

TOMASZ SIENKIEWICZ

PRZESŁANKI PRZEMIANY PRAWA W TERROR

Po kilkunastu latach od wyjścia Polski spod panowania obcego, narzuconego systemu zniewolenia należy zadać pytanie: czy nasz system prawny zmienił się z systemu dającego uzasadnienie przymusowi aparatowi terroru w system, który jest prawem respektującym humanistyczne wartości ponadczasowe? Państwo jest organizacją mogącą stanowić normy, które będą przymusowo egzekwowane, lecz z prawem nie będą miały nic wspólnego. Ponadto terror prawny wymusza na społeczeństwie zachowania niezgodne z usankcjonowanymi normami, stąd problematyka niniejszego artykułu z punktu widzenia państwa prawnego ma istotne znaczenie.

Ius est ars boni et aequi. Skoro prawo jest sztuką tego, co dobre i słuszne, terror będzie czymś niedobrym i niesłusznym. Niedobrym, czyli moralnie złym i jakościowo niskim; niesłusznym, czyli niesprawiedliwym. Terror może przejawiać się w wymiarze ustrojowym, materialnym i proceduralnym. Terrorowi sprzyja również sprawdzony choćby na przykładzie hitlerowskiego SS „odpowiedni” dobór kadr państwowego aparatu przymusu. Ponadto obywatele będą postrzegać prawo jako terror, gdy jest spełniony warunek powszechności jego stosowania oraz gdy uruchamiany jest w sprawach najdrobniejszych. Przeważnie sfera bezprawia dotyczyć będzie najsłabszych członków społeczeństwa oraz obywateli nie posiadających złej woli, nastawionej na przekraczanie prawa, którzy jednak mimo to będą podlegać represji państwowej.

Dr TOMASZ SIENKIEWICZ – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim; adres do korespondencji: ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski.

Istnieje wiele definicji terroru, np.: „stosowanie przemocy, gwałtu, okrucieństwa w celu zastraszenia, zniszczenia przeciwnika”¹. Zatem celem terroru państwowego jest doprowadzenie obywatela do pozbawienia go świadomości godności osobowej, a co za tym następuje, do wymuszenia postępowania zgodnego z oczekiwaniami tyrana. Państwo, które nie opiera swej władzy na naturalnym porządku prawnym, którego prawa nie są rozumiane ani akceptowane w społeczeństwie, często przestaje stanowić i stosować prawo, a zaczyna stanowić i stosować wobec własnych obywateli terror.

Niekiedy pojęcia można zdefiniować przez ich przeciwieństwa. Prawo również można zdefiniować poprzez to, co prawem nie jest. Dobre prawo można zdefiniować, posługując się złym prawem – ukazując, czym dobre prawo na pewno nie jest. Interesującą koncepcję złego prawa przedstawił Lon L. Fuller. W swojej książce *Moralność prawa* przedstawił osiem sposobów na stanowienie złego prawa. Są one następujące: brak ogólnych reguł postępowania (reguł prawa) – każdy przypadek rozstrzygany musi być *ad hoc*; niepublikowanie lub nieudostępnianie zainteresowanym postanowień prawa, którym mają być posłuszni; stanowienie prawa z mocą wsteczną; niezrozumiałe formułowanie praw; stanowienie norm sprzecznych; stanowienie prawa niemożliwego do zrealizowania dla adresatów; częste modyfikowanie przepisów; wymierzanie sprawiedliwości niezgodnie z obowiązującymi prawami².

Są to również przesłanki przemiany prawa w terror. Powyższa recepta Fullera na stanowienie złego prawa zawiera sentencje tak oczywiste, iż mogłoby się wydawać, iż systemy prawne działające według tej recepty nie istnieją. Czy jednak rzeczywiście tak jest?

Wydaje się, iż prawodawca, korzystający z domniemania racjonalnego ustawodawcy, uregulował w sposób kompletny te dziedziny życia, na których mu zależało. Niestety, niekiedy luz decyzyjny występujący w przepisach prawa publicznego jest taki, iż daje w zasadzie swobodę działania urzędnikowi.

Przykładem takich działań prawodawcy jest prawo administracyjne w zakresie realizacji praw osób niepełnosprawnych. Likwidacja barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych jest zadaniem powiatu określonym w art. 35a ust. 1 pkt. 7 lit. d) ustawy o rehabilitacji³. Polega

¹ *Encyklopedia Popularna PWN*, wyd. 8, Warszawa 1982, s. 787.

² Warszawa: PIW 1978, s. 74.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776 z późn. zm.) zwana dalej – ustawa o rehabilitacji.

ono na adaptacji przestrzeni życiowej osoby niepełnosprawnej, w tym adaptacji urządzeń technicznych albo zakupu i instalacji urządzeń przystosowanych, która umożliwi lub znacznie ułatwi tej osobie samodzielne funkcjonowanie przy wykonywaniu podstawowych, codziennych czynności lub kontaktów z otoczeniem, a także swobodne i samodzielne poruszanie się po terenie zabudowanym, jak też poza nim. Ustawa natomiast nie zawiera takiej definicji.

Na początku rozważań nad rozstrzygnięciem spraw *ad hoc* należy zwrócić uwagę na brak bezpieczeństwa prawnego w przywołanym wyżej przykładzie, związanego z nieprecyzyjnym zakresem norm. Istnieje rozbieżność pojęciowa wprowadzająca adresatów ustawy o rehabilitacji w błąd. Ustawa ta nie określa definicji poszczególnych rodzajów barier. Nie należą one do kręgu pojęć prawnych, o których mówimy, że są oczywiste. Pojęcia przyjęte na określenie poszczególnych rodzajów barier charakteryzują się dużą dowolnością interpretacyjną i ich wykładnia zawsze będzie budziła kontrowersje. Również w treści wyżej wymienionej ustawy następuje pomieszanie pojęć. Art. 9 ust. 2 pkt 3 stanowi, iż „rehabilitacja społeczna realizowana jest przede wszystkim przez [...] likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji”. Natomiast art. 35a ust. 1 pkt 1 lit d) tej samej ustawy stwierdza, iż „do zadań powiatu należy [...] dofinansowanie [...] likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych”. Próba obrony rozbieżności tych dwóch przepisów argumentacją, iż oba przepisy dotyczą spraw różnych, nie uda się. Problemy interpretacyjne będzie miał w tej materii przede wszystkim odbiorca ustawy, który nie musi być prawnikiem. Pomieszenie pojęć jest tym większe, iż wszystkie bariery są w pewnym sensie „techniczne”, ponadto urbanistyka jest działem architektury, a transport wpisuje się częściowo w definicję komunikowania się, zatem krąg pojęciowy przyjęty do określenia barier w art. 9 pokrywa się całkowicie z kręgiem pojęciowym zastosowanym w art. 35a. Na przykład: brak samochodu jest ewidentną barierą transportową. Obecnie prawo pozornie nie przewiduje dofinansowania likwidacji barier transportowych. Osoba niepełnosprawna ze znaczną dysfunkcją kończyn dolnych nie jest w stanie zaspokoić samodzielnie swoich potrzeb transportowych bez samochodu „zastępującego” jej nogi. Jednocześnie taki pojazd jest niewątpliwie „techniczny”. Zatem nie ma przeszkód prawnych do udzielenia stosownego dofinansowania ze środków PFRON, pod warunkiem umiejętnego nazwania swoich potrzeb.

Ponadto mogą powstawać wątpliwości przy klasyfikacji czynności do poszczególnych rodzajów likwidacji barier z uwagi na fakt, że niekiedy występuje wielość „celów” likwidacji barier. Nie ma problemu, gdy cel jest jeden. Niemniej jednak tego rodzaju „idealnych” sytuacji jest niewiele, np. zakup krawężnika do chleba osobie niewidomej (cel – likwidacja barier technicznych). Problem pojawia się, gdy cel inwestycji można różnie klasyfikować. Schodofaz (przedmiot dofinansowania) jest urządzeniem technicznym, służącym do przemieszczania się po schodach. Zatem celem zakupu schodofazy może być zarówno likwidacja barier architektonicznych – urządzenie to umożliwia pokonanie schodów, jak i barier technicznych – brak tego urządzenia jest bowiem utrudnieniem technicznym. Jak na powyższym przykładzie widać, zbyt wiele zależy od intuicji i wyobraźni urzędnika. Taka sytuacja daje dowolne pole manewru decydentowi.

Budowa każdego systemu norm wymaga wykluczania norm logicznie niezgodnych. Warto zauważyć, że sprzeczność norm nie polega wyłącznie na oczywistym wzajemnym ich wykluczeniu się. Sprzeczność może polegać na wspólnym zakresie zastosowania, z których jedna norma nakazuje zachowanie „D”, a druga zakazuje zachowania „D”⁴. Zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 1 lit. d) ustawy o rehabilitacji zakazane jest dofinansowanie likwidacji barier transportowych – po prostu takiego pojęcia nie zawiera zamieszczony w tym przepisie katalog pojęć. Jednocześnie istnieje możliwość dofinansowania likwidacji barier technicznych. Jeżeli do urzędu (PCPR) przyjdzie klient i zapyta o dofinansowanie likwidacji barier transportowych, usłyszy zapewne odpowiedź negatywną. Jeżeli zapyta o możliwość uzyskania dofinansowania na konkretne urządzenie (np. samochód), odpowiedź będzie zależała od stopnia świadomości prawnej i wyobraźni urzędnika lub bieżącej polityki powiatu lub urzędu w tym zakresie. W taki sposób nie mogą funkcjonować przepisy państwa praworządnego.

Zamieszanie definicyjne oraz wyrabianie w obywatelach nawyku obchodzenia prawa jest wynikiem błędu legislacyjnego popełnionego w ustawie z dnia 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. nr 7, poz. 79), która zmieniła brzmienie art. 35a ust. 1 pkt. 1 lit. d) ustawy o rehabilitacji. Poprzednie brzmienie tego przepisu było spójne pojęciowo z jej art. 9 ust. 2

⁴ Por. Z. Ziembicki, *Wstęp do aksjologii dla prawników*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze 1990, s. 196 (w zakresie sprzeczności norm).

pkt 3. W ustawie o rehabilitacji w wersji sprzed nowelizacji art. 35a ust. 1 pkt 1 lit. d) stanowił, iż: „do zadań powiatu należy [...] dofinansowanie [...] likwidacji barier architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, w komunikowaniu się i technicznych”. Wówczas jedynym zmartwieniem była odpowiednia kwalifikacja inwestycji do poszczególnych barier. Od wejścia w życie nowelizacji 1 lutego 2003 r. doszedł problem: „jak nazwać inwestycję, żeby otrzymać dofinansowanie”. Normy mające wspólny zakres zastosowania, które są ze sobą zbieżne w ten sposób, iż wyznaczają jednocześnie zakaz jakiegoś postępowania i upoważnienie do takiego postępowania, zwane są normami formalnie sprzecznymi⁵. Takimi sprzecznymi normami są: norma upoważniająca (nakazująca, zezwalająca) do likwidacji barier technicznych oraz norma zakazująca likwidacji barier transportowych.

Należy zatem zadać pytanie, czy ustawodawca, kształtując przepisy w wyżej przywołany sposób, działał w sposób racjonalny? Przecież zakłada się fikcję „racjonalnego prawodawcy”, w której „prawodawca” funkcjonuje jako swoisty byt prawny. Zakłada się przecież, że ustawodawca ma należyłą wiedzę o skutkach społecznych związanych z nowymi unormowaniami. Podając regulacji jakąś dziedzinę, oczekuje się, iż adresaci norm będą podejmować działania zgodne z intencją prawodawcy w celu osiągnięcia stanu rzeczy założonego przez prawodawcę. Zakłada się również, że ustawodawca nie ustanawia norm w sposób błędny, które zostałyby zrealizowane niezależnie od zachowania adresata lub które z uwagi na treść nie nadają się do realizacji, ani też norm ze sobą sprzecznych⁶. Wówczas z pewnością nie jest to prawo.

Terror charakteryzuje się pozostawieniem obywatela w dowolnej dyspozycji przedstawiciela aparatu przymusu. Na przykład kodeks postępowania w sprawie o wykroczenia przewiduje instytucję przymusowego doprowadzenia obwinionego, nie precyzując, w jakich przypadkach ma to nastąpić. Można sobie wyobrazić nękanie obywatela, który np. przekroczył prędkość i odmówił przyjęcia mandatu, kolejnymi wezwaniami, będącymi samymi w sobie niewspółmiernie większą dolegliwością od uchybienia prawu, tym bardziej, iż istnieje prawo odmowy składania wyjaśnień, które obwinionemu przysługuje.

⁵ Zob. M. Zieliński, Z. Ziembiniński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*. Warszawa: PWN 1988, s. 165.

⁶ Zob. Ziembiniński, dz. cyt., s. 164; por. T. Sienkiewicz, *Prawo człowieka niepełnosprawnego do życia w środowisku ukształtowanym funkcjonalnie*, Lublin: Polihymnia 2004, s. 117-120.

Warto zwrócić uwagę, iż dzieje się to również przy wykroczeniach bezskutkowych, formalnych, gdzie ingerencja państwa powinna mieć w zasadzie charakter upomnienia.

Drugą wadą moralną jest niepublikowanie lub nieudostępnianie zainteresowanym postanowień prawa, którym mają być posłuszni. Mogłoby się wydawać, iż wada ta dotyczy zamierzchłych czasów PRL-u. Na przykładzie realizacji uprawnień osób niepełnosprawnych można ukazać takie postępowanie władzy.

Do 1 lutego 2003 r. sprawy związane z dostępnością ośrodków, w których odbywały się turnusy rehabilitacyjne dla osób niepełnosprawnych, dofinansowane ze środków publicznych, regulowane były w sposób sprzeczny z Konstytucją RP. O ile należy się zgodzić, iż słuszny jest postulat certyfikacji ośrodków uprawnionych do przyjmowania grup turnusowych w aspekcie ich dostępności dla tych osób, o tyle teza o braku zgodności z Konstytucją RP „uregulowań” sprzed wymienionej daty jest łatwa do obronienia. Funkcjonowały bowiem w roli swoistego „prawa powielaczowego” decyzje Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych – Decyzja nr 1 Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 26 stycznia 2000 r. w sprawie obowiązujących standardów w zakresie organizowania turnusów rehabilitacyjnych przy udziale Państwowego Funduszu Osób Niepełnosprawnych oraz kierowania osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w tych turnusach i zastępująca ją Decyzja nr 13 Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie obowiązujących standardów postępowania w zakresie organizowania turnusów rehabilitacyjnych przy udziale środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Decyzję z 2000 r. podpisała Joanna Staręga-Piasek, decyzję z 2001 – Jolanta Banach. Jak na wyżej przytoczonym przykładzie widać, tendencje do ręcznego sterowania prawem osoby sprawujące władzę zachowują niezależnie od opcji politycznej znajdującej się u władzy. Wydanie na podstawie ogólnie sformułowanej kompetencji „okólnika” czy też innego „regulaminu porządkowego” samo w sobie nie jest stanowieniem prawa⁷. Konstytucja RP w art. 87 wymienia zamknięty katalog źródeł prawa: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego – na obszarze działania organów, które je ustanowiły⁸. Decyzje powyższe mają wszelkie cechy prawa powszechnego,

⁷ Zob. Ziembicki, dz. cyt., s. 205.

⁸ Konstytucja RP, art. 87.

w szczególności świadczy o tym fakt, iż nie są to indywidualne decyzje administracyjne, lecz wystąpienia skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów, zawierające normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Nie jest to nawet interpretacja prawa w wykonaniu Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, ale stanowienie jakby norm prawnych, które nie mają żadnych wcześniejszych korzeni ani w prawie stanowionym zgodnie z Konstytucją RP, ani w wykładni, ani też w orzecznictwie. Oczywiście, nie ma to nic wspólnego z bezpieczeństwem prawnym. Układ treści wyżej przywołanych standardów jest podobny do układu treści aktów prawnych. Świadczą o tym chociażby ich rozdziały: *podmioty uprawnione do organizowania turnusów rehabilitacyjnych, Zasady organizowania turnusów rehabilitacyjnych, Warunki uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych, Zasady przyznawania dofinansowania do uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych ze środków PFRON, Postanowienia końcowe*. Jako podstawę tego niby-prawa podany został art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy o rehabilitacji. Czy rzeczywiście z przepisu: „do zadań Pełnomocnika należy w szczególności [...] koordynowanie i podejmowanie decyzji w sprawach wynikających z niniejszej ustawy, nie zastrzeżonych dla innych organów” wynikało uprawnienie do wydania regulacji powszechnie obowiązującej o randze rozporządzenia? Certyfikowanie ośrodków dostępnych dla osób niepełnosprawnych jest ideą jak najbardziej do przyjęcia. Niemniej jednak cel tych niby-regulacji prawnych powinien zostać określony w formie delegacji do wydania rozporządzenia w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, czego dokonała dopiero nowelizacja tej ustawy z dnia 20 grudnia 2002 r., dodając do niej m.in. art. 10d ust. 8⁹.

Jak na powyższym przykładzie widać, nawet współczesna nam władza państwowa może wydawać i przymusowo egzekwować normy, o których obywatel nie będzie wiedział, a których stosowanie wymusi autorytetem ministerstwa oraz aparatem przymusu.

Stanowienie prawa z mocą wsteczną jest trzecią cechą moralnie złego prawa, a w konsekwencji jest również przesłanką terroru. Od czasów rzymskich w całym cywilizowanym świecie *lex retro non agit*. Natomiast w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁰ w art. 5 czytamy, iż taka sytuacja, jak nadanie aktowi prawnemu

⁹ Por. S i e n k i e w i c z, dz. cyt., s. 80-81.

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. nr 62, poz. 718, z późn. zm.).

wstecznej mocy obowiązującej, jest możliwa, „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. A przecież taka sytuacja sama w sobie jest tych zasad zaprzeczeniem.

Niezrozumiałe formułowanie praw jest kolejną przesłanką terroru. W państwie pierwszymą metodą wykładni jest wykładnia językowa. Przykładem na błędy w tej dziedzinie jest podany wyżej przykład zamieszania definicyjnego w zakresie likwidacji barier funkcjonalnych dla osób niepełnosprawnych. Obywatel, czytając akt normatywny, powinien rozumieć, o co chodzi ustawodawcy, bez dokonywania wykładni skomplikowanymi metodami. Niezrozumiałość szybko przeradza się w brak akceptacji. Ustawodawca często nie rozumie, iż nie istnieje jeden wzorcowy system norm prawnych niezależnych od społeczeństwa, którego życie ma regulować, i kopiuje normy regulujące życie innych społeczności bez zastanowienia. Norma, która funkcjonuje np. w Niemczech, może w ogóle nie funkcjonować w Polsce. Nasz ustawodawca powinien ze szczególną troską podchodzić do sprawy zrozumiałości przepisów. Polacy są nacją, która przetrwała zabory, okupację hitlerowską i sowiecką – gdybyśmy jako naród nie umieli obchodzić prawa okupanta, nie przetrwalibyśmy. W obecnej sytuacji, przy próbie budowania społeczeństwa obywatelskiego prawodawca powinien dążyć do zrozumiałości norm i akceptacji ich przez społeczeństwo. Obecny system prawny zawiera zbyt wiele zwrotów wieloznacznych, zbyt mało jest definicji legalnych. Ponadto prawo jest niezrozumiałe, jeżeli zasada w nim zawarta nie jest prosta. Przykładem na to jest zmiana podstawowej dopuszczalnej prędkości maksymalnej w obszarze zabudowanym z 60 km/h do 50 km/h w godzinach 5.00-23.00 oraz 60 km/h w godzinach 23.00-5.00. Zmianę tę poprzedziło tylko dwutygodniowe *vacatio legis*. Autor nie tak dawno pytał studentów posiadających prawo jazdy o wymienione godziny i z trudem uzyskał odpowiedź poprawną. Jest to przykład na to, jak z prostej i zrozumiałej zasady można stworzyć zasadę niezrozumiałą. Poza tym, żeby przekonać się o skuteczności niezrozumiałego i nieakceptowanego prawa, można udać się na wycieczkę autem po Warszawie, by stwierdzić, iż osoba jadąca zgodnie z ustawowymi prędkościami naraża swe życie zbyt wolną jazdą.

Kolejnym przykładem złego prawa jest stanowienie norm sprzecznych. Jak wyżej wykazano, stanowienie takich norm pozostawia obywatela na łasce urzędnika, który dokonuje interpretacji niejasnego przepisu i staje się dominującym podmiotem sytuacji administracyjno-prawnej. Sprzeczność często wynika z niezrozumiałości przepisów.

Szóstą i jakże ważną przesłanką przemiany prawa w terror jest stanowienie prawa niemożliwego do zrealizowania dla adresatów. Wówczas adresaci norm szybko przestają reagować na sankcję. Wytwarza się społeczna atmosfera niestosowania prawa – „prawo prawem, a żyć trzeba”. Szczególnym przykładem na tę sytuację jest prawodawstwo hitlerowskie w okupowanej Warszawie. Jednak nie trzeba sięgać aż do tak drastycznych wzorców. Wystarczy prozaiczny przykład z aktualnej rzeczywistości. W typowej sytuacji każdy samochód osobowy starszy niż trzy lata musi przejść coroczne badania diagnostyczne i otrzymać wpis w dowodzie rejestracyjnym pojazdu przez uprawnionego diagnostę. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury¹¹ szczegółowo opisuje elementy pojazdu poddane diagnozie, a jego lektura wraz z załącznikami daje obraz kraju poruszającego się nowym taborem samochodowym. Właścicielom aut używanych pozostaje szukać stacji diagnostycznej z przyjazną obsługą. Żeby oddać absurd sytuacji prawnej, warto przytoczyć jedno z kryteriów negatywnych: „nieprawidłowe oznaczenie znakiem PL”. Jeżeli obywatel nie ma szansy wypełnić prawa, jest zmuszany przez państwo do korupcji.

Siódmą przesłanką niemoralnego prawa jest częste modyfikowanie przepisów. Jest to bolesna choroba naszego systemu prawnego, dotycząca w szczególności prawa administracyjnego, uniemożliwiająca przeciętnemu obywatelowi na zorientowanie się w aktualnym stanie prawnym. Skutkuje to pogłębieniem nierównorzędności stron stosunku administracyjno-prawnego i pozostawia obywatela na łasce funkcjonariusza publicznego. Przykłady ustaw, które były nowelizowane po kilkanaście razy można mnożyć.

Kolejną cechą moralnie złego prawa jest wymierzanie sprawiedliwości niezgodnie z obowiązującymi prawami. Często zdarzają się, również w obecnie obowiązującym systemie prawnym, sytuacje, w których funkcjonariusz publiczny, korzystając z autorytetu sprawowanego urzędu, dokonuje rozstrzygnięć, nie uwzględniając norm obowiązujących. Wystarczy przypomnieć przywołany wyżej przykład decyzji Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w sprawie obowiązujących standardów... W tym miejscu warto zauważyć bezpośredni związek jakości kadr zatrudnianych w instytucjach publicznych z bezczelnym niekiedy łamaniem prawa. Serwisy informacyjne co jakiś czas nagłaśniają kolejne afery w sądach, prokuraturze, policji, urzędach itd., a także zwracają uwagę na solidarność zawodową w kręgach

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. nr 227, poz. 2250).

władzy. Ponadto często na kluczowych stanowiskach zatrudniani są funkcjonariusze skompromitowani w poprzednim systemie PRL. Na przykład wiceministrem sprawiedliwości został sędzia, który – jak podaje „Nasz Dziennik” – orzekał w procesach niektórych działaczy opozycyjnych w PRL. „Sędzia bronił się, że nie miał wyboru, [...] mógł jedynie zrezygnować ze stanowiska”¹². Tę deklarację można dokładniej zrozumieć, zapoznawszy się z rodziną, w której wartości uczył się sędzia. „Ojciec obecnego wiceministra [...] to znany uczestnik stalinowskiego aparatu represji. W okresie 1945-1955 był sędzią Najwyższego Sądu Wojskowego, zatwierdził wiele wyroków sądów niższych instancji, w tym wiele wyroków śmierci na działaczy podziemia niepodległościowego [...]. Jako Sędzia Sądu Wojewódzkiego w Warszawie w 1965 r. wydał wyrok w tzw. aferze mięsnej, w której jedną osobę skazano na karę śmierci”¹³.

Aparat terroru, niezależnie od kraju, opiera się zawsze na ludziach wypełniających jego nieludzkie założenia. Zadaniem cywilizowanych społeczeństw jest eliminacja ze służby publicznej osób o zbrodniczej moralności. M. T. Frankowski w książce *Ludzie i bestie*¹⁴ opisuje m.in. dobór kadr do hitlerowskiego SS. „Od kandydata na oficera SS wymagano zasady bezwzględnego wykonania każdego rozkazu. System szkolenia ukierunkowany był na wyrobienie bezgranicznego posłuszeństwa i przekonania o słuszności wydawanych rozkazów. Celem tych działań był: zanik krytycyzmu, skrupułów moralnych, uczuć humanitarnych i jakichkolwiek wątpliwości”¹⁵. Można powiedzieć – przesada, po co porównywać obecne kadry funkcjonariuszy publicznych z hitlerowcami? Problem polega na tym, iż człowiek nie od razu staje się bestią, a warto znać mechanizmy, które wplecione w terrorystyczny system prawny dzięki przymiotom swych funkcjonariuszy zwielokrotnią jego diabelskie skutki. Autor niniejszego artykułu, pracując w administracji rządowej, wielokrotnie spotykał się z sytuacją pracowników wychowanych w duchu bezkrytycznego podejścia do wykonywanych funkcji oraz stosujących albo pozytywizm prawniczy, albo nie przejmujących się prawem, a już na pewno nie dostrzegających człowieka, któremu mają służyć. Obraz ni-

¹² Z. Baranowski, *Nowy wiceminister sprawiedliwości*. „Nasz Dziennik” 2005, nr 259.

¹³ Tamże.

¹⁴ Warszawa 2003.

¹⁵ Tamże, s. 38.

niejszy dopełnia np. Kodeks Etyki Służby Cywilnej¹⁶, w którym czytamy m.in.: „członek korpusu służby cywilnej [...] w rozpatrywaniu spraw nie kieruje się emocjami, [...] jest lojalny wobec urzędu i zwierzchników, gotów do wykonywania służbowych poleceń, mając przy tym na względzie, aby nie zostało naruszone prawo lub popełniona pomyłka; wykazuje powściągliwość w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy własnego urzędu oraz innych urzędów i organów państwa; [...] lojalnie i rzetelnie realizuje strategię i program Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na własne przekonania i polityczne poglądy [...]”¹⁷. Zarówno wierność niemoralnemu prawu, jak i niestosowanie sprawiedliwego prawa jest elementem terroru. Wielu zbrodniarzy, którzy prawdopodobnie zniszczyli wskutek szkolenia również swoje życie emocjonalne, było sądzonych za postępowanie zgodnie z prawem, i to niekiedy w warunkach rozkazu, jednak niewielu funkcjonariuszy publicznych chce o tym pamiętać. W tej dziedzinie kluczową sprawą jest dobór kadr do służby publicznej.

W rozważaniach nad prawem i terrorem nie może zostać pominięta kwestia jakości prawa. Niska jakość prawa jest również podstawą terroru. Za punkt wyjścia przyjmuję kryteria jakości prawa określone przez Gustawa Radbrucha: sprawiedliwość, celowość i bezpieczeństwo prawne. Przez sprawiedliwość Radbruch rozumie przede wszystkim sprawiedliwość rozdzielczą – „równe traktowanie ludzi i stosunków równych i nierówne nierównych”¹⁸. Celowość prawa odpowiada na pytanie – z jakiego punktu widzenia uznaje się ludzi za równych albo nierównych? Celowość określa również sposób traktowania ludzi. Bezpieczeństwo prawne wymaga, by prawo było „stanowione”. Gdy powstaje problem, co uznać za sprawiedliwe, należy ustalić, co jest prawem¹⁹. Bezpieczeństwo prawne oznacza „porządek i pokój”²⁰. Radbruch traktuje bezpieczeństwo prawne jako pierwsze wielkie zadanie prawa mające zaprowadzić pokój i porządek²¹.

Sprawiedliwość i celowość stoją ze sobą w sprzeczności. Sprawiedliwość to równość, celowość natomiast indywidualizuje. Dla celowości nierówność jest wartością istotną. Sprawiedliwość i celowość stoją w sprzeczności

¹⁶ Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (MP nr 46, poz. 683).

¹⁷ Tamże, § 2 pkt 4, 7 i 8 oraz § 5 ust. 1.

¹⁸ *Zarys filozofii prawa*. Warszawa–Kraków: Księgarnia Powszechna 1938, s. 101.

¹⁹ Zob. tamże, s. 100-102.

²⁰ Tamże, s. 102.

²¹ Zob. tamże, s. 118.

z bezpieczeństwem prawnym, które wymaga prawa stanowionego, obowiązującego niezależnie od tego, czy jest sprawiedliwe czy też celowe. Bezpieczeństwo prawne oznacza postulat, by prawo obowiązywało w sposób pewny. Nie jest to jednak jednoznaczne, gdyż niekiedy w interesie bezpieczeństwa prawnego uznaje się prawo zwyczajowe, sprzeczne z prawem stanowionym. Ze względu na bezpieczeństwo prawne mogą powstawać lub wygasać uprawnienia dzięki faktom sprzecznym z prawem.

Tylko te trzy elementy: sprawiedliwość, celowość i bezpieczeństwo prawne zastosowane wspólnie decydują o treści prawa²². Warto zwrócić uwagę na fakt, iż zachwianie równowagi pomiędzy nimi w systemie prawa niesie negatywne skutki. Na przykład jeżeli na plan pierwszy wysunie się zasada celowości, takie państwo będzie państwem policyjnym, w którym sprawiedliwość i bezpieczeństwo prawne nie będzie miało wielkiego znaczenia. W sytuacji, gdy na pierwszy plan wysunie się bezpieczeństwo prawne – istnieje zagrożenie stosowania wyłącznie pozytywizmu prawniczego²³.

Autor niniejszego artykułu przyjmuje wyżej wymienione elementy oceny jakości prawa według Radbrucha z uzupełnieniem, iż za bezpieczeństwo prawne uważa również możliwość jednoznacznego interpretowania normy prawnej oraz umocowanie przepisów prawnych zgodnie z porządkiem konstytucyjnym.

Terrorem jest w końcu brak słuszności. Podstawą każdego systemu prawnego jest sprawiedliwość. Tam, gdzie nie ma sprawiedliwości, nie może być prawa. Święty Augustyn „stwierdził dobitnie, iż państwo wyzbyte sprawiedliwości staje się bandą złoczyńców”²⁴. Powstaje pytanie: jaką formułę sprawiedliwości można przyjąć, by najpełniej zrealizować cel – ochronę słabszych członków społeczeństwa, a jednocześnie zachować sprawiedliwy rozdział dóbr i obciążeń pośród obywateli danego państwa, by nie było poczucia krzywdy po żadnej ze stron i aby nie stworzyć warstwy uprzywilejowanej? Odpowiedzią na to pytanie jest formuła sprawiedliwości Arystotelesa wyrażona w *Etyce Nikomachejskiej*. W Księdze piątej autor rozpoczyna rozważania o sprawiedliwości, definiując ją jako trwałą dyspozycję, dzięki której ludzie „zdolni są dokonywać czynów sprawiedliwych, dzięki której postępują sprawiedliwie i pragną tego, co sprawiedliwe. I podobnie

²² Zob. tamże, s. 103-106.

²³ Por. S i e n k i e w i c z, dz. cyt., s. 14-16

²⁴ S. K o w a l c z y k, *Idea sprawiedliwości społecznej a myśl chrześcijańska*, Lublin: RW KUL 1998, s. 36.

niesprawiedliwością – tę trwałą dyspozycję, na skutek której postępują niesprawiedliwie i pragną tego, co niesprawiedliwe”²⁵. To, co sprawiedliwe, definiuje również przez poznanie dyspozycji stanowiącej jej przeciwieństwo – niesprawiedliwość. Niesprawiedliwym jest ten, kto wykracza przeciw prawu. Niesprawiedliwe jest wykraczania przeciw słuszności (równości). Zatem sprawiedliwe jest przestrzeganie prawa i stosowanie się do zasad słuszności. Człowieka niesprawiedliwego określa jako żądnego posiadania jakichś dóbr²⁶. Według Arystotelesa sprawiedliwe jest to, „co we wspólnocie państwowej jest źródłem szczęśliwości i przyczynia się do jej utrzymania i do utrzymania wszystkiego, co się na nią składa”²⁷. Sprawiedliwość określa jako jedną z cnót²⁸. Wyróżnia sprawiedliwość rozdzielczą i wyrównawczą.

Jeden rodzaj sprawiedliwości „odnosi się do rozdzielania zaszczytów lub pieniędzy, lub innych rzeczy, które mogą być przedmiotem rozdziału pomiędzy uczestników wspólnoty państwowej [...]. Drugi rodzaj sprawiedliwości [...] ma funkcję wyrównującą w rodzących zobowiązania stosunkach między ludźmi”²⁹. Arystoteles dzieli ten drugi rodzaj na dwa (pod kątem charakteru): zależny od woli – np. kupno czy sprzedaż; niezależny od woli; wynikający z postępów tajnych – kradzież, fałszywe świadectwo; narzucony gwałtem – zabójstwo, okaleczenie³⁰. Według niego to, co sprawiedliwe, jest równe. Jeżeli jest równe, jest środkiem. Jeżeli jest środkiem, jest też umiarem. Jeżeli coś definiujemy jako sprawiedliwe, musi być sprawiedliwe ze względu na coś i dla kogoś. To, co sprawiedliwe, musi zakładać istnienie czterech podmiotów: dwóch osób i dwóch rzeczy. Jeżeli dwie osoby są równe, to i udział w rzeczach powinien być równy. Sprawiedliwość jest – według Arystotelesa – czymś proporcjonalnym. To, co wykracza przeciw proporcji, jest niesprawiedliwe³¹. Niesprawiedliwość dotyczy skrajności³².

Sprawiedliwość wyrównująca zachodzi w stosunkach pomiędzy ludźmi – zależnych i niezależnych od woli. Nie jest ona w bezpośredni sposób zależna od wyżej przywołanej proporcji. Jest ona wyrównaniem strat przez otrzymanie

²⁵ Wyd. 2, Warszawa 1982, s. 159.

²⁶ Zob. tamże, s. 160-162.

²⁷ Tamże, s. 162.

²⁸ Zob. tamże, s. 164.

²⁹ Tamże, s. 168.

³⁰ Zob. tamże, s. 169.

³¹ Zob. tamże, s. 170-172.

³² Zob. tamże, s. 181.

zysku lub wyrównanie zysku przez doznanie straty³³. Polega na tym, że „ma się tyleż samo przedtem, co i potem”³⁴.

Państwo tworzące system prawny musi przede wszystkim uwzględniać zasadę sprawiedliwości rozdzielczej – aby dwóch ludzi w takim samym położeniu płaciło takie same daniny publiczne lub mogło otrzymać taką samą pomoc, czyli mogli korzystać z tych samych praw, jak też zabezpieczać funkcjonowanie sprawiedliwości wyrównawczej – np. w formie ochrony przed wyzyskiem pracowników. Niestety, dwie arystotelesowskie podstawowe zasady sprawiedliwości nie znajdują pełnego zastosowania w polskim prawodawstwie w szczególności zakresie systemu prawa administracyjnego³⁵. Przykłady można mnożyć. Choćby rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. nr 208, poz. 2023). Znajduje się w nim taryfikator mandatów. Można się zatem zorientować, na jakie wykroczenia mnie stać, a na jakie nie. Ponadto niekiedy nie ma możliwości indywidualizacji odpowiedzialności w drodze mandatu karnego, co jest jawnym gwałtem na sprawiedliwości. W ten sposób nie mogą działać normy państwa praworządne. Natomiast państwo terroru, którego celem jest gnębienie człowieka sprawami drobnymi, będzie w taki właśnie sposób stanowił prawo.

Prawo czyni z człowieka obywatela. Terror czyni z człowieka przestępcę, niekiedy w znaczeniu prawnym, a niekiedy moralnym. Zarówno z tego, kto uczestniczy w aparacie przymusu, jak i z tego, kto jest mu poddany. Terror dotyczy spraw dnia codziennego, dotyka większości społeczeństwa, która, bez złej woli znajduje się nagle w roli przestępcy. Skutkiem tego jest obojętność obywatela względem państwa oraz odczłowieczenie funkcjonariuszy władzy. Zbyt wiele norm prawnych funkcjonujących w systemie prawnym jest złych moralnie i niskich jakościowo, by można było przyjąć, iż żyjemy w państwie cywilizowanym. Ponadto, jak się wydaje, jeszcze zbyt wielu osobom związanym ze stanowieniem prawa i wykonywaniem go trudno się wyrwać z niechlubnego dziedzictwa PRL-owskiego stereotypu funkcjonariusza aparatu terroru i nagle przejść do służby publicznej ukierunkowanej na pomoc człowiekowi. Autor niniejszego artykułu zdaje sobie sprawę, iż ta tematyka zasługuje na odrębne, książkowe opracowanie. W sytuacji przemian spo-

³³ Zob. tamże, s. 172-175.

³⁴ Tamże, s. 176.

³⁵ Por. S i e n k i e w i c z, dz. cyt., s. 196-198.

łecznych i będących ich konsekwencją zmian prawnych należy nieustannie mieć na uwadze, by – jak pisał Jan Paweł II – prawo stanowione przez człowieka, przez parlamenty i każdą instancję prawodawczą nie pozostawało w sprzeczności z prawem natury, „czyli ostatecznie z odwiecznym prawem Boga”³⁶.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- A r y s t o t e l e s: *Etyka Nikomachejska*, wyd. 2, Warszawa 1982.
- B a r a n o w s k i Z.: Nowy wiceminister sprawiedliwości, „Nasz Dziennik” 2005, nr 259.
- Encyklopedia Popularna PWN, wyd. 8, Warszawa 1982.
- F r a n k o w s k i M. T.: *Ludzie i bestie*, Warszawa 2003.
- J a n P a w e ł II: *Pamięć i tożsamość*, Kraków 2005.
- K o w a l c z y k S.: *Idea sprawiedliwości społecznej a myśl chrześcijańska*, Lublin 1998.
- F u l l e r L. L.: *Moralność prawa*, Warszawa 1978.
- R a d b r u c h G.: *Zarys filozofji prawa*, Warszawa–Kraków 1938.
- S i e n k i e w i c z T.: *Prawo człowieka niepełnosprawnego do życia w środowisku ukształtowanym funkcjonalnie*, Lublin 2004.
- Z i e l i Ń s k i M., Z i e m b i ń s k i Z.: *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.
- Z i e m b i ń s k i Z.: *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.

ŹRÓDŁA

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. nr 123, poz. 776 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. nr 62, poz. 718, z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Dz. U. nr 227, poz. 2250).

³⁶ *Pamięć i tożsamość*. Kraków: Znak 2005, s. 138-139.

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r.
w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (MP nr 46, poz. 683).

PREMISES OF CHANGING LAW INTO TERROR

S u m m a r y

In the present paper the problem of changing law into terror with reference to Polish legislation is described. The problem is being approached from the points of view of morality as well as quality of law. The author argues that absence of morality of law and poor quality of law are the basis for the development of terror. The paper also describes premises of morally wrong of law taken from L.L. Fuller's work „Morality of law” and criteria of quality of law presented by G. Radbruch in „Legal philosophy”.

Słowa kluczowe: prawo, terror, jakość prawa, moralność prawa.

Key words: law, terror, quality of law, morality of law.