

Marek Derlatka¹
Zielona Góra
<https://orcid.org/0000-0002-8650-2970>

Perspektywy skuteczności prawa

Abstract

Perspectives of law effectiveness

Observance of the law depends more on internalization of moral and religious norms consistent with legal norms than it is a merit of binding force of the law. There is an urgent necessity to take into account the potential law effectiveness in the law – making process. The legislator’s glaring error is the illusion of a possibility of changing each life sphere by passage next act or its amendment.

In reality the law influence is more inconspicuous than it seems to the legislator. It is necessary to reconcile that law effectiveness is limited. The natural barriers of law effectiveness and human anxiety to maximization of profit, pleasure and happiness cause the overproduction of legal rules, which not always let to achieve the legislator’s expected results.

Keywords: law effectiveness, internalization, norms, amendments, law – making, application of law

Streszczenie

Przestrzeganie prawa to bardziej kwestia internalizacji norm moralnych, religijnych i obyczajowych, zgodnych z normami prawnymi, niż zasługa obowiązywania tych ostatnich. Podobnie było również w historii, z tym że dostęp do prawa stanowionego był bardzo ograniczony. Znikomy wpływ aktywności legislacyjnej organów władzy na zachowanie obywateli prowokuje do pytania o sens ogromnej pracy legislacyjnej, której efekty pozostają poza zakresem percepcji adresatów norm prawnych.

Istnieje pilna potrzeba uwzględniania potencjalnej skuteczności prawa w procesie stanowienia prawa. Kardynalnym błędem prawodawcy jest złudzenie możliwości zmiany każdej dziedziny życia przez uchwalenie kolejnej ustawy lub jej nowelizację.

¹ Marek Derlatka – dr, adiunkt Uniwersytetu Zielonogórskiego, e-mail: m.derlatka@wzs.uz.zgora.pl.

W rzeczywistości oddziaływanie norm prawnych jest skromniejsze, niż wydaje się to prawodawcy. Prawda ta bardzo trudno przebija się do świadomości osób piastujących najważniejsze funkcje w państwie i w niewielkim stopniu wpływa na racjonalizację procesu tworzenia prawa, które powinno być traktowane jako element stabilizacji życia społecznego, a nie jego permanentnej zmiany.

Wiara we wszechmoc prawa nie ma podstaw. Konieczne jest pogodzenie się z prawdą, iż skuteczność prawa jest ograniczona. Naturalne bariery efektywności prawa oraz dążenie człowieka do maksymalizacji zysku, przyjemności, szczęścia, powodują nadprodukcję przepisów prawnych, które nie zawsze pozwalają na osiągnięcie oczekiwanych przez prawodawców rezultatów.

Słowa kluczowe: skuteczność prawa, internalizacja, normy, nowelizacja, stanowienie prawa, stosowanie prawa

Wstęp

Wszelkie prawo ma na celu dobro wspólne², głosił św. Tomasz z Akwinu. Porządek prawny obowiązujący w społeczeństwie nie jest i nie może być celem sam dla siebie. Ma on charakter służebny w stosunku do człowieka, do osoby ludzkiej oraz w stosunku do wspólnoty społecznej, w jakiej ta osoba spełnia swoje zadania³, powtórzył po siedmiu wiekach św. Jan Paweł II. Trudno nie zgodzić się z tymi tezami. Stanowienie prawa ma sens jedynie w pewnej zbiorowości ludzkiej, gdzie zachodzą interakcje pomiędzy poszczególnymi członkami społeczności, występują różnice interesów i towarzyszące im konflikty. Ochrona jedynie partykularnego interesu jednostki wyrządzałaby szkodę innemu człowiekowi, stąd konieczność uwzględniania dobra wszystkich ludzi, a przynajmniej wszystkich uczestników sporu. Oczywiście postulat równej ochrony wszystkich jest niemożliwy do zrealizowania, gdyż często rację ma tylko jedna strona sporu, a druga strona może nie akceptować konkretnej decyzji, wyroku czy innego rozstrzygnięcia. Jednak postulat ten będzie spełniony, jeżeli prawo nie będzie bezpodstawnie faworyzować nikogo. Powinno ono służyć sprawiedliwości, traktując wszystkie podmioty równo, regulacje prawne i wydawane na ich podstawie rozstrzygnięcia muszą być obiektywne, w tym sensie, że nie będą determinowane przez przesłanki pozamerytoryczne.

² Tomasz z Akwinu, *Summa teologiczna, Tom 13 Prawo*, http://www.katedra.uksw.edu.pl/suma/suma_indeks.htm, dostęp: 20.03.2021.

³ Jan Paweł II, *Przemówienie na I Ogólnopolskiej Pielgrzymce Prawników Polskich 20.03.1986 r.*, cyt. za: Jan Paweł II, *O ojczyźnie, państwie, prawie, moralności oraz Europie ducha*, Palestra 5-6/2011, s. 9.

Właściwym skutkiem prawa jest czynić dobrymi tych, którym się je nada-je⁴. Dlaczego zatem stosunkowo często stawia się zarzut nieskuteczności prawa, ocenia się je negatywnie czy nawet wzywa się do obywatelskiego nieposłuszeństwa? Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, poczynając od naturalnej skłonności człowieka do czynienia zła, pozornej atrakcyjności zła i konieczności włożenia większego wysiłku w czynienie dobra, po ułomność norm prawnych oraz błędy w ich stosowaniu. Kohelet powiada: „Ponieważ wyroku nad czynem złym nie wykonuje się zaraz, dlatego serce synów ludzkich bardzo jest skore do czynów złych”⁵. Już w starożytności zwracano uwagę na poważny mankament ówczesnego wymiaru sprawiedliwości, mianowicie długotrwałość procesu stosowania prawa, cóż powiedzieć o dzisiejszych realiach sądownictwa, kiedy wyrok zapada po kilku lub kilkunastu latach od zdarzenia, poddanego rozstrzygnięciu? Problemem nie jest tylko czas trwania procesu, istotne są również same przepisy prawne, w których gubi się czasami cytowany wcześniej cel prawa, czyli dobro wspólne. Stopień skomplikowania prawa także może przeszkadzać w dążeniu do osiągnięcia tego celu, aczkolwiek trudno dyskutować z maksymą Arystotelesa: „cechą człowieka wykształconego jest żądać w każdej dziedzinie ścisłości w tej mierze, w jakiej pozwala na to natura przedmiotu”⁶. Rzeczywiście przedmiot regulacji prawnej nie zawsze pozwala na zwięzłe i syntetyczne ujęcie go w ramy prawne, choć zdarza się, że wina za ułomne prawo leży po stronie autora przepisów. Oczywiście ocena skuteczności prawa jest złożona i należy również dostrzegać pozytywne strony funkcjonowania prawa. Zdarzają się akty normatywne napisane jasno, poprawnie i zrozumiale, są sprawy rozpatrywane szybko i sprawiedliwie, prowadzące do dobra wspólnego. Jak dążyć do tego, aby częściej można było wydawać takie oceny, jak zwiększać skuteczność prawa?

1. Pojęcie i rodzaje skuteczności prawa

Nigdy w historii prawo nie było tak łatwo poznawalne, a jednocześnie tak trudno „przyswajalne” jak obecnie. Poznanie treści norm prawnych zależy od dostępu do Internetu, ale próby objęcia rozumem choćby jednego ich procenta skazane są na porażkę. Pierwszą przeszkodą jest sama mnogość przepisów. Jeżeli dodamy do tego specyficzny język prawa, brak stabilności, nieustanne nowelizacje, różne interpretacje tych samych przepisów, uzyskamy odpowiedź na

⁴ Tomasz z Akwinu, *Summa*, http://www.katedra.uksw.edu.pl/suma/suma_indeks.htm, dostęp: 20.03.2021.

⁵ *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Poznań–Warszawa 1995, s. 741.

⁶ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 1982, s. 6.

pytanie o stan kultury prawnej społeczeństwa. Przestrzeganie prawa to bardziej kwestia internalizacji norm moralnych, religijnych i obyczajowych, zgodnych z normami prawnymi, niż zasługa obowiązywania tych ostatnich. Podobnie było również w historii, z tym że dostęp do prawa stanowionego był bardzo ograniczony. Znikomy wpływ aktywności legislacyjnej organów władzy na zachowanie obywateli prowokuje do pytania o sens ogromnej pracy legislacyjnej, której efekty pozostają często poza zakresem percepcji adresatów norm prawnych.

Słownikowe znaczenie terminu „skuteczny” to: dający pożądane wyniki, taki, którego działalność przynosi efekty⁷. W odniesieniu do prawa wyniki pożądane to te zakładane przez prawodawcę, aczkolwiek społeczeństwo także oczekuje efektów prawa: porządku, bezpieczeństwa, wolności, rozwoju, uogólniając – „dobrych” warunków do życia. Pojęcia „skuteczny” używa się zamienne z pojęciami: „efektywny, korzystny, ekonomiczny, sprawny”. Efektywność norm prawnych na formalną i realną dzielił Z. Ziemiński. Pierwsza to częstość względna podejmowania zachowania zgodnego z normą w przypadkach, w których znajduje ona zastosowanie, druga to stopień zrealizowania przez ustanowienie danej normy prawnej w danych warunkach zamierzonych skutków⁸. Badania efektywności prawa są szczególnie złożone, ze względu na trudność określenia, na czym w ogóle owa efektywność polega i ze względu na trudność znalezienia odpowiedniej metody jej „mierzenia” oraz ustalenia stopnia skuteczności norm prawnych, który skłonni jesteśmy uznać za zadowalający⁹. Z drugiej strony ignorowanie efektów obowiązywania norm prawnych stawia pod znakiem zapytania sens ich stanowienia, szczególnie w takiej ilości i z taką częstotliwością jak obecnie.

Badania skuteczności prawa przede wszystkim wymagają dłuższej perspektywy czasowej, ponieważ zmiany w zachowaniach adresatów norm prawnych znajdują odzwierciedlenie w rocznikach statystycznych – takie metody badań odnoszą się na przykład do prawa karnego. Efekty łagodzenia czy zaostrzania polityki karnej są widoczne w zestawieniach liczb popełnionych przestępstw i wykroczeń, choć wpływ na te liczby mają też inne czynniki. Nie można jednak rezygnować z prób mierzenia efektywności prawa, gdyż większość zjawisk zależy od więcej niż jednej przyczyny, a wciąż prowadzi się badania tych zjawisk. Problematyka wykazania związku przyczynowo-skutkowego nie jest obca większości dyscyplin naukowych, a wyniki badań określających taki związek zawsze można podważyć, powołując się na wieloprzyczynowość danego skutku. Dlatego należy zgodzić się z Z. Ziemińskim, iż jest pewnym uproszczeniem mówić o efektywności normy prawnej, zakładając, że realizowanie rozważanej normy

⁷ <https://sjp.pwn.pl/sjp/skuteczny;2521652.html> (20.03.2021).

⁸ Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 454.

⁹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 212.

jest rezultatem obowiązywania danej normy jako prawnie wiążącej, gdy dana norma jest uznawana ponadto za obowiązującą normę moralną czy obyczajową¹⁰. Niemniej jednak przypisanie danego skutku konkretnej normie prawnej czy całej ustawie jest możliwe, a nawet oczekiwane przez prawodawcę, któremu w procesie stanowienia prawa przyświecają z góry założone cele. Prawo skuteczne i prawo dobre stanowią wartości aspirowane, do których można i należy starać się zbliżyć¹¹. Racjonalny prawodawca stanowi prawo, które ma pomóc w koegzystencji ludzi o różnych poglądach, oczekiwaniach, dążeniach, niekiedy sprzecznych lub niemożliwych do pogodzenia. Ingerencja władzy publicznej jest niezbędna właśnie wtedy, kiedy interesy poszczególnych osób są niemożliwe do pogodzenia, to znaczy, kiedy jeden człowiek krzywdzi drugiego. Brak skutecznego instrumentu do przeciwdziałania krzywdzie lub chociaż jej naprawienia, stawia pod znakiem zapytania sens funkcjonowania państwa, a przecież zdarza się, iż pokrzywdzony przestępstwem wychodzi z sądu z przeświadczeniem podwójnej krzywdy: wyrządzonej czynem zabronionym oraz wyrokiem sądu.

T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek wyróżniają skuteczność prawa: finistyczną, behawioralną (realną) i aksjologiczną¹². K. Pałeczki wyróżnia skuteczność behawioralną, motywacyjną i finistyczną, którą dzieli na naturalną i społeczną (kulturową)¹³. S. Wronkowska mówi o skuteczności formalnej, realnej i motywacyjnej¹⁴. J. Wróblewski jest autorem podziału na skuteczność: behawioralną, psychologiczną, finistyczną i społeczno-wychowawczą¹⁵. M. Kisilowski wyodrębnia problemy skuteczności prawa: implementacyjną, systemową i prawnopolityczną¹⁶. Poszczególne podziały skuteczności w zasadzie pokrywają się ze sobą, choć niejednokrotnie przy zastosowaniu odmiennej terminologii¹⁷. Każdy aspekt skuteczności jest ważny, a dopiero ich połączenie daje pełny obraz złożoności tej problematyki¹⁸.

¹⁰ Z. Ziemiński, *Podstawowe*, s. 454.

¹¹ H. Izdebski, *Refleksje o skuteczności prawa*, [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro [red.], Warszawa 2010, s. 249.

¹² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 193-194.

¹³ K. Pałeczki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003, s. 169-170.

¹⁴ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989-1999)*, E. Kustra [red.], Toruń 2001, s. 40-41.

¹⁵ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa – pojęcie teoretyczne i jego zastosowanie do norm prawa karnego*, „*Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne*” 9 (1979), s. 10-11.

¹⁶ M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 283-284.

¹⁷ J. Kunysz, *Skuteczność prawa: (zagadnienia wybrane)*, „*Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*” (2014) nr 2, s. 78.

¹⁸ J. Kunysz, *Skuteczność*, s. 78.

2. Cel prawa

Prawo jest, a przynajmniej powinno być, jednocześnie wyrazem woli, wyrazem rozumu i wyrazem wartości¹⁹. Znając pożądaną cel prawa i charakter rozporządzalnych środków do osiągnięcia tego celu znamy już wszystko, co jest konieczne do rozumnego i świadomego rozstrzygnięcia powstających zagadnień polityki prawa²⁰. Stanowienie skutecznego prawa wymaga sprecyzowania jego celu i dokładnej analizy środków nadających się do jego osiągnięcia, w przeciwnym wypadku prawo nie spełni swojej funkcji i przyczyni się do dewaluacji całego systemu prawa. Brak efektów regulacji prawnej bywa odbierany jako przejaw słabości prawa i państwa. Z drugiej strony koncepcja prawa jako techniki społecznej, a zwłaszcza jej ortodoksyjna interpretacja oparta na metodach sterowania behawioralnego, okazała się nieskutecznym instrumentem przemian społecznych²¹. Wobec wszystkich interpretacji prawa jako techniki społecznej można podnieść zarzut instrumentalizacji, to jest zarzut, iż czynią one ze społeczeństwa obiekt socjotechnicznych zabiegów²². Posługiwanie się prawem jako instrumentem do osiągnięcia zamierzonych celów jest szeroko rozpowszechnioną praktyką, jednak wymaga rzadkich umiejętności pogodzenia norm prawnych z aktualnie dominującą aksjologią, gdyż tylko takie prawo będzie akceptowane społecznie. Pogląd, że istnieje jakiś konieczny związek prawa i moralności, czasem nie jest niczym innym, jak tylko stwierdzeniem, że „dobry” system prawa musi zgadzać się w pewnych punktach z wymaganiami sprawiedliwości i moralności²³. Oczywiście, wskazanie tych pewnych punktów może budzić kontrowersje, historia uczy jednak, że brak takich łączników pomiędzy systemem norm prawnych i systemem norm moralnych prowadzi do wielkich tragedii.

Skuteczność prawa rozpatruje się najczęściej w odniesieniu do już obowiązujących norm, choć problematyka efektywności regulacji prawnych powinna być rozważana także na etapie tworzenia prawa. Już ćwierć wieku temu E. i J. Łętowscy zauważyli:

Prawo stanowione w naszych czasach traci jedną ze swych głównych dotychczasowych właściwości, a mianowicie trwałość. Przestaje być mocnym elementem stabilizacji życia społecznego na możliwie długi czas, takim, który mógłby gwarantować przewidywalną stabilność ukształtowanych na jego podstawie stosunków. Zamiast je utrwalać

¹⁹ H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 309.

²⁰ L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s. 55.

²¹ L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 62.

²² L. Morawski, *Główne*, s. 62.

²³ H. L. A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 276.

i umacniać, w efekcie powoduje ich nietrwałość i niedostatek zaufania, a także poszukiwanie bezpieczeństwa w innych, często pozaprawnych kategoriach²⁴.

25 lat później ocena ta w niczym nie straciła na swej aktualności, prawo zmienia się jeszcze szybciej i jeszcze częściej.

Trafne wyznaczenie celów i umiejętność doboru adekwatnych środków ich realizacji uchroniłyby adresatów przed zalewem aktów prawnych, rzadko pozwalających na osiągnięcie postulowanych zmian w społeczeństwie. Przykładem mogą być nowelizacje przepisów w sferze edukacji, wprowadzające i likwidujące gimnazja. Wydaje się, że obie operacje były zbędne, gdyż ani wprowadzenie trójszczeblowego systemu nauki, ani powrót do dwóch rodzajów szkół nie podniosły poziomu kształcenia, co więcej, mogły doprowadzić do jego obniżenia. Przykład reform w systemie kształcenia jest bardzo znamieny, gdyż dotyczą one ludzi młodych, rozpoczynających proces socjalizacji, poznających mechanizmy funkcjonowania państwa. Jeżeli prawodawca skupia się jedynie na samym nowelizowaniu przepisów, traktując najmłodszych jako pole doświadczalne dla doskonalenia prawa, nie może dziwić fakt, że część społeczeństwa nie akceptuje takiej polityki.

Skutki prawa można podzielić na zamierzone, niezamierzone oraz wtórne, te dwa ostatnie zwane są ubytkami, a ocena skuteczności działania aktu prawnego zależy od proporcji występowania ubytków w stosunku do występowania skutków zamierzonych²⁵. Skuteczność prawa to nie tylko wywoływanie przez prawo przewidywanych, zamierzonych skutków, to jest wpływanie na zachowania adresatów w sposób zgodny z treścią zawartych w nim nakazów i zakazów oraz stwarzanie pożądaných, pozytywnie ocenianých stanów rzeczy, ale również niewywoływanie niezamierzonych skutków negatywných²⁶. Skuteczność norm prawnych można rozumieć jako ich przestrzeganie przez adresatów norm pierwotnych oraz stosowanie przez adresatów norm wtórnych²⁷. Te różne podziały zagadnienia skuteczności prawa dowodzą złożoności problemu i jego niejednoznaczności. Każdy uczestnik procesu sądowego inaczej pojmuje skuteczność prawa, w zależności od stopnia realizacji swojego interesu. Jeszcze inaczej ocenia ją osoba stanowiąca to prawo, stosująca je oraz osoba dokonująca naukowej analizy danej normy prawnej. Oczekiwania wszystkich są podobne: prawo ma regulować poszczególne aspekty ludzkiego życia i ma służyć rozwiązywaniu

²⁴ *Jakość prawa*, Warszawa, Instytut Nauk Prawnych PAN 1996; cyt. za: W. Wołodkiewicz, *Stanowienie prawa – jakość prawa*, „Palestra” 5-6 (2011), s. 213.

²⁵ A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962, s. 167.

²⁶ A. Kojder, *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro [red.], Warszawa 2010, s. 43-45.

²⁷ J. Jakubowski, *Pojęcia obowiązywania, realizacji i skuteczności normy prawnej oraz podstawy ich rozróżnienia*, [w:] *Studia z teorii prawa*, S. Ehrlich [red.], Warszawa 1965, s. 318-320.

wszelkich konfliktów. Negatywne oceny skuteczności prawa często wynikają z braku zainteresowania konkretnymi przepisami lub ich lekceważenia, co następnie przekłada się na konieczność poniesienia konsekwencji związanych z naruszeniem prawa. Zatem ocena skuteczności prawa zależy również od znajomości przepisów prawa i ich przestrzegania.

3. Stanowienie prawa a jego skuteczność

Istnieje pilna potrzeba uwzględniania potencjalnej skuteczności prawa w procesie stanowienia prawa. Kardynalnym błędem prawodawcy jest złudzenie możliwości zmiany każdej dziedziny życia przez uchwalenie kolejnej ustawy lub jej nowelizacji. W rzeczywistości oddziaływanie norm prawnych jest skromniejsze niż wydaje się to prawodawcy. Aby w ogóle mówić o wpływie norm prawnych na życie ludzkie, trzeba czasu. Adresaci ustaw czy rozporządzeń, pojawiających się na kilka miesięcy czy kilka lat, nawet nie zapoznają się z ich treścią – a co dopiero mówić o ich skuteczności. Prawo ze swej natury ma utrwalać, stabilizować pewne zachowania; nie uczyni tego prawo będące w permanentnym „ruchu”. Bez względu na to, jak często parlament będzie nowelizował kodeks karny, przestępczość będzie towarzyszyć człowiekowi. Skoro sąd może w wyroku wyznaczyć surowsze ograniczenia do skorzystania przez skazanego z warunkowego przedterminowego zwolnienia, nie ma potrzeby wprowadzania kary dożywotniego pozbawienia wolności bez możliwości warunkowego przedterminowego zwolnienia, gdyż już teraz sąd może praktycznie orzec taką karę, wyznaczając na przykład odbycie minimum 40 lat kary pozbawienia wolności, przed warunkowym zwolnieniem. Uniknie się wówczas postawienia zarzutu niehumanitarnego odbierania nadziei na skorzystanie z warunkowego przedterminowego zwolnienia i jednocześnie ochroni się społeczeństwo przed niebezpiecznym przestępcą.

Stanowienia prawa nie należy traktować jako remedium na wszelkie problemy, ponieważ skuteczność prawa zależy bardziej od właściwego jego stosowania, a nie ciągłego nowelizowania. Właściwe stosowanie prawa to przede wszystkim trafne i szybkie orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne. Wbrew pozorom trafność rozstrzygnięć nie musi ucierpieć wskutek szybkiego rozpoznawania spraw. Przyspieszenie pracy sądów i aparatu administracji publicznej jest możliwe, jeżeli formalizm procesowy ustąpi pragmatyzmowi. Odczytywanie zeznań i wyjaśnień powinno być ograniczone tylko do tych fragmentów, które stanowią przedmiot sporu, strony postępowania powinny znać akta sprawy i wcześniej przygotować pytania do świadków czy innych uczestników procesu. Dyktowanie przez sędziego numerów kart zaliczanych w poczet materiału dowodowego jest zbędne, gdyż całe akta sprawy są dowodem. Insty-

tucja wyroku łącznego jako nieuprawniona „premia” dla recydywistów, którym w większości przypadków obniża się karę łączną, powinna zostać usunięta z kodeksu postępowania karnego. To tylko wybrane propozycje usprawnienia pracy sądów, które skupiają się często na wypełnianiu obowiązków biurokratycznych, a nie na niezwłocznym wymierzaniu sprawiedliwości.

4. Ograniczenia skuteczności prawa

Kolejnym powodem sceptycyzmu wobec omnipotencji prawa jest wspomniane wcześniej oczekiwanie, że prawo rozwiąże wszelkie konflikty. Otóż rozwój cywilizacji, postęp techniczny, medyczny kreują wiele problemów nie do rozwiązania. Przykładem może być kwestia prawa do poznania biologicznego rodzica w przypadku zapłodnienia pozaustrojowego. Żadna regulacja prawna nie jest tutaj wystarczająca: ani przyjęta w polskim prawie rodzinym zasada, że matką dziecka jest kobieta, które je urodziła, ani zasada, że matką jest kobieta, której materiał genetyczny posłużył do zapłodnienia. Podobnie wygląda sprawa operacyjnej zmiany płci: albo osoba transseksualna będzie miała poczucie krzywdy z powodu nieprzeprowadzenia operacji, albo jej dziecko będzie miało poczucie zagubienia z powodu przeobrażenia matki w drugiego ojca lub ojca w drugą matkę. Następnym węzłem gordyjskim jest sprawa ochrony środowiska: nie uratuje go pozostawienie go samemu sobie ani coraz silniejsza ingerencja człowieka, w efekcie znikają kolejne gatunki organizmów żywych, inne są skrajnie zagrożone wyginięciem. Regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska w najbliższej przyszłości będą kluczowe dla zachowania gatunku *Homo sapiens*. Człowiek chroniąc przyrodę chroni samego siebie. Skuteczność prawnych zakazów i nakazów w tym zakresie przekłada się bezpośrednio na jakość życia ich autorów. Brak efektów obowiązywania prawa ochrony środowiska zagraża ludzkiej egzystencji. Wciąż nie wypracowano skutecznych regulacji prawnych także w zakresie zażywania środków psychoaktywnych. Ani kryminalizacja posiadania narkotyków, ani dekryminalizacja nie mogą uwolnić społeczeństwa od problemów związanych z konsumpcją tych substancji. Sztandarowym przykładem nieskutecznego prawa jest zakaz produkcji i dystrybucji alkoholu w latach 1920-1933 w Stanach Zjednoczonych. Przypadków nieskuteczności prawa jest więcej, jednak pytanie, jakie powinien sobie stawiać prawodawca brzmi: jak pomagać, a nie: jak przeszkadzać.

Prawo jako narzędzie regulacji stosunków międzyludzkich okazuje się nieskuteczne, gdyż często dochodzi do rozdzwienku między tym, co legalne, a tym, co moralne²⁸. Wiara we wszechmoc prawa nie ma zatem podstaw. Założenie,

²⁸ B. Hołyst, *Zagrożenia ładu społecznego*, tom 1, Warszawa 2013, s. 36.

że można sterować społeczeństwem za pomocą norm prawnych, okazało się fałszywe wiele razy w historii. Konieczne jest pogodzenie się z prawdą, iż skuteczność prawa jest ograniczona. Jedynie współoddziaływanie norm prawnych, moralnych, religijnych, obyczajowych pozwala zachować harmonię w danej grupie społecznej. Im bardziej prawo oddala się od moralności, religii, obyczajowości, tym skromniejsze są efekty obowiązywania prawa. Naturalne bariery efektywności prawa oraz dążenie człowieka do maksymalizacji zysku, przyjemności, szczęścia, powodują nadprodukcję przepisów prawnych, które nie zawsze pozwalają na osiągnięcie oczekiwanych przez prawodawców rezultatów. Naturalne bariery efektywności prawa wynikają z charakteru norm prawnych: normatywności, perswazyjności i heteronomiczności. Skoro są to pewne wzory zachowań, zalecane i pochodzące z zewnątrz, nie może dziwić fakt, że nie wszyscy adresaci chcą i mogą zinternalizować wszystkie zakazy i nakazy. Sam charakter norm prawnych powoduje, że prawodawca nie ma szans dotarcia ze swoimi wzorcami zachowań do każdego adresata tych wzorców. Różnorodność typów osobowości ludzkich, w tym osób świadomie odrzucających wszelkie normy społeczne, tłumaczy nieustanną walkę z przestępczością oraz występowanie innych zachowań niezgodnych z prawem. Oczekiwanie na ustanowienie doskonałego prawa, które wyeliminuje wszelkie patologie, jest błędem.

Błędem jest również posługiwanie się wciąż tymi samymi instrumentami, które nie przynoszą spodziewanych rezultatów, a generują wysokie koszty. Kara pozbawienia wolności, jako środek reakcji państwa na popełniony czyn zabroniony, przysparza wiele problemów. Jest wielkim ciężarem dla skazanych, ale jeszcze większym dla społeczeństwa, utrzymującego ze swoich podatków więźniów, którzy w dużej mierze nie poddają się resocjalizacji i powracają na drogę przestępstwa. Zasadne jest zatem pytanie o sens funkcjonowania tradycyjnego katalogu kar, skoro nie przynoszą one zakładanych efektów, a często petryfikują podział społeczeństwa na tak zwaną normalną większość i patologiczną enklawę przestępców²⁹. W przypadku większości przestępstw izolacja sprawcy nie jest niezbędna i wówczas powinno się stosować karę ograniczenia wolności połączoną z systemem dozoru elektronicznego, zakazem zbliżania się do pokrzywdzonego, chyba że zgodziłby się on na naprawienie szkody poprzez pracę wykonaną przez sprawcę występku. Zapłata nawiązki na rzecz pokrzywdzonego również daje możliwość adekwatnej reakcji karnej, pozwalając uniknąć obciążania tego pokrzywdzonego jako podatnika kosztami utrzymania kolejnego więźnia³⁰.

Inną instytucją, stosowaną w prawie podatkowym, która potencjalnie przyczynia się do wyłudzeń na szkodę Skarbu Państwa, jest możliwość ubiegania się o zwrot nadwyżki podatku naliczonego nad podatkiem należnym, zwłaszcza

²⁹ M. Derlatka, *Perspektywy tradycyjnej kary kryminalnej*, „Jurysta” 6 (2017), s. 3-4.

³⁰ M. Derlatka, *Perspektywy*, s. 6.

w ramach tak zwanego odwrotnego obciążenia w podatku od towarów i usług. Sama idea wypłacania nadwyżki podatku przez urzędy skarbowe, powołane przecież do ściągania podatków, budzi zdziwienie, bulwersuje zaś rozmiar przestępczości gospodarczej wykorzystującej tę instytucję i kwoty strat budżetu państwa, liczone w miliardach złotych. Nadwyżka podatku powinna być zawsze rozliczana w kolejnych miesiącach prowadzonej działalności gospodarczej, a nie wypłacana podatnikowi lub oszustowi podającym się za podatnika.

Krytycznie należy ocenić również system nieodpłatnej pomocy prawnej. Punkty darmowych porad prawnych stanowią konkretne obciążenie finansowe dla państwa, a kwalifikowanie podmiotów, mogących skorzystać z tej pomocy jedynie na podstawie oświadczenia o trudnej sytuacji materialnej, pozwala na spore nadużycia, powodowane brakiem weryfikacji prawdziwości tych oświadczeń. Prawnicy udzielający pomocy w wyznaczonych punktach nie reprezentują osób potrzebujących wsparcia w sądach, gdzie wyznacza się obrońców i pełnomocników z urzędu, mnożąc koszty obsługi prawnej, nazywanej pomocą prawną dla ubogich. Zdarza się, że ci „ubodzy” dzielą w sądzie majątek wart kilkaset tysięcy złotych, a koszty reprezentacji ponosi i tak Skarb Państwa. Zupełnie kuriozalną była sytuacja, gdy stawki wynagrodzenia adwokatów z urzędu zależały od wyimaginowanych kwot roszczeń więźniów, skarżących się na przykład na menu więzienne. Poruszając problematykę stawek wynagrodzenia prawników z urzędu, należy zauważyć inną nieprawidłowość: niektóre stawki, jak 120 zł za sprawę w przedmiocie władzy rodzicielskiej, są równie nieadekwatne do nakładu pracy pełnomocnika, jak stosowane kiedyś stawki wynagrodzenia za sprawy odszkodowawcze więźniów.

Przytoczone wyżej przykłady instrumentów prawnych są tylko wybranymi instytucjami, które negatywnie wpływają na skuteczność prawa. Prawo nie będzie skuteczne, jeżeli samo będzie prowokowało do jego naruszenia lub będzie dowodem słabości państwa, nie poszukującego innych rozwiązań. Receptą na opisane wyżej problemy nie muszą być kolejne nowelizacje przepisów – jedynie ustawa o podatku od towarów i usług wymaga pilnej korekty – poprawę sytuacji przyniosłaby zmiana praktyki sądowej: częstsze orzekanie kar o charakterze wolnościowym czy rzetelne weryfikowanie oświadczeń o sytuacji materialnej osób ubiegających się o nieodpłatną pomoc prawną. Poprawa skuteczności prawa w wielu wypadkach zależy od postawy organów stosujących prawo. Często wystarczy dobra wola, porzucenie utartych schematów, otwartość na inne rozwiązania, aby normy prawne mogły lepiej spełniać swoje funkcje.

Niektórzy proponują szersze stosowanie przez sądy zasady analogii, głównie w prawie prywatnym³¹, jako metodę zwiększenia skuteczności prawa wobec

³¹ M. Hotel, A. Rychlewska, *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 1 (2015).

braku możliwości uregulowania wszystkich aspektów życia ludzkiego w aktach normatywnych. Ich argument o większych kompetencjach sędziów stosujących prawo niż parlamentarzystów stanowiących prawo jest trudny do obalenia, jednak na pewno metoda ta nie może być stosowana na gruncie prawa karnego, gdzie obowiązuje zasada *nullum crimen sine lege*. W prawie cywilnym rzeczywiście można by częściej odwoływać się do zasady analogii, co bywa stosowane w praktyce, chociażby w sferze zobowiązań. Zasada swobody umów już od dłuższego czasu akceptuje kreatywność podmiotów prawa cywilnego, nawiązujących bardzo różne umowy nienazwane oraz mieszane.

Zakończenie

W perspektywie chrześcijańskiej należy troszczyć się o to, by prawo osiągnęło swój sens, do czego konieczna jest świadomość, że prawo jest darem zadanym ludziom jako jedno z urządzeń zadanego im świata³². Świadomość ta powinna towarzyszyć również uczestnikom procesu stanowienia i stosowania prawa, wywodzącym uniwersalne wartości, takie jak prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno z innych źródeł³³. Czynić prawo lepszym to troska o prawo w prawie³⁴. Troska ta nie może przesłonić rzeczywistego celu prawa, jakim jest dobro wspólne. Chodzi o to, aby pozwolić prawu funkcjonować w niezmiennionej postaci tak długo, jak to możliwe, w zaufaniu do organów stosujących prawo, które nie tylko mogą posługiwać się analogią, lecz potrafią dokonywać wykładni prawa z poszanowaniem dotychczasowego dorobku orzecznictwa sądowego i doktryny prawa. Bogactwo nauki prawa, judykatury, odwoływanie się do moralności, chociażby w formie klauzul generalnych, jak zasady współżycia społecznego, bardziej sprzyjają skuteczności prawa niż pospieszne, niespójne nowelizacje, wycofywane po kilku latach czy miesiącach.

Perspektywy skuteczności prawa są zatem takie, że zawsze część norm prawnych będzie narażona na zarzut nieefektywności, co jednak wydaje się rzeczą naturalną z uwagi na zróżnicowanie postaw społecznych oraz możliwości poszczególnych jednostek do internalizacji norm prawnych. Prawodawca nie powinien rezygnować z regulowania życia ludzkiego, lecz należy podchodzić do tego zadania ze świadomością ograniczonej możliwości oddziaływania prawa na społeczeństwo. Umiejętność precyzyjnego i zwięzłego redagowania przepisów wydaje się cenniejsza od niebezpiecznego „zadufania” w nieomyślność legislatora, usiłującego „odpowiedzieć ustawą” na każde zdarzenie społeczne.

³² Por. R. Sobański, *Prawnicy wobec prawa (O konsekwentnej i kreatywnej roli prawników)*, „Palestra” 11-12 (2006), s. 11.

³³ Por. Preambuła do Konstytucji RP z 2.04.1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.

³⁴ R. Sobański, *Prawnicy*, s. 11.

Prawo spełnia swoje funkcje, jeżeli przyczynia się do zgodnej koegzystencji społeczeństwa, umożliwia adekwatną reakcję organów państwowych na przypadki naruszania norm prawnych, a jeszcze lepiej, jeżeli zapobiega tym naruszeniom. Koegzystencji społeczeństwa sprzyja stabilizacja prawna oraz pewność co do sytuacji prawnej jednostki, natomiast szkodzi jej permanentna zmiana, eksperymentowanie z instytucjami prawnymi, które są wprowadzane na pewien czas, likwidowane i wprowadzane ponownie. Skuteczność prawa jest podobna jak skuteczność medycyny: nie zawsze zapobiega i nie zawsze leczy.

Bibliografia

- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, Warszawa 1982.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016.
- Derlatka M., *Perspektywy tradycyjnej kary kryminalnej*, *Jurysta* 6 (2017).
- Hart H. L. A., *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998.
- Hołyst B., *Zagrożenia ładu społecznego*, Tom 1, Warszawa 2013.
- Hotel M., Rychlewska A., *Jurydyzacja życia a skuteczność prawa*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 1 (2015).
- Izdebski H., *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Refleksje o skuteczności prawa*, [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro [red.], Warszawa 2010.
- Jakość prawa*, Warszawa, Instytut Nauk Prawnych PAN 1996; cyt. za: W. Wołodkiewicz, *Stanowienie prawa – jakość prawa*, „Palestra” 5-6 (2011).
- Jakubowski J., *Pojęcia obowiązywania, realizacji i skuteczności normy prawnej oraz podstawy ich rozróżnienia*, [w:] *Studia z teorii prawa*, S. Ehrlich, [red.], Warszawa 1965.
- Jan Paweł II, *Przemówienie na I Ogólnopolskiej Pielgrzymce Prawników Polskich 20.03.1986 r.*, cyt. za: Jan Paweł II, *O ojczyźnie, państwie, prawie, moralności oraz Europie ducha*, „Palestra” 5-6 (2011).
- Kisilowski M., *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009.
- Kojder A., *Ograniczenia skuteczności prawa*, w: *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro [red.], Warszawa 2010.
- Kunysz J., *Skuteczność prawa: (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” (2014) nr 2.
- Morawski L., *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999.
- Palecki K., *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003.
- Petrażycki L., *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968.
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Poznań – Warszawa 1995.
- Podgórecki A., *Socjologia prawa*, Warszawa 1962.
- Preambuła do Konstytucji RP z 2.04.1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Sobański R., *Prawnicy wobec prawa (O konsekwentnej i kreatywnej roli prawników)*, *Palestra* 11-12/2006.
- Tomasz z Akwinu, *Summa teologiczna*, tom 13.

- Wronkowska S., *Kryteria oceny prawa*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989-1999)*, E. Kustra [red.], Toruń 2001.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróblewski J., *Skuteczność prawa – pojęcie teoretyczne i jego zastosowanie do norm prawa karnego*, „*Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne*” 9 (1979).
- Ziemiński Z., *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980.