



UNIwersytet  
Warszawski



Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski

PRAWO W EPOCE



# populizmu

---

XXIII KONFERENCJA  
WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersytetu Warszawskiego



Skład publikacji  
**BPROG – [www.bprog.pl](http://www.bprog.pl)**

**Warszawa 2022**

## SPIS TREŚCI

---

|   |    |
|---|----|
| dr hab. <b>Piotr Grzebyk</b><br><i>Prodziekan ds. badań naukowych i współpracy międzynarodowej</i><br><i>Tekst wprowadzający</i>  | 6  |
| dr <b>Krzysztof J. Kaleta</b><br><i>Populizm konstytucyjny a realizacja zasady suwerenności ludu</i><br><i>w praktyce konstytucyjnej</i>                                    | 14 |
| dr <b>Marcin Stębel</b><br><i>„Populizm konstytucyjny”. Interpretacja i stosowanie Konstytucji w epoce populizmu</i>  | 16 |
| dr <b>Bohdan Zdziennicki</b><br><i>Konstytucjonalizm w walce z autorytaryzmem</i>   | 18 |
| prof. UW dr hab. <b>Mateusz Pilich</b><br><i>Sędziowie i wymiar sprawiedliwości w dyskursie populistycznym</i>  | 23 |
| dr <b>Robert Rybski</b><br><i>Populizm we współczesnych finansach publicznych</i>   | 25 |
| dr <b>Krzysztof Radzikowski</b><br><i>Prawo podatkowe w cieniu populizmu (na przykładzie Polskiego Ładu)</i>  | 26 |
| dr <b>Maria Supera-Markowska</b><br><i>Podatki a populizm – szanse i zagrożenia, możliwe skutki ekonomiczno-społeczne oraz</i><br><i>wpływ na stan finansów publicznych</i> | 30 |
| dr <b>Karolina Wojciechowska</b><br><i>Drzewa i krzewy na ołtarzu populizmu</i>   | 32 |
| dr <b>Valeri Vachev</b><br><i>O populizmie na gruncie współczesnego prawa karnego (referat wprowadzający)</i>   | 33 |

|  |    |
|--|----|
| prof. UW dr hab. <b>Michał Królikowski</b><br><i>Populizm penalny wobec demokratycznego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych</i>                                     | 35 |
| prof. UW dr hab. <b>Sławomir Żółtek</b><br><i>Polityka orzecznicza w prawie karnym</i>   | 37 |
| mgr <b>Patryk Gacka</b><br><i>Argument z wiktymności – od racjonalnej kryminalizacji po populizm penalny</i>   | 39 |
| dr hab. <b>Cezary Błaszczyk</b><br><i>Stan wyjątkowy, mury na granicy i powszechna sekurytyzacja. Zarządzanie strachem jako technologia władzy w dobie populizmu</i>       | 41 |
| dr hab. <b>Arwid Mednis</b><br><i>Prawo wobec technologii służącej manipulowaniu poglądami obywateli</i>   | 45 |
| prof. UW dr hab. <b>Sławomir Lewandowski</b><br><i>Argumentum ad populum w preambułach aktów prawa wewnętrznego</i>  | 47 |
| dr hab. <b>Krzysztof Koźmiński</b> , mgr <b>Mateusz Ciechomski</b><br><i>Ocena skutków regulacji: instrument racjonalnej polityki prawa czy manipulacja projektodawcy?</i> | 49 |
| prof. dr hab. <b>Marcin Matczak</b><br><i>Język prawnego populizmu - perspektywa filozoficznoprawna</i>  | 51 |
| dr hab. <b>Anna Rossmanith</b><br><i>Populizm jako zaprzeczenie racjonalności komunikacyjnej i etyki dialogu</i>   | 53 |
| dr <b>Zbigniew Cywiński</b><br><i>Równość wobec prawa a populizm – spojrzenie socjologicznoprawne</i>  | 55 |
| mgr <b>Przemysław Mroczkowski</b><br><i>Populizm a prawna regulacja rynku finansowego</i>  | 57 |
| dr <b>Jowanka Jakubek-Lalik</b><br><i>Populistyczny charakter prawa administracyjnego</i>  | 59 |
| dr hab. <b>Adam Szafrąński</b><br><i>Niemieckie wyjście z atomu jako prawny przejaw populizmu</i>  | 61 |
| prof. UW dr hab. <b>Paweł Wojciechowski</b><br><i>Regulacja genetycznie modyfikowanych roślin, żywności i pasz jako przejaw populizmu</i>                                  | 63 |

|  |    |
|--|----|
| dr hab. <b>Aleksander Gubrynowicz</b><br><i>The external dimension of populism, or some remarks how it influences the theory and practice of international law</i> | 65 |
| prof. dr hab. <b>Marek Wąsowicz</b><br><i>Wątki populistyczne w polskiej historiografii historycznoprawnej</i>   | 67 |
| dr <b>Tomasz Królasik</b><br><i>Pierwszy francuski populistą - Napoleon III i jego państwo</i>   | 69 |
| dr <b>Michał Sadłowski</b><br><i>Populizm w procesie rewolucji lutowej 1917 r. w Rosji. Perspektywa prawno-ustrojowa</i>   | 71 |
| dr <b>Marcin Olechowski</b><br><i>Żeby nie było niczego. Kontrsystemowe aspekty środków ochrony strony słabszej w prawie cywilnym po 2015 roku.</i>                | 72 |

**dr hab. Piotr Grzebyk**

Prodziekan ds. badań naukowych i współpracy międzynarodowej

## Tekst wprowadzający

### 1. Populizm w świecie zachodnim – uwagi wprowadzające

Debata na temat populizmu była i jest skoncentrowana w głównej mierze na Europie i obu Amerykach<sup>1</sup>. W tradycji politycznej i prawnej tych regionów populizm sięga daleko wstecz, co najmniej do czasów powstania w Rzymie stronnictwa *popularów*, którzy w walce o władzę z *optymatami* zabiegali o poparcie niższych warstw społeczeństwa rzymskiego (plebsu)<sup>2</sup>. Za kolejne historyczne przykłady ruchów populistycznych uznaje się rosyjskich 'narodników' oraz ruch farmerów z południowo-zachodnich Stanów Zjednoczonych, który dał początek amerykańskiej partii *People's Party*. Szczytowe nasilenie i największy zasięg populizm zyskał w krajach latynoamerykańskich w latach 30. (Brazylia, Meksyk i in.) i 40. XX w. (peronizm w Argentynie). W ten sposób zakreślony geograficznie i kulturowo populizm (świat zachodni) charakteryzował się przede wszystkim wiarą w mądrość i uczciwość prostego człowieka, niechęcią do wykształconych elit, specjalistów, ekspertów, przywiązaniem do prostych wyjaśnień i rozwiązań oraz roszczeniowym stosunkiem do państwa i wyższych warstw społecznych. Tak rozumiany populizm opiera się na kilku założeniach, z których cztery wydają się nam najistotniejsze. Po pierwsze, idealizacji prostego człowieka (ludu) i jednocześnie podkreślanii jego krzywdy (biedy, wyzysku ekonomicznego oraz ucisku politycznego). Po drugie, uznawaniu „ludu” to nie tylko jako kategorii społecznej, ale również np. religijnej, narodowej, którą przeciwstawia się władzy, elitom oraz grupom obcym (klasowo, wyznaniowo, etnicznie). Po trzecie, utożsamianiu demokracji a także słuszności decyzji politycznych z przewagą, wolą i opinią większości. Po czwarte, założeniu o wyższości tzw. zdrowego rozsądku prostych ludzi nad wiedzą ekspercką (specjalistyczną), co często idzie w parze z kwestionowaniem opinii jakichkolwiek autorytetów<sup>3</sup>. Ostatnie lata to okres, w którym podobne hasła populistyczne oraz politycy, którzy je głoszą zyskują na znaczeniu

<sup>1</sup> Sook Jong Lee, Chin-en Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay, *Introduction: Populism in Asian Democracies* in Sook Jong Lee, Chinen Wu, Kaustuv Kanti Bandyopadhyay eds., *Populism in Asian democracies: features, structures, and impacts*, Brill 2021, p. 1; Ying Miao, *Can China be populist? Grassroot populist narratives in the Chinese cyberspace*, *Contemporary Politics* 2020, 26 (3), p. 268.

<sup>2</sup> James D. Ingram, *Populism and Cosmopolitanism* in Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. eds., *The Oxford Handbook of Populism*, OUP 2017, p. 652. Więcej o popularach np. Henrik Mouritsen, *Politics in The Roman Republic*, CUP 2017, p. 112.

<sup>3</sup> 'arrogance of ignorance'; Ruth Wodak, *The Politics of Fear What Right-Wing Populist Discourses Mean*, SAGE 2015; Ruth Wodak, 'Anything Goes!' – *The Haiderization of Europe* in Ruth Wodak, Majid Khosravinik and Brigitte Mral eds. *Right-Wing Populism in Europe: Politics and Discourse* London: Bloomsbury Academic, 2013, s. 27.

(*return of populism*)<sup>4</sup>, także w państwach uważanych za przykłady dojrzałych demokracji. Niektórzy twierdzą wręcz, że żyjemy w erze populizmu (*Age of Populism*)<sup>5</sup>.

Dziś populizm łączy się zazwyczaj z nowym nacjonalizmem, czy neo-autarytaryzmem i w efekcie nadaje się mu nacechowanie wyłącznie negatywne. Gdy wziąć jednak pod uwagę, że na przykład prawo ochrony słabszych (pracy, konsumenckie itp.) jest z założenia krytyczne wobec zorganizowanych struktur władzy (*established power structures*) oraz roli polityków i biznesu (elit) w popieraniu tych struktur<sup>6</sup>, zauważy się także, że niektórzy krytykę obecnego porządku gospodarczo-społecznego często delegitymizują, posługując się populizmem jak inwektywą. Populizm nie musi mieć jednak cech pejoratywnych; oznaczać może jedynie «popieranie lub lansowanie idei, zamierzeń, głównie politycznych i ekonomicznych, zgodnych z oczekiwaniami większości społeczeństwa w celu uzyskania jego poparcia i zdobycia wpływów lub władzy». Tak rozumiany populizm zdaje się być powiązany z ochroną słabszych, z redystrybucją dóbr w społeczeństwie i z równością społeczną<sup>7</sup>. Dotyka zatem istotnych wartości realizowanych przez prawo i dlatego zasadne jest prowadzenie naukowej jego analizy także w tej perspektywie. Oczywistym jest też to, że populizm w wersji realizowanej dziś w wielu państwach stanowi zagrożenie dla demokracji, rządów prawa oraz słusznym praw mniejszości.

**Czym jest zatem dzisiaj w świecie zachodnim populizm?** Na to pytanie, przyjmując różne podejścia badawcze, próbują odpowiedzieć liczni socjologowie, politolodzy, historycy itp. Przykładowo, dla ekonomistów populizm to składanie obietnic bez pokrycia, w oparciu o proste opisy skomplikowanej rzeczywistości gospodarczej, a następnie prowadzenie krótkowzrocznej polityki makroekonomicznej, która idzie w parze z rozbudzaniem postaw roszczeniowych „ludu”<sup>8</sup>. Populizm badano też na przykładach z różnych państw, w których obowiązują różne systemy społeczne i gospodarcze, w różnych uwarunkowaniach historycznych i kulturowych. Mimo to, w naukach społecznych nie ma wypracowanej jednej,

<sup>4</sup> Bernard Badie, Dominique Vidal, *Le retour des populismes. L'état du monde 2019*, La Decouverte 2018; Paula Biglieri, Luciana Cadahia, *Seven Essays on Populism. For a Renewed Theoretical Perspective*, Polity 2021, s. 1. Dla niektórych zaskoczenie był wzrost znaczenia populizmu w krajach uważanych za stabilne demokracje Gerald L. Neuman, *Populist Threats to the International Human Rights System* in Gerald L. Neuman ed., *Human Rights in a Time of Populism. Challenges and Responses*, CUP 2020, p. 1.

<sup>5</sup> Ivan Krastev, *The Age of Populism: Reflections on the Self-enmity of Democracy*, *European View* 2011 (10) 1, p. 11-16.

<sup>6</sup> Alan Bogg, Mark Freedland, *Labour Law in the Age of Populism: Towards Sustainable Democratic Engagement*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2018-15, p. 3.

<sup>7</sup> On 'redistributive populism; which is a form of left-wing populism, which unites 'the people' around the central goal of resource redistribution Kennedy, M., Tilly, C. and Gaston, M. 1990. *Transformative Populism and the Development of a Community of Color*, in J.M Kling, P.S. Posner eds., *Dilemmas of Activism: Class, Community, and the Politics of Local Mobilization*. Temple University Press 302-323, p. 306.

<sup>8</sup> Manuel Funke, Moritz Schularick, Christoph Trebesch, *Populist leader and economy*, 2020 Kiel Working Paper no 2169, p. 6; Rudiger Dombusch, Sebastian Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press 1991.

wyczerpującej i powszechnie przyjętej definicji populizmu<sup>9</sup>. Wydaje się, że najbardziej rozpowszechnione jest rozumienie populizmu zaproponowane przez Casa Mudde. W jego opinii „populizm jest ideologią o cienkim rdzeniu, która przedstawia społeczeństwo jako podzielone na dwie jednolite i zantagonizowane ze sobą grupy: „czysty lud” oraz „skorumpowaną elitę”. Zgodnie z tym poglądem polityka powinna stanowić wyraz woli ludu (*“populism as a thin-centered ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic camps, “the pure people” versus “the corrupt elite,” and which argues that politics should be an expression of the volonté generale (general will) of the people”*)<sup>10</sup>. Zaletami powyższej definicji jest jej precyzyjność oraz łatwość operacjonalizacji. Przyjęcie, że populizm jest „ideologią o cienkim rdzeniu” odróżnia go od innych ideologii, które starają się w bardziej kompleksowy sposób odpowiedzieć na zasadnicze pytania życia społecznego (liberalizm, socjalizm, komunizm itp.). Z tego właśnie powodu istnieją przykłady tak populizmu lewicowego, jak i prawicowego. Brak zasadniczego rdzenia w populizmie zwiększa bowiem możliwości adaptacyjne populistycznych ruchów i liderów, dla których inne, bardziej komplementarne ideologię stanowią zawsze jedynie tzw. *host ideologies*<sup>11</sup>. Cass Mudde zaproponował też podział na populizm wykluczający i inkluzywny (*exclusionary and inclusionary populism*)<sup>12</sup>. Materialny (obok politycznego i symbolicznego wymiaru) aspekt populizmu wykluczającego polega na akcentowaniu, że dystrybucja dóbr w społeczeństwie powinna być ograniczana do podmiotów zaliczanych do kategorii „ludu”. W populizmie inkluzywnym przeciwnie, twierdzi się, że pojęcie „ludu” – odbiorcy dóbr – powinno być możliwie szerokie i to właśnie w tym przypadku sytuacja społeczno-ekonomiczna jednostki jest istotnym elementem w procesie zaliczania jej do kategorii „ludu”. W przypadku populizmu ekskluzywnego (przynajmniej w odniesieniu do państw Europy Zachodniej) przypisanie jednostki do „ludu” odbywa się głównie przez kategorie kultury (język, narodowość itp.).

Niektórzy uważają jednak, że populizm jest bardziej dyskursem niż ideologią. Ernesto Laclau podkreślał na przykład, że „ruch nie jest populistyczny ze względu na to, że w swo-

<sup>9</sup> O dwóch najbardziej powszechnych podejściach (the ideational and the strategic approach) zob. Pierre Ostiguy, Francisco Panizza, Benjamin Moffitt, *Introduction* in Pierre Ostiguy, Francisco Panizza, Benjamin Moffitt eds., *Populism in Global Perspective: A Performative and Discursive Approach*, Routledge 2021, p. 2. Także Cas Mudde, *Populism: An Ideational Approach* in Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. eds., *The Oxford Handbook of Populism*, OUP 2017, p. 29ff; Kurt Weyland, *Populism: A Political-Strategic Approach* in in Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. eds., *The Oxford Handbook of Populism*, OUP 2017, p. 48ff. Inni wyróżniają trzy główne podejścia (Laclau's approach, political/strategic and ideational approach) Carlos de la Torre ed., *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge 2019, p. 31.

<sup>10</sup> Cas Mudde, Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism. A Very Short Introduction*, OUP 2017, s. 6.

<sup>11</sup> Cristóbal Rovira Kaltwasser, Lisa Zanotti, *Populism and the welfare state* in Bent Greve ed. *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*, EE 2021, p. 42; Nicole Loew, Thorsten Faas, *Between Thin- and Host-ideologies: How Populist Attitudes Interact with Policy Preferences in Shaping Voting Behaviour*, Representation 2019, 55 (4), 493-511.

<sup>12</sup> Cas Mudde, Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*, Government and Opposition (2013), 48(2), 147-174. See also Cristóbal Rovira Kaltwasser, Lisa Zanotti, *Populism and the welfare state* in Bent Greve ed. *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*, EE 2021, p. 41 ff.; Cedric M. Koch, *Varieties of populism and the challenges to Global Constitutionalism: Dangers, promises and implications*, Global Constitutionalism 2020, p. 9.



jej polityce, czy ideologii zawiera populistyczne treści, ale ponieważ wyraża partykularną logikę artykulacji tych treści – jakiegokolwiek by one nie były”<sup>13</sup>. Podstawowe elementy konstrukcyjne populizmu, jak „lud” czy „elita” stają się w tym ujęciu jedynie „pustymi znaczącymi” (*empty signifiers, floating signifiers*), których treść może się zmieniać w zależności od kontekstu<sup>14</sup>. Dalej idzie Kurt Weyland, twierdząc, że populizm to tylko „polityczna strategia, poprzez którą przywódca dąży, bądź wykonuje władzę w oparciu o bezpośrednio, niezapośredniczone oraz niezinstytucjonalizowane wsparcie ze strony niezorganizowanych mas”<sup>15</sup>.

## 2. Podstawowe założenie co do rozumienia populizmu

Trudno jest nawet zreferować pozostałe sposoby rozumienia populizmu we współczesnej nauce, ale uczestnicy konferencji powinni przyjąć wspólne dla wszystkich pewne założenia podstawowe. **W oparciu o trzy opisane wyżej i najbardziej nam odpowiadające sposoby rozumienia populizmu zakładamy wstępnie, że najważniejszą jego cechą jest antyelitaryzm, antypluralizm i przeciwstawienia prawego ludu złym elitom.** Idealizowany lud jest więc postrzegany jako jedyne uprawnione źródło władzy politycznej, stoi w opozycji do skorumpowanej elity, którą mogą być politycy, urzędnicy, liderzy biznesu, intelektualiści, przedstawiciele związków zawodowych, międzynarodowe korporacje lub jakkolwiek inna dominująca grupa naruszająca żywotne interesy ludu. Populizm zakłada więc, że instytucje demokratyczne zostały przejęte przez elity i stanowią barierę dla bezpośredniego wyrażania woli politycznej przez lud. Nie mamy ambicji budowania nowej koncepcji populizmu dla nauk prawnych (*operative legal concept*<sup>16</sup>), bardziej zależy nam na obserwacji działań populistów i ich refleksji nad znaczeniem dla systemu prawa oraz praw i interesów jednostki.

## 3. Cele naukowe konferencji i płaszczyzny badań

Celem naukowym konferencji będzie **wyjaśnienie związków populizmu z prawem, w szczególności zbadanie twierdzenia, że wzrost znaczenia populizmu bezpośrednio wpłynął (pozytywnie albo negatywnie) na system prawa oraz sytuację prawną jednostki i jej interesy.** Prezentowane podczas konferencji referaty nie powinny ograniczać się do jedynie jednego kraju (Polski). Referenci zaproszeni są do prezentowania tez opartych na badaniach dotyczących co najmniej dwóch państw.

Związek populizmu z prawem będzie rozpatrywany na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, interesuje nas faza ubiegania się przez populistów o władzę polityczną. Po drugie,

<sup>13</sup> E. Laclau, *Populism: What's in a Name?* in F. Panizza ed., *Populism and the mirror of democracy*, Verso 2005, p. 33; Pierre Ostiguy, Francisco Panizza, and Benjamin Moffitt, *Introduction* in Pierre Ostiguy, Francisco Panizza, Benjamin Moffitt eds., *Populism in Global Perspective: A Performative and Discursive Approach*, Routledge 2021, p. 2.

<sup>14</sup> Taggart pisze o 'the chameleonic nature of populism' Paul Taggart, *Populism*, Open University Press 2000, p. 59.

<sup>15</sup> Kurt Weyland, *Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics*, *Comparative Politics* 34, no. 1 (2001), p. 14.

<sup>16</sup> Gerald L. Neuman, *Populist Threats to the International Human Rights System* in Gerald L. Neuman ed., *Human Rights in a Time of Populism. Challenges and Responses*, CUP 2020, p. 4.

okres sprawowania przez nich rządów. Po trzecie, będziemy analizować konsekwencje rządów populistów.

Jeśli chodzi o pierwszą płaszczyznę, to przyjmujemy wstępnie, że nieefektywna polityka prawa oraz nieadekwatne rozwiązania regulacyjne w określonych dziedzinach wpływają na popularność populistów. Z kolei spójna i skuteczna polityka (np. socjalna, podatkowa, kryminalna itp.) państwa może zapewnić zrównoważony rozwój społeczny, a tym samym do pewnego stopnia zabezpieczyć społeczeństwo przed demagogiczną retoryką, utrudniając populistom przejęcie władzy. Jeśli bowiem „lud” (łac. *populus*) jest zadowolony ze swojego położenia, to zapewne pozostanie obojętny na uproszczone wizje ładu politycznego, gospodarczego i społecznego, jakie zazwyczaj proponują populistyczni politycy. Przykładowo w Europie zauważono już, że „wyższy poziom dochodu do dyspozycji, stopa zatrudnienia, wydatki na świadczenia społeczne i PKB wiążą się z mniejszym odsetkiem głosów oddanych na populistów na szczeblu regionalnym. Spadek dostępnego dochodu wiąże się ze wzrostem poparcia dla partii populistycznych”<sup>17</sup>.

Jeśli chodzi o drugą płaszczyznę tj. sprawowania władzy przez populistów, to w tym przypadku będziemy poszukiwać konkretnych przykładów wszelkich zmian oraz reform dokonywanych pod szyldem (banerem) populizmu, które miały na celu zabezpieczenie praw i interesów ludu.

Jeśli chodzi o trzecią płaszczyznę, tj. następstw rządów populistów, poszukujemy dowodów na to, że populistom – którzy byli u władzy – udało się rozwiązać którykolwiek ze zidentyfikowanych przez siebie wad systemu społecznego, gospodarczego, politycznego lub prawnego.

### **Problemy szczegółowe, do analizy których zaproszeni są referenci, są następujące.**

Po pierwsze, co wskazuje na to, że dany polityk lub lider jest uważany za populistę? Po drugie, czy populiści po dojściu do władzy rzeczywiście chcą rozwiązać konkretne problemy „ludu”, tj. wszystkich pokrzywdzonych przez elity? Po trzecie, w jaki sposób zamierzają to zrobić? Po czwarte, jak zidentyfikować związek między wprowadzаныmi przez populistów reformami (zmianami) a głoszonymi przez nich hasłami. Innymi słowy, czy istnieje coś takiego jak „program populistyczny”? Po piąte, czy populiści są skuteczni w realizacji głoszonych haseł? Po szóste, czy programy populistów oraz prowadzone przez nich działania wiążą się z konceptualizacją i implementacją jakiegoś nowego modelu stosunków gospodarczo-społecznych, który to model mógłby zostać potraktowany jako alternatywa dla obowiązującego obecnie modelu liberalnej gospodarki rynkowej.

## **3.1. Identyfikacja populistów**

<sup>17</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on Populism and fundamental rights – suburban and rural areas (own-initiative opinion) EESC 2019/02189, OJ C 97, 24.3.2020, 4.2; Sergei Guriev, Elias Papaioannou, *The Political Economy of Populism*, 2020 CEPR Discussion Papers 14433, p. 50.

**Pierwsze pytanie badawcze** formułujemy w następujący sposób: **jakie okoliczności potwierdzają, że konkretni liderzy partii politycznych, premierzy, ministrowie lub inni uczestnicy życia publicznego są populistami?** Chodzi zatem o wskazanie ich wypowiedzi publicznych, prezentowanych polityk w trakcie sprawowania władzy a przede wszystkim realizowanych konkretnych działań (np. uchwalone ustawy, przedłożone projekty ustaw), które opierają się na antyelitaryzmie i przeciwstawienie prawego ludu złym elitom.

Stosując przyjęte wyżej rozumienie populizmu, można wstępnie przyjąć, że populistycznym politykiem (liderem) jest ten, kto za centralny punkt swojego programu przyjmuje podział społeczeństwa na dwie grupy; lud oraz elity i twierdzi, że jest jedynym reprezentantem ludu, z którym utrzymuje bezpośredni kontakt, bez potrzeby angażowania pośredników czy pośrednich form komunikacji. Przy takim założeniu, 2018 r. to rok wyjątkowy, ponieważ aż w szesnastu państwach rządzili politycy populistyczni lub ich partie; Boyko Borisov w Bułgarii, Benjamin Netanyahu w Izraelu, Liga/M5S we Włoszech, Rodrigo Duterte na Filipinach, Recep Erdogan w Turcji, Robert Fico na Słowacji, Nicolas Maduro w Wenezueli, Narendra Modi w Indiach, Evo Morales w Boliwii, Jacob Zuma w RPA, Andreas Manuel Lopez Obrador w Meksyku, Viktor Orban na Węgrzech, rząd PiS w Polsce, Donald Trump w USA, Alexis Tsipras w Grecji i Joko Widodo w Indonezji<sup>18</sup>.

W procesie identyfikacji populistów będziemy brali pod uwagę nie tylko tych, którzy rządy sprawowali samodzielnie, ale także w koalicji z innymi ugrupowaniami i tym samym mieli realne możliwości rozwiązywania problemów ludu. Postulaty i programy liderów i ruchów populistycznych, którzy pozostają poza strukturami władzy mogą wskazywać na kolejne pośrednie związki populizmu z prawem. Przykłady niektórych państw skandynawskich wskazują bowiem na wpływ populistów na przebieg debaty publicznej, a nawet na działania rządów niepopulistycznych, które na przykład w obawie przed utratą władzy, realizują niektóre postulaty populistów.

### 3.2. Wprowadzanie w życie haseł populistycznych

Po zidentyfikowaniu populistów, skupimy się na odpowiedzi na **drugie pytanie badawcze: czy populisci po dojściu do władzy rzeczywiście chcą rozwiązać problemy „ludu”, tj. wszystkich pokrzywdzonych przez elity?**

Tak sformułowane pytanie inspirowane jest przede wszystkim przykładem greckim. Rządy SYRIZY w Grecji w latach 2015-2019 potwierdzają skądinąd oczywistą obserwację, że składanie w kampanii wyborczej obietnic jest zawsze łatwiejsze niż ich realizacja już po zdobyciu władzy. SYRIZA – typowa lewicowa partia populistyczna – wygrała wybory parlamentarne i współtworzyła przez cztery lata grecki rząd. SYRIZA szła po władzę po to, aby

<sup>18</sup> Manuel Funke, Moritz Schularick, Christoph Trebesch, *Populist leader and economy*, 2020 Kiel Working Paper no 2169, p. 7, 13.

położyć kres polityce oszczędnościowej pod dyktando „Trojki” (memoranda z 2010 i 2012 r.), korupcji i neoliberalizmowi. W lipcu 2015 r. wygrała ogólnokrajowe referendum, w którym 63% głosujących poparło pomysł odrzucenia porozumienia z kredytodawcami Grecji. Po referendum premier Alexander Tsipiras zmienił jednak całkowicie kurs swojej polityki. Koalicja rządowa odrzuciła wyniki referendum i zawarła porozumienie z Trojką, wprowadzając radykalne reformy. W późniejszym okresie, mimo podejmowanych prób poprawy sytuacji ekonomicznej „ludu”, rząd kontynuował zalecaną przez UE, EBC i MFW politykę oszczędnościową. SYRIZA szybko skapitulowała przed pożyczkodawcami Grecji, zaakceptowała „kontekst oszczędnościowy” (*“austerity context”*) swojego kraju, uznała dyscyplinę fiskalną oraz neoliberalne reformy jako niezbędne narzędzia zarządzania państwem<sup>19</sup>. Ochrona ludu pozostała oczywiście hasłem obecnym w retoryce oraz niektórych mniej istotnych programach społecznych rządu, ale dojście do władzy doprowadziło to tego, że program partii populistycznej w konfrontacji z rzeczywistością zmienił się diametralnie.

**Jeśli populiści mają zamiar rozwiązać rzeczywiste problemy „ludu”, to interesujące będzie ustalenia, w jaki sposób zamierzają to zrobić?** Jest to **trzecie pytanie badawcze**. Zastanawia nas bowiem to, w jaki sposób rządy populistów przyczyniają się do na przykład zwiększenia inwestycji, stworzenia nowych miejsc pracy, podniesienia wynagrodzeń itp., skoro ich program (w szczególności populistów prawniczych) kwestionuje „te same czynniki, na których opierał się niedawny wzrost gospodarczy, tj. otwarte rynki, migracja, integracja gospodarcza i globalizacja”<sup>20</sup>.

Oczywiście, przykład grecki jest szczególny, ale pytanie o działania populistów po przejęciu władzy pozwoli określić, czy populiści traktują hasła obrony „ludu” jako narzędzia zdobywania poparcia społecznego. W takim układzie potrzeby „ludu” są wypadkową rachunków politycznych. Rządzący lub aspirujący do tej roli korzystają z haseł populistycznych, gdy im się to opłaca, a po dojściu do władzy realizują głównie te polityki, które zapewniają im utrzymanie się u władzy.

Następnie przejdziemy do **czwartego pytania badawczego, które polega na ustaleniu związku między wprowadzanymi reformami (zmianami) a głoszonymi przez populistów hasłami**. Populista u władzy wprowadza bowiem w życie tak populistyczne, jak i niepopulistyczne zmiany. W tym miejscu chodzi więc nam o pokazanie przyczynowo-skutkowego powiązania pomiędzy głoszonymi np. podczas kampanii wyborczej, czy w debacie publicznej poglądami a konkretnymi działaniami populistów. Przykładowo, punktem wyjścia dla wielce kontrowersyjnych zmian w systemie sądowniczym w Polsce jest jasno wyartukułowany pogląd partii rządzącej, że zewnętrznym zagrożeniem dla narodu uznaje

<sup>19</sup> Grigoris Markou, *Populism in Government: The Case of SYRIZA (2015–2019)* in Pierre Ostiguy, Francisco Panizza, Benjamin Moffitt eds., *Populism in Global Perspective: A Performative and Discursive Approach*, Routledge 2021, p. 192.

<sup>20</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee on Populism and fundamental rights – suburban and rural areas (own-initiative opinion) EESC 2019/02189, OJ C 97, 24.3.2020, point 4.4.

się jego elity, w szczególności te związane rodzinnie lub środowiskowo z poprzednim komunistycznym systemem władzy. W opinii Prawa i Sprawiedliwości, to sądownictwo „stało się bardzo znaczącą, a wręcz może podstawową, opoką systemu postkomunizmu i późnego postkomunizmu”<sup>21</sup>. Zamierzamy przedstawić kolejne przykłady, także z innych państw, poszukując bezpośredniego powiązania działań populistów z głoszonymi przez nich populistycznymi sloganami. Pozwoli nam to wskazać przykłady i określić czym są „programy” lub „reformy populistyczne”. To co w jednym kraju jest przez jego obywateli uznawane jako „przekupywanie” wyborców, demagogia i właśnie „czysty populizm” w innym może być bowiem traktowane jako postępową reformą społeczną, gospodarczą lub polityczną.

Badano już wpływ rządów populistów na gospodarkę<sup>22</sup>. Jeszcze więcej uwagi poświęcono zagrożeniom rządów populistycznych dla liberalnych demokracji<sup>23</sup>. Wiemy już też, że populizm wpływa bezpośrednio lub pośrednio na kształt różnych gałęzi prawa, w pierwszej kolejności prawa konstytucyjnego, praw człowieka itp.<sup>24</sup> Mniej uwagi poświęcono natomiast identyfikacji i analizie konkretnych przykładów działań populistów w obronie interesów ludzi pracy, w dziedzinie polityki kryminalnej, podatkowej itp. Dlatego właśnie interesuje nas odpowiedź na pytanie, **czy populiści są skuteczni w realizacji głoszonych haseł** (np. sprawiedliwej redystrybucji dóbr, zmniejszania nierówności, ochrony pracowników, przedsiębiorców, itp.). Zasadniczy problem w odpowiedzi na to pytanie, polega przede wszystkim na tym, że nie tak wielu utrzymało się u władzy na tyle długo, aby mieć szansę realizacji głoszonych postulatów, a my wystarczająco czasu na ocenę ich działań. Referenci są zaproszeni do przedstawienia bezpośrednich lub pośrednich skutków rządów populistów na system prawa oraz sytuację prawną jednostki.

**Ostatnim pytaniem badawczym jest ustalenie, czy programy populistów oraz prowadzone przez nich działania wiążą się z konceptualizacją i implementacją jakiegoś nowego modelu stosunków gospodarczo-społecznych, który to model mógłby zostać potraktowany jako alternatywa do obowiązującego obecnie modelu liberalnej gospodarki rynkowej**<sup>25</sup>. Miałoby to oczywiście wpływ także na system prawny.

Mamy nadzieję, że konferencja przyczyni się do pogłębienia naukowego poznania populizmu i określenia jego wpływu na system prawny, w tym na prawa i interesy jednostki.

<sup>21</sup> Program Prawa i Sprawiedliwości (2019), <http://pis.org.pl/dokumenty?page=2>, p. 36.

<sup>22</sup> Luis de Sousa, Daniel Fernandades, Florian Weiler, *Is populism bad for business?: assessing the reputational effect of populist incumbents*, Swiss political science review, 2020, OnlineFirst; Manuel Funke, Moritz Schularick, Christoph Trebesch, *Populist leader and economy*, 2020 Kiel Working Paper no 2169.

<sup>23</sup> Kurt Weyland, *Populism's Threat to Democracy: Comparative Lessons for the United States*, Perspectives on Politics 2020 18(2), 389-406. Stefan Rummens, *Populism as a Threat to Liberal Democracy* in Cristóbal Rovira Kaltwasser et al. eds., *The Oxford Handbook of Populism*, OUP 2017; Cristóbal Rovira Kaltwasser, *The ambivalence of populism: threat and corrective for democracy*, Democratization 2012, 19:2, 184-208.

<sup>24</sup> Fruzsina Gárdos-Orosz, Zoltán Szente eds., *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*, Routledge 2021; Gerald L. Neumann ed., *Human Rights in a Time of Populism. Challenges and Responses*, CUP 2020.

<sup>25</sup> Mitchell Orenstein, Bojan Bugarcic, *Work, Family, Fatherland: The Political Economy of Populism in Central and Eastern Europe*, LEQS Paper No. 163/2020, p. 6; Mark Tushnet *Varieties of populism*, German Law Journal (2019), 20, p. 387.

**dr Krzysztof J. Kaleta**

Katedra Filozofii Prawa i Nauki o Państwie

## **Populizm konstytucyjny a realizacja zasady suwerenności ludu w praktyce konstytucyjnej**

### **Abstrakt**

Przedmiotem wystąpienia będzie zagadnienie tzw. populizmu konstytucyjnego. Jest to zagadnienie niezwykle ważne dla zrozumienia zarówno istoty samego populizmu jako zjawiska społecznego, jak i jego wpływu na system prawny, w szczególności na jego fundament jaki stanowi zasada konstytucjonalizmu.

Jedną z dystyngtywnych cech ruchów społeczno-politycznych charakteryzowanych jako populistyczne jest deklarowanie przez nie silnego przywiązanie do zasady suwerenności ludu. Jak zaznaczono w ogłoszeniu konferencji, wspólnym rdzeniem ideologii populistycznych o różnych zabarwieniach politycznych czy ekonomicznych jest przeciwstawienie interesów ludu oraz elit, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że prawo powinno stanowić wyraz woli ludu. Hasłom populistycznym towarzyszy także postulat zredukowania dystansu między obywatelami a instytucjami konstytucyjnymi przy jednoczesnym sceptycyzmie wobec udziału ekspertów (prawników) w kształtowaniu polityk publicznych (P. Blokker). W konsekwencji, jednym z najważniejszych deklarowanych przez ruchy populistyczne celów politycznych jest przywrócenie obywatelom w systemie władzy należnej im, a rzekomo zawłaszczonej przez elity, pozycji suwerena politycznego.

Proponowane wystąpienie odnosić się będzie zatem do trzeciej wskazanej w ogłoszeniu płaszczyzny a zatem analizy konsekwencji rządów populistycznych. Celem wystąpienia będzie odpowiedź na pytanie czy ruchom populistycznym wraz z objęciem władzy udało się pogłębić demokratyczną partycypację obywateli w polityce konstytucyjnej czy też przeciwnie, rządy populistyczne mimo demokratycznej retoryki w istocie zwiększają poziom ekskluzji politycznej obywateli. Innym słowy czy konstytucjonalizm populistyczny sformułował realną odpowiedź na kryzys demokratycznej legitymizacji władzy, jaki niezależnie od haseł populistycznych, szeroko rozpoznaje się w dyskursie nauk społecznych.

Z jednej strony założyć należy, że wszelkiego rodzaju instytucje demokracji bezpośredniej jak np. referenda mogą stać się dogodnym instrumentem realizacji populistycznej „polityki bezpośredniości”, być prezentowane jako bezpośredni głos suwerena. Z drugiej jednak należy dostrzec zróżnicowany stosunek ruchów populistycznych do mechanizmów

demokracji bezpośredniej. Podczas gdy latynoamerykańskie ruchy populistyczne chętnie sięgają do instrumentów demokracji bezpośredniej, europejscy populiści zdecydowanie bardziej preferują formy demokracji pośredniej jako środki aktywności politycznej.

W ramach wystąpienia chciałbym postawić tezę, że szeroko rozumiane ruchy populistyczne, choć nominalnie afirmują zasadę suwerenności ludu to jednak w praktyce podejmowane przez nie działania naruszają kluczowe dla zasady suwerenności ludu wartości takie jak równość, pluralizm czy inkluzywność procesu politycznego, te zaś odgrywają szczególne rolę w dyskursie konstytucyjnym. Przykładowo, animowany przez populistów proces stanowienia lub zmiany konstytucji niczym nie odbiega od schematu tworzenia prawa na poziomie ustawowym, jest zatem najczęściej odgórny i niedyskursywny. Samo zaś odwołanie do referendum czy instytucji konstytuanta służy bardziej ominięciu mechanizmów współdziałania lub kontroli ze strony instytucji stojących na straży rządów prawa w ramach obowiązującego ładu konstytucyjnego (D. Landau). Wynika to ze specyficznego, nierefleksyjnego sposobu rozumienia zasady suwerenności ludu w dyskursie populistycznym. Lud oraz jego tożsamość (ergo także tożsamość konstytucyjna) postrzegane są jako byty homogeniczne, w pełni zdeterminowane przez czynniki pozapolityczne. W ten sposób aktywny lud zostaje wyparty przez abstrakcyjne pojęcie jedności narodowej, „milczącą większość” reprezentowaną najczęściej przez populistyczny ruch lub jego lidera (C. Mudde). W ten sposób deklarowanej obietnicy przywrócenia instytucji konstytucyjnych obywatelom populizm zdecydowanie nie realizuje, a często dystans ten wręcz pogłębia.

Formułowane w wystąpieniu argumenty odwoływać się będą do różnych doświadczeń konstytucyjnych ostatnich dekad identyfikowanych w piśmiennictwie jako noszące znamiona populistycznych praktyk konstytucyjnych, zarówno polskich (np. dyskusje wokół niedoszłej do skutku inicjatywy Prezydenta RP o przeprowadzeniu referendum konsultacyjnego w sprawach konstytucyjnych), jak i zagranicznych, w tym tak europejskich (proces zmiany konstytucji na Węgrzech) jak i pozaeuropejskich (praktyka zwoływania konstytucyjnych zgromadzeń ludowych w Ameryce Łacińskiej).

**dr Marcin Stębelki**

Katedra Prawa Konstytucyjnego WPIA UW

## Po co populistom konstytucja?

### Abstrakt

Postrzeganie Konstytucji, jako szczególnego aktu prawnego, mającego podstawowe znaczenie dla identyfikacji konkretnego systemu ustrojowego i jego głównych założeń, w tym także statusu jednostki oraz jej relacji z podmiotami władzy publicznej, zdaje się stanowić jeden z dogmatów współczesnego myślenia o państwie i prawie. Stwierdzenie, że konstytucja stanowi „prawa podstawowe dla państwa” – jak określa ją Preambuła – wydaje się zrozumiałe nie tylko dla badaczy i praktyków, ale dla wszystkich jej adresatów. Liczne funkcje konstytucji wyróżniane w doktrynie wskazują, że jest ona nie tylko najwyższym prawem, ale równocześnie wyznacza kierunki rozwoju państwa, a także pełni istotną rolę integrującą określoną wspólnotę wokół wartości objętych ochroną. Populizm opierający się na stałym konfrontowaniu „prawego ludu” ze „złymi elitami” (*pure people vs. corrupt elite*), a więc wyrażający się antyelitaryzmem i antypluralizmem stanowi poważne wyzwanie dla podstawowych założeń demokracji konstytucyjnej. Szeroki i wieloaspektowy namysł nad tym, co stanowi o istocie tzw. konstytucjonalizmu populistycznego (*populist constitutionalism* – por. P. Blokker, Z. Sente, B. Bugaric) prowadzi do wniosku, że jedynym z jego podstawowych cech jest odrzucenie dotychczasowego rozumienia zasady państwa prawnego (*rule of law*), która przewiduje ograniczenie władzy politycznej przez prawo, przede wszystkim konstytucję, a także dążenie – w różny sposób – do ograniczania praw i wolności jednostki (*fundamental rights*), szczególnie ograniczania praw mniejszości (*minority rights*). Populizm w niejako naturalny sposób konfrontuje się tym, co stanowi ugruntowane rozumienie zasady konstytucjonalizmu. W efekcie może prowadzić do jej całkowitego odrzucenia, skutkującego wprowadzeniem systemu autorytarnego, względnie powstania alternatywnego modelu państwa i prawa określanego mianem konstytucjonalizmu nieliberalnego (*illiberal constitutionalism* – por. M. Tuschnet). Na poziomie stosowania konstytucji wskazuje się często, że jest ona wykorzystywana przede wszystkim jako instrument do realizacji celów formułowanych przez większość polityczną wcielającą w życie hasła populistyczne. Proces ten może polegać na reinterpretacji dotychczasowych pojęć, ich wybiórczym odczytywaniu wyrwanym z kontekstu, w jakim zostały umieszczone czy też stosowaniu takich metod wykładni (najczęściej wyłącznie językowej), które pozwolą uzasadnić podejmowanie konkretnych działań politycznych. Podkreśla się, że populizm najczęściej postępuje się zastanymi



---

mechanizmami prawnymi oraz instytucjami i „używa” ich do nowych celów i stopniowej dekonstrukcji dotychczasowego modelu konstytucyjnego (tzw. *abusive constitutionalism* – por. D. Landau).

Praktyka rządów większości politycznej określanej powszechnie mianem populistycznej każe na nowo postawić pytanie o rolę konstytucji i jej znaczenie prawne. Skoro bowiem populiści kontestują założenia konstytucjonalizmu i wyrażają rozczarowanie obowiązującą konstytucją (por. konferencja „*Konstytucja dla obywateli nie dla elit?*”, Gdańsk 25.08.2017 r.), to czy możemy ją w dalszym ciągu postrzegać jako podstawę systemu prawnego i akt integrujący wspólnotę wokół pewnych zasad i wartości? Zagadnienie, które sprowadzić można do pytania - po co populistom konstytucja - chciałbym rozpatrywać nawiązując do przykładu reformy konstytucyjnej przeprowadzonej na Węgrzech (2011-2012) oraz polskiej praktyki ustrojowej lat 2015-2021 charakteryzującej się odejściem od ugruntowanego znaczenia pojęć konstytucyjnych bez formalnej zmiany Konstytucji. Na tym tle szczególnie ważne wydają się dwie kwestie. Po pierwsze, czy redefiniowanie dotychczasowych założeń systemu demokracji konstytucyjnej musi być tak kategorycznie identyfikowane z destrukcją państwa i roli konstytucji czy może istnieją takie obszary, w których możliwe jest przyjęcie nowej optyki rozumienia pewnych zagadnień? Po drugie, jakie będą skutki doświadczeń „rządów populistycznych” dla przyszłego sposobu interpretacji i stosowania konstytucji? Czy można będzie niejako „wrócić” do wcześniejszego *status quo* czy też obwieścić należy swoisty „koniec konstytucji?

## **Konstytucjonalizm w walce z autorytaryzmem.**

### **I. Diagnoza**

1. Już w 1803 r. w Stanach Zjednoczonych od wydania precedensowego orzeczenia w sprawie *Marbury v. Madison* sądy amerykańskie zaczęły badać zgodność obowiązującego prawa z Konstytucją. Amerykański precedens sprzed ponad 200 lat, w drugiej połowie XX w. stał się standardem w demokratycznych państwach prawnych. W poszczególnych państwach demokratycznych w różny sposób została zinstytucjonalizowana kontrola konstytucyjności prawa. Wszędzie chodzi o to, aby tworzone przez władzę ustawodawczą normy respektowały konstytucyjne rozwiązania ustrojowe i obywatelskie prawa podstawowe. Preambuła Konstytucji RP mówi o czterech megawartościach będących podstawą wszystkich zasad konstytucyjnych, które podlegają potem uszczegółowieniu i rozwinięciu w przepisach Konstytucji. Należą do nich: prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno – w sensie harmonii. Poddają one cały system prawa systemowej aksjologizacji. Zasady konstytucyjne oparte na społecznie akceptowanych wartościach nie są jednak proste w stosowaniu ze względu na swoją wieloznaczność i niemożliwość stworzenia z nich powszechnie akceptowanego zbioru w określonej hierarchii. Ścierają się tu różne poglądy wychodzące z określonych przesłanek filozoficznych, etycznych, religijnych. Zresztą w rzeczywistości społeczno gospodarczej i politycznej mamy zawsze kłopoty z uzyskaniem wspólnej interpretacji, nie mówiąc już o *consensusie* na temat różnych pojęć. Poszczególne wartości, które mają realizować zasady konstytucyjne, nie tylko się uzupełniają i wspierają, ale w praktycznym działaniu mogą wchodzić ze sobą w kolizje, czy nawet konflikty. Mogą powstawać różne napięcia między wartościami związanymi z liberalizmem (wolnościami) a wartościami demokratycznymi (wspólnotowymi, równościowymi), indywidualizmem a solidaryzmem, równością a zróżnicowaniem ludzi, realizacją dóbr jednostkowych a realizacją dóbr kolektywnych, efektywnością ekonomiczno-rynkową a sprawiedliwością społeczną. Stąd nie są wystarczające przy stosowaniu prawa tylko metody pozytywizmu prawniczego (opartego na precyzji używanych pojęć, logice i tak zwanych topikach, standardowych rozumowaniach i argumentach prawniczych), ale trzeba też stosować dyskursywny model, w którym dokonuje się wyborów między przeciwstawnymi (w danym kontekście sytuacyjnym i prawnymi) wartościami, zgodnie z zasadą proporcjonalności (większej korzyści lub mniejszego zła) przyznając jednej z nich pierwszeństwo, albo przyjmując rozwiązanie integracyjne, czy kompromisowe (przysłowiowy „złoty środek”). Wymaga to od stosujących prawo szeroko zakrojonego dialogu (dyskursu), ale

i wsłuchiwania się w głosy opinii publicznej. Trudno często z góry przewidzieć wynik tego dialogu i odwoływania się do poglądów społeczeństwa. Konstytucja wyraża całościową wizję funkcjonowania państwa (w sensie prawnym i politologicznym), całościową wizję społeczeństwa (ład społeczny, organizacje życia wspólnoty – narodu) oraz jednostek (gwarancje ochrony prawa i wolności człowieka i obywatela). Konstytucja powinna więc pełnić funkcję porządkującą i stabilizującą, budować poczucie wzajemnego zaufania. Powinna więc chronić to co określamy jako podmiotowość społeczną nadającą właściwy bieg sprawom i integrującą wspólnotę narodową. Zasady konstytucyjne wyrażają przyjęte *communis opinio* wartości i służą ich ochronie. Słusznie wskazuje się, że te wartości są uzasadnieniem aksjologicznym prawa a jednocześnie jego legitymacją i racjonalizacją. Porządek wartości to, obok „lityra prawa”, „duch” tego prawa i kryterium jego oceny.

2. W państwie autorytarnym, czy totalitarnym nie potrzeba Konstytucji porządkującej i stabilizującej ład społeczny i budującej obywatelskie zaufanie do państwa. Lekceważy się, czy wręcz zwalcza podmiotowość społeczną przez ograniczenie wolności politycznej i wyznaczanie obywatelom roli biernej, przedmiotowej a nie podmiotowej wobec aktualnej władzy. Zamiast realizacji zasad konstytucyjnych i związanych z nimi wartości demokratyzno-liberalnych uruchamia się procesy zmierzające do centralizacji władzy ograniczając kompetencje samorządów (terytorialnych i zawodowych) a ogranicza się też lub wręcz uniemożliwia działania organizacji pozarządowych. Co więcej Rządzący walczą o poparcie wyborcze przez podżeganie mas przeciwko zwolennikom demokratycznego państwa prawnego. Podejmuje się też antyspołeczne działania odwołujące się do różnych społecznych fobii i podziałów, dawanie ujścia uczuciom nienawiści, czy zazdrości. Autorytaryzm odwołuje się więc do antywartości stanowiących przeciwieństwo wartości, na których są oparte obowiązujące zasady konstytucyjne.

Personifikacją rządzącej elity staje się charyzmatyczny Przywódca – apodyktyczny i represyjny. W ten sposób neguje się to, że autorytet władzy powinien być efektem jej kompetencji, realnych zasług, czy społecznej przydatności.

Zamiast prowadzenia obywatelskiego dyskursu zmienia się nawet ustalone znaczenia słów „nowa umowa”, by dać upust swojemu poczuciu „wyższości moralnej” i bezkarności w stosunku do zwolenników demokratycznego państwa prawnego („miękiszonów” i *imposibilistów*). Chodzi też o wyeliminowanie z konkurencji polityków o rodowodzie innym niż rządzący poprzez głoszenie, że są oni „zdrajcami” i „złodziejami”, „renegatami” oraz stwarzają zagrożenie dla narodu i całej państwowości. Zorganizowana propaganda głosi autoheroizację autokratów oraz demonizuje ich przeciwników – wiernych Konstytucji.

Stwarza się przy tym różne pozory przestrzegania zasad konstytucyjnych. Traktuje się je jako wygodne fasady, „zasłony dymne” dla działań władzy. Nad prawem ma dominować polityka służąca zdobyciu władzy a po zdobyciu jej utrzymaniu („raz zdobytej władzy nigdy nie oddamy”).

Po wygranych wyborach i objęciu władzy (większości w Sejmie, przejęciu całego Rządu i jego agend) dokonano poważnych zmian w ustawie o Prokuraturze, ustawie o Policji, przepisach o służbach specjalnych, o służbie cywilnej, prawie prasowym. W ten sposób krok po kroku metodą salomona następowało i następuje przekształcenie demokratycznego państwa prawnego, jakim w myśl Konstytucji jest Rzeczypospolita, w państwo autorytarne. Świadczą o tym także przeprowadzone w przejętych instytucjach czystki kadrowe. Rozpoczęto też fundamentalne zmiany w sądownictwie, mające na celu pełne podporządkowanie go władzy wykonawczej. Sądy i Trybunały mają być „pasem transmisyjnym” Ministra Sprawiedliwości. Wskazane działania nie tylko podważają fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego czyli trójpodział władzy, ale ograniczając niezależność sądów i niezawisłość sędziów zmierzają do likwidacji kontroli przestrzegania przez rządzących konstytucyjnych zasad. Sądy mają być – jak już była mowa – przedłużeniem władzy Ministra Sprawiedliwości a Trybunał Konstytucyjny przedłużeniem większości parlamentarnej. Co więcej, rządzący politycy zamienili się z władzą sądowniczą rolami: z kontrolowanych przypisali sobie uzurpatorsko rolę kontrolerów tego, czy poszczególne organy wiernie im służą a nie Konstytucji. W ten sposób rządzący politycy dokonali ustrojowego zamachu: przypisali sobie rolę „sędziów sędziów”, „kontrolera” mediów, organizacji pozarządowych obok wszystkich atrybutów władzy ustawodawczej i władzy.

Rządzący autokraci twierdzą, że są po prostu emanacją narodu. Tymczasem w wolnych wyborach PiS uzyskała mniej niż 40% głosów a w przeprowadzonych teraz sondażach wyborczych także uzyskuje trzydzieści parę procent poparcia. Co więcej nie dysponuje większością w Senacie RP i przegrał ostatnie wybory do samorządów terytorialnych. Twierdzenie więc przez rządzących, że tylko ich głos jest głosem suwerena, że państwo polskie to oni, jest ustrojowym kłamstwem. Zresztą wygrane wybory do Sejmu nie są jedynym mandatem demokratycznym do sprawowania władzy. O ile w przypadku władzy wykonawczej i ustawodawczej można tak twierdzić (ale tylko władzy w ramach konstytucyjnych zasad i wartości), to w przypadku władzy sądowniczej, nie mniej ważny mandat, wynika z samej Konstytucji (przyjętej przez całe społeczeństwo w wyniku ogólnonarodowego referendum). Sądy obok mandatu konstytucyjnego mają też mandat społeczny. Każdy bowiem człowiek i obywatel ma prawo do niezależnego sądu. Te dwa mandaty (konstytucyjny i społeczny) są nie mniej ważne, niż pochodzący z wyborów mandat władzy ustawodawczej i wykonawczej.

## **II. Terapia**

Autorytaryzmowi przeciwstawia się konstytucjonalizm wskazujący na konkretne wartości leżące u podstaw poszczególnych praw i wolności człowieka i obywatela, czy różnego rodzaju zasad ustrojowych (racjonalnopaństwowych), czy nawet regulacji

technicznych (proceduralno-porządkowych). Te wszystkie wartości składają się na aksjologię Konstytucji RP. Nawiązując do popularnej serii „Gwiezdných wojen” stanowi ona „jasną stronę mocy” polskiego patriotyzmu (z jego ponad tysiącletnią wiarą w zwycięstwo nawet w najtrudniejszych okolicznościach).

Przedmiotem narodowych dyskusji powinna być właśnie aksjologia konstytucyjna odarta ze specjalistycznych określeń socjologicznych, ekonomicznych, politologicznych, czy prawniczych. Żywo dyskutowana w języku dnia codziennego aksjologia powinna determinować działania prawodawcze, sposób stosowania prawa przez organy władzy publicznej, działania społeczne i zachowania jednostek. Nikt nie może naruszać wartości konstytucyjnych, a co więcej, powinien je stale chronić i realizować.

Widzimy co się stało z naszym Trybunałem Konstytucyjnym w ciągu ostatnich lat. Ciężar stosowania Konstytucji muszą więc przejąć wszyscy sędziowie przez interpretację wiążącego prawa zgodnie z odpowiednimi do konkretnej sytuacji zasadami konstytucyjnymi. Ze strony aktualnie rządzących (przede wszystkim obecnego Ministra Sprawiedliwości i jego aparatu) sędziowie muszą się jednak liczyć z możliwością wszczynania, przeciw nim, postępowań dyscyplinarnych, karnych, usuwania z urzędu sędziowskiego.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego zaczęły być wydawane przez niekonstytucyjne składy orzekające (z sędziami dublerami). To samo dotyczy nowych sędziów Sądu Najwyższego i nowych sędziów sądów powszechnych, o których powołaniu zadecydowała utworzona z naruszeniem Konstytucji Krajowa Rada Sądownictwa. Wyroki tych sędziów, zgodnie z zasadami proceduralnymi, należy uznać za „orzeczenia nieistniejące”. Ze strony rządzących nasilają się działania pomniejszające lub całkowicie negujące rolę zasad konstytucyjnych. Często po prostu wydrąża się je z treści przyjętej przez całą *communis opinio*, w tym prawników polskich i europejskich, albo poddaje nihilistycznej relatywizacji w duchu ideologii państwa stanu wyjątkowego. Trudno dokładnie przesądzić ile w tym nieuctwa współczesnej kultury (nieznajomości współczesnej kultury polskiego i światowego dorobku nauki prawa i judykatury, nieznajomości argumentacji i rozumowań prawniczych), a ile świadomego działania w duchu autorytaryzmu, czyli antywartości w stosunku do wartości demokratycznego państwa prawnego (opartych na zasadach liberalno-demokratycznych, socjalno-demokratycznych, chrześcijańsko-demokratycznych oraz patriotyczno-narodowych).

O wszystkim ostatecznie decydują ludzie, ich jakość. Ich właściwy dobór może więc zatrzymać degradację wymiaru sprawiedliwości, rozpocząć jego prawdziwą reformę zmierzającą dokładnie w odwrotnym kierunku niż ten, który forsuje obecny Minister Sprawiedliwości. Chodzi o realizację zasad konstytucyjnych i wykorzystanie dorobku polskiej i europejskiej judykatury, prawoznawstwa, filozofii i teorii prawa. Wszelkie działania pozorne, podstępne czy mające cechy działań *in fraudem legis* wobec demokratycznego

państwa prawnego i zasady trójpodziału władzy należy uznać za nieważne a ich sprawców osądzić.

W naszym kraju mamy wielu ludzi uważanych za wykształconych, mądrych, prawych; cieszących się społecznym szacunkiem. Stosując zasady konstytucyjne, które są także związane z wartościami racjonalno-państwowymi i wartościami proceduralno-organizacyjnymi są oni w stanie zrealizować konstytucyjne prawo obywateli do „dobrego rządu” w demokratycznym państwie prawnym jakim w myśl art. 2 Konstytucji jest Rzeczypospolita Polska. Mogą posługiwać się nie tylko metodami pozytywizmu prawniczego (dogmatyką prawa i związanym z nią subsumpcyjnym modelem stosowania norm) jak i dyskursywnym modelem stosowania prawa związanym z tak zwanym ważeniem wartości w ramach zasad traktowanych jako nakazy optymalizacyjne. Trzeba wtedy wybierać między przeciwstawnymi (w danym kontekście prawnym i sytuacyjnym) wartościami, zgodnie z zasadą proporcjonalności, przyznając jednej z tych wartości pierwszeństwo. Trzeba zacząć edukować młodzież i dorosłą część społeczeństwa w zakresie najważniejszych elementów kultury prawnej i politycznej. Należy jak najszybciej wprowadzić podstawowe elementy wiedzy o prawie do programów szkół i wyższych uczelni, organizować spotkania w miejscowościach w całej Polsce, stworzyć specjalne wydawnictwa popularyzujące prawo, audycje w środkach masowego przekazu, rozwinąć inne działania poświęcone kulturze konstytucyjnej i politycznej w mediach społecznościowych (Internecie).

---

dr hab. Mateusz Pilich, prof. UW

## Sędziowie i wymiar sprawiedliwości w dyskursie populistycznym

### Abstrakt

Historia reżimów kwalifikowanych jako populistyczne pozwala dowieść hipotezy, że w każdym z nich sądownictwo jest przedstawiane jako jeden z elementów struktury państwa, która w interesie ludu — rzekomo reprezentowanego przez formację rządzącą — wymaga całkowitej przebudowy i ścisłej kontroli „demokratycznej”. Charakterystyczna dla nich jest zwłaszcza narracja o potrzebie uchylecia przeszkód prawnych na drodze do realizacji „woli narodu”. Dominuje postawa nihilizmu prawnego: grupa rządząca jest legitymowana pozaprawnie, znajduje się ponad prawem i ustrojem konstytucyjnym, który swobodnie kształtuje dla maksymalizacji poparcia społecznego. W tej perspektywie konfrontacja reżimu — przynajmniej w fazie konsolidacji władzy — z korpusem sędziowskim staje się praktycznie nieunikniona. W krótkim okresie sądownictwo stoi w niej na przegranej pozycji.

Zasadniczą tezą wystąpienia jest głęboko negatywny wpływ populizmu na wymiar sprawiedliwości. Nawet jeśli daje się dostrzec pewne starania populistów o legitymizację prawną, to jednak napotykają one na bariery, które są w pewnym sensie naturalne: po pierwsze, z uwagi na polaryzację między „ludem” a „elitami”, zaś po drugie, ze względu na konieczność ciągłego dostosowywania otoczenia prawnego do bieżącej polityki reżimu. W rezultacie współczesny tzw. autokratyczny legalizm (ang. *autocratic legalism*), który jest typowym instrumentem populistów, w dość niewielkim stopniu przypomina dziewiętnasto i dwudziestowieczne „rządy przez prawo”, w ramach których otoczenie prawne było relatywnie stabilne nawet mimo niskiego poziomu ochrony praw i wolności obywatelskich (por. np. polskie rządy sanacyjne w latach 1926-1939 oraz komunistyczne po 1956 r.).

Referat obejmuje porównanie polityki wobec sądów i sądownictwa w Polsce rządzonej przez „Zjednoczoną Prawicę”, w Turcji prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğana, a także w niektórych państwach latynoamerykańskich, jak zwłaszcza Wenezuela rządzona przez Zjednoczoną Partię Socjalistyczną Wenezueli (PSUV) prezydenta Hugo Chaveza i (aktualnie) Nicolása Maduro. Wspólnym mianownikiem tych reżimów jest zwalczanie przez ich charyzmatycznych liderów niezależności sądownictwa i podporządkowanie prawa „dobru narodu”, które uosabia lider. Deklarowanym celem populizmu może być usprawnienie sądownictwa, ułatwienie dostępu do sądu i lepsze gwarancje praw jednostek, jednakże cel

faktyczny polega na usunięciu przeszkody na drodze konsolidacji władzy, którą stanowi naturalny, sędziowski konserwatyzm i przywiązanie do idei rządów prawa. Zazwyczaj następuje skrócenie kadencji sędziów najwyższych organów sądowych oraz czystki, mniej lub bardziej wyraźne ograniczenie sfery kognicji sądów (szczególnie najwyższych), a także dążenie do budowy nowego ustroju organów orzekających. Reformę uzasadnia się naruszeniem zasad sprawiedliwości społecznej, którą jedynie lider i jego formacja są w stanie przywrócić.

Mimo powyższych cech wspólnych, populizm prawny nie tworzy spójnej ideologii odnośnie do statusu sędziów i sądów. Dominują decyzje podejmowane *ad hoc*, stosownie do potrzeb politycznych. Dlatego populizmu generalnie nie daje się pogodzić z praworządnością, i to nawet w wąskim znaczeniu, z uwagi na zmienność formy rządów, równoległość sfery prawa i polityki (*Doppelstaat*) oraz dążenie do legitymizacji społecznej kosztem legitymizacji prawnej.

### Wybrana literatura:

*Bennaim, A.* The Death of the Autonomous Venezuelan Judiciary.

<https://repository.law.miami.edu/umialr/vol51/iss2/6>

*Castaldo, A.* Populism and competitive authoritarianism in Turkey.

<https://doi.org/10.1080/14683857.2018.1550948>

*Ermankoff, I.* Law against the Rule of Law: Assaulting Democracy. <https://doi.org/10.1111/jols.12253>

*Fernandes Câmara, H.* Populists and authoritarians? Discussions about uses of the concept. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50402>

*Palacio, J.M.* El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.65765>

*Palacio, J.M.* La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI, 2018.

*Scheppele, K.L.* Autocratic Legalism.

[https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppele\\_SYMP\\_Online.pdf](https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/11%20Scheppele_SYMP_Online.pdf)

*Scheppele, K.L.* The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work. <https://doi.org/10.1111/gove.12049>

*Şen, İ.G.* The Final Death Blow to the Turkish Constitutional Court: The Appointment of the Former Chief Prosecutor. *VerfBlog*, 2021/1/28. <https://dx.doi.org/10.17176/20210128-222654-0>

*Śledzińska-Simon, A.* Wymiana kadr w demokracji populistycznej, czyli o rzeczywistych i pozornych celach ustawodawczych. W: WOKÓŁ KRYZYSU PRAWORZĄDNOŚCI, DEMOKRACJI I PRAW CZŁOWIEKA. KSIĘGA JUBILEUSZOWA PROFESORA MIROSŁAWA WYRZYKOWSKIEGO. red. Bodnar A., Płoszka A. Wolters Kluwer: Warszawa 2020, s. 434 i n.



---

**dr Robert Rybski LL.M.**

Katedra Prawa Konstytucyjnego

## **Populizm we współczesnych finansach publicznych a degradacja środowiska**

### **Abstrakt**

Trzy ostatnie kryzysy finansowe (Lehman Brothers, strefy Euro oraz okresu pandemii COVID-19) doprowadziły do istotnych wzrostów poziomu zadłużenia publicznego. Kryzys zadłużenia strefy Euro doprowadził nie tylko do wzrostu populizmu, ale nawet i do dojścia sił populistycznych do władzy. Tylko czy aby na pewno w obszarze finansów publicznych populizm pojawił się dopiero wraz z nowymi odsłonami populistycznych partii politycznych? W sektorze finansów publicznych rozwiązania populistyczne zostały wręcz zinstytucjonalizowane i dlatego przestały być zauważalne. Funkcjonujący w ramach finansów publicznych mechanizm konstytucyjnej kotwicy państwowego długu publicznego choć tradycyjnie był postrzegany jako „zabezpieczenie”, to tymczasem opiera się na populistycznym finansowaniu wzrostu długu publicznego na koszt przyszłych pokoleń oraz degradacją środowiska naturalnego. W tym obszarze występuje rozdźwięk między wprowadzaną reformą ograniczenia wzrostu zadłużenia publicznego a głoszonymi hasłami antypopulistycznego wymiaru reform (w ramach strefy Euro, czy też wcześniej przy uchwalaniu polskiej Konstytucji). Innym istotnym obszarem populistycznej aktywności jest obchodzenie zakazu pokrywania deficytu budżetowego poprzez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa – w pierw ujawniło się to w ramach programu luzowania ilościowego (tzw. QE) w strefie Euro, a następnie również i w Polsce.

Przedmiotem referatu będzie analiza populistycznego wykorzystywania mechanizmów funkcjonujących w ramach finansów publicznych – co do których takie podejrzania nie są powszechnie artykułowane. Zakresem referatu objęte będą zarówno rozwiązania funkcjonujące w ramach państw strefy Euro, jak i w Polsce.

**dr Krzysztof Radzikowski**

Katedra Prawa Finansowego WPiA UW

## **Prawo podatkowe w cieniu populizmu (na przykładzie Polskiego Ładu)**

### **Abstrakt**

System gospodarczy jest wyjątkowo podatny na populistyczne działania władzy państwowej. Działania te są nakierowane krótkoterminowe zwiększenie poziomu życia zasadniczej części społeczeństwa, jednakże w sposób wykraczający poza realne zasoby i możliwości („na kredyt”). Immanentną cechą tak rozumianego populizmu jest przekaz propagandowy upraszczający mechanizmy ekonomiczne (choćby hasło: „wystarczy nie kraść” z kampanii wyborczej 2015 r.), eksponujący naturalne nierówności ekonomiczne oraz antagonizujący poszczególne grupy społeczne. Celem tych działań nie jest bynajmniej rozwiązywanie problemów społecznych, ale utrzymanie poparcia wyborczego. Tak rozumiany populizm jest zjawiskiem jednoznacznie negatywnym i musi zostać oceniony krytycznie, zaś historia i doświadczenia międzynarodowe uczą, że w dłuższej perspektywie zawsze przynosi szkodę całemu społeczeństwu: zadłużenie, bezrobocie, inflację, spadek wartości waluty, które paradoksalnie najbardziej uderzają w tych, czyje interesy miały być realizowane. Najbardziej jaskrawe przykłady niekorzystnych skutków populizmu gospodarczego znajdziemy w Ameryce Łacińskiej: przed Drugą Wojną Światową poziom życia w Wenezueli był wyższy niż w USA, jeszcze niedawno należała do najbogatszych państw tego regionu, a obecnie panuje bieda. Z łatwością dostrzeżemy też u nas symptomy kryzysu, które obnażyła epidemia koronawirusa (wcześniej dobra koniunktura gospodarcza pozwalała je neutralizować lub choćby ukrywać i odsuwać w czasie). Jak dowodzi raport NIK dotyczący wykonania ustawy budżetowej za 2020 r., z nadużyciem szczegółowych instytucji prawa finansów publicznych rząd fałszuje prawdziwy obraz sytuacji gospodarczej oraz pozbawia wydatki publiczne kontroli parlamentarnej i społecznej<sup>26</sup>.

Podatki jako część systemu gospodarczego są w oczywisty sposób narażone na działania populistyczne; różnią się one typowego populizmu prawnego: są znacznie bardziej wyraziste, bezpośrednie i silniej oddziałują na społeczeństwo. Najbardziej odczuwalne są obciążenia dochodów osobistych (rozumiem je szeroko, zgodnie z potocznym pojęciem tzw. klina podatkowego: podatek PIT wraz ze składkami ubezpieczenia społeczne

<sup>26</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>.

i zdrowotne)<sup>27</sup>. Nie dziwi więc, że budzą one największe zainteresowanie opinii publicznej, są eksponowane w dyskusjach politycznych i publicystycznych oraz pozostają najbardziej podatne na populistyczną legislację. Ich znaczenie fiskalne jednak maleje, zaś w Polsce tendencja ta nasila się. Notujemy wyższy udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych niż w większości państw rozwiniętych: PIT stanowi zaledwie ok. 15% dochodów podatkowych budżetu państwa, podczas gdy podatki obrotowe: VAT i akcyza odpowiednio ok. 45% i 20% (dla porównania, CIT – tylko 10%)<sup>28</sup>.

Współczesny dyskurs na tematy społeczno-gospodarcze mieści się w granicach wyznaczonych z jednej strony przez liberalizm, z drugiej zaś – przez szeroko pojęte nurty lewicowe, które nawiązują do koncepcji tzw. państwa dobrobytu (ang. *welfare state*). Według myśli liberalnej sprawiedliwe i efektywne ekonomicznie jest obciążenie proporcjonalne do poziomu zamożności, gdyż zachęca do bardziej wydajnej pracy, zaś zakumulowane dzięki temu zasoby pobudzają całą gospodarkę, z korzyścią także dla uboższych, natomiast wbrew pozorom progresja opodatkowania nie przynosi nikomu korzyści, gdyż hamuje rozwój gospodarczy całego społeczeństwa i sprzyja tzw. szarej strefie, dla bogatszych stanowi swoistą karę za bardziej wydajną pracę a ubogim nie daje niczego. Koncepcja tzw. państwa dobrobytu opiera się natomiast o aktywną politykę socjalną finansową z wysokich podatków o charakterze progresywnym. Progresywny podatek dochodowy paradoksalnie: 1) dotyka ludzi o relatywnie wysokich zarobkach u szczytu swoich aspiracji zawodowych, lecz pomija grupę jeszcze bardziej zamożnych osób dysponujących zgromadzonym wcześniej majątkiem (także w drodze dziedziczenia), które nie prowadzą istotnej działalności zarobkowej, zaś 2) liczne ulgi i rosnące wraz z poziomem zamożności możliwości unikania opodatkowania realnie zbliżają skalę progresywną do liniowej, tym niemniej wymiar podatku staje się coraz bardziej skomplikowany i kosztowny zarówno dla podatników, jak też administracji skarbowej, a liczne i częste zmiany legislacyjne podważają elementarne zaufanie do państwa i prawa oraz rodzą ryzyko arbitralnych i niesłusznych rozstrzygnięć indywidualnych. Powyższe okoliczności podważają zasadniczą dla podatków funkcję fiskalną, gdyż najefektywniejsze jest minimalizowanie jednostkowego ciężaru podatkowego (w aspekcie wysokości bezwzględnej)

<sup>27</sup> K. Radzikowski, *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania*, „Doradztwo Podatkowe. Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 12 (cz. I), s. 21.

<sup>28</sup> Według danych MF z wykonania budżetu państwa za 2019 r., które potwierdzają prawidłowości z lat poprzednich, dochody z PIT wyniosły 65,4 mld zł, podczas gdy z VAT i akcyzy odpowiednio 181 mld zł i 72,5 mld zł (dla porównania, dochody z CIT to tylko 40 mld zł), łączne dochody podatkowe to 367,5 mld zł, zaś wszystkie dochody w sumie 400,5 mld zł, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>. Dane te nie uwzględniają: 1) składek w ramach systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, które obciążają dochody osobiste w podobny sposób i w porównywalnej wysokości jak PIT oraz 2) udziałów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) we wpływach z obu podatków dochodowych (dla j.s.t. stanowią najważniejsze źródło dochodów); w konsekwencji, obciążenia dochodów osobistych mają większe znaczenie dla całości systemu finansów publicznych niż wynika z danych dotyczących PIT i budżetu państwa.

i maksymalizowanie zakresu opodatkowania (tak przedmiotowego, jak i podmiotowego). Lwia część dochodów podatkowych pochodzi od zasadniczej części społeczeństwa nie zaś od garstki bogaczy; podatek od luksusu nie ma znaczenia fiskalnego a jedynie oddziałuje na świadomość społeczną i poczucie sprawiedliwości, zaś obciążenia nakładane wbrew powyższym regułom często okazują się przeciwnie skutecznymi, gdyż powodują ucieczkę od podatku z wykorzystaniem instrumentów optymalizacyjnych oraz przeprowadzkę do innych państw (głośny przykład Francji). Model wysokich obciążeń podatkowych i wysokich świadczeń redystrybucyjnych rodzi także ryzyko, że z naruszeniem elementarnych zasad równości i sprawiedliwości ciężary będą spychane na grupy społeczne nieprzychylnie aktualnie rządzącym, zaś świadczenia zostaną skierowane ku grupom a nawet jednostkom sprzyjającym aktualnie rządzącym (zestawmy dotację dla zaangażowanych politycznie i realizujących przekaz propagandowy mediów publicznych z planami obciążenia mediów komercyjnych tzw. opłatą reklamową).

W Polsce rysuje się istotne zróżnicowanie obciążeń dochodów osobistych w zależności od źródła przychodów (najwyżej opodatkowany jest stosunek pracy). Zróżnicowanie to budzi zastrzeżenia z punktu widzenia równości i sprawiedliwości opodatkowania, a także pogłębia kryzys kodeksowych form zatrudnienia. Oczywiście jest pytanie o potrzebę nowelizacji PIT wraz ze składkami ZUS i NFZ, tym niemniej zmiany legislacyjne składające się na tzw. Polski Ład<sup>29</sup>, wbrew deklaracjom ustawodawcy, nie realizują postulatów równości i sprawiedliwości. Nie poprawiają też kondycji finansów publicznych: nie prowadzą do zwiększenia dochodów budżetowych z PIT, lecz wręcz przeciwnie – prognozuje ich spadek, co samo w sobie podważa sens jakiegokolwiek reformy podatkowej. Zmiany wysokości obciążeń różnych grup ludności z tytułu PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne nie wynikają ani z racjonalnych przesłanek ekonomicznych ani ze spójnego systemu wartości aksjologicznych, lecz są chaotyczne i sprawiają wrażenie przypadkowości, niepotrzebnie antagonizując społeczeństwo i rodząc uzasadnione podejrzenia o faworyzowanie grup sprzyjających aktualnie rządzącym politykom. Co więcej, obniżka PIT uderza w j.s.t., gdyż pozbawia ich istotnej części dochodów budżetowych z tytułu udziałów we wpływach z tego podatku (dotyczy zwłaszcza gmin wielkomiejskich). Polski Ład okazuje się zatem kolejną odsłoną walki władzy państwowej z samorządami, fałszywie przedstawianej jako ochrona interesów ekonomicznych większości społeczeństwa: obniżka PIT zostanie zrekompensowana podwyżką podatków obrotowych lub wprowadzeniem nowych obciążeń konsumpcji (niedawny przykład tzw. opłaty cukrowej), więc obywatele efektywnie niczego nie zyskają, natomiast poszkodowanym będą j.s.t., które nie partycypują w dochodach budżetowych z podatków obrotowych.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 29 października 2021r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw Dz. U. poz. 2105; por. uzasadnienie projektu druk sejmowy VIII.1531.

Nawiązując do celów badawczych Konferencji, trudno uznać że omawiane zmiany podatkowe rozwiązują jakiegokolwiek problemy społeczne w interesie publicznym a wpisują się w przekaz propagandowy i służą umocnieniu władzy państwowej w kontekście konfliktów społecznych oraz marginalizacji władzy samorządowej.

**dr Maria Supera-Markowska**

Katedra Prawa Finansowego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

## ***Podatki a populizm – szanse i zagrożenia, możliwe skutki ekonomiczno-społeczne oraz wpływ na stan finansów publicznych***

### **Abstrakt**

Przyjmując zgodnie z wstępnymi założeniami Konferencji, iż najważniejszymi cechami populizmu są: *antyelitaryzm, antyglobalizm i przeciwstawienie prawego ludu złym elitom*, cel niniejszego referatu stanowi ustalenie związków tak rozumianego populizmu z prawem podatkowym. Wymaga to refleksji co do funkcji podatków, przede wszystkim skonfrontowania bezspornie podstawowej funkcji podatków, jaką jest funkcja fiskalna, z - już nie powszechnie akceptowalną - funkcją stymulacyjną związaną z próbami interwencyjnego wykorzystywania norm prawa podatkowego do oddziaływania w wybranych obszarach społeczno-gospodarczych (a także m. in. środowiska naturalnego oraz ewentualnie innych). W przypadku funkcji fiskalnej kluczowe jest ustalenie zasad podatkowych wyznaczających dyrektywy jej realizacji przy konstruowaniu ogólnych założeń systemu podatkowego oraz poszczególnych podatków. Chodzi w szczególności o zasadę sprawiedliwości (podatkowej), stanowiącą też jedno z ważniejszych haseł głoszonych przez populistów; w nauce prawa podatkowego ujmowaną w aspekcie poziomym i pionowym, a której wdrożenie stanowi jedno z największych wyzwań w prawie podatkowym (nad czym zastanawiali się już A. Wagner, F. Neumann czy J. Mill). Kwestie z tym związane w kontekście populizmu są szczególnie istotne w przypadku podatków dochodowych, w tym zwłaszcza podatku od dochodów osobistych *versus* podatek od dochodów korporacji, gdyż często to właśnie tzw. wielkie korporacje, zwłaszcza międzynarodowe (w przypadku koncepcji podatku minimalnego), tzw. giganci cyfrowi (w przypadku podatku określanego potocznie jako podatek GAFA) czy gracze giełdowi (w przypadku tzw. podatku Tobina), a z kolei w podatku PIT - najwyżej zarabiający (podlegający daninie solidarnościowej), przeciwstawiani są „zwykłym, prostym podatnikom” w antagonistycznym podziale, jak zauważono w założeniach Konferencji, charakteryzującym właśnie często populizm. W analizie nie zostaną jednak pominięte inne podatki oraz ogólne założenia systemu podatkowego, w tym zwłaszcza kwestia podziału władztwa podatkowego pomiędzy państwo i samorządy. Bardzo

istotnym zagadaniem w kontekście populizmu jest też funkcja redystrybucja podatków, która wymaga refleksji co do tego, na ile rządowi populistów rzeczywiście może się udać zapewnić sprawiedliwą redystrybucję bogactwa z użyciem mechanizmów podatkowych. Warto w tym miejscu przypomnieć wypracowaną w doktrynie prawa finansowego koncepcję systemowej sprawiedliwości prawa podatkowego, w myśl której, zdolność podatkowa stanowiąca immamentny aspekt sprawiedliwości pionowej w podatkach nie może być traktowana w sposób izolowany, lecz właśnie systemowy, co oznacza konieczność uwzględniania całości systemu transferów od podatników do budżetów publicznych i ze środków publicznych do podatników, a nie tylko samego ich opodatkowania.

W przypadku polskiego systemu prawa podatkowego liczne i istotne zmiany wprowadzone w ramach tzw. Polskiego Ładu, wchodzące w życie w 2022 r., dają bardzo szerokie pole badawcze do analizy konkretnych instrumentów prawnopodatkowych, wprowadzanych pod hasłami sprawiedliwości i bezpośrednio wpływających na sytuację prawną, ekonomiczną i socjalną jednostek. Wyraźnie przy tym widać, iż pewne pozytywne dla podatników zmiany są wybiórcze i kierowane do jedynie niektórych precyzyjnie określonych grup, podczas gdy negatywne - mają uderzać właśnie w tzw. elity (antagonizm w podatkach). Pojawia się więc fundamentalne pytanie: czy jest to przejaw sprawiedliwości czy instrumentalnego wykorzystywania podatków dla pewnych celów politycznych (zdobycia lub utrzymania władzy), a może próba wykorzystania instrumentów podatkowych do kształtowania „nowego” społeczeństwa? Próbuując odpowiedzieć na te bardzo ważne pytanie, należy mieć na względzie, iż podatki stanowią podstawową kategorię środków publicznych, a wprowadzane w nich zmiany mogą przynosić długotrwałe skutki finansowe. Jest to szczególnie groźne, gdy są one niekorzystne dla systemu finansów publicznych, co w połączeniu z oddziaływaniem (wbrew zasadzie neutralności) podatków na gospodarkę i społeczeństwo może mieć bardzo poważne i różnorodne konsekwencje.

Analiza zostanie przeprowadzona głównie na przykładzie Polski Hiszpanii - dwu państw członkowskich UE w wielu aspektach porównywalnych (poczynając od historycznych uwarunkowań rozwoju związanych z konsekwencjami przejścia z systemów niedemokratycznych rządów do demokracji), których obecne polityki podatkowe jednakże diametralnie się różnią. Analiza obejmie też inne kraje unijne, w tym w szczególności te, do których wzorców (Estonia, Włochy, Węgry) wprost się odwołują lub na których wzorują się rozwiązania podatkowe z tzw. Polskiego Ładu. Z innych krajów szczególna uwaga zostanie zwrócona na te państwa, które zdiagnozowane jako rządzone przez populistów i na wprowadzane tam podczas tych rządów rozwiązania podatkowe.

*Podatki są sprężyną państwa* mawiał Cynceron już w I wieku p.n.e. - warto chyba się zastanowić, jak populiści w XXI wieku n.e. mogą próbować wykorzystać tę sprężynę i jak może zareagować ta sprężyna na populizm?...

**dr Karolina Wojciechowska**

WPIA UW

## **Drzewa i krzewy na ołtarzu populizmu**

### **Abstrakt**

Jedną z ostatnich, głośnych nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, była zmiana dokonana ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 2249), znana pod potoczną nazwą „lex Szyszko”. Za cel ustawodawca postawił w niej zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy. Metodą, jaką się posłużył do realizacji tego celu, było zlikwidowanie ograniczenia właściciela nieruchomości prywatnej w usuwaniu drzew i krzewów rosnących na działce w postaci konieczności uzyskania zezwolenia organu administracji publicznej na takie działanie. Zezwolenie to zostało ocenione jako nadmierna i nieuzasadniona ingerencja w możliwość wykonywania prawa własności nieruchomości. Skutki społeczno-gospodarcze zmiany projektodawca ocenił jako korzystne. Wprowadzona nowelizacja stanowiła odpowiedź na oczekiwania społeczne, oczekiwania ludu.

W wielu miejscach w kraju straty w drzewostanie w okresie obowiązywania tej regulacji wyniosły ok. 40%.

Celem konferencji jest zbadanie stwierdzenia, czy wzrost znaczenia populizmu wpłynął na system prawa i sytuację prawną jednostki i jej interesy. Sądzę, że warto postawić pytanie, czy ten wzrost wpłynął na sytuację prawną ogółu społeczeństwa. W szczególności czy unormowanie prawne umożliwiające wycinkę w takiej skali wpływa na sytuację prawną społeczeństwa? Czy zastosowanie zasady „Vox populi, vox Dei” wywołało korzystne skutki, zakładane przez ustawodawcę? Jak wygląda reglamentacja wycinania drzew w innych krajach europejskich, np. we Włoszech? Czy takie zezwolenie organu ma wycinkę drzew jest uznawane za nieuzasadniona ingerencja w prawo własności? Na te pytania postaram się odpowiedzieć w ramach mojego wystąpienia.



**dr Valeri Vachev**

Katedra Prawa Karnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

## O populizmie na gruncie współczesnego prawa karnego

### Abstrakt

Zjawisko populizmu prawnokarnego w swej dojrzałej postaci zaobserwowano już w latach 80. ubiegłego stulecia, gdy po raz pierwszy w kampaniach prezydenckich w Stanach Zjednoczonych wykorzystano model „*Governing Through Crime*”. Kilkadziesiąt lat przed zamachami na World Trade Centre, zabójstwo Johna F. Kennedy’ego (1963) zapoczątkowało zarządzanie strachem w świecie zachodnim. Zjawisko to w latach 80. i 90 XX w. stało się dostrzegalne także w Europie. Pomimo kilkudziesięcioletniej obecności w dyskursie publicznym, teoretyczne kontury populizmu jako przedmiotu badań wciąż pozostają nader rozmyte. Niejednoznaczna jest zarówno jego treść, jak i funkcje, które realizuje.

Bezdiskusyjnie na gruncie prawa karnego niebezpieczeństwo tkwiło już w pierwszych dwudziestowiecznych próbach poszukiwania legitymacji dla kryminalizacji na polach poprzedzających naruszenie dobra prawnego. Prorocze okazały się zaś słowa niemieckiego karnisty i sędziego *Bundesverfassungsgerichts* Winfrieda Hassemers, który w 1995 r. ostrzegał, że prewencyjne prawo karne nie służy rozwiązywaniu problemów społecznych, lecz tym, którzy wykorzystują je do realizowania własnej polityki ukrytej pod hasłem „ochrona społeczeństwa”. Oparcie prawa karnego na abstrakcyjnym kryterium niebezpieczeństwa naruszenia dobra prawnego otworzyło drzwi tej gałęzi dla wszelkiego rodzaju praktyk politycznych o podłożu populistycznym.

Globalne zagrożenia zbliżają. Podziały odchodzą na plan dalszy. Ludzie łączą się, by pokonać zagrożenie. Co więcej, zaczynają bezwarunkowo wspierać tych, którzy rzekomo mają zapewnić bezpieczeństwo. Jest to mechanizm doskonale znany i chętnie wykorzystywany przez polityków. Dlatego ochoczo sięgają po prawo karne w celu zdobycia przychylności społeczeństwa.

Tego typu praktyki bynajmniej nie są determinowane rzeczywistą koniecznością ochrony społeczeństwa. Działania populistyczne stanowią często wyłącznie odpowiedź na subiektywne lęki społeczne. Powyższe doskonale obrazuje zjawisko określane w literaturze mianem paradoksu lęku przed przestępczością (niem. *Kriminalitätsfurcht-Paradoxon*). Paradoks ten opisuje rozbieżność pomiędzy obiektywnym ryzykiem wiktylizacji

a osobistym lękiem przed przestępczością. W świetle statystyk przestępczości, młodzi mężczyźni stanowią grupę demograficzną najbardziej narażoną na ryzyko wiktylizacji. Tymczasem w grupie tej poziom lęku przed przestępczością jest najniższy. Z kolei strach przed przestępczością jest najbardziej widoczny wśród osób starszych i kobiet, pomimo że osoby należące do tych grup statystycznie najrzadziej padają ofiarą przestępstw.

Powyższe determinuje atrakcyjność populistycznego prawa karnego, opartego na następujących założeniach: 1. politykom zależy na uzyskaniu przychylności jak największej części społeczeństwa; 2. ową przychylność łatwo zyskać przez zaspokojenie społecznego oraz indywidualnego poczucia bezpieczeństwa; 3. poczucie zagrożenia obywateli jest zasadniczo nieracjonalne; 4. w celu wyeliminowania lęku obywateli przed określonego rodzaju przestępczością, tworzy się prawo karne, które zwalczać ma zagrożenia nieistniejące lub obiektywnie nieproporcjonalne do wybranych mechanizmów represyjnych. W takim układzie o kształcie polityki kryminalnej decyduje nie rzeczywiste niebezpieczeństwo, lecz ogólnospołeczna oraz jednostkowa obawa przed wiktylizacją, pozbawiona często obiektywnego uzasadnienia.

Wskazany kierunek rozważań ma doprowadzić do odpowiedzi na pytania o to:

- czy na gruncie prawa karnego można mówić o praktykach politycznych opartych na zarządzaniu strachem, zmierzających wyłącznie do uzyskania przychylności ze strony szerszych mas społecznych;
- jak rozpoznać tego typu aktywność polityczną – komu i dlaczego ona służy;
- dlaczego współczesne wspólnoty polityczne są szczególnie sterowalne za pomocą polityk populistycznych.

---

prof. UW dr hab. Michał Królikowski

## „Demokratyczne” prawo karne a populizm penalny

### Abstrakt

Problematyka poddania prawa karnego zaburzeniom politycznym w związku z polityką stanowienia prawa w państwach demokratycznych jest szeroko dyskutowana. Wskazuje się, że współczesne doświadczenia w tym zakresie się dojmujące, wiążą się z (1) poziom populacji więziennej (USA), (2) regulacjami dotyczące zwalczania zagrożenia terroryzmem o wątpliwej proporcjonalności (UK), (3) pretekście przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej i praniu pieniędzy jako podstawie do niezwykle intruzywnej ingerencji w obrót gospodarczy (UE), (4) korzystanie z prawa karnego jako narzędzia zarządczego politykę państwa (PL), (5) zagrożenie dla niezawisłości sędziów (PL/HU/IPA/UE) i wiele innych.

Zagadnienia objęte debatą dotyczą m.in. zakresu i treści prawa karnego, zachowania organów wymiaru sprawiedliwości, ogólnych cech systemu karnego (na ile jest „cywilizowany”, „postępowy”, „prawdziwie demokratyczny”). Wszystkie uświadamiają, że kształt prawa karnego jest bardzo mocno powiązany z teorią i praktyką polityczną, zaś środowiska eksperckie „walczą” o utrzymanie go w ryzach normatywnych.

W pracach eksperckich formułowane są projekty badawcze orientujące się wokół inicjatyw zmierzających do ochrony „demokratyczności” prawa karnego (tzw. *group od democratizers*; zob. dla przykładu White Paper of Democratic Criminal Justice, Northwestern University Law Review, 2017, nr 6). Wśród cech „niedemokratyczności” prawa karnego wymienia się m.in.: nadmierne uzależnienie kształtu prawa karnego od opinii publicznej, realizację celów administracji rządowej (np. konkretnej polityki karnej i intensywności ścigania w ogóle albo przestępstw konkretnego rodzaju), oderwanie od teoretycznych i normatywnych podstaw państwa prawa, dewaluacja epojęcia demokracji, demokratycznego państwa prawnego, dobra wspólnego albo manipulację tymi ideami.

Najszerzej rzecz ujmując, problem dotyczy tego, w jaki sposób legitymacja prawa karnego musi oprzeć się na kondycji demokratycznego państwa prawa i poszanowaniu praw człowieka. Przyjmuje się, że tradycja idei demokratycznego państwa prawnego wpływa na prawo karne (jako prawo represyjne) w relatywnie wysokim stopniu. Podstawowe wartości i zasady prawa karnego mają funkcję ochronną (ochrona dóbr prawnych) i gwarancyjną (ochrona przed „zachłannością” prawa karnego), tworząc dwa spojrzenia na prawo karne jako wynik represyjnej interwencji państwa lub realizacja obowiązku pozytywnego ochrony określonych wartości. Mają one znaczenie dla zasady legalizmu

i zasady winy (personalnej zarzucalności przy zachowaniu lojalności państwa wobec obywateli). W końcu chodzi w tym również o gwarancyjne stosowanie prawa karnego jako decydujące dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela

Aksjologia demokratycznego państwa prawnego oddziałująca na prawo karne nie wyraża się wyłącznie w kategoriach normatywnych. Jest to kwestia kultury prawnej i ideologii (systemu przekonań o pożądanym porządku prawnym). Do najważniejszych testów „demokratyczności „prawa karnego należą następujące:

- Wymiar sprawiedliwości karnej jest traktowany jako papierek lakmusowy zdolności do zachowania etyki demokratycznego państwa prawa,
- Inkluzywność perspektywy adresatów norm prawnokarnych (zerwanie z polaryzacją myślenia o sprawcach przestępstw),
- Kontr-utilitytarne podejście do myślenia o reakcji prawnokarnej,
- Humanitaryzm jako punkt wyjścia etyki systemu wymiaru sprawiedliwości prawa karnego (idea demokracji deliberatywnej),
- Zaadresowanie prawa karnego do członków wspólnoty normatywnej (programowo rozpoznając jej wartości) i powiązanie odpowiedzialności z czynami indywidualnymi, w systemie gwarancyjnym stosowania prawa karnego.

Proponowany referat miałby omówić w tej perspektywie szeroki i pogłębiony teoretycznie proces deformacji prawa karnego osadzonego w aksjologii demokratycznego państwa prawa i demokracji liberalnej przez zjawisko populizmu penalnego, które bynajmniej nie jest jedynie cechą życia publicznego w Polsce, choć oczywiście perspektywa krajowa wyostrza lokalne odniesienia.

---

**dr hab. Sławomir Żółtek, prof. ucz**

Katedra Prawa Karnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

## **Polityka orzecznicza w prawie karnym**

### **Abstrakt**

Populizm jako zjawisko społeczne kojarzone jest zasadniczo ze sferą publiczną o charakterze ściśle politycznym. Jego przejawy poszukuje się w działalności partii politycznych, procesach tworzenia prawa czy też w szeroko pojętym zarządzaniu państwem. Natomiast rzadko stawiane jest pytanie o to, czy można odnaleźć przejawy populizmu także w działalności sądów oraz innych organów stosujących prawo.

Można postawić tezę, że działalność orzecznicza sądów nie zawsze jest wolna od wpływów społecznych. Media oraz panujące w społeczeństwie nastroje mogą determinować w pewnym zakresie kształt bieżącej polityki orzeczniczej. Sprawy karne cieszą się dużym zainteresowaniem społecznym i tym samym szerokim przekazem medialnym, który warunkowany jest zazwyczaj nie tyle obiektywną potrzebą dostarczania informacji, co raczej zwykłym poszukiwaniem sensacji. Owe zainteresowanie nie pozostaje bez wpływu na podejście judykatury do określonych problemów społecznych. W literaturze prawnokarnej tego typu wpływy na politykę orzeczniczną sądów zwykło określać się mianem „sprawiedliwości medialnej” (niem. *Mediengerechtigkeit* – zob. H. Kohl, *Vorverurteilung durch die Medien*, *JuristenZeitung* 1995, nr 14, s. 668 i n.).

Z drugiej jednak strony przekazywanie społeczeństwu informacji za pośrednictwem mediów jest jednym z zasadniczych warunków zdobycia zaufania i akceptacji dla wymiaru sprawiedliwości ze strony podmiotów prawa (W. Hassemer, *Grundsätzliche Aspekte des Verhältnisses von Medien und Strafrecht*, *StV* 2005, S. 167). Jakkolwiek wymiar sprawiedliwości powinien dbać o zaufanie społeczeństwa do jego działalności, nie powinien czynić tego za pomocą polityki mającej na celu głównie zyskanie przychylności. W przeciwnym razie można byłoby mówić bowiem o swoistym populizmie orzeczniczym, który niewiele ma wspólnego z budowaniem zaufania do wymiaru sprawiedliwości.

Planowane wystąpienie będzie miało na celu udzielenie odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

- jakie czynniki kształtują politykę orzecznicza sądów oraz czy zasadne byłoby rozpatrywanie określonych przejawów owej polityki w kategoriach właściwych dla tzw. populizmu?

- czy można mówić o zjawisku populizmu orzeczniczego?
- jak rozpoznać populizm orzeczniczy i jakie są jego przejawy?
- czy (i jeśli tak) należy zapobiegać wpływom zewnętrznym na działalność orzeczniczą sądów.

---

mgr Patryk Gacka

## Argument z wiktymności – od racjonalnej kryminalizacji po populizm penalny

### Abstrakt

Od co najmniej kilkunastu lat w literaturze przedmiotu odnotować można głosy teoretyków i filozofów prawa karnego, którzy analizują i krytykują postępującą inflację norm prawnokarnych w ustawodawstwach różnych państw na świecie (m.in. Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law*, OUP 2008, Andrew Ashworth, *Is the Criminal Law a Lost Cause?*, „Law Quarterly Review” 2000, s. 225–256). Zmiany legislacyjne prowadzące do stanu inflacji są jednak niekiedy trudne do identyfikacji w związku tym, iż przebiegają one za zasłoną funkcji ochronnej prawa karnego. Realizując ją, a więc podejmując decyzję o rozszerzeniu granic dotychczasowej kryminalizacji czy też o zaostrzeniu sankcji karnej grożącej za określony typ przestępstwa ustawodawcy (a w niektórych przypadkach także sądy) korzystają często z tzw. argumentu z wiktymności opartego na rzeczywistej bądź potencjalnej ofierze (zachowania przestępczego).

Argument z wiktymności stanowi silną przesłankę na rzecz kryminalizacji. Sam w sobie nie jest jednak naznaczony ani pozytywnie, ani negatywnie. Pozostaje raczej neutralny – to dopiero jego niewłaściwe wykorzystanie uzasadnia krytyczną ocenę danej aktywności legislacyjnej (kryminalizacja populistyczna, nieracjonalna). Argument z wiktymności nie jest także fenomenem nowym – od lat stanowi bowiem element populistycznej retoryki pro-kryminalizacyjnej, co dostrzega się zarówno w państwach reprezentujących system *common law* (m.in. Markus Dirk Dubber, *Victims in the War on Crime: The Use and Abuse of Victims' Rights*, NYU Press 2002), jak i system prawa kontynentalnego (por. ostatnio Heinz Schöch, *Wieviel Verletztenrechte verträgt das Strafverfahren?*, [w:] *Digitalisierung, Globalisierung und Risikoprävention. Festschrift für Ulrich Sieber zum 70. Geburtstag*, Marc Engelhart, Hans Kudlich, Benjamin Vogel (red.), Duncker & Humblot 2021, s. 593-594).

Opierając się na tej przesłance oraz odnosząc się do konkretnych przykładów z ustawodawstwa polskiego, państw *common law* oraz pomocniczo międzynarodowego prawa karnego, w swojej prezentacji chciałbym nie tylko przeanalizować stosowanie tego argumentu w praktyce legislacyjnej oraz sądowej, ale także zaproponować własną metodę analizy decyzji kryminalizacyjnych w oparciu o trzy kryteria mogące posłużyć do oceny, czy dana decyzja rzeczywiście posiada populistyczny charakter, tj.

(A) Treść decyzji kryminalizacyjnej:

A(1) => decyzja *uzasadniona* w świetle przyjmowanych przesłanek kryminalizacyjnych (np. koncepcji R.A. Duffa – *public crime*; J. Feinberga – *harm principle*), wprowadzona dla realizacji tych przesłanek;

A(2) => decyzja *nieuzasadniona* w świetle przyjmowanych przesłanek kryminalizacyjnych, wprowadzona w życie z innych względów.

(B) Sytuacyjne odniesienie decyzji kryminalizacyjnej:

B(1) => *reakcyjne*: doszło do wiktyimizacji osoby 'X', więc ustawodawca wykorzystuje to jako argument kryminalizacyjny;

B(2) => *pro futuro*: identyfikacja przyszłych zagrożeń i podejmowanie prewencyjnej decyzji legislacyjnej przez ustawodawcę.

(C) Wykorzystanie decyzji kryminalizacyjnej:

C(1) => *instrumentalne* – decyzja kryminalizacyjna ogłaszana publicznie dla osiągnięcia innych celów, aniżeli *stricte* cele polityki karnej, w tym dla zastońnięcia bądź odwrócenia uwagi od innego problemu (np. społecznego);

C(2) => *nieinstrumentalne* – decyzja kryminalizacyjna albo nieogłaszana publicznie (np. na konferencji prasowej), albo ogłaszana publicznie, lecz tylko i wyłącznie w celu informacyjnym.



**dr hab. Cezary Błaszczuk**

Katedra Historii Doktryn Polityczno-Prawnych

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

## **Stan wyjątkowy, mury na granicy i powszechna sekurytyzacja. Zarządzanie strachem jako technologia władzy w dobie populizmu i migracji**

### **Abstrakt**

Jednym z największych wyzwań współczesności jest polityka migracyjna. Już dekadę Unia Europejska boryka się z tzw. kryzysem migracyjnym. Od lat o przywrócenie kontroli nad przepływami ludzkimi starają się Stany Zjednoczone. Z kolei sytuacja militarna i humanitarna na granicy z Białorusią stała się w ostatnim czasie powodem wprowadzenia stanu wyjątkowego na części terytorium Polski. W każdym z tych przypadków obserwujemy powszechne dziś napięcie pomiędzy aksjologią systemu prawnego i uchwalanymi przepisami, a niekiedy wręcz pomiędzy obowiązującym prawem i prowadzoną polityką.

Oto u progu XXI w. dobiegł kres epoki globalizacji i współpracy społeczności międzynarodowej, wiążących się z proliferacją (przynajmniej w sferze deklaracji) demokracji liberalnej oraz względną swobodą migracji. Choć w prawie stykamy się jeszcze z dziedzictwem konstytucjonalizmu i doktryny praw człowieka, w polityce obserwujemy raczej wzrost tendencji izolacjonistycznych i nastrojów ksenofobicznych. Kolejne państwa usilnie starają się potwierdzić i podkreślić swoją suwerenność, kładąc kres niekontrolowanemu przepływowi transgranicznym. Przed „innymi”, czy też „obcymi”, zamykają się spolaryzowane społeczeństwa (Haidt 2012; Green 2013; Markowski 2019; Bauman 2012). Symbolem tych podziałów są zaś bariery graniczne – odbudowywane na historycznych liniach podziału (np. wzdłuż żelaznej kurtyny), ale liczniejsze i dłuższe niż kiedykolwiek w historii (Frye 2021; Szabó 2018; Pusterla, Piccin 2012; Biger 2013; Vallet 2012; Vallet 2014).

Winnym opisywanych procesów uznano prawicowy (narodowy) populizm, odpowiadający na – przynajmniej częściowo uzasadnione – lęki ponowoczesnego człowieka: obawę o bezpieczeństwo fizyczne, dobrobyt i status oraz tożsamość (Bauman 2018; Nussbaum 2018; Fukuyama 2020). Więcej nawet, populizm lęk przed „innymi” podsyciłby, zamieniając go w strach i zbijając kapitał polityczny na polityce anty-immigracyjnej (Eatwell, Goodwin 2020; P.A. Taguieff 2010; por. Laclau 2010; por. Müller 2017; *vide* Bell 2009; Lipset

1998). Nieprzypadkowo murem chciał w USA tamować napływ migrantów współczesny populistą *par excellence* – Donald Trump.

Utrwalone pozycjonowanie populizmu jako prowadzenia polityki opartej na emocjach byłoby jednak uproszczeniem. Zarządzanie strachem, czy też, jak nazywa to Zygmunt Bauman, sekurytyzacja (Bauman 2016), jest bowiem strategią władzy stosowaną przez rządy deklarujące wiarę w etos demokracji liberalnej i rządów prawa. Narracja zagrożenia pozwalająca na podporządkowanie władzy kolejnych sfer życia społecznego jest z powodzeniem stosowana choćby w USA (od 2001 r. prowadzącej tzw. wojnę z terroryzmem oraz wzmacniającej granicę z Meksykiem) czy Francji (w latach 2015-2017 utrzymującej permanentny stan wyjątkowy). Jeśli zatem posługiwanie się strachem w prawie i polityce jest cechą populizmu, zachodnie demokracje od kilkunastu lat stosują populizm, będący elementem technologii władzy bądź skutkiem kreacji ram debaty przez populistów (niekiedy takim populizmem wydaje się zresztą samo „strasznie” populistami).

Konsekwencje tego zjawiska są poważne. Prowadzą do normalizacji stanu nadzwyczajnego (niekiedy wprowadzanego *de facto*, jak w przypadku nowelizacji ustawy o ochronie granicy państwowej w 2021 r. w Polsce) oraz przemian ustrojowych w stronę autorytaryzmu (niekoniecznie osiąganego), a także odwracają uwagę od istotnych spraw publicznych i głębiej antagonizują społeczeństwo. W kontekście migracji zaś, dehumanizują politykę i godzą w moralność publiczną. Zagrożeni rzekomym kryzysem, niekontrolowanym napływem „obcych”, łatwiej akceptują naruszenia praw człowieka i uniwersalnej etyki (Bauman 2016; Kot 2020).

Jednocześnie za populizm (idealizm) uchodzi dziś postulat całkowitego otwarcia granic, możliwy do realizacji jedynie w przypadku integracji politycznej i prawnej, zmierzającej do stworzenia jednego organizmu politycznego, jak w przypadku Unii Europejskiej. Polityka migracyjna wydaje się koniecznością, jeśli społeczeństwa organizują się w państwa (Castles, Miller 1998; Hammar 1990).

W tym stanie rzeczy istotnym problemem badawczym wydaje się kwestia relacji pomiędzy zarządzaniem strachem a populizmem w kontekście polityki migracyjnej. Czy sekurytyzacja i izolacjonizm są odpowiedzią na nastroje społeczne (a więc są populistyczne bądź wymuszone przez populizm), czy raczej zjawiska te idą w poprzek podziału na populizm i odpowiedzialność w polityce?

Teza referatu głosi, że zarządzanie strachem jest przejawem populizmu, ale rozumianego szerzej niż powszechnie przyjęte. Wynika bowiem z samej istoty wspólnotowości, wymuszającej podział na „swoich” i „obcych” w polityce i prawie (tj. na podmioty i przedmioty życia społecznego). Ta logika różnicy istnieje od zarania polityczności i powraca w różnych formach, jako że podmiotami bywali obywatele, mężczyźni, przedstawiciele określonej grupy etnicznej, zaś przedmiotami – obcokrajowcy, kobiety,

mniejszości etniczne i seksualne i in. (Derrida 2004; Agamben 2008; Foucault 2014; Schmitt 2012, Arendt 1983; Arendt 2021).

Teza znajduje potwierdzenie w, wciąż obowiązującym, nowożytnym paradygmacie politycznym, oparty na koncepcji suwerenności (władzy nad ludźmi na określonym terytorium). To z lęku o byt brało się przecież uprawomocnienie Hobbesowskiego państwa absolutnego (Hobbes 2009). W miarę cywilizowania stosunków suwerenność była jednak liberalizowana, a bariery pomiędzy ludźmi – burzone. Efektem tego były demokracja liberalna, egalitaryzacja i współpraca międzynarodowa (Houtum, Naerssen 2002; Rosière, Jones 2012; Miller 2015; Singer 2006; Bohman 2007; Lévinas 1998; Katn 2005; Derrida 1998). Uniwersalizacja norm w postaci praw człowieka oraz polityki migracyjnej jest zatem w rozpatrywanym kontekście antytezą populizmu.

Teza zostanie wyłożona na podstawie analizy tekstów filozoficznych i socjologicznych (według klucza posthumanistycznego) oraz przez odwołanie do prawa i polityki w Unii Europejskiej i USA.

### Słowa kluczowe:

populizm, sekurytyzacja, polityka migracyjna, suwerenność, technologia władzy

### Literatura przywoływana w abstrakcie:

- G. Agamben, *Homo sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, tłum. M. Salwa, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- H. Arendt, *My, uchodźcy*, tłum. H. Bortnowska, Znak nr 2-3 (339-340) 1983, s. 501-511.
- H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. D. Grinberg, M. Szawiel, Świat Książki, Warszawa 2021.
- Z. Bauman, *Etyka ponowoczesna*, tłum. J. Bauman, J. Tokarska-Bakir, Aletheia, Warszawa 2012.
- Z. Bauman, *Obcy u naszych bram*, tłum. W. Mincer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.
- D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York 2009.
- G. Biger, *Walls, Fences and International Borders*, *Studia z Geografii Politycznej i Historycznej*, t. 2, 2013, s. 87-108.
- J. Bohman, *Democracy across Borders. From Dêmos to Dêmoi*, MIT Press, Cambridge-London 2007.
- S. Castles, M.J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Macmillan Press, Houndmills-London 1998.
- J. Derrida, *Kosmopolici wszystkich krajów, jeszcze jeden wysiłek*, tłum. A. Siemek, *Literatura na Świecie* nr 11-12 1998, s. 115-133
- J. Derrida, *Gościnność nieskończona*, tłum. P. Mościcki, *Przegląd Filozoficzno-Literacki*, nr 3 2004, s. 257-261.
- R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, tłum. W. Kurylak, Sonia Draga, Katowice 2020.
- M. Foucault, *Bezpieczeństwo. Terytorium. Populacja*, tłum. M. Herer, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014.
- D. Frye, *Mury. Historia cywilizacji*, tłum. H. Pustuła-Lewicka, Grupa Wydawnicza Foksal, Warszawa 2021.
- F. Fukuyama, *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, tłum. J. Pyka, Rebis, Poznań 2020.

- J. Green, *Moral Tribes. Emotion, Reason, and the Gap Between Us and Them*, Penguin, New York 2013.
- J. Haidt, *The Righteous Mind. Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, Random House, New York 2012.
- T. Hammar, *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Routledge, London-New York 1990.
- T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. Cz. Znamierowski, Fundacja Aletheia, Warszawa 2009.
- H. van Houtum, T. van Naerssen, *Bordering, Ordering and Othering*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, t. 93, nr 2 2002, s. 125-136.
- I. Kant, *O wiecznym pokoju. Zarys filozoficzny*, tłum. F. Przybylak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995.
- D. Kot, *Tratwa Odysa. Esej o uchodźcach*, Słowo/Obraz Terytoria, Gdańsk 2020.
- E. Laclau, *Co oznacza populizm*, tłum. A. Ostolski, w: O. Wysocka (red.), *Populizm*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, 99-116.
- E. Lévinas, *Całość i nieskończoność. Esej o zewnętrzności*, tłum. M. Kowalska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, tłum. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- M.P. Markowski, *Wojny nowoczesnych plemion. Spór o rzeczywistość w epoce populizmu*, Karakter, Kraków 2019.
- D. Miller, *Justice in Immigration*, European Journal of Political Theory, t. 14, nr 4 2015, s. 391-408.
- J.W. Müller, *Co to jest populizm?*, tłum. M. Sutowski, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2017.
- M.C. Nussbaum, *The Monarchy of Fear. A Philosopher Looks at our Political Crisis*, Simon & Schuster, New York-London-Toronto-Sydney-New Delhi 2018.
- E. Pusterla, F. Piccin, *The Loss of Sovereignty Control and the Illusion of Building Walls*, Journal of Borderlands Studies, t. 27, nr 2 2012, s. 121-138.
- S. Rosière, R. Jones, *Teichopolitics. Re-considering Globalisation Through the Role of Walls and Fences*, Geopolitics, t. 17, nr 1 2012, s. 217-234.
- C. Schmitt, *Teologia polityczna*, tłum. M.A. Cichocki, w: C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012, 45-103.
- P. Singer, *Jeden świat. Etyka globalizacji*, tłum. C. Cieśliński, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
- E. Szabó, *Fence Walls. From the Iron Curtain to the US and Hungarian Border Barriers and the Emergence of Global Walls*, Review of International American Studies, t. 11, nr 1 2018, s. 83-111.
- P.A. Taguieff, *Nauki polityczne w konfrontacji z populizmem. Od conceptualnego mirażu do realnego problemu*, tłum. A. Kościańska, M. Petryk, w: O. Wysocka (red.), *Populizm*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, 145-191.
- É. Vallet, C.P. David, *Introduction: The (Re)Building of the Wall in International Relations*, Journal of Borderlands Studies, t. 27, nr 2 2012, s. 111-119.
- É. Vallet (red.), *Borders, Fences and Walls. State of Insecurity?*, Routledge, London-New York

---

**dr hab. Arwid Mednis**

## **Prawo wobec technologii służących manipulowaniu poglądami obywateli**

### **Abstrakt**

Populizm jako zjawisko objawia się głównie w retoryce politycznej i kojarzy się najczęściej z określonym typem przekazu, sposobem formułowaniu komunikatów kierowanych do społeczeństwa.

Zwielu różnych definicji populizmu preferuję tę, która utożsamia populizm z demagogią, schlebaniem masom, żerowaniem na tzw. mądrości ludu, częstym odwoływaniem się do irracjonalnych poglądów i nadziei. Populizm to domena ludzi władzy i ludzi do władzy aspirujących.

Populista stara się mówić ludziom to co chcą usłyszeć. Mówi ich językiem, odwołuje się do ich schematów myślenia i zakorzenionych stereotypów. Tylko w ten sposób może zdobyć zaufanie, a tym samym wpływ na określoną grupę wyborców.

Populistyczny przekaz jest w znacznym stopniu zmanipulowany poprzez pominięcie pewnych aspektów i wyolbrzymienie innych. Staje się „narracją”, komunikatem podporządkowanym celowi, jakim jest przekonanie innych do swoich racji. Z trudem poddaje się weryfikacji w kategorii prawda-falsz, tym bardziej, że większość odbiorców filtruje ów przekaz przez swoje poglądy, wiedzę i doświadczenie. Ludzie chętniej przyjmują do wiadomości informacje pasujące do ich dotychczasowego obrazu świata. Skuteczność populistycznego przekazu opiera się więc na odpowiednim doborze treści, dopasowanej do odbiorców.

Powyższe nie jest niczym nowym, ale współczesnych populistów wspomaga technologia umożliwiająca lepsze profilowanie odbiorców, stworzenie wokół nich tzw. baniek informacyjnych oraz odpowiednią manipulację. Dzięki temu można wzmocnić poglądy przekonanych a niepewnych przekonać.

Obserwujemy od wielu lat rozwój nowego typu mediów, w których każdy z nas może być nie tylko odbiorcą, ale także źródłem informacji. W przeciwieństwie do mediów tradycyjnych, takich jak telewizja, radio, prasa, które poddane są ścisłym regulacjom w zakresie odpowiedzialności za słowo, nowe media takiej odpowiedzialności nie ponoszą<sup>30</sup>. Pojawiają się w nich zatem influencerzy, głosiciele pseudoprawd, patostreamerzy

<sup>30</sup> Na ten aspekt zwraca uwagę m. in. D. Kahneman. D. Kahneman: Clearly AI is going to win. How people are going to adjust is a fascinating problem, <https://www.theguardian.com/books/2021/may/16/daniel-kahneman-clearly-ai-is-going-to-win-how-people-are-going-to-adjust-is-a-fascinating-problem-thinking-fast-and-slow> [dostęp 16.12.2021 r.]

i inni. Odbiorcy zaś chętnie przyjmują proste przekazy, przekazy przemocowe i inne bezwartościowe lub zmanipulowane komunikaty.

Współczesne technologie, w przeciwieństwie do mediów tradycyjnych charakteryzują się łatwością, szybkością przekazu, a przede wszystkim zasięgiem. Platformy społecznościowe umożliwiają bezpośredni kontakt z każdym na świecie.

Manipulacja przekazem, profilowanie wyborców, fake newsy, deepfakes użyte w walce wyborczej mogą mieć wpływ na poszczególne prawa jednostek, ale również na zjawiska ogólnospołeczne, takie jak wynik wyborów. Poruszając się w sieci zostawiamy ślady i informacje, które służą do analiz wpływających na naszą wolność wyboru, autonomię woli, równe traktowanie, prawo do prywatności i inne.

Każde z opisanych zjawisk może być przedmiotem stosownych indywidualnych działań prawnych jednostki (np. roszczenia o ochronę dóbr osobistych), jednak ich skala, a przede wszystkim fakt, że nie jesteśmy ich świadomi (przykład sprawy firmy Cambridge Analytica, która wykorzystała dane użytkowników Facebooka bez ich wiedzy w celu dopasowania reklam politycznych), powodują, że w coraz większym stopniu jesteśmy zainteresowani rozwiązaniami administracyjnoprawnymi wymagającymi większego zaangażowania instytucji państwowych. Jedną z pierwszych regulacji wspomagających jednostki w przypadkach ich profilowania było unijne Rozporządzenie ogólne o ochronie danych osobowych<sup>31</sup>. Warto również zwrócić uwagę na nowe inicjatywy Komisji Europejskiej, jak choćby projekt aktu w sprawie sztucznej inteligencji<sup>32</sup>, który odnosi się m. in. do systemów sztucznej inteligencji mogących manipulować ludźmi.

W niektórych państwach podejmuje się próby administracyjnoprawnej regulacji fake news'ów i deepfake'ów. Być może wskazują one kierunki rozwoju przyszłych rozwiązań prawnych, zwiększających świadomość użytkowników sieci co do potencjalnych zagrożeń dla autonomii woli, a tym samym wspomagających jednostki m. in. w sferze wyborów politycznych.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE

<sup>32</sup> Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniającego niektóre akty ustawodawcze Unii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0206&from=PL>

---

**prof. ucz. dr hab. Sławomir Lewandowski**

Katedra Logiki i Argumentacji Prawniczej WPIA UW

## ***Argumentum ad populum* w preambułach aktów prawa wewnętrznego**

### **Abstrakt**

*Argumentum ad populum* to jeden z bardziej znanych pozamerytorycznych argumentów, czy wręcz chwytów erystycznych, wykorzystywany w różnego rodzaju dyskursach. Określenie to tłumaczy się jako argument do tłumy, publiczności czy ludu. Dokładniej należałoby mówić, że jest to argument odwołujący się do upodobań ludu. Ten ewidentnie populistyczny (jak chociażby sama nazwa wskazuje) argument polega na mówieniu audytorium („ludowi”) nie tego, co odpowiada rzeczywistości, lecz tego co słuchacze chcieliby usłyszeć. Dzięki temu liczy się na życzliwość i przychylność tego audytorium.

Z *argumentum ad populum* niejednokrotnie mamy do czynienia także na gruncie prawa i prawnoustawstwa, w tym i na etapie tworzenia prawa. Niestety nie jest zjawiskiem sporadycznym wprowadzanie w celu zyskania przychylności elektoratu prawnych regulacji o populistycznym charakterze. O wiele rzadziej niż w treści ten prawotwórczy populizm ujawnia się w legislacyjnej formie, gdyż w myśl jednej z podstawowych zasad techniki prawodawczej w akcie normatywnym nie zamieszcza się przecież wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Jednakże nawet i w sferze techniki legislacyjnej *argumentum ad populum* nie jest tworem martwym. Szczególnie dobitnym przykładem są w tym zakresie preambuły. W tym sytuowanym między tytułem a częścią artykułową fragmencie aktu normatywnego prawodawca odwołuje się do określonego systemu wartości, tradycji, wydarzeń z przeszłości oraz przedstawia genezę, cele lub najważniejsze zasady tego aktu. Ten brak legislacyjnego skrępowania w redagowaniu preambuły powoduje, że właśnie w ustawowym wstępie, który najczęściej jest pozbawiony charakteru normatywnego, prawodawca z jednej strony przekonuje odbiorców do swoich racji, a z drugiej – mówi adresatom norm prawnych to, czego oni oczekują. Nie jest to zresztą zjawisko nowe, gdyż i sama preambuła ma historię, którą można liczyć już nie w setkach, lecz w tysiącach lat. Oczywiście na przestrzeni wieków znaczącym zmianom ulegały częstotliwość występowania preambuł, treści w nich wyrażane i cele stawiane przed nimi. Zawsze jednak szczególnie w tej części aktu normatywnego pojawiała się możliwość zamieszczania populistycznych haseł i argumentów.

Wizja prawodawcy co do oddziaływania preambuł nie musi jednak znajdować pełnego przełożenia na praktykę funkcjonowania prawa. Niezbadana bowiem pozostaje realna skuteczność perswazji, a niekiedy propagandy płynącej z ustawowego wstępu. Można jednak przyjąć, że rzeczywiste audytorium zaznajamiające się z treścią preambuł jest w stosunku do oczekiwań prawodawcy znacznie ograniczone, stąd i ograniczona staje się argumentacyjna czy tym bardziej agitacyjna rola preambuły.



---

**dr hab. Krzysztof Koźmiński**

**mgr Mateusz Ciechomski**

Zakład Ekonomicznej Analizy Prawa

## **Ocena skutków regulacji: instrument racjonalnej polityki prawa czy manipulacja projektodawcy?**

### **Abstrakt**

Ocena skutków regulacji (utożsamiana niekiedy z oceną wpływu norm prawnych na rzeczywistość społeczno-gospodarczą, w literaturze zagranicznej znana pod pojęciem *regulatory impact assessment*) postrzegana jest jako jeden z głównych praktycznych postulatów ekonomicznej analizy prawa (*law & economics, economic analysis of law*), a zarazem istotny element racjonalnego prawodawstwa oraz krok w kierunku lepszego prawa i poprawy otoczenia regulacyjnego (*better regulation*). Spotykany jest również pogląd, zgodnie z którym stanowi ona nowoczesne wcielenie naukowej polityki prawa, której wagę sto lat temu podkreślał Leon Petrażycki.

Z jednej strony: ocena skutków regulacji otwiera prawników na współpracę z innymi przedstawicielami nauk społecznych (rzetelnie przeprowadzona ocena skutków regulacji wymaga interdyscyplinarnego współdziałania z socjologami, ekonomistami, psychologami), zaangażowania w proces decyzyjny interesariuszy (przedstawiciele przedsiębiorców, organizacji pozarządowych) i daje szansę uczynienia go mniej „politycznym”, a bardziej „merytorycznym” – z drugiej natomiast strony komplikuje i wydłuża procedurę prawodawczą. Dochodzi w ten sposób do sytuacji paradoksalnej: mimo, że ocena skutków regulacji pozwala zidentyfikować przyszłe korzyści (*benefits*) i koszty (*costs*) zmiany prawa, a w konsekwencji podjąć optymalną i efektywną (najlepszą z punktu widzenia ograniczonych zasobów) decyzję, sama instytucja staje się dodatkowym kosztem, spowalniającym i formalizującym działanie organów władzy publicznej.

Jednocześnie – niezależnie od licznych zalet prowadzenia oceny skutków regulacji, znanych z doświadczeń zagranicznych oraz literatury prawno-ekonomicznej – poddawana jest krytyce. Nie tylko w Polsce dostrzeżono, że narzędzie mające służyć w teorii zapewnieniu podmiotom odpowiedzialnym za tworzenie prawa świadomości konsekwencji społeczno-gospodarczych (jakie niesie ze sobą planowany akt prawny), faktycznie bywa ignorowane, ma wyłącznie charakter fasadowy i staje się (zupełnie niewiarygodną) „tubą propagandową” projektodawcy. Zamiast prezentacji wniosków z badań, opartych na dowodach, projektodawca składa zapewnienia bez pokrycia w stylu „projektowana

regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy”, „przewiduje się pozytywny efekt dla przedsiębiorców”, „ustawa jest zgodna z regulacjami prawa europejskiego”, „analogiczne rozwiązanie obowiązują już w innych krajach Unii Europejskiej” itp.

W trakcie wystąpienia poszukiwana będzie odpowiedź na pytanie czy ocena skutków regulacji to w rzeczywistości środek służący wyłącznie realizacji bieżącej polityki ustawodawcy, czy jednak instrument racjonalnej polityki prawa, sprzyjający jakości przyjmowanych aktów normatywnych. W tym kontekście autorzy dokonają szeregu uwag na temat relacji analizy kosztów i korzyści regulacji do jej ostatecznie przyjętej treści, zarówno w ujęciu teoretycznych, jak i w oparciu o przykłady praktyczne.

Poruszone zostaną ponadto następujące kwestie:

- przyjmowane w praktyce oraz alternatywne metodologie oceny skutków regulacji;
- problem polityzacji i formalizacji oceny skutków regulacji;
- sposoby minimalizacji kosztów generowanych przez ocenę skutków regulacji;
- mankamenty i ryzyka związane z oceną skutków regulacji;
- ewaluacja ex ante i ex post;
- optymalny oraz efektywny model oceny skutków regulacji.

Sformułowane zostaną również – w oparciu o modele funkcjonujące w innych krajach europejskich oraz metody stosowane w ekonomicznej analizie prawa – rekomendacje zmian w zakresie reformy oceny skutków regulacji.

---

prof. dr hab. Marcin Matczak

## Język prawnego populizmu – perspektywa filozoficznoprawna

### Abstrakt

Badacze populizmu zwracają uwagę na istotną rolę języka w realizacji jego agendy. Rola ta jest widoczna w praktykach propagandowych, w próbach redefiniowania pojęć zastanych i w zmianie konwencji społecznych, w tym konwencji językowych.

Niedawna fala populizmu (2010-2021) w szczególności dotyczy prawa i praworządności, a tym samym zjawiska takie jak propaganda, redefinicja pojęć i zmiana konwencji realizują się często w obszarze języka prawa publicznego. Niniejsze opracowanie ma na celu analizę, jaki jest mechanizm powodowanych przez populizm zmian w konwencjach językowych rządzących językiem prawnym i prawniczym, a narzędziem tej analizy jest filozofia prawa wykorzystująca dorobek filozofii języka.

Podstawowymi narzędziami wykorzystanymi w opracowaniu będą:

1. koncepcja populizmu jako dyskursu, zaproponowana przez E. Laclaua, w szczególności pojęcia „pustych znaczących” (*empty signifiers*) oraz „nieustannie zmiennych znaczących” (*floating signifiers*), odniesiona do języka prawnego i prawniczego, w szczególności do pojęć praworządności i niezależności sędziowskiej używanych w populistycznej praktyce komunikacyjnej,
2. koncepcja „niszczenia konwencji” (*convention-trashing*) zaproponowanej przez N. Lacey, wykorzystana do opisu praktyki populizmu, polegającej na zmianie językowych zachowań konwencjonalnych w obszarze prawa, a także innych konwencji ważnych dla prawa, w tym zwyczajów konstytucyjnych,
3. koncepcja konwencji R. G. Millikan, w której konwencje to historycznie ukształtowane ciągi reprodukowanych zachowań, posiadające tzw. funkcję właściwą (*proper function*), a więc przydatność społeczną, która powodowała w przeszłości reprodukcję tych zachowań.

Powyższe narzędzia teoretyczne pozwolą na wyjaśnienie, na czym polega przeprowadzana przez populistów zmiana kultury prawnej, definiowanej jako zbiór konwencji językowych i behawioralnych istotnych dla prawa.

Główna teza opracowania w tym zakresie to twierdzenie, że populistyczna zmiana kultury prawnej polega na uczynieniu ważnych dla prawa pojęć pustymi bądź nieustannie zmiennymi znaczącymi oraz na niszczeniu konwencji prawnych, poprzez 1) zaprzestanie reprodukcji zachowań, które konstytuowały dotąd konwencje językowe i behawioralne w obszarze prawa, lub 2) rozpoczęcie reprodukcji zachowań nowych. W obu przypadkach zmiana konwencji wiąże się z utratą przez nie zdolności do realizacji funkcji właściwej, a więc powoduje zmniejszenie bądź utratę przydatności społecznej.

Przeprowadzona analiza będzie się opierać na przykładach zaczerpniętych z doświadczeń amerykańskich, węgierskich i polskich. W ostatniej części opracowania sformułowane zostaną rekomendacje co do tego, jak można przeciwdziałać populistycznej zmianie kultury prawnej.

### **Kluczowa literatura wykorzystana w opracowaniu:**

1. Nicola Lacey, *Populism and the Rule of Law*, Annual Review of Law and Social Science, Volume 15, (2019).
2. Ernesto Laclau, *Populism: What's in a Name?* w: Francisco Panizza red., *Populism and the mirror of democracy* (Verso 2005).
3. Ruth G. Millikan, *Language, Thought and Other Biological Categories* (MIT 1984)
4. Ruth G. Millikan, "Language Conventions Made Simple", in *Language: A Biological Model* (MIT 2005).
5. Ruth G. Millikan, "A Difference of Some Consequence Between Conventions and Rules" (2008) 27 Topoi 87.

**dr hab. Anna Rossmanith**

Katedra Filozofii Prawa i Nauki o Państwie

WPIA UW

## **Populizm jako zaprzeczenie racjonalności komunikacyjnej i etyki dialogu**

### **Abstrakt**

Przedmiotem referatu jest krytyczna diagnoza populizmu jako zjawiska opartego na zaburzonej (zmierzającej ku atrofii) komunikacji w obrębie wspólnoty politycznej. Główną płaszczyzną analizy są współczesne teorie dyskursywne oraz w pewnym stopniu hermeneutyka prawnicza. Przyjęcie tej perspektywy umożliwia posłużenie się po pierwsze pojęciem dialogu powiązaniem z racjonalnością (gr. *dia-logos*, komunikowanie się poprzez myśl i słowo) jako formą poznania rzeczywistości, po drugie – powiązaniem z racjonalnością komunikacyjną jako odpowiedzialną za pojawienie się interakcji społecznych.

Taka perspektywa badawcza daje możliwość postawienia kilku ważnych diagnostycznych pytań: (1) o warunki i znaczenie powiązania dialogu z racjonalnością (określoną jej odmianą) i pluralizmem, (2) o racjonalność komunikacyjną i konsekwencje zakwestionowania jej dla prawa – prawo przestaje być rezultatem procesu komunikacyjnego, (3) o etyczny wymiar dialogu oraz reperkusje związane z jego odrzuceniem, (4) o ideę praworządności w opozycji do podkreślanej przez populistów idei suwerenności narodu jako wewnętrznie nieodróżnionego tworu, (5) o prawo, które nie realizuje konsensusu, kwestionując zarówno realny wymiar godności obywatela, jak i wartość relacji społecznych.

Analizy przebiegają następująco:

Pojęcie dialogu, służące za pryzmat naszych dociekań, w europejskiej myśli filozoficznej wiąże się zasadniczo z dwiema odmianami jego rozumienia, dając szansę w związku z tym na złożone i uzupełniające się wnioski. Pierwsza polega na pojmowaniu dialogu jako rozmowy, będącej formą poznania rzeczywistości; druga traktuje dialog jako relację międzyludzką, nadając jej status ontologiczny oraz etyczny. Obydwie uwypuklają wartość otwartości jako inicjującą i kluczową dla dialogu.

Argumentuję, że relacja społeczna, w szczególności prawna, nie pojawia się bez fundamentalnej uprzedniości relacji etycznej, za sprawą której podmiot zostaje ukonstytuowany. Społeczno-polityczną konsekwencją tak pojętego dialogu (już grecka *polis* zostaje zakotwiczona w „rozmownej” wspólnotcie) jest poszukiwanie sensu prawa

jako wspólnego przedsięwzięcia. Dobry porządek prawny jest więc nie do pomyślenia bez aspiracji do realizowania zasady tworzenia i pogłębiania kanałów porozumienia między ludźmi. Znaczy to, że filozoficzny pogląd na człowieka, mogący stać się podstawą moralności prawa, przede wszystkim koncentruje uwagę na tym, że człowiek jest odpowiedzialnym, samookreślającym się podmiotem działań. Etyczne wymogi stawiane prawu są – inaczej mówiąc – respektem dla godności człowieka jako podmiotu odpowiedzialnego, racjonalnego i w związku z tym satysfakcjonująco komunikującego się z innymi. Prawo będące rezultatem procesów populistycznych jest zanegowaniem powyższych wymogów.

Konkludując: kondycja prawa niespełniającego kryterium komunikacyjnego (deliberatywnego) mija się z porządkiem współczesnej demokracji konstytucyjnej, wyrzucając wspólnotę polityczną poza racjonalność dyskursu i poza wartości, które sprzyjają realizacji porozumienia między ludźmi. Nierespektowanie wymogów dialogu, charakterystyczne dla populizmu, wiąże się zatem z zerwaniem z intersubiektywnością i w konsekwencji racjonalnością tego, co społeczne. Oznacza to również zakwestionowanie etycznej odpowiedzialności za innego człowieka opartej na więziach międzyludzkich niezbędnych dla kształtowania wspólnej przestrzeni normatywnej i skutkuje niesprawiedliwością wynikającą z uszkodzonych relacji społecznych.

---

dr Zbigniew Cywiński

## Równość wobec prawa a populizm – spojrzenie socjologicznoprawne

### Abstrakt

Założeniem referatu jest zaproponowanie analitycznego modelu jednego z wymiarów populizmu, użytecznego tak do badania programów, jak i działań politycznych i odwołującego się do teorii dynamiki zjawisk prawnych, zaproponowanej przez Leona Petrażyckiego. Ze względu na ramy wystąpienia, ogranicza się ono do analizy wątków egalitarnych, obecnych zarówno w populistycznych programach, jak i w działaniach podejmowanych przez populistów będących u władzy. Celem pochodnym jest, w konsekwencji, poszukiwanie cząstkowej odpowiedzi na pytanie, **jakie okoliczności potwierdzają, że mamy do czynienia z populizmem jako cechą programów i działań politycznych?**

Dla znalezienia odpowiedzi o charakter wzajemnych relacji między populizmem, widzianym jako *sui generis* zjawisko kulturowe, wyrażające się tak w postulatach, jak i w działaniach, niezbędne jest dookreślenie pola analizy. Punktem wyjścia jest zwrócenie uwagi na wątek rosyjski, wyraźnie obecny w dyskusjach, które w obrębie nauk społecznych dotyczą populizmu. Punktem odniesienia będą manifestacje populizmu w programach różnych odłamów ruchu narodnickiego (*populist movement* – wątpliwości związane z takim tłumaczeniem zostaną wyjaśnione). Wybór odmiennego od sugerowanego, zachodniego kontekstu kulturowego, uzasadniony jest dwojako: po pierwsze, przez dające się wykazać wpływy rosyjskiej kultury prawnej na polską (tak w czasie zaborów, jak i w okresie zależności od Związku Sowieckiego), co ułatwi ilustrowanie poszczególnych przypadków przykładami, wziętymi z polskiej współczesności; po drugie, można też wykazać wpływ myśli narodnickiej na koncepcje Leona Petrażyckiego, będące teoretyczną podstawą referatu. Określenie cech populizmu wymaga dookreślenia tak jego treści przedmiotowej, jak i zaangażowanych podmiotów. Populizm jest tu rozumiany jako zjawisko kulturowe, charakteryzowane przez postulowane lub realizowane w praktyce podważanie ładu instytucjonalnego (w tym – prawnego) w imię dobra niedookreślonego podmiotu zbiorowego – „ludu”. Ważnym elementem jest obecność modeli dualnych, w szczególności zaś na przeciwstawianiu dobra ludu dobru elit, wiązanych z podważanymi formami ładu instytucjonalnego. Dwa zasadnicze podmioty zaangażowane, pozytywny, wyznaczony przez „lud” wraz z jego elitą, głoszącą hasła populistyczne i negatywny, obejmujący „wrogów ludu”, skupionych wokół „wrogich” elit, można charakteryzować, między innymi, poprzez wskazanie, manifestujących się

w poglądach i działaniach populistów, specyficznych elementów prawnych, odnoszących się w szczególności do kwestii równości wobec prawa. Określenie kształtu „populistycznej zasady egalitarnej” powinno być traktowane jako jedna z cech deskryptywnych zarówno „ludu”, jak i jego kulturowej opozycji. Ważnym elementem jest tutaj kulturowa pozycja kolektywizmu, wpływająca na obrazowanie prawnego wymiaru równości. Dla znalezienia odpowiedzi na pytania: **czy populiści po dojściu do władzy rzeczywiście chcą rozwiązać problemy ludu, a jeśli tak, to w jaki sposób zamierzają to zrobić**, należy odwołać się do wybranych koncepcji teoretycznych Leona Petrażyckiego, pozwalających na opisanie (z perspektywy prawnej) procesu dochodzenia populistów do władzy i (kontekstowo) swoistej drogi do populizmu, jaką jest przejmowanie przez władze populistycznych programów. Poszukiwanie **związku między wprowadzanimi reformami (zmianami) a głoszonymi przez populistów hasłami**, wymaga analizy praktycznych aplikacji rozmaitych modeli równości wobec prawa. Obok reform, służących rozszerzaniu zakresu podmiotowego zasady egalitarnej w prawie, zwraca uwagę możliwość wykorzystywania haseł egalitarnych jako namiastki reform, a nawet jako narzędzia, służącego maskowaniu rzeczywistych nierówności. Część końcowa to uwagi, dotyczące użyteczności referowanego modelu badawczego do analizy zjawisk charakterystycznych dla kultury prawnej Zachodu, oraz ogólna refleksja dotycząca praktycznej możliwości pogodzenia istotnych wartości tej kultury z populistycznymi programami równości.



---

**Przemysław Mroczkowski**

Faculty of Law and Administration, University of Warsaw

## **Populism and legal regulation of the financial markets**

### **Abstract**

The few last years were the time of rise of populism across the Western countries, including Poland, Hungary, the Czech Republic or the United States. The populist government and its changes to the law could not and did not omit the financial market. It is a subject of the special interest of the lawmakers (Wajda 2011). It is worth noting that the financial market is especially fragile when it comes to the changes of the laws governing it (Wajda ...).

In the article I aim to explain the impact of populism on the law of financial market. In the existing literature there is an evidence that populism hinders independence of central banks (Goodhart, Lastra 2017), which in many countries is also a macroprudential regulator. I want to argue that the way populist coming to the power impacts the financial market law depends of the type of populism they represent. If the populism is anti-elitist in its core („for the people, from the people”) – as in case of Poland and Hungary - the financial market regulation will become much tougher as the financial officers are seen to be members of the elites (Beverstock 2005). If however the populist in office himself originates from the business elites – such as in the case of the Czech Republic and the U.S. - the regulation will be loosen. This can be confirmed *par exemple* in the reaction of the valuation of the financial instruments – provided that the populist is from the right-wing party, the risk assesment of the financial instrument causes it to gain the value (Stockl, Rode, 2021, but see also: Hartwell, 2021, who points that the political affiliation of the populist coming to the office is ambiguous from the valuation perspective).

The current literature covers the topic only in the context of one particular country (see: Whalen, 2017, for the United States). The element of the novelty that the paper shall bring to the science is providing an analysis of this phenomenon on the cross-national level.

### **References:**

1. Bevestock, J., V. (2005), *Transnational Elites in the City: British Highly-Skilled Inter Company Transferees in New York City's Financial District*, „Journal of Ethnic and Migration Studies" 2005, vol. 2, pp. 245-268.
2. Goodheart, C., Lastra, R. (2017), *Populism and Central Bank Independence*, „Open Economic Review" 2017, vol. 29, pp. 49-68.

3. Hartwell C. (2021), *Populism and Financial Markets*, „Financial Market Letters” 2021, available online: <https://doi.org/10.1016/j.frl.2021.102479>
4. Stockl, S., Rode, M. (2021), *The Price of Populism: Financial Market Outcomes of the Populist Electoral Success*, „Journal of Economic Behaviour and Organisation” 2021, vol. 189, pp. 51-83.
5. Wajda, P. (2011), *Rynki finansowe jako przedmiot szczególnego zainteresowania prawodawcy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, vol. 7-8, pp. 115-128.
6. Wajda P. (2016), *Rekomendacje KNF kierowane do zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracyj – czyżby soft-law w wersji hard*, wystąpienie na XVII Konferencji Wydziałowej „Źródła prawa. Teoria i praktyka”, dostęp online: [https://www.youtube.com/watch?v=HING6p\\_nvuyU](https://www.youtube.com/watch?v=HING6p_nvuyU)
7. Whalen, C., R. (2017), *Financial Regulation in the Era of Donald Trump*, „Network Financial Institute Working Paper”.

**dr Jowanka Jakubek-Lalik**

Zakład Nauki Administracji

WPiA UW

## **Populistyczny charakter prawa administracyjnego**

### **Abstrakt**

Jedną z najważniejszych, o ile nie najważniejszą funkcją prawa administracyjnego jest obrona jednostki przed nadużyciem władzy przez organy państwa. Podstawowa zasada konstytucyjna, że organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa, ma chronić obywateli i zapewnić przewidywalność działań państwa poprzez ograniczanie możliwości ingerencji w ich prawa i wolności. Można więc powiedzieć, że prawo administracyjne ze swojej natury ma charakter populistyczny.

Obserwowany w ostatnich latach wzrost populizmu jest związany z tym, że tzw. liberalna demokracja często nie przedstawiała atrakcyjnej oferty dla całego społeczeństwa, zaś skupiała się – przynajmniej w odbiorze znacznej części obywateli - na poprawie życia elit. Duża część społeczeństwa czuje się więc wyobcowana i porzucona przez instytucje demokratyczne. Ludzie coraz mniej ufają także ekspertom, szerzy się dezinformacja i fake newsy.

Rosną nierówności społeczne i ekonomiczne, plemiennosc i wiara w „fakty alternatywne”, sprzeczne z racjonalnym dziedzictwem epoki oświecenia. Eksperti mają coraz większe trudności z wyjaśnieniem skomplikowanej rzeczywistości w zrozumiałym dla wszystkich języku i przekonaniem do naukowych racji. Rosnące niezadowolenie z instytucji demokratycznych przechyla szalę na rzecz populizmu i wspiera tendencje autorytarne.

Procesy te mają wiele wspólnego z prawem administracyjnym. Mało tego, można zadać pytanie, czy prawnicy ponoszą pewną odpowiedzialność za te trendy i czy mogą na nie odpowiedzieć? Prawnicy są przecież szkoleni aby poszukiwać odpowiedzi za pomocą racjonalnej metody rozumowania, w ramach samodzielnej (i w dużej mierze samookreślonej) struktury logicznej. Proces logiczny, dzięki któremu znajduje się odpowiedzi i rozwiązania dla skomplikowanych problemów, nie jest jednak łatwy do zrozumienia dla osób które nie posiadają stosownej wiedzy eksperckiej.

Wydaje się więc, że istnieje spore napięcie między pewnością, którą odczuwają prawnicy w pojmowaniu sprawiedliwości administracyjnej, a niepewnością i zamieszaniem odczuwanym przez te jednostki i społeczności, którym system ma służyć. Bez wątplenia rozsądek i spójne stosowanie zasad są lepsze niż arbitralne kaprysy autorytarnej władzy, ale istotnym pytaniem pozostaje, jak sądy mają wyrażać sprawiedliwość, uczciwość

i słuszność w sposób przystępny i odpowiedni dla laika?

Przełożenie tych dylematów, właściwych dla stosowania prawa administracyjnego, na język zrozumiały dla ogółu społeczeństwa, wydaje się być jedyną właściwą drogą dla przyszłości tej gałęzi prawa w państwie demokratycznym. Ma też potencjał zapobiegania osuwania się w przez władzę publiczną w autorytaryzm. Prawo administracyjne, w swej istocie wychodzące z populistycznych założeń, być może stanie się więc prawdziwie populistyczne.

dr hab. Adam Szafrński

## Niemieckie wyjście z atomu jako prawny przejaw populizmu

### Abstrakt

W Republice Federalnej Niemiec nastroje społeczne wobec energii atomowej kształtowały się od skrajności do skrajności. Od początkowego entuzjazmu dla budowy elektrowni atomowych w latach 50-tych XX w. do niechęci, której ostatnio dano wyraz w umowie koalicyjnej SPD-Zieloni-FDP<sup>33</sup>.

Pierwsze przejawy sceptycyzmu wobec energii atomowej miały miejsce na szerszą skalę przy planowaniu budowy reaktora w miejscowości Wyhl<sup>34</sup> w 1975 r. Zasadniczy przełom w przekonaniach politycznych miał miejsce nieco później, przede wszystkim w związku z katastrofą w Czarnobylu w 1986 r. oraz polityczną ekspansją ruchu zielonych. Od 1990 r. nie wybudowano żadnego nowego reaktora i o ile partie chrześcijańskiej demokracji CDU/CSU pozostawały przychylnie lub co najmniej neutralne wobec energetyki jądrowej, o tyle nowa coraz silniejsza partia Zielonych uczyniła zamknięcie elektrowni hasłem politycznym przy sprzyjającym jej stanowisku socjaldemokratów z SPD. Gdy w 1998 r. doszła do władzy koalicja SPD – Zieloni, rozpoczęto negocjacje w sprawie zakończenia produkcji energii w siłowniach jądrowych. Ukuto wówczas pojęcie „wyjścia z atomu” (*Atomausstieg*), które stało się elementem całości zmian określanych od 2002 r. jako *Energiewende*.

Zmianie nastrojów towarzyszyły zmiany prawne, które ilustruje początkowa treść ustawy atomowej z 3 grudnia 1959 r., przyjętej w niemieckim Bundestagu bez jednego głosu sprzeciwu. Celem regulacji było wówczas „wspieranie badania, rozwoju i wykorzystania energii nuklearnej dla celów pokojowych” (§ 1 Nr. 1 AtomG w pierwotnej redakcji). Od 2002 r. ten fragment przepisu wskazuje na cel, jakim jest „uporządkowane zakończenie wykorzystania energii nuklearnej służącej przemysłowemu wytwarzaniu energii elektrycznej” (§ 1 Nr. 1 AtomG). Nie poprzestano zatem na uchynieniu przepisu, ale zmieniono treść tak, by pozostawała w wyraźnej opozycji do poprzedniej redakcji<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Koalitionsvertrag 2021-2025, *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, s. 67 ([https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)).

<sup>34</sup> J. Ślifierz, M. Ślifierz, Niemiecka energetyka jądrowa czyli wejście i wyjście, artykuł opublikowany w 2014 r. na portalu internetowym CIRE, dostępny 29.11.2017 r. na stronie: <http://www.cire.pl/item,88953,2,0,0,0,0,0,niemiecka-energetyka-jadrowa-czyli-wejscie-i-wyjscie.html>; także R. Bajczuk, K. Popławski, Niemcy: Ukryte koszty wyjścia z atomu, OSW, artykuł dostępny 30.11.2017 r., na stronie: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-06-25/niemcy-ukryte-koszty-wyjscia-z-atomu>

<sup>35</sup> Udo di Fabio, *Beschleunigter Kernenergieausstieg und Eigentumsgarantie*, w: Udo di Fabio, Wolfgang Durner, Gerhard Wagner, *Kernenergieausstieg 2011*, Nomos Verlag 2013, s. 11.

Przyspieszenie rezygnacji z produkcji energii atomowej nastąpiło po katastrofie w 2011 r. w japońskiej Fukushima. Po natychmiastowym wyłączeniu kilku reaktorów uchwalono 13 ustawę zmieniającą i za jej sprawą w 2011 r. postanowiono o ostatecznym wyjściu z atomu do 2022 r<sup>36</sup>.

Początkowe protesty przeciwników siłowni jądrowych były postrzegane jako przejaw populizmu, wpisując się w typowe zachowania ruchów tego typu: budzenie strachu, powodowanie braku zaufania do wiedzy eksperckiej, przeciwstawianie ludu dysponującego rozsądkiem, wiedzy i świadomości elit. Obecnie przeciwnicy wyjścia z atomu, kojarzeni są przede wszystkim z partią *Alternative für Deutschland*. Przedmiotem analiz naukowych jest jej populistyczne żądanie zachowania energii atomowej. Oskarża się ją o to samo, o co niegdyś ruch zielonych.

Przedmiotem moich badań i wystąpienia zamierzam uczynić zmianę prawa, jaka miała miejsce od 2002 r. w Niemczech na skutek żądań ruchu zielonych, które u zarania miały charakter populistyczny, a obecnie uznawane są za wyraz odpowiedzialności elit za stan środowiska i zdrowie ludzi.

Nie bez znaczenia dla Polski i polskiego prawa, wobec planów budowy elektrowni atomowej na Pomorzu Gdańskim, jest zmiana świadomości w Niemczech, czego dowodem mogą być propozycje Zielonych oraz Lewicy, by wspierać wyjście z atomu w innych państwach. Wprawdzie propozycje wywierania wpływu na inne państwa, by zrezygnowały z energii atomowej przedstawiciel rządzącej partii CDU/CSU w 2019 r. (wówczas, gdy miała miejsce na ten temat debata w Bundestagu) nazwał populistycznymi<sup>37</sup>, ale jak już historia pokazała to co niegdyś populistyczne, może stać elitarnym.

<sup>36</sup> Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31.07.2011, BGBl. 2011, Teil I, Nr. 43.

<sup>37</sup> Wypowiedź Karstena Möringa w Bundestagu 14.03.2019 r., sprawozdanie dostępne w dniu 15.12.2021 r. na stronie <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw11-de-fukushima-595194>

prof. UW dr hab. Paweł Wojciechowski

## Regulacja genetycznie modyfikowanych roślin, żywności i pasz jako przejaw populizmu

### Abstrakt

Uwalnianie do środowiska naturalnego organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO) oraz wprowadzanie na rynek żywności i pasz genetycznie modyfikowanych (GM) jest zagadnieniem wywołującym od wielu lat kontrowersje i szeroką dyskusję zarówno na szczeblu międzynarodowym, unijnym jak też krajowym. Z jednej strony zwraca się uwagę na związane z uwalnianiem do środowiska GMO oraz z wprowadzaniem do obrotu żywności i pasz GM zagrożenia, przede wszystkim dotyczące środowiska i bioróżnorodności, ale także dotyczące zdrowia ludzi, czy zrównoważonego rozwoju obszarów i społeczności wiejskich. Ponadto, dostrzega się ryzyko związane z monopolizacją dostaw materiału siewnego przez korporacje międzynarodowe, które jednocześnie są producentami środków chemicznych stosowanych w rolnictwie. Z drugiej strony, wskazuje się na istotne zalety biotechnologii, dzięki której można zwiększyć efektywność produkcji rolniczej z jednoczesnym ograniczeniem ilości wykorzystywanych środków chemicznych, a w dalszej perspektywie ograniczać zjawisko głodu na świecie, co staje się zagadnieniem coraz bardziej istotnym, ze względu na zachodzące zmiany klimatyczne, ekonomiczne i demograficzne skutkujące ograniczeniem dostępu do gruntów rolnych i zwiększonym zapotrzebowaniem na żywność. Charakterystyczne jest, że pomimo braku naukowych przesłanek potwierdzających realne zagrożenie ze strony produktów GM dla środowiska bądź zdrowia i życia, żywność genetycznie modyfikowana jest negatywnie postrzegana przez większość społeczeństwa europejskiego<sup>38</sup>.

Celem prowadzonych badań jest przedstawienie wpływu populizmu na prawo regulujące uwalnianie do środowiska oraz wprowadzania do obrotu roślin, żywności i pasz GM - zarówno unijne jak i krajowe. Poza tym, analizie poddane zostaną skutki przyjętych rozwiązań. Należy podkreślić, że poddanie się prawodawcy unijnego i prawodawców krajowych naciskom społecznym doprowadziło do sytuacji, gdzie w Unii Europejskiej dopuszczona jest do uprawy na podstawie zezwolenia z 1998 r. zaledwie jedna odmiana rośliny GM (kukurydza MON 810), a jednocześnie w USA na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat nastąpił ogromny wzrost produkcji roślin GM (uprawy soi i bawełny GM stanowią ponad 95%, a kukurydzy GM ponad 80%). Co więcej, ze względu na

<sup>38</sup> Zob. A. Małycka, T. Twardowski, Opinia publiczna o biotechnologii w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej, „Nauka” 2011, 1, s. 96.

ogromny rozwój upraw GMO głównie w USA i państwach Ameryki Południowej, pasze GM zdecydowanie dominują na światowym rynku.

W referacie przedstawiony zostanie proces powstawania i ewolucji regulacji dotyczących roślin GM, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji żywności i pasz GM. Szczególny nacisk położony zostanie na przesłanki, które były podstawą wprowadzenia na początku lat 90. regulacji wspólnotowych tworzących kompleksowe ramy prawne dla zatwierdzania GMO, a które odwoływały się do pojawiających się w tamtym czasie w społeczeństwach państw europejskich obaw związanych z nową technologią modyfikowania roślin w sposób nie występujący w naturze.

Zakresem rozważań objęte zostaną też zmiany obowiązującej przez wiele lat w regulacji unijnej zasady, zgodnie z którą zatwierdzenie genetycznie zmodyfikowanej rośliny na szczeblu unijnym, uniemożliwiało wprowadzeniu ograniczeń upraw przez poszczególne państwa. W wyniku wprowadzonej zmiany państwa członkowskie uzyskały jednak możliwość ograniczania upraw m.in., gdy jest to uzasadnione zagospodarowaniem przestrzennym, użytkowaniem gruntów, skutkami społeczno-gospodarczymi czy polityką publiczną. Kilka państw skorzystało z tej możliwości. Referat obejmie ponadto omówienie regulacji krajowych w Polsce oraz wybranych państwach Unii Europejskiej dotyczących znakowania żywności informacją o GMO.



---

dr hab. Aleksander Gubrynowicz

## **The external dimension of populism: some remarks on how it influences the theory and practice of international law**

### **Abstract**

According to the prevalent view, populism (setting aside its definition) is a domestically oriented phenomenon that affects, primordially, the internal legal systems. This view is not correct, even though the discussion on its impact upon international law began with some delay only. Nonetheless, the interactions between the internal populist policies and the current stage of international law genuinely exist, for the latter is often described in the populists' narratives as a tool of oppression in the hands of corrupted elites. Accordingly, international law is understood as the set of allegedly depoliticized rules applicable to relations between states, without considering spillovers it causes, such as, e.g., contributing to the increasing existing inequalities, environmental pollution, or even sparing global terror.

Usually, populists do not negate the legally binding character of international norms. This difference makes them distinguishable from the old-school negationists at the theoretical level. The latter openly denied any legal relations between states, as their existence could have been irreconcilable with the sovereignty paradigm. However, I argue in the present chapter that, by their conduct, ostensibly ignoring state duty to fulfill international obligations in good faith, they effectively undermine the efficiency and credibility of the global legal system in force.

To be sure, the lack of efficient panacea on the spillovers of the fragmentation of international law bolstered the attack on some parts of the existing international relations legal fundamentals. (WTO, Investment Law, Human Rights, and Refugee Law – to name but a few). Nonetheless, by attacking the international institutions playing the role of guardians or controllers of international law practical implementation, by the same token, the populists' wave creates a new dynamic that pushes the legal relations between states into the framework, where the international law stood before the beginning of the globalization era. This old/new dimension seems to shape international law more horizontally and less vertically, and much more dependent upon the extralegal choices, as the control procedures of its effective execution are anchored once again in domestic law – not in international law anymore.

Some scholars see populism as a factor stimulating the reform of the existing international legal framework rather, not the irresistible force of its blind destruction. This chapter advocates the cautious approach to such propositions. It is not excluded that exerting continuous pressure on the shape and content of international law may trigger its adaptation to the changing circumstances of the contemporary world. Nonetheless, the same processes open the gate to the uncontrolled increase of states' power, thus creating a genuine risk for global, regional, and local peace or – in a better scenario – destabilizing the existing channels of interstate cooperation. Therefore, the impact of populism upon the structure, scope, and efficiency of international law are primordially negative, as they diminish its role as the regulator of international transactions undertaken by sovereign subjects.

---

prof. dr hab. Marek Wąsowicz

## Wątki populistyczne w polskiej historiografii historycznoprawnej – problemy metodologiczne

### Abstrakt

Przedstawienie wątków populistycznych w polskiej historiografii historycznoprawnej musi być poprzedzone kilkoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że słowo „populistyczny” używane będzie wyłącznie jako opis pewnego zestawu poglądów lub prezentowanych zjawisk czy wydarzeń opisywanych przez autorów, a nie jako ocena ich dorobku. To zastrzeżenie jest konieczne, gdyż słowo „populistyczny” bardzo często jest nadawane znaczenie pejoratywne. Celem niniejszego opracowania nie ma być klasyfikowanie i ocena poglądów konkretnych autorów, lecz wyszukiwanie wątków, w których obecne są elementy wchodzące w skład „populizmu”. Trzeba zatem, i to jest kolejne zastrzeżenie, już na wstępie wyjaśnić, jakiego rodzaju treści będziemy kwalifikować do kategorii „wątków populistycznych”. Ponieważ jednak populizm nie ma jednoznacznej definicji i rozumiany jest na wiele sposobów, niezbędne wydaje się ustalenie na początku, do jakiego sposobu jego rozumienia będziemy się odnosić.

Najbardziej rozpowszechnione jest rozumienie populizmu zaproponowane przez Casa Mudde: w jego ujęciu populizm jest tzw. ideologią o cienkim rdzeniu, czyli – inaczej niż kompleksowe doktryny proponujące pewien spójny sposób widzenia świata – zajmuje się tylko wybranymi problemami, w szczególności konfrontacją „czystego ludu” ze „skorumpowanymi elitami”.

Jan-Werner Müller (*Co to jest populizm*, Krytyka Polityczna 2017) trafnie zauważa, że rozmaite wątki populistyczne można odnaleźć w różnych doktrynach czy praktyce życia politycznego. Zwykło się uważać, że tym, co wyróżnia populistyczną postawę i myślenie, to po pierwsze niechęć do elit społecznych, po drugie, niechęć wobec wszelkich przejawów pluralizmu, po trzecie wreszcie uznanie ludu-suwerena za podmiot idealny. W ostatnim czasie zyskują szybko na znaczeniu politycy, którzy swą polityczną karierę związali z głoszeniem populistycznych haseł. W wielu miejscach świata ugrupowania głoszące populistyczne hasła weszły do głównego nurtu polityki, a gdzieś tam (jak w Polsce) sprawują nawet władzę. Ten współczesny populizm jawi nam się przede wszystkim jako sposób pozyskiwania zwolenników, odwołujący się do ich emocji i oferujący im bardzo często treści daleko odbiegające od rzeczywistości. W takim ujęciu populizm byłby bardziej postawą niż doktryną.

Mając na uwadze powyższą definicję populizmu można postawić kilka pytań badawczych w odniesieniu do nauk historycznoprawnych. Po pierwsze, można poszukiwać wątków populistycznych w samej tematyce tekstów publikowanych przez historyków prawa. Jest spora grupa przedstawicieli tych nauk, którzy uważają, że zadaniem historyków prawa jest opisywanie historycznej perspektywy zagadnień podejmowanych aktualnie przez dogmatyków prawa. W takim ujęciu historyk prawa nie jest suwerenny w wyborze pola swych zainteresowań, lecz powinien podążać za głównymi nurtami nauk prawno-dogmatycznych. Dogmatycy prawa jednak nie zajmowali się dotychczas na większą skalę populizmem w prawie (poza może prawem karnym), trudno zatem mówić o jakimś nurcie, którym mieliby podążać historycy, by mu dopisać historyczną perspektywę. Nie oznacza to, że brak całkiem tekstów podejmujących wątki populistyczne w aktualnej literaturze prawniczej. Przykładem mogą być publikacje wrocławskiego Centrum Edukacji Prawniczej i Teorii Społecznej.

Po drugie, można poszukiwać w publikacjach przedstawicieli nauk historycznoprawnych tematów nawiązujących do przedstawionego wyżej zestawu podstawowych tez współczesnego populizmu, przy czym byłyby to nawiązania nieświadome, a ich związek z dzisiejszym populizmem ustalany *ex post*. W szczególności można by wtedy do takich publikacji zaliczać wszystkie te, które podejmowały tematykę nierówności społecznych i ich prawnego wyrazu na przestrzeni stuleci. Taki zabieg oznacza ryzyko włączenia znacznej części literatury marksistowskiej do populizmu (co nota bene czynią niektórzy dzisiejsi autorzy).

Po trzecie, można by szukać wątków populistycznych w sposobie prezentacji zagadnień; w tym podejściu przedmiotem analizy nie byłaby tematyka prac historycznoprawnych, lecz przede wszystkim autorska metoda opisywania zjawisk, wydarzeń czy dokumentów historycznych. Wydaje się, że to trzecie podejście może być najbardziej interesujące, zwłaszcza w sytuacji, gdy populizm nie stanowi pełnego systemu opisu świata, lecz raczej tylko pewien sposób widzenia niektórych jego problemów. Nie da się jednak ukryć, że jest to bardzo ryzykowne podejście, bo zakłada próbę rekonstruowania poglądów autorów. Dlatego najbardziej bezpieczne jest przyjrzenie się z tej perspektywy dawnym pracom historycznoprawnym. Można tytułem przykładu śledzić obecność populistycznych wątków i ich zmieniające się miejsce i ocenę w tekstach Jana Baszkiewicza poświęconych rewolucji francuskiej (tu szczególnie wymowne są różnice w sposobie ujęcia fenomenu „ludu” w biografjach Robespierre’a i Dantona).

**dr Tomasz Królasik**

Katedra Powszechnej Historii

Państwa i Prawa WPIA UW

## **Pierwszy francuski populistą - Napoleon III i jego państwo**

### **Abstrakt**

Zasadniczym celem wystąpienia jest próba konceptualizacji Ludwika Napoleona Bonapartego jako kompletnego polityka i przywódcę populistycznego oraz przedstawienie teoretycznych i praktycznych aspektów instytucji stworzonego przez niego państwa – tj. II Cesarstwa Francuskiego – których konstytucyjna architektura miała zabezpieczać realizację jego programu władzy, a także ukazanie konsekwencji tych rozwiązań we Francji w krótkiej i długiej perspektywie czasowej (III Republika jako jej antyteza, ale również V Republika jako jej odrodzenie w silnej i „popularnej” władzy prezydenta). W związku z tym, że oficjalnym i podstawowym elementem polityki wewnętrznej Ludwika Napoleona, a od zamachu stanu z 2 grudnia 1851 r. Napoleona III, był imperializm – rozumiany także jako nostalgia za hegemoniczną pozycją Francji w świecie z okresu I Cesarstwa niemal pół wieku wcześniej – to w szerokim ujęciu komparatystycznym wydaje się uprawnionym dokonanie zestawienia z inną nostalgią imperialną silnie akcentowaną w polityce wewnętrznej, ale mającej przecież niebagatelne znaczenie również na zewnątrz, prezydenta współczesnej Federacji Rosyjskiej, czyli Władimira Putina.

Ludwik Napoleon po raz pierwszy sięgnął we Francji po władzę nie w wyniku zamachu stanu, ale w rezultacie demokratycznych wyborów na prezydenta II Republiki w grudniu 1848 r. (74,2% głosów!). Skala tego zwycięstwa była powodem olbrzymiego zaskoczenia jego oponentów. Karol Marks pisał o pochodzeniu tego tryumfu, że „tradycja historyczna zrodziła wśród chłopów francuskich zabobonną wiarę, że człowiek imieniem Napoleon wróci im wszelakie dobrodziejstwa”. Ludwik Napoleon nie obiecywał ludowi żadnych konkretnych rozwiązań ponad rozwiązania socjalne już gwarantowane przez II Republikę (a przecież w jej konstytucji niemal znalazło się postanowienie o „prawie do pracy”), ale to właśnie nostalgia imperialna na prowincji była głównym motorem jego zwycięstwa. Odpowiednio, na współczesnym gruncie rosyjskim, Władimir Putin również wygrał w 2000 r. w dosyć, jak na regionalną specyfikę, demokratycznych wyborach (choć jedynie 52 % oddanych głosów), ale filarem jego rządów jest odwoływanie się do wspomnienia imperialnej pozycji Związku Sowieckiego w połączeniu z symboliką prawosławną. Napoleon III swój zamach stanu uwiarygodnił następczo legitymacją ludową – plebiscytem (które w formie referendum służyć będą w przyszłości prezydentowi De Gaulle'owi). Tę

funkcję we współczesnej Rosji pełnią sondaże poparcia dla prezydenta.

Rządy i cesarstwo Napoleona III dzieli się w historiografii na dwa okresy: cesarstwa autorytarnego (1852-1860) oraz cesarstwa liberalnego (1860-1870). O ile ten pierwszy okres w polityce wewnętrznej (zminimalizowanie znaczenia Rady Stanu oraz Ciała Prawodawczego) może być uznany za realizację programu imperialnego, o tyle ten drugi – liberalny – budowany był na koncesjach dla opozycji parlamentarnej oraz na nowej polityce społecznej skierowanej do robotników (prawo do strajku z 1864 r., a także zrzeszania się), która przez Alberta Thomasa nazywana była wręcz „socjalizmem cesarskim”. W tym okresie Napoleon III nie potrzebował już mieszkańców prowincji, od których w 1848 r. otrzymał prezydenturę – im wystarczyć miała patriarchalna i katolicka symbolika cesarstwa oraz zabezpieczenie porewolucyjnej własności gruntów. Droga rozwoju agendy Władimira Putina jest z kolei przeciwna – jeśli można mówić o okresie liberalnym, to byłby on datowany raczej na pierwszą połowę jego rządów, a obecność elementu imperialnego zwiększa się wraz z pogorszeniem sytuacji gospodarczej kraju.

Napoleon III angażował się w konflikty militarne (Włochy, Meksyk, Krym) co miało być kontynuacją idei i legendy napoleońskiej. Militarne zaangażowanie Rosji (Krym, Syria, Gruzja) również wykorzystywane jest na użytek wspomnianych wcześniej sondaży i legitymizuje prezydenta w oczach wyborców jako silnego i stanowczego.

---

**dr Michał P. Sadłowski**

Zakład Historii Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

## **Populizm w procesie rewolucji lutowej 1917 r. w Rosji. Perspektywa prawno-ustrojowa**

### **Abstrakt**

Rewolucja lutowa 1917 r. to bezwątpienia przełomowe wydarzenie w najnowszej historii Rosji i świata, które wciąż stanowi przedmiot badań historyków oraz historyków państwa i prawa. W płaszczyźnie prawno-ustrojowej oznaczała ona nieudaną próbę transformacji ustroju. Nie udało się bowiem zbudować państwa demokratycznego i praworządnego na gruzach monarchii Romanowów.

Przyczyny tego były rozmaite, ale wydaje się, że najważniejszą z nich było nagłe załamanie się państwowości rosyjskiej w wyniku buntu społecznego i wojskowego w warunkach wojny totalnej. Wybuch rewolucji na przełomie lutego i marca 1917 r. w Piotrogradzie sprawił, że załamały się plany liberalnej oraz liberalno-konserwatywnej opozycji, które polegały na doprowadzeniu do ewolucyjnej zmiany ustroju państwa rosyjskiego w kierunku praworządnej monarchii konstytucyjnej. W wyniku tych procesów carat upadł nagle, wraz z nim aparat biurokratyczno-administracyjny na którym się opierał, a jednocześnie powstały różne ośrodki polityczne, które uzurpowały sobie prawo do władzy. Dlatego w tych warunkach nie było miejsca na planowość i racjonalizm. Było za to miejsce na populizm, który stał się na niespotykaną dotąd skalę narzędziem w procesie zaprowadzenia określonych zmian ustrojowych.

Głównymi ośrodkami politycznymi tego procesu były: Rząd Tymczasowy, rady delegatów robotniczych i żołnierskich oraz poszczególne partie i ugrupowania polityczne. Każdy z tych podmiotów wykorzystywał populizm w celu pozyskania poparcia mas. W tym procesie przodowały jednak partie socjalistyczne, a przede wszystkim partia bolszewicka, które składając obietnice niemożliwe do spełnienia, doprowadziły do rozchwiania nastrojów społecznych i anarchii w wielu regionach Rosji. Z kolei ta inflacja populizmu utorowała drogę radykalnym koncepcjom zmian prawnych, gdyż nieprzygotowana do funkcjonowania w warunkach wolności politycznej ludność państwa rosyjskiego nie była w stanie przewidzieć i ocenić ich potencjalnego przebiegu oraz konsekwencji. Dlatego zmiany ustrojowe i prawne, które miały zostać przeprowadzone przez wybrane w sposób demokratyczny Zgromadzenie Konstytucyjne, padły ofiarą radykalizmu, którego głównym katalizatorem okazał się rewolucyjny populizm.

**dr Marcin Olechowski**

Katedra Prawa Cywilnego

## **Żeby nie było niczego. Kontrsystemowe aspekty środków ochrony strony słabszej w prawie cywilnym po 2015 roku**

### **Abstrakt**

1. Nierówności faktyczne w stosunkach kontraktowych stanowią przedmiot zainteresowania prawa cywilnego od XX wieku. Ochrona strony słabszej jest także jednym ze sztandarowych haseł ruchów populistycznych. Na tym jednak podobieństwa się kończą. O ile z punktu widzenia prawa prywatnego chodzi o wypracowanie modelu ochrony strony słabszej, który daje się pogodzić z fundamentalnymi założeniami prawa cywilnego, o tyle celem działań populistycznych jest doraźne załatwianie określonych problemów „tu i teraz”. Efektem są zmiany w prawie, które można nazwać kontrsystemowymi: idąc na przekór dotychczasowemu konsensusowi prowadzą do rozchwiania spójności systemowej.
2. Dotyczy to szeregu niedawnych zmian w kodeksie cywilnym, które deklaratywnie mają służyć ochronie strony słabszej: nowej regulacji przedawnienia roszczeń przeciwko konsumentom (przedawnienie uwzględniane z urzędu – art. 117 § 21 k.c.), objęcia ochroną quasi-konsumencką osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (art. 3855, 5564-5565 i 5756 k.c.), czy nieważności niektórych umów przewłaszczenia na zabezpieczenie (art. 3871 k.c.).
3. Zmiany te jednak nie próbują wyważyć interesów obu stron czy przywracać równowagi kontraktowej. Uzasadniające je wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości wpisują się w retorykę albo walki i konfliktu (regulacja przewłaszczenia na zabezpieczenie jest elementem „walki” z „plagą” lichwy), albo przyznania korzyści (ochrona quasi-konsumencka ma umożliwić prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą korzystanie z benefitów statusu konsumenckiego również przy nabywaniu towarów lub usług „na firmę”) albo jednego i drugiego (nowa regulacja przedawnienia ma dać korzyść „nieświadomym” acz niesolidnym dłużnikom kosztem chytrych firm windykacyjnych).



4. Jednocześnie, rozwiązania te podważają wykształcony w ostatnich kilkudziesięciu latach kodeksowy modelu ochrony, który wiąże ochronę konsumentką z pewną rolą w obrocie (konsumentem się bywa nabywając dobra i usługi od przedsiębiorcy). Przyjmuje się przy tym wzorzec konsumenta rozważnego, świadomego i krytycznego, który jest w stanie prawidłowo rozumieć kierowane do niego informacje. Ostatnie zmiany rozszerzają, dość przypadkowo, ochronę konsumentką na obrót między przedsiębiorcami (ochrona quasi-konsumentka) bądź obrót powszechny (art. 3871 k.c.), bądź nie pozostawiają miejsca na własną decyzję konsumenta (nowa regulacja przedawnienia, która – przy okazji – rozbija spójność konstrukcyjną samej instytucji przedawnienia).
  
5. Równolegle do tych zmian należy wskazać na inne zjawisko. Otóż w przypadku tzw. kredytów frankowych, w obliczu rzeczywistego problemu o szerszym wymiarze społecznym zabrakło interwencji ustawodawcy. Zamiast tego, politycy zachęcali kredytobiorców do „wzięcia sprawy w swoje ręce” (J. Kaczyński). Skonfrontowane z problemem sądy sięgnęły po instrument kontroli treści umów pod kątem tzw. klauzul abuzywnych. Nieprzystosowanie tego narzędzia do rozwiązywania problemów natury systemowej spowodowało generalne osłabienie poczucia związania kontraktami oraz kwestionowanie standardowych konstrukcji prawa cywilnego takich jak klauzule waloryzacyjne. Co podważa zasadę *pacta sunt servanda* i wypacza kodeksowy model ochrony konsumenta. Założeniem kontroli klauzul abuzywnych jest zabezpieczenie konsumenta przed zaskakującymi, ale niejako „ubocznymi” postanowieniami umownymi, a nie ochrona przed zawarciem ekonomicznie niekorzystnej umowy. Również tu motywem przewodnim zdaje się nie tyle „wyrównywanie” pozycji stron, co chęć swoistego „karania” przedsiębiorcy (bankowego).



UNIWERSYTET  
WARSZAWSKI



WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

