się okazało, że ktoś, złożony ją, skłamał, to automatycznie jego małżeństwo jest anulowane). Interesujące jest też to, że nawet jeśli oskarżający nie jest w stanie przekonać sądu, to z reguły wyrok sprzyjający broniącemu się nie jest ogłaszany do czasu, kiedy tenże broniący się nie złoży „przysięgi niewinności”.

Xeer jest systemem prawnym porównywalnym do prawa rzymskiego, angielskiego *common law*, średniowiecznego prawa kupieckiego czy tradycyjnego prawa Żydów – Halacha.

Xeer wymusza też pewien specyficzny typ zachowania przywódców. Kiedy zapytano szejka Sharifa Ahmeda, przywódcę Islamskiego Związku Sądów (Islamic Courts Union), kontrolującego Mogadysz, czy planuje poszerzenie kontroli na pozostały obszar Somalii, ten miał odpowiedzieć: „Ziemia nie jest naszym celem. Naszym celem jest pokój pomiędzy ludźmi, ich godność i to, by mogli żyć w wolności, by mogli sami decydować o swoim losie. To są nasze priorytety. Naszym priorytetem nie jest ziemia; ludzie są dla nas ważni”<sup>28</sup>.

Wykorzystując bliską nam analogię, można powiedzieć, że tradycyjne społeczeństwo somalijskie jest zorganizowane na podobnych zasadach jak społeczność internetowa. W tym systemie nie ma władzy wykonawczej i władzy prawodawczej – nie ma ministerstwa sprawiedliwości, sądu najwyższego, nie ma banku centralnego. Dla człowieka Zachodu, wychowanego w duchu prawa stanowionego, z hierarchiczną strukturą władzy, jest z pewnością trudne do zrozumienia, jak taki system może dobrze funkcjonować. Może nasze doświadczenie z Internetem, społeczno-

<sup>28</sup> Za: <http://en.wikipedia.org/wiki/Somalia>.

ściami internetowymi, w których nie ma wyraźnego przywódcy i „ciała decyzyjnego”, a które mogą się pochwalić „namacalnymi” osiągnięciami i sukcesami, pozwoli nam zrozumieć, że można inaczej zorganizować życie społeczne, że może warto przyrzeć się takim społeczeństwom, jak somalijskie.

#### 4. Miary rządów prawa

Zakres rządów prawa (stanowionego, „państwowego”) jest przedmiotem badań wielu instytucji. Najczęściej jest składnikiem szerszego wskaźnika. Tak jest w przypadku wskaźnika praw politycznych i wolności obywatelskich opracowywanego co roku przez Freedom House i publikowanych w raportach: *Freedom in the World*<sup>29</sup>. Wskaźnik wolności Freedom House jest liczony na podstawie ocen praw politycznych i wolności obywatelskich. Każda z tych dwóch kategorii oceniana jest przez pryzmat następujących podkategorii:

- 1) prawa polityczne – proces wyborczy, pluralizm polityczny i udział w życiu społecznym, funkcjonowanie rządu;
- 2) prawa obywatelskie – swoboda wypowiedzi i praktyk religijnych, prawa stowarzyszania się i organizowania, rządy prawa, autonomia osobista i prawa jednostki.

W publikowanym co roku przez Fraser Institute i Cato Institute wskaźniku wolności gospodarczej<sup>30</sup> nie ma bezpośrednio kategorii „rządy prawa”, ale są one zawarte w jednej z pięciu kategorii, składającej się na ogólny wskaźnik wolności gospodarczej, mianowicie w kategorii drugiej: struktura systemu prawnego i gwarancje praw własności (cztery pozostałe to: rozmiar rządu, dostęp do dobrego pieniądza, wolność handlu międzynarodowego, regulacje odnoszące się do kredytu, rynku pracy i przedsiębiorstw).

Podobnie we wskaźniku wolności gospodarczej publikowanej co roku przez Heritage Foundation i „Wall Street Journal”<sup>31</sup> nie ma osobnej kategorii „rządy prawa”. Kategoria ta zawarta jest w jednej z dziesięciu wolności gospodarczych, nazwanej prawami własności (pozostałych dziewięć wolności to: wolność gospodarcza, wolność handlu, wolność fiskalna, rozmiar rządu, wolność monetarna, wolność inwestowania, wolność finansowania, wolność od korupcji, wolność pracy).

The World Justice Project<sup>32</sup> jest próbą budowy wskaźnika rządów prawa<sup>33</sup>. Na razie jest to początek drogi. W zamierzeniu The Rule of Law Index będzie umożli-

---

<sup>29</sup> Ostatni raport z 2009 r. dostępny jest pod adresem <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=445>, warto też zajrzeć na stronę: <http://freedom.indiemaps.com/>.

<sup>30</sup> Raporty *Economic Freedom of the World* dostępne są na stronach Fraser Institute: <http://www.freetheworld.com/release.html>; <http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/6194.aspx>; oraz Cato Institute: <http://www.cato.org/pubs/efw/>

<sup>31</sup> Raporty *Index of Economic Freedom* można pobrać ze strony Heritage Foundation: <http://www.heritage.org/Index/>.

<sup>32</sup> <http://www.worldjusticeproject.org/>.

<sup>33</sup> <http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

wiał ocenę realnego działania zasady rządów prawa w analizowanych państwach. Punktem wyjścia jest *Powszechna deklaracja praw człowieka*, a pod uwagę są brane cztery elementy: do jakiego stopnia rząd i oficjalne agencje rządowe podlegają rządowi prawa; do jakiego stopnia prawo jest jasno formułowane, publikowane, stabilne i sprawiedliwe oraz do jakiego stopnia chroni ono podstawowe prawa (w tym bezpieczeństwo osobiste i ochronę własności); czy proces prawodawczy i administrowanie prawem jest poprawny i efektywny; do jakiego stopnia system sprawiedliwości prowadzony jest przez kompetentnych, niezależnych i kierujących się zasadami etycznymi ludzi. Dokonano wyboru ponad 100 zmiennych i charakterystyk, które będą składały się na wskaźnik rządów prawa. Opracowana została pierwsza wersja tego wskaźnika i zastosowano go do kilku krajów (Argentyna, Australia, Kolumbia, Hiszpania, Szwecja i USA). Planowane jest testowanie wskaźnika na innych krajach (m.in. Liberii i Tanzanii), docelowo w następnych trzech latach planuje się objąć badaniami ponad 100 krajów.

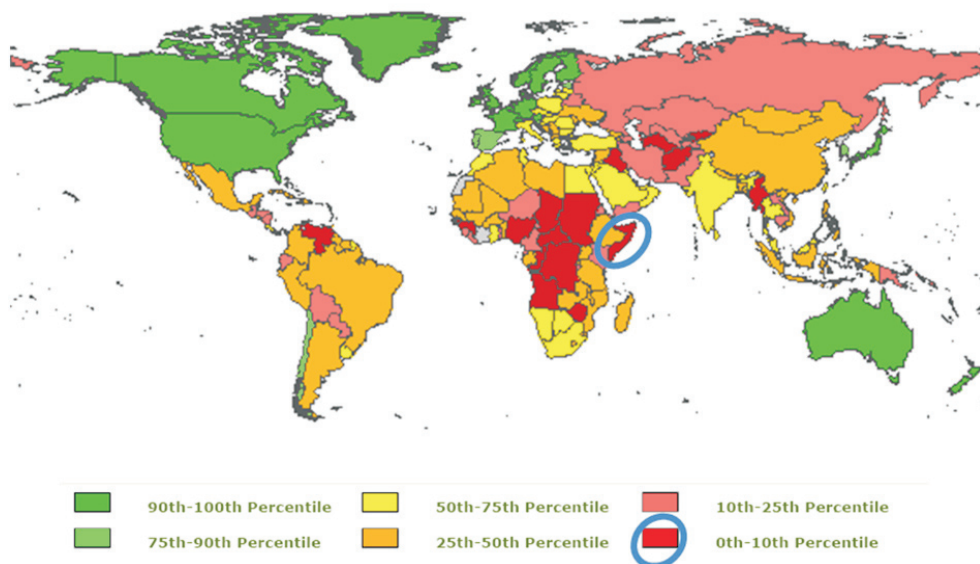
Kategoria „rządy prawa” występuje w opracowanym przez Kaufmanna, Kraaya i Mastruzziego w ramach projektu The Worldwide Governance Indicators wskaźniku jakości rządzenia; pozostałe pięć kategorii to: swobody demokratyczne (swoboda wypowiedzi i odpowiedzialność), stabilność polityczna, efektywność rządzenia, jakość regulacji odnoszących się do sektora prywatnego, poziom korupcji<sup>34</sup>. Uwzględniono kilkaset zmiennych odnoszących się do postrzegania jakości rządzenia, zebranych z 35 różnorodnych baz danych i 32 organizacji z całego świata.

Na rysunku 1 pokazano mapę jakości rządów prawa (w rankingu uwzględniono 212 państw). Kraje Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Australia, Korea Południowa i Japonia należą do 10% krajów o najwyższym wskaźniku rządów prawa (pierwszego decyla). Polska zaklasyfikowana została do piątego decyla. Warto jednak zwrócić uwagę, że wspomniana przez nas Somalia zaliczona została do najgorszej grupy krajów, w których rządy prawa praktycznie nie istnieją (na rys.1 Somalia zaznaczona została owalem). Widać, jak bardzo ostrożnie należy podchodzić do tego typu rankingów. Autorzy raportu na temat jakości rządzenia podchodzą do problemu bardzo formalnie, można rzec „mechanistycznie”, i patrzą na tę kategorię, jaką są rządy prawa, przez pryzmat cywilizacji Zachodu, myśląc w kategoriach prawa stanowionego i zobowiązań rządu. Wydaje się, że uczciwiej byłoby ze strony autorów raportu przyznać, że sytuacja w niektórych krajach (jak np. w Somalii) nie pasuje do przyjętych założeń i dlatego nie można zastosować opracowanej metodologii do oceny sytuacji w tych krajach.

W raportach na temat jakości rządzenia (*Governance Matters*) Kaufmann, Kraay i Mastruzzi oceniają też relacje pomiędzy sześcioma analizowanymi składnikami

---

<sup>34</sup> Publikacje dostępne są na stronie <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. Ostatni raport: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper no. 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386> (24.06.2008).



Rys. 1. Ranking państw według wskaźnika rządów prawa

Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper no. 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386> (24.06.2008).

wskaźnika jakości rządzenia a poziomem rozwoju gospodarczego. Ze względu na tematykę tego artykułu ograniczymy się do przedstawienia zależności pomiędzy rządami prawa a wielkością PKB (rys. 2).

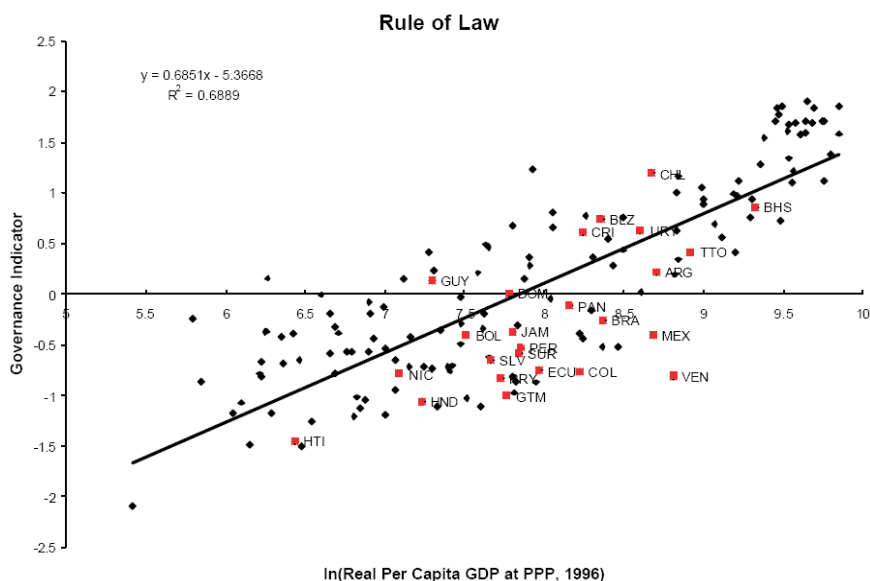
Na osi odciętych przedstawiono wartości logarytmu naturalnego PKB w różnych krajach (w 1996 r.), a na osi rzędnych – wartość wskaźnika rządów prawa<sup>35</sup>. Widać silną korelację pomiędzy jakością rządzenia a poziomem rozwoju gospodarczego. Warto zauważyć wyraźne skupisko krajów o wysokich dochodach, dla których wartości wskaźnika jakości rządów prawa są powyżej estymowanej linii regresji.

W artykule *Economics and the rule of law: Order in the jungle*<sup>36</sup> redakcja „The Economist” przedstawiła wyniki analizy porównawczej trzech badań dotyczących relacji pomiędzy wskaźnikiem jakości rządów prawa a poziomem rozwoju gospodarczego<sup>37</sup>. Po dokonaniu odpowiednich normalizacji, tak by można wyniki tych

<sup>35</sup> Autorzy wyróżnili na tym rysunku kraje Ameryki Południowej (LAC).

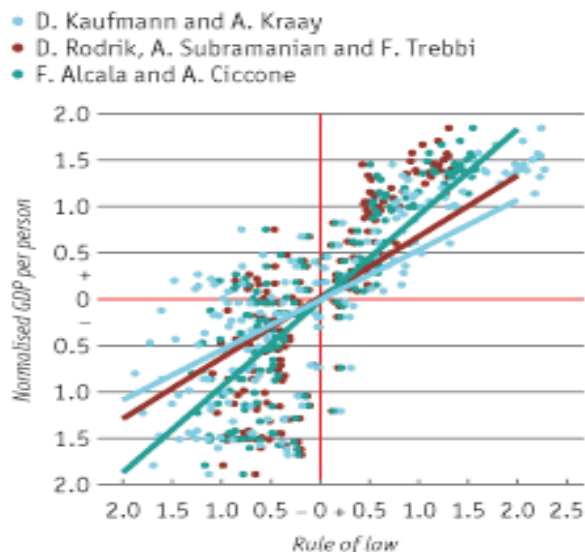
<sup>36</sup> *Economics and the rule...*

<sup>37</sup> D. Kaufmann, A. Kray, *Growth without governance*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html> (2008); D. Kaufmann, J. Isham, L.H. Pritchett, *Civil liberties, democracy, and the performance of government projects*, <http://wber.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/11/2/219>; D. Rodrik, A. Subramanian, F. Trebbi, *Institutions rule*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrrik/institutionsrule,%205.0.pdf>.



**Rys. 2.** Korelacja pomiędzy wskaźnikiem rządów prawa a poziomem rozwoju gospodarczego

Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper no. 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386> (24.06.2008).



**Rys. 3.** Porównanie wyników trzech badań dotyczących zależności jakości rządów prawa a poziomem życia gospodarczego

Źródło: World Bank Institute.

badania przedstawić na jednym rysunku (rys. 3), widać, że wszystkie trzy badania, choć prowadzone trochę innymi metodami, dają jasny obraz: im bardziej rząd podlega zasadzie rządów prawa, tym wyższy poziom rozwoju gospodarczego. Każdy bogaty kraj (choć Włochy i Grecja są tutaj wyjątkami) jest dobrze oceniany pod względem rządów prawa. Warto jednak podkreślić, że we wszystkich tych badaniach przyjęto specyficzne rozumienie terminu „rządy prawa” – odnoszą się one do analizy, do jakiego stopnia rząd danego państwa podlega stanowionym przez prawo pisanyemu regułom postępowania (rządzenia).

Wyniki te znajdują też potwierdzenie w badaniach pokazujących zależność wskaźników wolności gospodarczej (o których wcześniej wspominaliśmy) od poziomu rozwoju gospodarczego (mierzonego wskaźnikiem PKB na osobę, jak również szybkością wzrostu PKB)<sup>38</sup>.

Warto w tym kontekście wspomnieć o wynikach przedstawionych w rozdziale pierwszym raportu Banku Światowego *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Okazuje się, że kraje rozwijające się (w których z reguły system administrowania nie funkcjonuje najsprawniej) mają znacznie większą liczbę procedur koniecznych do zarejestrowania działalności gospodarczej niż kraje bogate (rys. 4). Liczba tych procedur jest silnie skorelowana z poziomem korupcji: im większa liczba tych procedur, tym większa korupcja (co naturalnie nie powinno budzić zdziwienia).

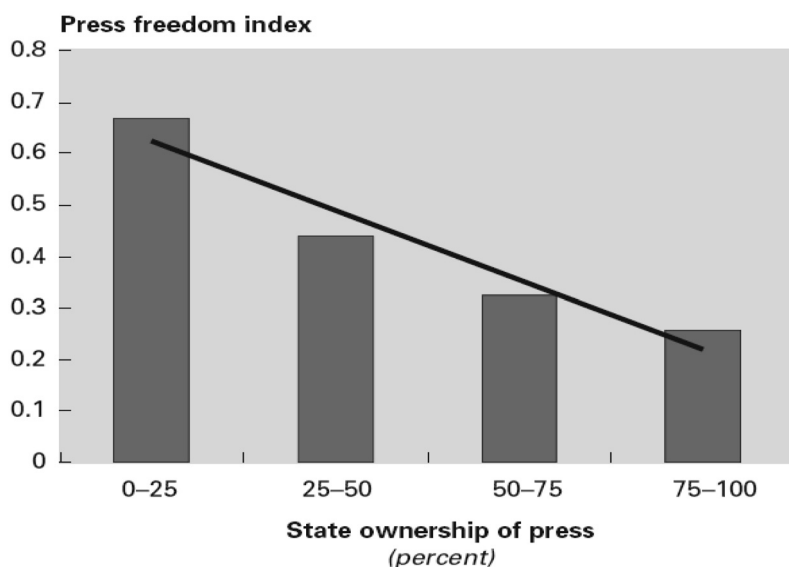


**Rys. 4.** Liczba procedur koniecznych do zarejestrowania działalności gospodarczej a poziom życia (mierzony wielkością PKB na osobę)

Źródło: World Bank Institute.

<sup>38</sup> Wyniki te przedstawiane są we wspomnianych raportach o wskaźnikach rozwoju gospodarczego. Zob. także: C. Calomiris, *A globalist manifesto for public policy*, Institute of Economic Affairs, <http://www.iea.org.uk/files/upld-book412pdf?.pdf> (2002); F. McMahon, A. Karabegović, *Rule of law critical to economic success*, „Fraser Forum” November 2006, [http://www.fraserinstitute.org/commerce.web/product\\_files/FraserForum\\_November2006.pdf](http://www.fraserinstitute.org/commerce.web/product_files/FraserForum_November2006.pdf).

Badania statystyczne przeprowadzone przez Bank Światowy w ponad 110 krajach pokazują wyraźnie, że efektywność instytucjonalna (jak np. poziom funkcjonowania zasady państwa prawa) jest silnie pozytywnie skorelowana z wielkością handlu zagranicznego (otwartością gospodarki). Poszanowanie prawa sprzyja swobodzie wypowiedzi i przez to efektywności rządzenia. Na rysunku 5 pokazano, jak mocno (silnie ujemnie) swoboda wypowiedzi prasowych jest skorelowana z własnością publiczną (im większej części mediów właścicielem jest rząd, tym swoboda wypowiedzi mniejsza). Podobna korelacja występuje pomiędzy wskaźnikiem jakości rządzenia a własnością państwową prasy.



Rys. 5. Wskaźnik wolności prasy a własność państwowa prasy

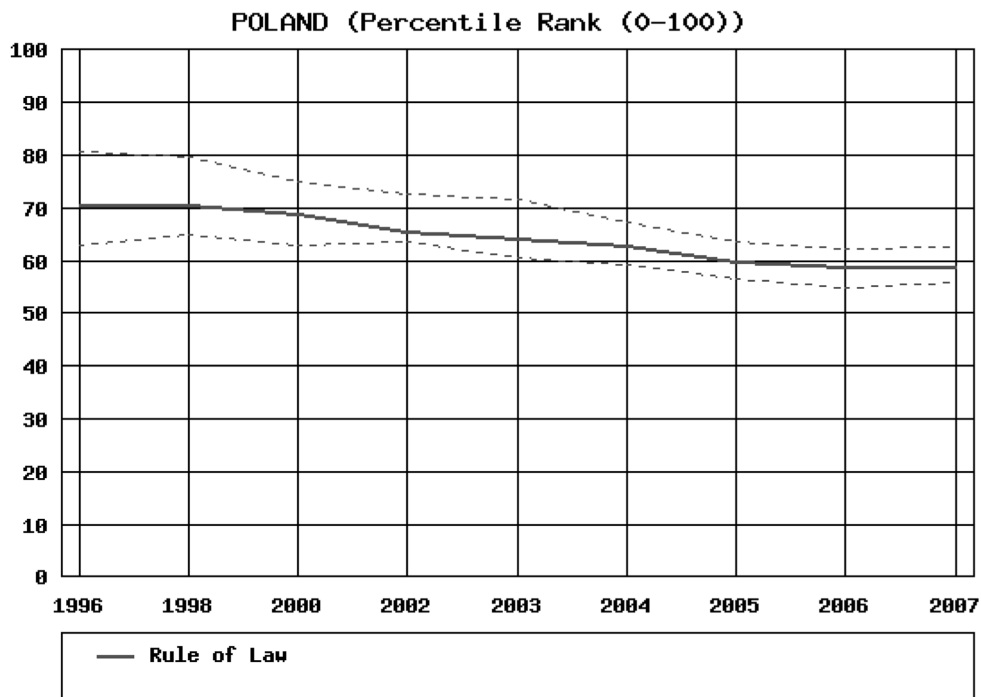
Źródło: World Bank Institute.

Niestety ograniczona objętość tego artykułu nie pozwala na przedstawienie analizy jakości rządów prawa w Polsce. Wyniki zawarte w raportach dotyczących wskaźników wolności gospodarczej, badania dotyczące warunków prowadzenia działalności gospodarczej (prezentowane w raportach Banku Światowego *Doing business*<sup>39</sup>) i np. wskaźniki wolności gospodarczej i politycznej oraz korupcji nie napawają optymizmem. Polska z reguły znajduje się w środku wszelkich rankingów, ale co niepokojące, w ostatnich latach pozycja Polski wyraźnie się pogarsza.

Ograniczmy się do przedstawienia wyników odnoszących się do rządów prawa, przedstawionych w raporcie *Governance Matters VII* (rys. 6).

<sup>39</sup> Raporty te dostępne są pod adresem <http://www.doingbusiness.org/>.





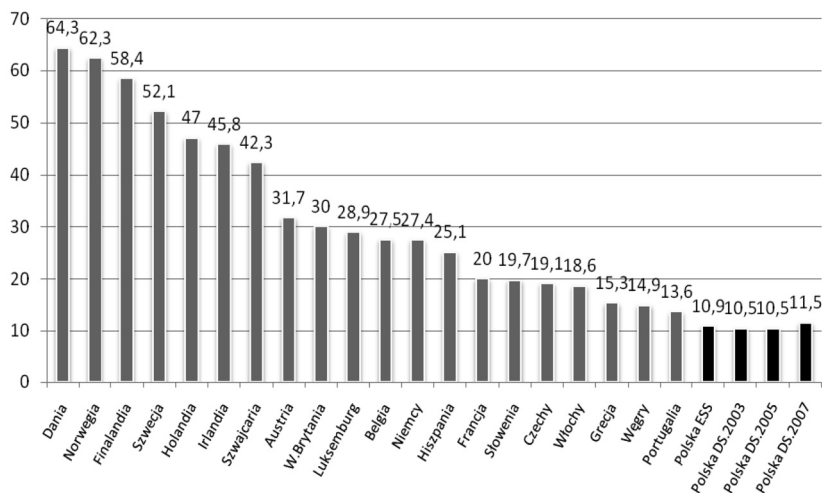
Rys. 6. Ocena jakości rządów prawa w Polsce

Źródło: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper no. 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386> (24.06.2008).

Jeszcze 10 lat temu Polska znajdowała się w trzecim decylny państw o najlepszych wskaźnikach rządów prawa, a obecnie spadła do piątego decylny – mimo że w konstytucji (uchwalonej 2 kwietnia 1997 r.) w art. 2. mamy zapisane: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Warto też zwrócić uwagę, że i postawy społeczne Polaków nie sprzyjają poprawie sytuacji. W publikowanej co dwa lata *Diagnozie społecznej*<sup>40</sup> znaleźć możemy informacje dotyczące odsetka osób w wieku 18 lat i więcej ufających innym ludziom (rys. 7), odsetek osób w wieku 18 lat i więcej przekonanych, że ludzie najczęściej starają się być pomocni (rys. 8) oraz przeciętną liczbę organizacji, do których należą respondenci (pow. 18 lat). We wszystkich tych ocenach Polacy znajdują się na końcu wśród rozpatrywanej grupy krajów europejskich.

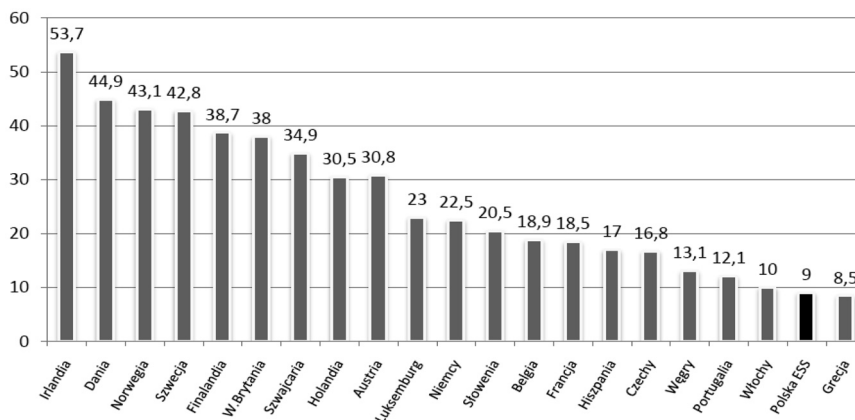
<sup>40</sup> <http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/diagnoza2007-html.html>.



Odsetek odpowiedzi 7-10 na skali: 0 – „ostrożności nigdy za wiele”, 10 – „większości ludzi można ufać”; odsetek odpowiedzi „większości ludzi można ufać” na skali: większości ludzi można ufać, ostrożności nigdy za wiele, trudno powiedzieć; średnia dla wszystkich krajów w ESS – 32%.

**Rys. 7.** Odsetek osób w wieku 18 lat i więcej ufających innym ludziom

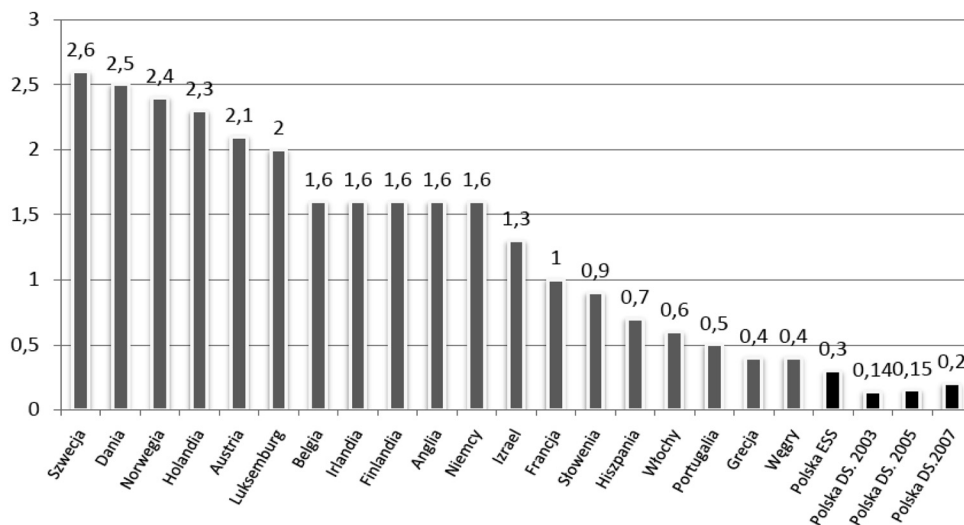
Źródło: *European Social Survey 2004* oraz *Diagnoza Społeczna* z lat 2003-2007, na podstawie: *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, <http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/diagnoza2007-html.html>.



Odsetek odpowiedzi 7-10 na skali: 0 – „ludzie najczęściej dbają wyłącznie o własne sprawy”, 10 – „ludzie najczęściej starają się być pomocni”, średnia dla wszystkich krajów w ESS.

**Rys. 8.** Odsetek osób w wieku 18 lat i więcej, przekonanych, że ludzie najczęściej starają się być pomocni

Źródło: *European Social Survey 2004* oraz *Diagnoza Społeczna* z lat 2003-2007, na podstawie: *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, <http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/diagnoza2007-html.html>.



Rys. 9. Przewiętna liczba organizacji, do których należą respondenci wieku 18 lat i więcej

Źródło: *European Social Survey 2004* oraz *Diagnoza Społeczna* z lat 2003-2007, na podstawie: *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, <http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/diagnoza2007-html.html>.

## 5. Podsumowanie

Milton Friedman we wstępie do *Raportu o wolności gospodarczej*<sup>41</sup> napisał: „Często byłem pytany, co powinny zrobić państwa komunistyczne, by stać się gospodarkami rynkowymi? Zwykle odpowiadałem: Można to opisać trzema słowami: prywatyzować, prywatyzować, prywatyzować. Myliłem się jednak. To nie jest warunek wystarczający. Prywatyzacja jest bezzasadna, jeżeli nie ma rządów prawa. Co daje prywatyzacja, jeśli bezpieczeństwo własności nie jest zapewnione, jeśli nie można używać własności w taki sposób, w jaki się chce ją wykorzystać?” Naturalnie zgodzić się trzeba z opinią, że poszanowanie własności prywatnej, jakie dokonuje się dzięki dobrym regulacjom prawnym i szeroko rozumianym rządóm prawa, jest warunkiem podstawowym i koniecznym (choć niewystarczającym) do tego, by gospodarka rynkowa dobrze funkcjonowała<sup>42</sup>.

Wydaje się, że dosyć powszechnym błędem jest mylenie rządów prawa z ideałem rządów dobrego prawa. Jednakże rządy prawa nie są jakimś wyjątkowym, po-

<sup>41</sup> J. Gwartney, R. Lawson, *Economic Freedom of the World 2002 Annual Report*, 2002, ss. xviii-xviii.

<sup>42</sup> Dziwić jedynie może to, że tak znakomity ekonomista wykazał się dużą naiwnością, proponując krajom transformującym prostą receptę, i że dopiero po kilkunastu latach dochodzi do wniosku, że przekształcenie gospodarki na rynkową wymaga kompleksowych, równolegle prowadzonych działań w różnych sferach życia.

wszechnym ideałem – jest to raczej pewien system etyczno-polityczny, w którym prawo (ale nie tylko prawo spisane, także, a może nawet przede wszystkim, prawo zwyczajowe) powinno odgrywać istotną rolę. Odnieść można wrażenie, że w cywilizacji Zachodu panuje swego rodzaju fetyszyzacja prawa spisanego, skodyfikowanego. Widać to nie tylko wśród polityków, którzy starają się uregulować prawie wszelkie dziedziny życia obywateli, ale także wśród społeczeństwa, które często domaga się, by uregulować tę czy inną sferę codziennego życia. Panuje niemalże powszechne przekonanie, zarówno wśród rządzących, jak i wśród rządzonych, że jeśli wszystko zostanie uregulowane i będzie egzekwowane przez istniejące, spisane prawo, to żyć będziemy w krainie wiecznej szczęśliwości, w której przestępstwa będą szybko i skutecznie karane i dzięki odstraszałej sile kary i skutecznie stosowanemu prawu będzie ich niewiele. Praktyka pokazuje coś innego: im więcej regulacji, tym „przestępcy” stosują bardziej wyrafinowane metody, by albo obejść to prawo, albo uniknąć jego zastosowania. Nie doceniamy siły ostracyzmu i spontanicznego wykluczenia ze społeczności osób dokonujących przestępstw. Odnoszę wręcz wrażenie, że zapomnieliśmy, że ostracyzm, bojkot, wykluczenie... są bardzo skutecznymi metodami na wymuszenie poprawnego (i zgodnego z prawem) zachowania (wspomniana przez nas Somalia jest tutaj dobrym przykładem).

Prawo może powstawać bez prawodawcy<sup>43</sup>, prawo tworzone spontanicznie (oddolnie) traktowane jest jako sprawiedliwe (bo własne). Tak powstawało prawo w społeczeństwach pierwotnych, prawo handlowe w średniowieczu (*lex mercatoria*), akceptowane w całej Europie, anglosaski system *common law* w średniowieczu czy systemy prawa własności w USA (np. w okresie gorączki złota w Kalifornii w XIX wieku – prawo górnicze w USA). Przy okazji warto zauważyć, że w tak oddolnie tworzonym systemie prawa wiele sporów rozstrzyganych jest nie przed sądem, a przez zaangażowanie mediatora-arbitra. Okazuje się też, że arbitraż wykorzystywany jest w wielu systemach prawa stanowionego, w sytuacji kiedy odwoływanie się do państwowego systemu sądowego jest bardzo kosztowne (i długotrwałe). Taką tendencję obserwujemy w Polsce w ostatnich latach (zwłaszcza w sytuacji sporów gospodarczych). Jednym z często przytaczanych przykładów są ranczerzy i farmerzy z Shasta County w Kalifornii<sup>44</sup>, którzy doszli do wniosku, że odwoływanie się do prawa jest zbyt kosztowne i wymyślili swój sposób rozstrzygania sporów (poprzez nieformalne umowy i arbitraż). Zauważmy, że handel międzynarodowy jest „rządzony” przez samych handlujących, a spory rozstrzygane są na zasadzie arbitrażu (w USA ok. 75% spraw spornych jest tak rozstrzyganych). W USA jest ponad dwukrotnie więcej prywatnych policjantów niż państwowych, a w okresie od roku 1964 do 1981 zatrudnienie w prywatnych firmach ochroniarskich i detektywistycznych wzrosło o ponad 430%, a liczba firm oferujących tego typu usługi wzrosła o 285%.

<sup>43</sup> *Freedom and the Law*, foreword by A.Kemp, Liberty Fund, Indianapolis 1991.

<sup>44</sup> R.C. Ellickson, wyd. cyt.

## Literatura

- Bastiat F., *Prawo*, 1850, <http://www.mises.pl/wp-content/uploads/2007/09/bastiat-prawo.pdf>.
- Benson B., *Enterprise of Law, The Justice without the State*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco 1990.
- Calomiris C., *A globalist manifesto for public policy*, Institute of Economic Affairs 2002, <http://www.iea.org.uk/files/upld-book412pdf?.pdf>.
- Diagnoza społeczna 2007, Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, <http://www.diagnoza.com/files/diagnoza2007/diagnoza2007-html.html>.
- Economics and the rule of law: Order in the jungle*, „The Economist”, 15.03.2008, [http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=10849115](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=10849115).
- Ellickson R.C., *Order without Law: How Neighbors Settle Disputes*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1991.
- Fuller L.L., *Anatomia prawa*, Instytut Wydawniczy Daimonion, Lublin 1993.
- Fuller L.L., *Moralność prawa*, tłum. Stefan Amsterdamski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Gwartney J., Lawson R., *Economic Freedom of the World 2002 Annual Report*, 2002, [http://www.freetheworld.com/release\\_2002.html](http://www.freetheworld.com/release_2002.html).
- Hasnas J., *The myth of the rule of law*, „Wisconsin Law Review” 1995, no. 199. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html>.
- Institutions rule*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutionsrule,%205.0.pdf>.
- Kalina-Prasznic U. (red.), *Encyklopedia prawa*, wyd. 4, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Kaufmann D., Isham J., Pritchett L.H., *Civil liberties, democracy, and the performance of government projects*, <http://wber.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/11/2/219>.
- Kaufmann D., Kray A., *Growth without governance*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/growthgov.html> (2008).
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper no. 4654, <http://ssrn.com/abstract=1148386> (24.06.2008).
- Leoni B., *Freedom and the Law*, Liberty Fund, Indianapolis 1961.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- MacCallum S.H., *The rule of law without the state*, <http://www.mises.org/story/2701> (2007).
- Marmor A., *The rule of law and its limits*, „Law and Philosophy” 2004, no. 23.
- McMahon F., Karabegović A., *Rule of law critical to economic success*, „Fraser Forum”, November 2006, [http://www.fraserinstitute.org/commerce.web/product\\_files/FraserForum\\_November2006.pdf](http://www.fraserinstitute.org/commerce.web/product_files/FraserForum_November2006.pdf).
- Murphy R.P., *Chaos theory. Two Essays On Market Anarchy*, RJ Communications LLC, New York 2002, <http://www.mises.org/books/chaostheory.pdf>.
- Notten M. van, *The Law of the Somalis*, Red Sea Press, Trenton, NJ, 2005.
- Powell B., *Somali anarchy is more orderly than Somali government*, <http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=1880> (22.12.2006).
- Powell B., Ford R., Nowrasteh A., *Somalia after state collapse: chaos or improvement?*, Independent Institute Working Paper no. 64, 30.11.2006, [http://www.independent.org/pdf/working\\_papers/64\\_somalia.pdf](http://www.independent.org/pdf/working_papers/64_somalia.pdf).
- Rodrik D., Subramanian A., Trebbi F., *Institutions rule*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/institutionsrule,%205.0.pdf>.
- Ron P., *Wolność pod ostrzałem*, Wydawnictwo Prohibita, Warszawa 2008.
- Rothbard M., *Does law require legislation?*, <http://mises.org/story/3245> (2009).

Soto H. de, *Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie, a zawodzi gdzie indziej*, Fijorr Publishing, Warszawa 2002.

Tannehill L., Tannehill M., *Rynek i wolność*, Fijorr Publishing, Warszawa 1993.

## **RULE OF LAW AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

**Summary:** The main aim of this paper is to answer the question to what extent the level of economic development as well as the rate of economic growth depend on the presence of rule of law in worldwide societies. Different understandings of the 'rule of law' are presented in the first section. This is followed by the discussion related to the problem of mutual dependence of 'rule of law' and the state legislation. The main conclusion of the discussion is that it is possible to image existence of society without the state imposed law. The case of Somali society is presented as an example of stateless society with strong governance of rule of law. In the last section the results of different research teams on relationship between quality of rule of law and economic development are presented.