

Justyna Kunysz

Skuteczność prawa : (zagadnienia wybrane)

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 67-93

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)

I. Skuteczność należy do zagadnień o podstawowym znaczeniu dla każdej dziedziny życia. Jest ona ważna nie tylko ze względów praktycznych, ale i teoretycznych, przyczyną tego są rosnące wymagania jednostek, by wszelkie działania i rzeczy były w jak najwyższym stopniu skuteczne. Świadczy o tym funkcjonujące w obiegu społecznym stwierdzenie, że „dobre znaczy skuteczne”. Stwierdzenie to jest na tyle uniwersalne, że można je odnieść także do prawa. Prawo skuteczne – i prawo dobre – stanowią wartości aspirowane, do których można i należy starać się zbliżyć¹. Innymi słowy nie ma dobrego prawa, jeżeli jest ono nieskuteczne.

W słowniku języka polskiego skuteczny znaczy dający pozytywne, pożądane wyniki, oczekiwany skutek, pozyteczny, wydajny, efektywny². W tym ujęciu skuteczne prawo to takie, które przynosi zamierzony rezultat, realizuje założony pozytywny cel lub cele. Poza przedmiotem zainteresowania pozostają natomiast ewentualne efekty negatywne, bezpośrednio lub pośrednio dysfunkcjonalnie oddziałujące na sferę oczekiwanych skutków pozytywnych³. Zaznaczyć jednakże należy, że termin skuteczność – jako taki – nie należy do pojęć prawa, ani prawoznawstwa; jest to kategoria z zakresu prakseologii⁴, czyli nauki, która zajmuje się

¹ 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.

² *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1968.

³ A. Krukowski, *Skuteczność prawa karnego dylematy teoretyczne i prawne*, Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów 1987, nr 10, s. 5.

⁴ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 255.

problematyką wszelkich działań skutecznych. Chodzi w niej o technikę dobrej roboty o wskazania i przestrogi ważne dla wszelkiego działania pragnącego być jak najbardziej skutecznym⁵.

Działanie skuteczne to takie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Podkreślić przy tym należy, że skuteczność jest wartością stopniowalną, uzależnioną od stopnia realizacji celu⁶. To stopniowanie jest możliwe tylko wówczas, gdy cel działania jest stopniowalny, a więc istnieje możliwość podzielenia go na cele cząstkowe⁷ – w takim przypadku skuteczność ma charakter wielowartościowy. Nie dotyczy to natomiast sytuacji, w której działanie ma tylko jeden, niestopniowalny cel, a przedmiotem analizy jest tylko jedno zdarzenie elementarne – wówczas wyjątkowo skuteczność ma charakter dwuwartościowy, „zero – jedynkowy”⁸.

Przeciwieństwem skuteczności jest nieskuteczność, czyli wszelki i tylko taki czyn, który ani nie osiąga celu, ani jego osiągnięcia nie umożliwia, ani nie ułatwia; innymi słowy – do celu nie przybliża. Pośród zaś czynów nieskutecznych znajdują się z jednej strony przeciwskuteczne, czyli udaremniające lub utrudniające, z drugiej zaś strony ani skuteczne, ani przeciwskuteczne, czyli obojętne⁹.

Skuteczność sprowadza się więc do relacji zachodzącej między środkiem (przyczyna), a celem (skutek). W związku z tym nasuwa się pytanie o możliwość traktowania skuteczności prawa w sposób prakseologiczny, czyli taki w którym skuteczne prawo to takie, które realizuje w dostatecznie wysokim stopniu cele prawodawcy.

⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź 1955, s. 7.

⁶ Tamże, s. 115 i 118.

⁷ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 223, podaję za J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 14.

⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 225.

⁹ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 116.

Na związek nauk prawnych z prakseologią składa się ich wspólny przedmiot zainteresowania – dyrektywy definiowane jako werbalne akty (wyrażenia) dążenia do wpłynięcia na ludzkie zachowania¹⁰. W ramach zainteresowań prakseologii mieszczą się wszelkie dyrektywy, natomiast przedmiotem nauk prawnych są jedynie dyrektywy uregulowane prawnie – dyrektywy stanowcze, tak kategoryczne (bez możliwości wyboru działania), jak i hipotetyczne pozwalające adresatowi na wybór sposobu działania ze względu na tzw. luz normatywny¹¹. Problem skuteczności prawa stanowi więc część bardziej podstawowego problemu skuteczności wszelkiego celowego działania czy też jego wytworów¹², w związku z czym można go rozpatrywać na szczeblu podstawowych rozważań prakseologii¹³. Nie wszystkie jednak prezentowane w literaturze przedmiotu definicje – o czym będzie mowa dalej – traktują skuteczność w sposób prakseologiczny. Być może wynika to z faktu, że działanie prawa (norm prawnych) jest zjawiskiem, którego charakter narzuca konieczność przyjęcia bardziej rozbudowanych kryteriów oceny skuteczności niż w przypadku działań stanowiących tradycyjnie przedmiot analiz prakseologicznych, takich jak wykonywanie pracy lub uprawianie gier. W praktyce występują także trudności w ustaleniu związków (przyczynowych, statystycznych) między określonymi normami prawnymi a różnymi zachowaniami bądź stanami rzeczy będącymi następstwami tych zachowań, a także ograniczone możliwości pełnego poznania przyczyn szeregu zjawisk, których dotyczą podejmowane badania. Wszystko to sprawia, że posługiwanie się pojęciem skuteczności prawa zachowuje sens tylko w odniesieniu do

¹⁰ K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 105.

¹¹ B. Słotwiński, *Prakseologiczne zagadnienia w prawoznawstwie*, *Prakseologia* 1977, nr 1–2, s. 578; M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, *Państwo i Prawo* 1979, nr 6, podaję za J. Łukasiewicz, *op. cit.*, s. 8.

¹² J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, *Studia Prawnicze* 1980, nr 1–2, s. 6; A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962, s. 164.

¹³ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 6; A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 164.

pewnego obszaru regulacji prawnej¹⁴. Prowadzone analizy cechuje także stosunkowo wysoki poziom abstrakcji, czego następstwem jest ograniczona przydatność dokonywanych ustaleń dla praktyki, oczekującej z jednej strony zobiektywizowanych metod pomiaru skuteczności prawa, a z drugiej zaś konkretnych recept i zaleceń¹⁵. Ponadto w języku prawnym i prawniczym występują inne znaczenia terminu skuteczność odnoszone do prawa; po wtóre, w tym samym sensie używa się terminu dla prakseologów zasadniczo odmiennego mianowicie efektywności; wreszcie, wobec coraz silniejszych związków z prawem międzynarodowym, prawem wspólnotowym i prawami obcymi oraz nauką zagraniczną, w której niekoniecznie występują dokładne odpowiedniki polskiej sprawności i efektywności, nawet dotychczas ustalone terminy mogą nabierać nowych znaczeń¹⁶.

Skuteczność prawa to kategoria terminologiczna wieloznaczna o złożonym charakterze¹⁷, którą należy posługiwać się z dużą starannością¹⁸. W związku z tym wyróżnia się jedno albo kilka – występujących równocześnie – rozumień tej formuły. Poszczególni autorzy operują pojęciem skuteczności przede wszystkim w odniesieniu do prawa i do pojedynczej normy prawnej. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby badać skuteczność poszczególnych instytucji prawnych, aktów prawnych, gałęzi prawa, czy też systemu prawa. Przez prawo wystarczy rozumieć, że jest to zbiór

¹⁴ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 14; tenże, *Z zagadnień metodologii badań skuteczności regulacji administracyjnoprawnych* [w:] *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, G. Szpor (red.), Warszawa 2009, s. 12.

¹⁵ Tenże, *Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 3: *Skuteczność regulacji*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2014, s. 2.

¹⁶ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 256.

¹⁷ B. Zdziennicki, *Problematyka skuteczności w prawie cywilnym*, Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów nr 9/1987, s. 30; Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, s. 17.

¹⁸ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 182.

norm prawnych, a normy prawne to wypowiedzi polegające na formułowaniu wzorów zachowań przedstawianych jako zachowania nakazane, zakazane bądź dozwolone w stosunku do określonych adresatów w określonych okolicznościach. Skuteczność normy (dowolnego zespołu norm) stanowi pewien skrót myślowy; oznacza bowiem takie działanie wykonane zgodnie ze wzorem zawartym w normie, w wyniku którego osiągnięto to, co stanowiło powód ustanowienia danej normy (norm). Tym powodem jest zawsze osiągnięcie, pomnożenie lub ochrona określonej wartości – celu (zbioru wartości) będącej podstawą aksjologiczną normy (norm)¹⁹.

Według A. Podgóreckiego ustawodawca zmierza za pomocą poszczególnych norm zawartych w aktach normatywnych do osiągnięcia określonych skutków²⁰. Przez skutki aktów normatywnych autor rozumie wszelkie empirycznie dające się stwierdzić następstwa aktów normatywnych. Skutki te mogą być zamierzone, a więc takie, które władza legislacyjna przewiduje i akceptuje albo skutki przez władzę legislacyjną nieprzewidziane, tzw. niezamierzone, niezależnie od tego czy są one pozytywne, czy negatywne. Jeśli akt normatywny (przepis, ustawa itd.) osiąga skutki zamierzone jest aktem skutecznym. Obok skutków zamierzonych i niezamierzonych wyróżnia się skutki wtórne, czyli takie, które władza legislacyjna przewiduje, których pod pewnymi względami nie akceptuje, lecz na które się zgadza ponieważ są one (między innymi) warunkiem niezbędnym dla osiągnięcia zasadniczych celów władzy legislacyjnej. Skutki niezamierzone negatywne i skutki wtórne należy objąć wspólną nazwą ubytków, bowiem zmniejszają one produktywność działania aktu prawnego. Ocena skuteczności działania aktu prawnego zależeć więc będzie od

¹⁹ K. Pałeczki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003, s. 169.

²⁰ A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 23.

proporcji występowania tych skutków (określanych jako ubytki) w stosunku do występowania skutków zamierzonych²¹.

Skuteczność prawa (regulacji prawnych, organów prawnych) jako wywoływanie przez prawo przewidywanych, zamierzonych skutków (tj. wpływanie na zachowania adresatów w sposób zgodny z treścią zawartych w nim nakazów i zakazów oraz stwarzanie pożądaných, pozytywnie ocenianých stanów rzeczy), ale także niewywoływanie niezamierzonych skutków negatywných traktuje A. Kojder. Autor ten podkreśla, że prawo wywołuje zamierzone skutki przy równoczesnym udziale czynników pozaprawnych np. obyczajowych, religijnych, etycznych (skuteczność pośrednia) albo bez tego pośrednictwa (skuteczność bezpośrednia)²². Skuteczność nie zawsze jest jednak utożsamiana z osiągnięciem zamierzonych skutków. J. Jakubowski pod pojęciem skuteczności normy prawnej rozumie bowiem przestrzeganie jej przez adresatów. Jeżeli określona norma prawna jest przestrzegana przez jej adresatów to o takiej normie można powiedzieć, że jest skuteczna: w wypadku norm pierwotnych – adresaci ją przestrzegają, w wypadku norm wtórnych – ją stosują. Nieskuteczne są natomiast normy prawne pierwotne, które mimo obowiązywania nie są przestrzegane i normy prawne wtórne, które obowiązują, ale nie są stosowane²³.

²¹ A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 167.

²² Ważniejsze z nich to: dominujący w społeczeństwie stosunek do ustroju polityczno-gospodarczego; kultura prawna społeczeństwa; społeczny autorytet, prestiż prawa, uznanie i respekt jakimi się ono cieszy oraz stanowiące go i stosujące organy; zbieżność prawa pozytywnego ze społecznym poczuciem sprawiedliwości; szerokie społeczne przeświadczenie, że nikt, kto naruszył prawo nie uniknie odpowiedzialności karnej. 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.

²³ 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 i 320.

Inne jeszcze traktowanie formuły skuteczność przepisów prawa proponuje W. N. Kudriawcew według którego skuteczność jest pojmowana jako osiągnięcie celów do których zmierzał prawodawca, ale tylko w procesie stosowania tych przepisów²⁴.

Przedstawione ujęcia terminu skuteczność prawa wskazują na zupełnie odmienne jego znaczenia. Jeśli przyjąć, że skuteczność jest pojęciem złożonym to definicje te akcentują tylko poszczególne, pojedynczy jej element.

Nieco bardziej rozbudowane rozumienie skuteczności prawa, uwypuklające jej szerszy i węższy zakres, przedstawia M. Borucka-Arctowa. Skuteczność prawa w znaczeniu szerszym to zgodność społecznych rezultatów działania określonej normy prawnej z zamierzeniami ustawodawcy, z kolei skuteczność w znaczeniu węższym to zgodność postępowania adresata normy prawnej ze wzorem postępowania zawartym w normie (jest to motywacyjna rola norm prawnych). Zaznaczyć należy, że mogą wystąpić sytuacje, kiedy mimo stosowania się adresatów normy do wzorów postępowania w niej zawartych, normodawca nie osiągnął celów, dla których realizacji została wydana dana norma. Jednocześnie samo stwierdzenie zgodności postępowania z treścią normy prawnej nie informuje o tym, czy określone postępowanie jest wynikiem oddziaływania normy czy też wypływa z działania motywacyjnego innych pozaprawnych czynników (nie jest to fakt obojętny, gdyż brak kontroli nad tymi czynnikami stawia wobec niebezpieczeństwa możliwości nieoczekiwanej zmiany postępowania); nie informuje również o tym, czy postępowanie zgodne z treścią normy prawnej wiąże jedynie z obawą przed istniejącą sankcją i silnie działającymi środkami przymusu, czy też znajduje aprobatę w świadomości prawnej, a więc w systemie ocen danej jednostki²⁵.

²⁴ W. N. Kudriawcew, *Prawo i powiedzenie*, Moskwa 1978, s. 162, podają za J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności przepisów prawa*, *Studia Prawnicze* 1986, nr 1-2, s. 201.

²⁵ M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 11-16.

W literaturze przedmiotu przedstawia się także trzy znaczenia skuteczności prawa. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek wskazują na behawioralną (realną), finistyczną i aksjologiczną skuteczność prawa. Pierwszy rodzaj skuteczności akcentuje sam fakt podporządkowania się adresatów postanowieniom skierowanych do nich norm; drugi to, że prawo jest traktowane jako środek do osiągnięcia jakiegoś celu, dzięki czemu prawu można przypisać cechę skuteczności; wreszcie trzeci eksponuje akceptację adresatów norm prawnych dla wartości, które ustawodawca uznał za godne ochrony. Te trzy określenia skuteczności nie wykluczają się nawzajem, mogą funkcjonować obok siebie, a nawet być ze sobą wzajemnie związane. Skuteczność behawioralna jest bowiem łatwiej osiągalna jeśli uprzednio uzyska się skuteczność aksjologiczną. W sytuacji, gdy adresat podziela przekonania prawodawcy będzie bardziej skłonny przestrzegać ustanowionego przezeń prawa. Zachowanie zgodne ze wzorcem zawartym normie prawnej może być jednak spowodowane innymi czynnikami, może być nawet przypadkowe, zupełnie niezależne od uwarunkowań prawnych, tak jak ma to miejsce w przypadku realizowania (a nie przestrzegania) norm prawnych²⁶.

Podobnie kwestię skuteczności traktuje K. Pałęcki. Obok skuteczności behawioralnej i finistycznej wyróżnia on skuteczność motywacyjną, czyli taką, która polega na motywowaniu przez dzieło ustawodawcy do działania zgodnego z prawem – w swej istocie odpowiada więc omówionej powyżej skuteczności aksjologicznej. W ramach skuteczności finistycznej autor dokonuje dychotomicznego podziału na skuteczność naturalną i społeczną (kulturową). Ta pierwsza oznacza osiąganie zamierzonych rezultatów za pomocą prawa o odpowiedniej treści regulującej w świecie przyrodniczym; jest więc uzależniona od znajomości przez legislatora odpowiednich praw przyrody. Skuteczność finistyczna społeczna dotyczy natomiast osiągania przez prawodawcę zamierzonych rezultatów w porządkowaniu życia społecznego; uzależ-

²⁶ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 181–182.

niona jest od znajomości przez legislatora sytuacji społecznej i praw społecznych odnoszących się do adresatów ustanawianych przez niego norm prawnych²⁷.

W trojaki sposób skuteczność prawa przedstawia także S. Wronkowska, która wyróżnia skuteczność formalną, realną i motywacyjną. Skuteczność formalna pokrywa się w zasadzie ze skutecznością behawioralną, ponieważ normy należy uznać za skuteczne jeżeli są realizowane przez adresatów. Skuteczność realna sprowadza się natomiast do skuteczności finistycznej z uwagi na to, że w sytuacji, gdy adresaci realizują wyznaczone przez normę prawną postępowanie to osiągają zamierzone przez prawodawcę stany rzeczy. Prawodawca musi więc trafnie rozpoznać związek między zachowaniami wyznaczonymi przez normy a rezultatami tych zachowań oraz związek między faktem ustanowienia normy z tym, czy fakt ów wpłynie na adresatów w taki sposób, że zechcą oni podjąć zachowania przez nie wyznaczone. Jeżeli w danym zespole okoliczności stanowiona norma wpływa na postawę adresata w taki sposób, że chce on podjąć zachowanie przez nią wyznaczone, jest ona skuteczna motywacyjnie²⁸.

Najbardziej rozbudowane pojmowanie terminu skuteczność prawa prezentował J. Wróblewski, który wyróżnił aż cztery jego znaczenia. Autor ten wyszedł z założenia, że działanie skuteczne to takie, które osiąga cel założony przez działającego, zatem dostatecznie precyzyjne określenie celu normy prawnej jest warunkiem koniecznym dla określenia jej skuteczności²⁹. W związku z tym rozróżniał cel bezpośredni i pośredni normy prawnej. Celem bezpośrednim normy prawnej jest zgodne z nią zachowanie się jej adresata – zatem cel jest osiągnięty jeżeli norma jest przestrzegana. Z kolei cel pośredni to konsekwencja zachowania się zgodnego

²⁷ K. Pałecki, *Prawoznawstwo...*, s. 169–170.

²⁸ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa* [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, E. Kustra (red.), Toruń 2001, s. 40–41.

²⁹ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa – pojęcie teoretyczne i jego zastosowanie do norm prawa karnego*, *Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne* 1979, t. 9, B. Hołyst (red.), s. 9 i 10.

z normą prawną; jest to stan rzeczy, który chce się osiągnąć w drodze przestrzegania prawa³⁰. Na podstawie wyodrębnionych dwóch grup celów J. Wróblewski rozróżnił skuteczność behawioralną, psychologiczną, finitystyczną i społeczno-wychowawczą prawa.

Skuteczność behawioralna polega na tym, że zostaje zrealizowany cel bezpośredni normy, a więc zachowanie się z nią zgodne. Ten rodzaj skuteczności jest powiązany z motywacją treściową bądź proceduralną. Motywacja treściowa ma miejsce wówczas, gdy norma prawna wskazuje, jak adresat powinien się zachować w określonych warunkach niezależnie od celów, jakie sobie stawia (skuteczność behawioralna materialna), natomiast motywacja proceduralna występuje w sytuacji, gdy normy prawne wskazują, jak powinien zachować się adresat, jeżeli chce osiągnąć jakiś cel, lecz nie nakazują ani nie zakazują jego realizacji (skuteczność behawioralna proceduralna).

Drugi rodzaj skuteczności to skuteczność psychologiczna, która dotyczy oddziaływania normy prawnej na adresata niezależnie od realizacji jej celu bezpośredniego. Norma jest skuteczna psychologicznie, gdy wywiera wpływ na przeżycia adresata, włączając w to przeżycia motywacyjne i kształtowanie postaw. Jeśli doprowadza adresata do zachowania zgodnego z normą, czyli do realizacji celu bezpośredniego normy to jest ona warunkiem koniecznym skuteczności behawioralnej, jeśli natomiast wpływa na przeżycia adresata, ale nie doprowadza do realizacji celu bezpośredniego normy ponieważ adresat nie wybiera alternatywy wyróżnionej przez prawo lub nie zachowuje się zgodnie z prawem, to wówczas skuteczność psychologiczna nie doprowadza do skuteczności behawioralnej. Skuteczność finitystyczną prawa osiąga się jeżeli w rezultacie realizacji celu bezpośredniego normy prawnej zostaje osiągnięty cel pośredni prawa. Z kolei skuteczność społeczno-wychowawcza sprowadza się do tego, że cel pośredni prawa zostaje osiągnięty przez wytworzenie określonych

³⁰ Tamże, s. 10–11, tenże, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 9–10.

postaw adresata norm prawnych lub również innych osób. Wspomniane postawy są wynikiem motywacyjnego oddziaływania prawa, a w szczególności jego przestrzegania w skali społecznej³¹.

Zupełnie odmienną koncepcję skuteczności prawa, która uzupełnia dotychczasowe klasyfikacje, proponuje M. Kisilowski. Autor ten wyodrębnia nie tyle rodzaje, ale problemy skuteczności prawa: skuteczność implementacyjną, systemową i prawnopolityczną. Pierwsza z nich ma miejsce gdy dana norma prawna nie wywołuje skutku, który miała wywołać w zamiarze ustawodawcy (jest to odpowiednik nieskuteczności finistycznej). Druga wskazuje, że norma skuteczna implementacyjnie wywołuje negatywne „efekty uboczne” w innych obszarach życia niż bezpośrednio regulowane. Natomiast trzecia polega na tym, że konstrukcja proponowanej regulacji, mogącej być skuteczną implementacyjnie i systemowo, jest na tyle podatna na modyfikacje w trakcie procesu ustawodawczego, że po uchwaleniu nie będzie już gwarantować osiągnięcia zamierzonego celu³².

³¹ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 10–12, tenże, *Skuteczność prawa – pojęcie...*, s. 11–13.

³² M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 283 i n., podają za H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 258 i M. E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2011, t. XVI, s. 62. F. Synder w opracowaniu *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, *The Modern Law Review* 1993, Vol. 56, nr 1, s. 25–26 wskazuje, że w kontekście prawa unijnego termin skuteczność (effectiveness) ma wiele różnych znaczeń i wyodrębnia siedem jej typów: po pierwsze, wprowadzenie w życie polityki unijnej do legislacji przez instytucje unijne; po drugie, wdrożenie regulacji unijnych przez państwa członkowskie; po trzecie, implementowanie dyrektyw unijnych do prawa krajowego; po czwarte, wdrożenie unijnego prawa wtórnego; po piąte, wykorzystanie prawa unijnego przez przedsięwzięcia ekonomiczne oraz inne organizacje i jednostki (w znaczeniu, za Weberem ukierunkowania zachowania w odniesieniu do prawa unijnego); po szóste, odwołanie się do procesu sądowego w sądzie krajowym w oparciu o prawo unijne; po siódme, wprowadzenie w życie prawa unijnego przez sądy krajowe.

Zaprezentowane ujęcia terminu skuteczność prawa wskazują, że jest to kategoria pojęciowa niezwykle szeroka, dotycząca wielu aspektów. Zaznaczyć jednakże należy, iż jedynie finistyczna skuteczność prawa odpowiada skuteczności w znaczeniu prakseologicznym. W stosunku do wskazanych autorów można mówić o pewnej, choć niezupełnej, terminologicznej *communis opinio*³³. Poszczególne podziały skuteczności w zasadzie pokrywają się ze sobą, choć niejednokrotnie przy zastosowaniu odmiennej terminologii. Skuteczność behawioralna i finitystyczna wyróżnione przez J. Wróblewskiego, oraz behawioralna i finistyczna przedstawione przez T. Chauvina, P. Staweckiego, P. Winczorka oraz K. Pałeckiego odpowiadają w istocie skuteczności w znaczeniu węższym i szerszym M. Boruckiej-Arctowej oraz formalnej i realnej S. Wronkowskiej. Składnikami skuteczności społeczno-wychowawczej są natomiast skuteczność aksjologiczna T. Chauvina, P. Staweckiego, P. Winczorka oraz motywacyjna K. Pałeckiego i S. Wronkowskiej. Z kolei formuła skuteczności prawa A. Kojdera łączy w sobie elementy skuteczności finistycznej i motywacyjnej. Jedynie kontekst psychologiczny nie znalazł szerszego zainteresowania w podejmowanych badaniach naukowych.

Na płaszczyźnie aksjologicznej trudno byłoby wskazać, które z aspektów skuteczności są mniej lub bardziej istotne. Wydaje się, że każdy jest ważny, a dopiero ich połączenie daje pełen obraz złożoności tej problematyki. Poszczególne znaczenia skuteczności mogą mieć jednak mniejsze lub większe znaczenie w zależności od tego co jest przedmiotem badania. Skuteczność behawioralna lub psychologiczna są przydatne dla oceny funkcjonowania normy prawnej, podczas gdy badanie skuteczności finitystycznej lub społeczno-wychowawczej co najmniej z działaniem instytucji prawnych, a w rozważaniach ogólnych nad funkcjonowaniem prawa w społeczeństwie – z całym systemem prawa i jego gałęziami³⁴. Nie można jednak definitywnie odciąć poszczególnych rodzajów skuteczności prawa ponieważ zachodzą między nimi określone wza-

³³ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 257.

³⁴ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa – pojęcie...*, s. 13.

jemne implikacje np., że skuteczność behawioralna stanowi warunek konieczny, lecz niewystarczający skuteczności finistycznej³⁵. Nadmienić jednakże należy, że pojawiają się w literaturze przedmiotu zdania przeciwne, według których można osiągnąć skuteczność finistyczną bez realizowania skuteczności behawioralnej³⁶.

Przedstawione poglądy w głównej mierze odnoszą się do skuteczności prawa już obowiązującego, a nie przewidywanego. Wynika to z faktu, że prawodawcy nie są na ogół skłonni do poddawania swoich projektów testom, przede wszystkim ze względu na znaczne trudności i koszty. Czasami zdarza się jednakże wprowadzenie pewnych unormowań na czas ograniczony (określony) lub na ograniczonym obszarze z zamiarem sprawdzenia, czy funkcjonują należycie i czy przynoszą zamierzone rezultaty. Można im jednak zarzucić, że nie dość poważnie odnoszą się do fundamentalnych reguł państwa prawa, równości wobec prawa i pewności prawa. Próby, jakim poddawane są regulacje prawne przed ich wprowadzeniem w życie, przybierają więc najczęściej postać eksperymentu myślowego, bądź badań prawnoporównawczych³⁷.

W dalszej części opracowania pod pojęciem skuteczne prawo (skuteczne regulacje prawne) będę rozumieć to, że normy prawne wywołują skutki zgodne z założonym przez prawodawcę lub inne podmioty (organy stosujące prawo, zainteresowane środowiska, naukę) celem³⁸. Należy jednakże pamiętać, iż intencje przyświecające wydaniu aktu prawotwórczego wcale nie muszą się pokrywać z celami, które tak legislatura, jak i organy stosujące prawo i inne podmioty zaangażowane w realizację jakiejś polityki prawa przyjmują w późniejszym okresie jego obowiązywania. Zasadność tego spostrzeżenia zdaje się potwierdzać aprobowana powszech-

³⁵ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 495.

³⁶ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo w kręgu mitów*, Gdańsk 1995, s. 108.

³⁷ P. Winczorek, *Cel i skuteczność prawa*, *Gazeta Prawna* z 28 lipca 1994 r., nr 174, s. 10.

³⁸ Z. Kmieciak, *Podstawy teoretyczne...*, s. 2.

nie koncepcja wykładni dynamicznej, zakładającej zmienność celów polityki prawa³⁹.

Przyjęcie takiej definicji przywołuje konieczność ustalenia miernika tejże skuteczności⁴⁰. Z logicznego punktu widzenia o każdej regulacji prawnej można powiedzieć, że jest skuteczna albo nieskuteczna, natomiast w sytuacji gdy przypisze się jej cechę skuteczności może ona mieć wymiar mniejszy lub większy. Zgodnie bowiem z założeniami prakseologicznymi skuteczność ma charakter stopniowalny. Trzeba mieć więc zawsze na uwadze to, że po pierwsze, między pełną skutecznością prawa a całkowitą nieskutecznością istnieją różne stopnie pośrednie, po drugie, różne normy prawne charakteryzuje różny poziom skuteczności, po trzecie, różne grupy adresatów skłonne są do większego lub mniejszego posłuchu wobec norm, po czwarte, skuteczność prawa jest zmienna w czasie⁴¹. Miernikiem skuteczności będzie stopień realizacji założonego celu (celów)⁴², a to zakłada istnienie skuteczności progowej prawa, która oznacza osiągnięcie w stopniu minimalnym zgodności skutków działania z założonymi celami⁴³. Trudno jest wskazać gotowy wzór według którego można byłoby to do-

³⁹ Tamże, s. 2.

⁴⁰ W nauce prawa podejmowane są liczne próby zastosowania metod i technik badawczych wypracowanych przez nauki ścisłe. W literaturze z zakresu prawoznawstwa spotyka się terminy, które służą określeniu specyficznego, kwantytatywnego podejścia do poszczególnych aspektów zjawiska prawnego. Są to prawometria, informatyka prawnicza i cybernetyka prawnicza. Szerzej: W. Lang, A. Malinowski, A. Mrózek, *Prawometria i jej zastosowanie w badaniu, tworzeniu i stosowaniu prawa*, Państwo i Prawo 1972, nr 7, s. 17–30.

⁴¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 182.

⁴² Stopień realizacji celu (celów) jako naturalny miernik skuteczności wskazuje S. I. Karlsson-Vinkhuyzen, A. Vihma, *Comparing the legitimacy and effectiveness of global hard and soft law: An analytical framework*, Regulation and Governance 2009, nr 3, s. 405, podobnie A. Allott, w opracowaniu *The Effectiveness of Laws*, Valparaiso University Law Review 1981, vol. 15, nr 2, s. 233 podkreśla, że generalnym testem na skuteczność prawa jest dostrzeżenie w jak dalekim stopniu realizuje ono swoje zadania tj. wypełnia swoje cele.

⁴³ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, s. 15–16.

kładnie „wyliczyć”⁴⁴, dlatego określenie stopnia skuteczności oraz skuteczności progowej prawa (regulacji prawnej) będzie miało – przynajmniej w jakimś stopniu – charakter subiektywny, uzależniony między innymi od poczynionych założeń. Wydaje się także, że należy przyjąć jakiś margines tolerancji nieskuteczności, co jednocześnie nie będzie grozić destabilizacją i brakiem spójności w całym systemie prawa. Wynika to z faktu, że prawo jest zjawiskiem niezwykle złożonym, działającym w ciągle zmieniających się warunkach, dlatego można zaryzykować stwierdzenie, że nie ma regulacji prawnych, które charakteryzują się pełną skutecznością, czyli skutecznością stuprocentową.

II. Sprawność, korzystność, ekonomiczność, produktywność i efektywność to pojęcia, które bardzo często używane są w powiązaniu z terminem skuteczność. Daje to impuls do ustalenia ich wzajemnych relacji tym bardziej, że niejednokrotnie sformułowania te traktowane są jako jego synonimy. Przyczyną tego może być co najmniej jeden wspólny element, który łączy wszystkie te pojęcia, a mianowicie dodatni wynik działania.

Sprawność wiąże się z walorami dobrej roboty opracowanymi przez T. Kotarbińskiego⁴⁵. Działanie sprawne obejmuje obok skuteczności także takie walory jak korzystność i ekonomiczność. Korzystność występuje w sytuacji gdy wartość wyników użytecznych jest większa niż poniesione koszty działania, natomiast ekonomiczność jest rezultatem stosunku użytecznego wyniku do kosztów⁴⁶. Wydaje się, że terminy te nie są na tyle uniwersalne, by znalazły zastosowanie do prawa; należy jednakże zgodzić się z H. Izdebskim⁴⁷, że można mówić o sprawnym państwie, sprawnej administracji, sprawności procesu legislacyjnego czy sprawności postępowania przed organami władz publicznych. Z podob-

⁴⁴ W literaturze przedmiotu można spotkać próby ustalenia takich wskaźników. Zob. tenże, s. 16.

⁴⁵ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 115 i n.

⁴⁶ M. Jełowicki, *Nauka administracji: zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 257.

⁴⁷ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 259–260.

nych względów nie mówi się o prawie produktywnym. Produktywność ma bowiem miejsce w sytuacji, gdy robotę ocenia się według ilości uzyskanych wytworów przy uwzględnieniu rozmiaru powstałych kosztów⁴⁸.

Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby prawu przypisać atrybut efektywności. W znaczeniu prakseologicznym efektywność to dodatnia cecha działań dających jakiś oceniany pozytywnie wynik (efekt). Nie ma przy tym znaczenia fakt, czy wynik ten był zamierzony czy nie. To czy wynik był zamierzony czy niezamierzony ma jednakże wpływ na to czy działaniu temu przypisze się cechę skuteczności. Jeżeli bowiem wynik był zamierzony to działanie jest zarówno efektywne jak i skuteczne, natomiast w sytuacji gdy efekt nie był zamierzony działanie takie jest jedynie efektywne⁴⁹. T. Kotarbiński rozpatrując wzajemny stosunek obu tych pojęć wskazywał, że jeśli skuteczność to tylko stopień do osiągnięcia celu i nie wchodzi do niej skutki pozytywne przez cel nieprzewidziane, to w takim razie efektywność nie jest poszczególnym przypadkiem skuteczności ponieważ dotyczy nie tylko zamierzonych efektów, ale w ogóle tych, które wypadły, niezależnie od tego czy były zamierzone czy nie o ile wypadły pozytywnie, a nie negatywnie⁵⁰.

Częstokroć w prakseologii oraz teorii organizacji efektywność jest łączona z osiągnięciem zakładanego celu. Daje to podstawę do wyróżnienia efektywności działania *ex post*, czyli relacji między uzyskanymi wynikami i nakładami potrzebnymi do ich uzyskania, oraz efektywności *ex ante*, która dotyczy relacji między celem działania a przewidywanymi środkami potrzebnymi do jego zrealizowania⁵¹.

⁴⁸ A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 168.

⁴⁹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 60.

⁵⁰ T. Kotarbiński, *Niektóre zagadnienia epistemologii pragmatycznej* [w:] *Problemy efektywności badań naukowych. Materiały sympozjum naukoznawczego 26 XI 1970*, WAP, Warszawa 1971, s. 79, podają za T. Pszczołowski, *op. cit.*, s. 60.

⁵¹ Tamże, s. 60.

O prawie efektywnym, czyli takim, które realizuje cel jaki chciał osiągnąć ustawodawca przyjmując dane rozwiązanie traktuje J. Stelmach. Aby prawo mogło zostać uznane za efektywne powinno – w pewnym przynajmniej stopniu – spełniać osiem warunków, z których pierwszy to taki, że prawo efektywne musi być skuteczne. Oznacza to, że prawo powinno zadziałać w jakiejś rzeczywistej przestrzeni społeczno-ekonomicznej; w przeciwnym wypadku będzie miało charakter *lex imperfecta* – prawo niedoskonałe lub niedokończony⁵². Prawo efektywne jest prawem skutecznym, ale nie zawsze prawo skuteczne (działające wywołujące zaplanowane skutki) musi być równocześnie efektywne (np. w państwach totalitarnych wiele regulacji prawnych było skutecznymi z uwagi na to, że ich przestrzeganie wynikało ze względów oportunistycznych lub strachu, ale nie były efektywne)⁵³. Efektywność jest więc pojęciem szerszym, które swym zakresem obejmuje cechę skuteczności.

Pojęciem efektywności, a nie skuteczności w odniesieniu do norm prawnych posługiwał się także Z. Ziemiński. Częstość względną podejmowania zachowania zgodnego z normą w przypadkach, w których znajduje ona zastosowanie określa mianem

⁵² J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25–26. Pozostałe warunki wskazują, iż prawo powinno przewidywać zmiany, które mogą wystąpić w społeczno-ekonomicznej rzeczywistości; prawo powinno być tworzone i stosowane w taki sposób aby maksymalizować bogactwo społeczne i indywidualne; prawo powinno uwzględniać założenie, że jego adresaci są podmiotami ekonomicznie racjonalnymi (czyli, że są *homo oeconomicus*); prawo powinno umożliwiać przeprowadzenie właściwej alokacji dóbr, prawo powinno dążyć do samoograniczenia; prawo powinno uwzględniać tradycję, wykształcone już nawyki, przyjęte zasady i powszechnie akceptowane standardy; nauka powinna skupić swoją uwagę na badaniu „efektywnego prawa”.

⁵³ J. Stelmach, *Efektywne prawo*, opracowanie dostępne na stronie internetowej pod adresem: http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.wpia.uw.edu.pl%2Ffiles%2Fdoktoranckie%2FSTELMACH%2520J.%2520%2520EFEKTYWNE%2520PRAWO.doc%3Fshort%3D&ei=xnZfU9PUKNGy7AbJrYHQBQ&usg=AFQjCNH7wINqRuw83zyf9WjXOxWzA7TP_g&bvm=bv.65397613,d.bGE – dostęp 12. 07. 2014 r.

efektywności formalnej, natomiast stopień zrealizowania przez ustanowienie danej normy prawnej w danych warunkach zamierzonych skutków definiuje jako jej efektywność realną⁵⁴.

Niekiedy też terminy te łączą się ze sobą w ten sposób, że dla oznaczenia skuteczności utożsamianej z przestrzeganiem norm prawnych i skuteczności rozumianej jako osiągnięcie celu norm używa się terminu „skuteczność – efektywność prawa” oraz „skuteczność – funkcjonalność prawa”, przy czym skuteczność – efektywność jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym skuteczności prawa w znaczeniu funkcjonalnym⁵⁵.

Niezależnie od przyjętych w danym przypadku rozróżnień między pojęciami skuteczność i efektywność prawa względy etymologiczne pozwalają posługiwać się nimi w sposób wymienny i tak będą używane w dalszej części pracy.

III. Przyjęcie definicji, zgodnie z którą skuteczne prawo (skuteczne regulacje prawne) to takie, którego normy powodują skutki zgodne z zamierzonym przez prawodawcę lub inne podmioty celem, rodzi pytanie o czynniki, które będą ową skuteczność z jednej strony warunkować, a z drugiej ograniczać. Ograniczenia skuteczności prawa stanowią ważny składnik szerszego zagadnienia „granic prawa”, których przekroczenie pociąga za sobą niewydolność rządu za pomocą prawa⁵⁶. „Granicami prawa” nazywa się ograniczenia możliwości regulowania stosunków społecznych

⁵⁴ Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 454. Autor ten w innym swoim opracowaniu posługiwał się nieco odmienną terminologią. Odróżnił bowiem efektywność formalną i materialną norm prawnych. O efektywności formalnej, bezpośredniej, jakiejś normy prawnej w jakimś układzie społecznym mówi się wówczas, gdy adresat normy podejmuje w danej sytuacji zachowania nakazane lub podejmuje zachowanie racjonalnie prowadzące do spowodowania stanu rzeczy nakazanego mu do zrealizowania. O efektywności materialnej mówi się natomiast mając na myśli to, czy powstał w badanej sytuacji stan rzeczy postulowany przez normę. *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 245.

⁵⁵ R. Bettini, *Il circolo vizioso legislativo*, Milano 1983, s. 176, podają za Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji...*, s. 15.

⁵⁶ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 250.

przez prawo, a w razie ich uregulowania – możliwość wykorzystania prawa w celu zakładanym przez prawodawcę, a tym samym wykorzystania przez odpowiednie organy władzy publicznej⁵⁷.

Zagadnienie możliwości regulowania stosunków społecznych przez prawo uzasadnia zwrócenie się do dorobku dwóch nurtów naukowych, a mianowicie do teorii i filozofii prawa⁵⁸. Wyróżnia się bowiem dwa odmienne stanowiska, które próbują dać odpowiedź na pytanie czy dla regulacji określonej sfery stosunków społecznych zawsze właściwe jest odwołanie do regulacji prawnej⁵⁹. Stanowiska mają charakter rozbieżny, ponieważ traktują prawo albo jako środek regulowania życia społecznego (konceptja omnipotencji prawa lub inaczej uniwersalizm prawniczy⁶⁰) albo wyznaczają granice regulacji prawnych w postaci istotnych i nieusuwalnych ograniczeń (konceptje limitacyjne⁶¹). Wspomniane ograniczenia są niekiedy określone *expressis verbis* w sa-

⁵⁷ Tenże, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 278.

⁵⁸ Na rolę tych dwóch dyscyplin względem problemu skuteczności zwrócił uwagę L. J. Żukowski w opracowaniu *Związek pojęcia jakości i skuteczności prawa administracyjnego na tle wybranych zagadnień. Autorytet, respektowanie i inflacja prawa administracyjnego* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), Warszawa 2012, s. 164. Autor wskazał, że teoria i filozofia prawa interdyscyplinarnie bada problematykę skuteczności prawa korzystając z wszystkich „użytecznych” dziedzin naukowych, tj. np. historia, socjologia, biologia, psychologia, prakseologia, klasyczna filozofia, politologia, logika; względnie niezależnie od sytuacji politycznej, ustroju kraju oraz nastrojów społecznych bada zjawiska związane z prawem; często opracowuje uniwersalne rozwiązania poszczególnych węzłów problemowych związanych z tworzeniem i sprawowaniem skutecznego prawa.

⁵⁹ M. E. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 63.

⁶⁰ Zgodnie z nim za pomocą prawa można regulować wszelkie dziedziny życia społecznego i to w pełnym wymiarze. Przedstawiciele takiego poglądu dodawali do tego natychmiast zwrot w „granicach rozsądku” albo „w granicach tego co wykonalne”. Prawo traktowane jest więc jak swoiste dobrodziejstwo, gwarantujące dobre funkcjonowanie systemu społecznego. Zob. K. Pałecki, *Prawoznawstwo...*, s. 161–162.

⁶¹ Według koncepcji limitacyjnych ingerencja prawna nie może wyjść poza sankcjonowanie istniejącego stanu rzeczy. A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 163.

mych postanowieniach prawa, niekiedy zaś są powszechnie uznawane przez prawników albo postulowane⁶².

Do koncepcji limitacyjnych zaliczana jest koncepcja „wewnętrznej moralności prawa” L. L. Fuller'a. Stanowi ona formalną limitację procesu prawotwórczego, zgodnie z którą tworzenie prawa pozbawionego pewnych szczególnych właściwości treściowych i formalnych, czyni go normatywnym bezprawiem. W związku z tym należy urzeczywistnić warunki zachowania przez prawo „wewnętrznej moralności”. Będą nimi po pierwsze, obowiązek należytego opublikowania prawa, aby było powszechnie dostępne; po drugie, obowiązek niesprzeczności w prawie; po trzecie, zakaz regulacji retrospektywnych; po czwarte, zakaz podejmowania decyzji prawnej przez osobę, która jest jednocześnie stroną w sprawie co do której ma zapisać decyzja⁶³. Katalog ten jest w istocie zbiorem reguł, które powinien respektować prawodawca stanowiąc prawo, przez co można je określić jako postulaty prawidłowej legislacji.

Przestrzeganie „wewnętrznej moralności prawa” nie ochroni jednak prawodawcy przed popełnianiem materialnych błędów legislacyjnych, nie gwarantuje także, że nie zostaną przekroczone granice aksjologiczne i kognitywne regulacji normatywnej⁶⁴. Materialne ograniczenia procesu legislacyjnego prezentuje R. Pound. W swoich pracach autor ten wskazuje, że po pierwsze, najgroźniejszym błędem popełnianym przez legislatorów jest ustanawianie prawa nieskutecznego; po drugie, prawo może być skuteczne tylko wtedy, gdy spełnia służebną rolę względem określonych jednostek i społeczności, poprzez artykułowanie i zabezpieczanie ich rzeczywistych interesów, w związku z czym prawo nie powinno nigdy kreować nowych, a zwłaszcza „własnych” interesów; po trzecie, warunkiem skuteczności prawa jest ograniczenie jego regulacji „do zewnętrznej strony rzeczywistości, czyli do aktów za-

⁶² K. Pałeczki, *Prawoznawstwo...*, s. 167.

⁶³ L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 78 i n., podają za K. Pałeczki, *Prawoznawstwo...*, s. 168.

⁶⁴ Tamże, s. 168.

chowań się i rzeczy; po czwarte, należy pamiętać, że istnieją granice przymusu jaki może być stosowany wobec ludzi, a więc także granice do jakich skuteczność prawa można osiągnąć poprzez stosowanie sankcji; wreszcie po piąte, legislator obowiązany jest uwzględnić fakt, że prawo z konieczności opiera się na innych instytucjach społecznych, które tworzą jego siłę napędową umożliwiającą jego działanie⁶⁵.

W przypadku wyznaczania granic skuteczności prawa chodzi o określenie warunków umożliwiających osiągnięcie celu danej regulacji prawnej; rozważania koncentrują się wówczas nie na rozmaicie uzasadnianej powinności, ale na stwierdzeniu konkretnych zależności pomiędzy określonymi zjawiskami, procesami, stanami rzeczy⁶⁶. Za warunki skuteczności prawa można w istocie traktować – na zasadzie przeciwieństwa – ograniczenia skuteczności prawa ponieważ wiedza o nich przybliżyła do osiągnięcia zamierzonego celu. Ich wytypowanie pozwala w dłuższej perspektywie wyeliminować lub przynajmniej zredukować uchybienia godzące w skuteczność prawa, a przez to umożliwić stopniowe jej podwyższanie. Większość bowiem istniejących wad można skorygować i w ten sposób przybliżyć się do oczekiwanego rezultatu.

Wielość i różnorodność czynników, które ograniczają skuteczność prawa można uporządkować za A. Kojderem według czterech zagadnień szczegółowych, a mianowicie na te, które dotyczą skuteczności stanowienia prawa, skuteczności ogłaszania (popularyzowania prawa), skuteczności stosowania prawa oraz skuteczności obowiązywania prawa⁶⁷. Jest to uzasadnione tym, iż wskazane zagadnienia dotyczą odmiennych problemów, które pojawiają się na danym etapie styczności z prawem i w sposób dysfunkcyjny oddziałują na jego skuteczność⁶⁸.

⁶⁵ Tamże, s. 168–169.

⁶⁶ Tenże, *Prawo – polityka – władza*, Warszawa 1988, s. 67.

⁶⁷ A. Kojder, *op. cit.*, s. 43.

⁶⁸ W literaturze przedmiotu wyróżnia się także klasyfikację warunków, które wykluczają skuteczność działania prawa oraz takie, które tę skuteczność jedynie zmieniają. W ramach tego dychotomicznego podziału dokonuje się

Ograniczenia skuteczności w zakresie procesu stanowienia prawa są głównie spowodowane przez nieadekwatność prawotwórczej aksjologii do społecznego poczucia sprawiedliwości, błędy techniki legislacyjnej (brak dostatecznej wiedzy o regulowanej dziedzinie życia społecznego, brak wyraźnie określony celów, które chce się osiągnąć za pomocą podjętego działania prawotwórczego, brak analizy najbardziej prawdopodobnych – bliższych i dalszych – skutków interwencji prawnej; redagowanie nazbyt kazuistycznych lub nazbyt ogólnych, niejasnych i niekomunikatywnych przepisów zawierających lub powodujących luki, niedopowiedzenia i podobne mankamenty) oraz błędy techniki kodyfikacyjnej (niespójność przepisów, niewłaściwe uporządkowanie przepisów w ramach danego aktu normatywnego, niezharmonizowanie przepisów między różnymi aktami prawnymi).

Przeszkodami utrudniającymi skuteczność ogłaszania prawa będą wadliwe przekazywanie informacji o prawie, niewystarczająca dostępność do najważniejszych regulacji prawnych, ich ograniczona komunikatywność i niedostateczne popularyzowanie doniosłych społecznie nowelizacji. Istotny jest więc zasób wiedzy adresatów norm prawnych o treści obowiązujących norm prawnych, ale także norm innych systemów kontroli społecznej, jak i podstawowej wiedzy o obiektywnych właściwościach środowiska przyrodniczego, społecznego i kulturowego adresatów⁶⁹. Podkreślić przy tym należy, iż dostępność prawa ma dwa aspekty: formalny – przejawiający się w oficjalnym urzędowym ogłaszaniu aktów normatywnych i faktyczny – czyli zespół czynności zmierzających do zapewnienia, by informacje o treści norm prawnych docierały do zainteresowanych⁷⁰.

Wśród czynników ograniczających skuteczność stosowania prawa znajdzie się nieegalitarne, niejednoznaczne i niezrozumiałe

dalszego rozróżnienia na warunki ograniczające i zmieniające o charakterze merytorycznym oraz formalnym. A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 169–184.

⁶⁹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 497.

⁷⁰ S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, Przegląd Legislacyjny 2002, nr 1, s. 16.

stosowanie prawa, przez co obniża się społeczny respekt do niego, a zwiększa gotowość do jego omijania (zwłaszcza jeśli nie jest ono zagrożone nieuchronną i surową sankcją). Taki sam skutek powoduje również naruszenie zasady legalności (woluntaryzm urzędniczy) oraz opieszale działanie policji, prokuratury i sądów. Natomiast skuteczność obowiązywania prawa ograniczać będzie przede wszystkim niestabilność przepisów, czyli ich nadmierna inflacja i hipertrofia oraz nazbyt częste nowelizacje. Oczywiście jest, że w ciągle zmieniającej się rzeczywistości konieczne jest dokonywanie korektur w obowiązującym prawie, a to wiąże się z określonymi kosztami społecznymi ponieważ na nowo należy zaznajamiać się z przepisami prawa. Stąd uzasadniona jest dyrektywa, by zmian przepisów dokonywać jedynie wówczas jeżeli spodziewa się osiągnąć w ten sposób znaczną korzyść, a nie jedynie poprawić istniejący porządek prawny⁷¹.

Dodatkową grupą okoliczności, które będą wpływać na skuteczność regulacji prawnych są czynniki środowiskowe, wyrażające się w postawach adresatów norm prawnych⁷². W zależności od tego jakie motywy leżą u podłoża przestrzegania prawa wyróżnia się postawy konformistyczne, legalistyczne, nonkonformistyczne i oportunistyczne. Rodzaj postawy zależy przede wszystkim od treści wartości uznawanych oraz odczuwanych, a przejawiających się w postaci wartości realizowanych⁷³.

Nie bez znaczenia jest także relacja między prawem i moralnością. Elementarnym bowiem warunkiem skutecznego działania

⁷¹ Tamże, s. 14–15. W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na wzajemne stosunki między pojęciami obowiązywanie i skuteczność. Według H. Kelsena skuteczność jest warunkiem obowiązywania, ale sama nie jest obowiązywaniem. Porządek prawny jako całość i poszczególne normy prawne nie są postrzegane jako obowiązujące, kiedy przestaną być skuteczne. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 323–325. Odmienny pogląd przedstawił natomiast A. Ross, który nie rozróżniał obowiązywania i skuteczności normy prawnej. A. Ross, *On Law and Justice*, Londyn–Kopenhaga 1958, podaje za J. Jakubowski, *op. cit.*, s. 303–305.

⁷² Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji...*, s. 100.

⁷³ G. Skąpska, *Společné podložé postaw wobec práva*, Wrocław 1981, s. 133.

prawa oraz funkcjonowania porządku prawnego jest minimalny stopień społecznej (moralnej) aprobaty podstawowych dla danego systemu norm prawnych, a warunkiem niezbędnym ukształtowania się owej społecznej aprobaty jest pewne minimum zgodności między podstawowymi normami prawnymi a podstawowymi zasadami moralnymi, które akceptuje większość adresatów norm prawnych. Zbieżne, równoległe lub kompleksowe działanie prawa i moralności jest bowiem czynnikiem wzmacniającym skuteczność zarówno norm prawnych, jak i norm moralnych. Natomiast rozbieżność prawa i moralności osłabia skuteczność obu systemów normatywnych⁷⁴.

Wskazać także należy, że warunkiem skuteczności prawa jest zgodność regulacji prawnej z obiektywnymi prawidłowościami społecznymi i ekonomicznymi. Może bowiem zaistnieć sytuacja, w której prawo jest powszechnie znane, koresponduje z pozytywną oceną społeczną, ale nie prowadzi do określonych celów, gdyż oparte jest na fałszywej diagnozie ekonomicznej, z czego aktualnie ludzie nie mogą sobie zdawać sprawy⁷⁵. Trzeba mieć także świadomość, że samo przestrzeganie przedstawionych warunków nie spowoduje, że prawo będzie od razu skuteczne, ale ich bagatelizowanie czy ignorowanie nie wpłynie motywująco na zachowania jednostek w regulowanych dziedzinach życia społecznego.

IV. Jednym z zadań prawa jest regulowanie stosunków społecznych na danym obszarze, a przez to służenie dobru wspólnemu, czyli społeczeństwu zorganizowanemu w państwo. Skuteczność jest cechą prawa związaną z funkcjami jakie ma ono pełnić, ale także oceną dotyczącą jego działania. Potrzebę skuteczności w prawie można rozpatrywać w kontekście rozważań o charakterze psychologicznym oraz wychowawczym.

Potrzeba psychologiczna jest wynikiem przeżyć w psychice jednostki. Przekonanie jednostki, że prawo jest skuteczne, a więc realizuje założone przez prawodawcę cele powoduje, że będzie

⁷⁴ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 497.

⁷⁵ Tamże, s. 498.

ono traktowane jako właściwe narzędzie do sterowania procesami społecznymi; będzie czynnikiem, który łączy całe społeczeństwo z uwagi choćby na to, że jest to jedyny w danym kraju zbiorem norm obowiązujących wszystkich ludzi na danym obszarze.

Skuteczność pełni także rolę sugestywną w postaci kształtowania postawy posłuchu wobec obowiązujących norm prawnych, a więc zachowania się zgodnie z tym co zostało w nich zawarte, w szczególności przy społecznej akceptacji podstawowych celów prawodawstwa. Zatem merytoryczna trafność nawet uciążliwych norm prawnych może w dalszej perspektywie, przy społecznej akceptacji celów prawodawstwa, być istotnym czynnikiem kształtującym postawy aprobaty wobec prawa. Natomiast nietrafność merytoryczna norm, a w konsekwencji nieosiągnięcie zamierzonych stanów rzeczy, mimo skrupulatnego realizowania stanowionych norm, prowadzi do kształtowania postaw niechęci wobec nieudolnego prawodawcy, obniża gotowość realizowania stanowionych przez niego norm, a nawet prowadzi do dezaprobaty systemu prawa, którego normom dawano dotąd posłuch⁷⁶.

Potrzeba wychowawcza przybiera natomiast charakter edukacyjny oraz utrwalający w środowisku społecznym przekonanie o istnieniu norm prawnych, które wnikają we wszystkie sfery życia społecznego i rozwiązują trudności społeczne. W ten sposób skuteczność służy nie tylko osiągnięciu określonych wartości, ale także ich kształtowaniu.

Skuteczność jest więc cechą oczekiwaną i potrzebną. Należy jednak podkreślić, że nie zawsze skuteczne prawo to dobre prawo. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której w globalnej ocenie skuteczne przedsięwzięcie legislacyjne jest nieopłacalne ze względu na zbyt wysokie koszty społeczne i organizacyjne, które wiążą się z jego wprowadzeniem lub ze względu na zbyt długi czas osiągnięcia zamierzonego rezultatu bądź ze względu na to, że rezultat ustanowienia nowych norm nie okazał się zadowalająco trwały. Kryteria oceny skuteczności prawa splatają się zatem nie-

⁷⁶ S. Wronkowska, *Kryteria...*, s. 41.

uchronnie z innymi kryteriami zwłaszcza kryteriami oceny ekonomiczności przedsięwzięć legislacyjnych⁷⁷. Zapewne wynika to z faktu, że prawo jest zjawiskiem złożonym więc i jego ocena powinna być wielowymiarowa. W związku z tym skuteczność nie jest jedynym i pewnie nie najważniejszym kryterium jego oceny⁷⁸.

V. W konkluzjach można stwierdzić, iż przedstawione poglądy dotyczące skuteczności prawa wskazują, że jest to formuła złożona, daleka od jednoznaczności. Podkreślić jednakże należy, że jest to istotna cecha i ocena prawa zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia; stanowi łącznik między prawem w książkach (*law in books*) a prawem w działaniu (*law in action*)⁷⁹. Jest to również przymiot prawa, który jest oczekiwany przez szerokie grono podmiotów tj. prawodawca, podmioty stosujące prawo i wreszcie (a może przede wszystkim) przez jego adresatów.

Przedstawione zestawienie czynników ograniczających i warunkujących skuteczność prawa wskazuje, że niezbędne jest ich łączne rozważenie ponieważ dotyczą one różnorodnych problemów pojawiających się na poszczególnych etapach styczności z prawem. Zaznaczyć jednak należy, że żaden z nich nie jest w stanie samodzielnie zapewnić skuteczności w stopniu całkowitym, czyli stuprocentowym.

Prawo nieskuteczne, a więc takie które nie realizuje założonych celów, podważa swój autorytet i prestiż, a także autorytet i prestiż państwa. Skutkiem tego są negatywne emocje społeczne, które z kolei powodują obniżenie zaufania jednostki do prawa oraz organów go stanowiących i stosujących.

⁷⁷ Tamże, s. 41.

⁷⁸ Tamże, s. 41; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 6.

⁷⁹ M. Romanowski, *Wpływ compliance na skuteczność prawa gospodarczego* [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro (red.), Warszawa 2010, s. 79.

ABSTRACT

Effectiveness of law (chosen problems)

Effectiveness belongs to problems of basic meaning to every domain of life; it can also be referred to law, because on one side it is its feature connected with functions which it is to perform, on the other hand with evaluation concerning its performance.

Effectiveness of law is influenced by many factors, which refer to various problems occurring at particular stages of contact with law. Selecting them will allow in further perspective to eliminate or at least reduce infringements threatening effectiveness and thus to enable rising it up gradually. Since the majority of existing defects can be corrected and in this way one can approach an expected result, whereas minimising them or ignoring does not influence motivationally conduct of individuals in regulated domains of the social life and is also connected with a negative social evaluation of law.