

Robert Borkowski*

NORMATYWNA EROZJA – UWAGI O PATOLOGII PROCESU LEGISLACYJNEGO W SYSTEMIE POLITYCZNYM III RP

Ubi ius incertum, ibi ius nullum

Praworządność jest jednym z trzech fundamentów demokracji obok wolności i swobód politycznych oraz sprawiedliwości społecznej¹. Jesteśmy niewolnikami praw po to, abyśmy mogli stać się wolni – głosił Cycero, gdyż właśnie w prawie upatrywał zasadniczą siłę łączącą ludzi w zintegrowaną społeczność. Prawo rozumiane jako organizacja władzy i określony ład obowiązujący w państwie jest dla jednostki wiążące z racji przymusu cechującego organizację państwową. Prawo oddziałuje też mocą swego autorytetu, gdy jest uznawane za słuszne, sprawiedliwe i dobre przez samą jednostkę. Skuteczność norm prawnych jest funkcją konsensusu co do kondycji całego państwa, a nie tylko siły oddziaływania instytucji czy natężenia przymusu.

Obowiązujące prawo może ustanowić jedynie kompetentny autorytet, a kompetencja taka opiera się na normie upoważniającej do normodawstwa. Praworządność polega na tym, że autorytet upoważniony do normodawstwa jest podporządkowany tej normie tak samo jak jednostki zobowiązane do posłuszeństwa normom wydanym przez ten autorytet².

Praworządność określona jest w art. 2 Konstytucji RP jako zasada demokratycznego państwa prawnego³. Demokratyczne państwo opiera się zaś na zasadach suwerenności ludu (narodu), władzy przedstawicielskiej (reprezentacji) oraz podziału władzy.

Niespełnienie powyższych warunków pozwala wprowadzić na funkcjonowanie państwa, ale stosunek władzy realizuje się głównie środkami pozaprawnymi, tj. poprzez przymus, natomiast porządek społeczny może opierać się na innych niż prawo systemach normatywnych (normy religijne, moralne, tradycyjna obyczajowość, itp.). Występuje wówczas konflikt wartości uznawanych przez społeczeństwo i wartości realizowanych przez władzę, co ma miejsce w dyktatorskich reżimach lub krajach pozostających pod obcą okupacją. Stąd też w Polsce rozbiorowej, podczas okupacji hitlerowskiej oraz w okresie rządów komunistycznych prawo nie pełniło roli pierwszoplanowego regulatora życia

* Adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Stosowanych Akademii Górniczo-Hutniczej

¹ R. Borkowski, *Fundamenty Europy*, Kraków 2004, s. 21–24.

² H. Kelsen, *Podstawa obowiązywania porządku normatywnego: norma podstawowa*, [w:] T. Gizbert-Studnicki i in., *Współczesna teoria i filozofia prawa na Zachodzie Europy*, Kraków 1985, s. 60.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 60.

społecznego. Spowodowało to odmienną niż w krajach Europy Zachodniej ewolucję kultury prawnej społeczeństwa polskiego, w którym postawy legalistyczne są rzadkością. W Polsce dominuje postawa oportunistyczna wobec prawa, a nie legalistyczna czy też konformistyczna.

Długotrwała erozja normatywnego porządku może prowadzić do anarchizacji życia publicznego, dezintegracji społeczeństwa albo takiego jego funkcjonowania, w którym normy prawne nie pełnią roli regulatora ładu społecznego. Istniejący stan rzeczy jest określany przez badaczy jako „normatywny chaos”, „destrukcja normatywności”⁴, a także jako „inflacja prawa” czy „legislacyjny kontredans”⁵.

Państwo i prawo w okresie tworzenia nowożytnych porządków ustrojowych w Europie było dla Polaków czymś obcym. Sfera wartości związanych z życiem prywatnym nie pokrywała się z wartościami życia publicznego, bo instytucje należały do obcego i narzucanego przemocą porządku państwowego. Historyczne dziedzictwo obcych porządków prawnych w okresie dwustu lat braku własnej państwowości ukształtowało w Polsce trwałe wzorce kulturowe kwestionowania oficjalnej normatywności, a zwłaszcza zakazów prawnych.

Postawa ta wyraża się między innymi w niechęci do państwa, jego struktur i przedstawicieli – uważa Andrzej Kojder w *Przemianach ustrojowych...* – Polacy nadal są gotowi lekceważyć wszelkie odgórne regulacje i zarządzenia, o ile ograniczają one ich prywatne interesy oraz potrzeby osobiste i rodzinne. Również kulturowo ukształtowane wzory zaradności życiowej nie liczą się z normatywnymi i prawnymi barierami. Trwająca przez wiele dziesięcioleci polityczna i ideologiczna blokada podstawowych aspiracji i dążeń skłaniała ludzi do omijania zakazów prawnych. Kształtowała także postawy oportunistyczne: »zewnętrzna« akceptację norm przy równoczesnej ich dezaprobatie »wewnętrznej«. To, co było przeznaczone »na pokaz«, na użytek oficjalny i odświętny różniło się zdecydowanie od tego, co było przeznaczone »na użytek własny«, bliskiej rodziny i zaufanego kręgu przyjaciół.

Od pokoleń Polacy żyją w stanie dysonansu aksjologicznego. Konsekwencje takiego rozdwojenia widoczne są również dziś. W systemie wartości społeczeństwa polskiego na pierwszy plan wysuwają się wartości związane z życiem prywatnym (rodzina) i najwyżej oceniany jest poziom satysfakcji z życia prywatnego. Bycie użytecznym dla innych, życie dla wspólnoty i działania na rzecz otoczenia plasują się bardzo daleko w hierarchii wartości Polaka, a satysfakcja z funkcjonowania państwa jest niska, stąd też Polacy najczęściej narzekają na jakość życia publicznego, stan państwa i społeczeństwo⁶. Również iście ma-

⁴ Takiego określenia używa Andrzej Kojder, idem: *Przemiany ustrojowe w Polsce w latach 1989–1997*, „Kronika. Zeszyt 4”, Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa 1999, s. 12–33.

⁵ Takiego pojęcia używa z kolei Adam Jamróz, pisząc o nasilającej się inflacji w wydawaniu przepisów prawnych, co utrudnia coraz bardziej ochronę praw obywateli, idem: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 74.

⁶ Por. wyniki badań na ten temat zamieszczone w: K. Zagórski, M. Strzeszewski (red.), *Polska, Europa, świat. Opinia publiczna w okresie integracji*, Warszawa 2005 oraz M. Drogosz (red.), *Jak Polacy przegrywają. Jak Polacy wygrywają*, Gdańsk 2005.

nichejski podział w polityce na „my” obywatele (dobro, słuszność, racja) i „oni” rządzący (zło, niesłuszność, uzurpacja) ma swe źródła głównie w historii PRL-u⁷.

Ponieważ prawo można także określić jako uosobienie autorytetu władzy, stąd kluczowy dla określenia społecznego poczucia powinności jest stosunek do instytucji państwa. Oznacza to, że prawomocność rozkazywania może się opierać tylko na racjonalnie ustanowionych i wprowadzonych w drodze porozumienia regułach. Zdolność państwa do kształtowania postępowania obywateli uwarunkowana jest z jednej strony przez skuteczność władzy, z drugiej natomiast poprzez społeczne jej uznanie. Efektywność opiera się na władzy kompetencji, a więc takim organizowaniu działania zbiorowego, które doprowadza do pomyślnych rezultatów, władzy nagradzania (czyli udziale w dystrybucji dóbr) oraz władzy przemocy czyli egzekwowaniu posłuszeństwa.

Drugi element konstytuujący ład w państwie uzależniony jest od racjonalnego uznania niezbędności istniejącego porządku instytucjonalnego oraz – na wyższym poziomie – od legitymizacji, czyli powszechnego uznania uprawnienia do sprawowania władzy, co przejawia się także w szacunku dla prawa. Tak rozumiane sfery oddziaływania władzy państwowej stanowią integralną część każdego procesu społecznego określanego decyzjami normatywnymi oraz zdarzeniami niekontrolowanymi (prawo i życie społeczne). Celem egzystencjalnym państwa jest dążenie do funkcjonalnej równowagi koniecznej do utrzymania optymalnej struktury społecznej⁸.

Liberalna koncepcja wolności pozwala w sposób czytelny wyznaczać granicę między polityczną wolnością i uciskiem. Demokratyczne formy rządzenia i związane z tym instytucje znajdują swój ostateczny sens w zachowywaniu i poszerzaniu ludzkiej wolności – pisze John H. Hallowell⁹. Nie są one celem, lecz narzędziem, za którego pośrednictwem wolność może znaleźć swój najlepszy polityczny wyraz w postaci systematycznego procesu ustawodawczego („rządy ustawodawcy”) albo mocą orzeczeń sądów („rządy sędziów”). Systemy oparte na prymacie ustawy kierują się przede wszystkim zasadą suwerenności ludu oraz przedstawicielstwa, podczas gdy w systemach opartych na sądowym kształtowaniu prawa realizuje się w pełni zasada trójpodziału władzy.

Władza ustawodawcy prowadzi zdaniem Giovanniego Sartoriego do istniej manii stanowienia prawa, do przerażającej inflacji prawa, która charakteryzuje współczesne państwa. Dominacja władzy sądowniczej może z kolei doprowadzić do stanu, w którym to sędziowie stanowią prawa (amerykańska „dyktatura prawników”). Nadmierna liczba ustaw nie jest jedynym brakiem legislacyjnej koncepcji prawa, problemem jest również ich niska jakość. Pogorszenie prawa wynika z utraty waloru ogólności na rzecz drobiazgowych uregulowań¹⁰. Legislacyjny chaos narasta, gdy działanie ustawodawcy podporządkowane jest doraźnym celom, gdy mnoży się regulacje *ad hoc* oraz *ad usum delphini*. Ustawodawca dążący do szczegółowej reglamentacji prawnej zmuszany jest do częstych korekt, gdy za-

⁷ A. Kojder, *Prestiż prawa*, „Kronika. Zeszyt 3”, Instytut Lecha Wałęsy, Warszawa 1997, s. 44–59.

⁸ Tak uważa S. Ehrlich, zob. idem: *Dynamika norm*, Warszawa 1988, s. 213–236.

⁹ J.H. Hallowell, *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993, s. 107.

¹⁰ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 398.

mierzone przezeń zmiany albo nie mają miejsca, albo przybierają niezgodny intencjami ustawodawcy charakter.

Duża częstotliwość regulacji, czyli swoista „inflacja prawa”, oznacza zmniejszenie jego „wartości” jako regulatora społecznych procesów. Niezależnie bowiem od merytorycznego charakteru norm prawnych, samo przyspieszanie ich zmienności destabilizuje ład społeczny.

Nadmiar regulacji wywiera efekty podobne do braku regulacji, stanowi więc czynnik anarchizacji państwa. W Polsce Sejm uchwała codziennie jedną ustawę. Ordynacja podatkowa zmieniana była co roku od chwili wprowadzenia ustawy o PIT w 1992 r., a ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ była od momentu jej uchwalenia nowelizowana w ciągu dwóch lat dwadzieścia trzy razy. Częste zmiany prawa powodują, że szereg przepisów znanych jest wyłącznie bardzo wąskiej grupie specjalistów¹¹.

Gdy norma obowiązuje przez dłuższy czas, kształtuje w świadomości zbiorowej odczucie stanu trwałego i niezmiennego, stając się elementem zbioru norm konstytuujących społeczne poczucie wartości prawa i stabilności państwa. Jednorazowa zmiana prawa w przeciągu dłuższego czasu nie wywołuje zazwyczaj skutków ujemnych, przynajmniej jeśli chodzi o skuteczność prawa. Natomiast reakcją na częstą zmienność normatywną jest spadek zaufania do prawodawstwa, a więc jednocześnie spadek społecznego prestiżu państwa. Ujawnia się wówczas czysto konwencjonalny oraz instrumentalny charakter stanowionego prawa. W konsekwencji spada zaufanie do każdej normatywnej aktywności, i to nie tylko w dziedzinie prawodawstwa.

Kulturowo określone wzory i normy wyznaczają ramy społecznych interakcji, dzięki czemu w społeczeństwie istnieje określony porządek instytucjonalny, którego istotą jest ochrona i tworzenie norm w różnych sferach życia. Procesy dezintegracji, w wyniku których następuje rozkład instytucji normotwórczych wiodą do utraty zaufania nie tylko do państwa i świata polityki, ale także do oficjalnych instytucji naukowych, mass mediów, itp. Mówi się wówczas o powszechnym kryzysie autorytetów, podkreślając negatywne skutki takiego stanu rzeczy dla młodego pokolenia¹².

Wprawdzie cechą współczesnego państwa są częste zmiany regulacji normatywnych spowodowane potrzebami cywilizacyjnego rozwoju, jednak trzeba pamiętać, że poszanowaniu prawa sprzyja powolność jego zmian. Normy nie zaczynają działać w chwili ich ogłoszenia, lecz dopiero z chwilą ich utrwalenia w strukturach administracji i zbiorowej świadomości obywateli. Może się zdarzyć, że norma nie zadziała, gdyż zmiany następują

¹¹ Przykładem braku znajomości prawa jest umieszczenie postulatów zmian polityki gospodarczej wobec małych i średnich przedsiębiorstw w programie rządu Kazimierza Marcinkiewicza – zmian, które już zostały dokonane w poprzedniej kadencji Sejmu w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (sic!).

¹² Przykładów upadku autorytetów z ostatnich lat można podać wiele: pracownicy pogotowia ratunkowego, którzy uśmiercają swych pacjentów, zamiast ich leczyć, profesor kardiologii, który masowo wystawia zwolnienia lekarskie dla gangsterów, profesorowie uprawiający nepotyzm i łapownictwo, duchowni tracący zainteresowanie religią na rzecz spraw doczesnych, itd., por. A. Mikołajko, *Poza autorytetem? Społeczeństwo polskie w sytuacji anomii*, Warszawa 1991.

niezwykle szybko. Dokonując pośpiesznej korekty (nowelizacji) prawa, ustawodawca wywołuje wrażenie chaotyczności działania, swej nieskuteczności, a nawet złych intencji.

Z powyższego może wynikać zjawisko „desuetudo zamierzonego”, a więc nieuchronnego zaniku spełniania norm. Już ustawodawca może przewidywać odstąpienie od normy albo też efektywność stosowania normy może zostać ograniczona nader liberalnym traktowaniem przepisów lub też przepis jest absurdalny. Zachowania obywateli unikających stosowania danej normy napotykają wtedy milczącą aprobatę organów władzy. Niespełnianie normy może mieć miejsce ze względu na to, że treść normy nie jest adekwatna do rzeczywistości (przykłady anachronicznych XVIII-wiecznych przepisów w niektórych stanach USA), może być spowodowana niezgodnością celów działania różnych organów państwa albo też może być wyrazem fikcji prawnej norm ilustrujących ideologię (np. przepisy dotyczące aborcji w Polsce). Zjawiska takie mogą wystąpić w okresach gwałtownych przemian, kiedy ustawodawca kieruje się regułami „racjonalności” politycznej, ponad dobre prawo przedkładając kryteria ideologiczne albo partykularyzm rządzącego ugrupowania¹³.

Innym przejawem normatywnej erozji jest iluzja kracjonizmu, czyli wiara w rzeczywistość zadekretowaną. Wynika ona z przekonania ustawodawcy, że uwzględnił w sposób pełny realia i przewidział wszystkie możliwe konsekwencje społeczne wprowadzanej regulacji. Przekonanie o własnych kompetencjach doprowadza do zastąpienia postrzeganej rzeczywistości fikcją, a ów fikcyjny obraz jest kreowany i podtrzymywany przez ideologię. Im gorzej prawodawca jest poinformowany o prawdziwym stanie rzeczy, tym większe prawdopodobieństwo wydawania norm niewykonalnych (np. retroaktywny obowiązek rejestracji eksponatów zoologicznych i uzyskania zgody na ich posiadanie) i nasilenie tym samym normatywnej erozji. Przekonanie o wszechmocy prawa stanowionego jest typową cechą systemów o rewolucyjnej genezie.

Prawo jest bardzo ważnym czynnikiem kształtowania etyki życia publicznego. „Nie można budować etyki obywatelskiej – zauważa Maria Szyszkowska¹⁴ – jeśli nie odwołuje się do ideałów i nie wskazuje konieczności ich urzeczywistniania”. Etyka obywatelska tworzy się w procesie socjalizacji i zależy zarówno od stabilności systemu normatywnego, jak i w znacznej mierze od poziomu edukacji prawnej obywateli¹⁵. Z badań socjologicznych przeprowadzonych w latach 90. ubiegłego wieku wynika, że transformacja ustrojowa zapoczątkowana wydarzeniami 1989 r. nie pociągnęła za sobą głębszych i trwałych zmian postaw wobec prawa, zmian w percepcji prawa i jego znaczenia. Świadomość prawna Polaków w III Rzeczypospolitej jest zdaniem Andrzeja Kojdera bardzo podobna do tej, jaka cechowała ich w latach władzy komunistycznej, chociaż poglądy na prawo różnych grup zawodowych są wielce zróżnicowane¹⁶.

¹³ R. Piotrowski, *Spór o model tworzenia prawa*, Warszawa 1988, s. 137 i n.

¹⁴ M. Szyszkowska, *Europejska filozofia prawa*, Warszawa 1993, s. 130–131.

¹⁵ Negatywnym przykładem obniżania poziomu edukacji obywatelskiej jest chociażby usunięcie z programu studiów socjologicznych w AGH przedmiotu *podstawy wiedzy o prawie*.

¹⁶ W Polsce prawo najczęściej uznają za słuszne posłowie (67,4% respondentów tej kategorii), następnie dziennikarze (53%), a najrzadziej biznesmeni (36%) i tak zwani „przeciętni ludzie” (28,4%), którzy nie na-

Destrukcyjność normatywności w okresie PRL-u wynikała przede wszystkim z wykorzystywania prawa jako narzędzia oddziaływań represyjnych, dyskryminacyjnych i kontrolnych. Wymiar sprawiedliwości był podporządkowany partyjnej elicie władzy. Totalitarne prawo wraz z rozbudowanymi do ogromnych rozmiarów organami bezpieczeństwa i cenzurą było nastawione na ochronę przywilejów oligarchii partyjnej nomenklatury. Jedną z głównych funkcji prawa było ograniczenie do minimum uprawnień i wolności obywatelskich oraz sprawowanie nadzoru nad wszelkimi przejawami życia społecznego i znaczną częścią spraw prywatnych obywateli. Cena, jaką prawo nadal płaci za narzucenie mu w niedawnej przeszłości funkcji represyjnych i kontrolnych, za to, że stanowiło główny instrument organizujący „państwo totalne”, jest bardzo wysoka. Ceną tą jest niski prestiż prawa, bo nawet ci, którzy je akceptują, czynią to najczęściej z pobudek instrumentalnych, a nie dlatego, że uznają je za wartość samoistną.

O trwałości wzorców powstałych w systemie komunistycznym świadczy na przykład powrót do praktyk administracyjnego decyzyzmu. Kiedyś zwany był „prawem powielaczowym” (bo rozporządzenia były rozsyłane w formie kserokopii), przez co określano wydawanie półjawnych zarządzeń przez organy administracji niższego szczebla. Tego rodzaju regulacje, często niejawne, niejednokrotnie stały w sprzeczności z uchwalanymi przez sejm PRL ustawami. Ze względu na konflikt interesów rozmaitych grup związanych z różnymi branżami gospodarki i regionami określano PRL sprzed rządów Edwarda Gierka jako „federację szesnastu województw”. Nasuwa się skojarzenie z obecnymi praktykami wielu organów państwa, jak chociażby działaniami urzędów skarbowych i występowaniem ogromnych różnic w orzekanych przez nie interpretacjach przepisów podatkowych. Mamy obecnie do czynienia ze swoistym „rozdrobieniem dzielnicowym” w tej dziedzinie. Państwo jest słabe, lecz silna jest pozycja biurokracji interpretującej przepisy zgodnie ze swymi partykularnymi interesami i wywierającej niebezpiecznie duży wpływ na funkcjonowanie gospodarki, a także na stanowienie prawa, co ogranicza swobody obywatelskie.

O liczbie stanowionych aktów prawnych i spójności przepisów prawa przyjmowanych przez rząd decyduje pozycja premiera oraz rola jego kancelarii w procesie legislacji. Jeżeli pozycja premiera jest słaba, to ministerstwa mają większe możliwości tworzenia przepisów, które są korzystne dla interesów określonych grup. Politycy kierujący danym ministerstwem działają na rzecz pozyskiwania sobie sympatii tzw. elektoratów resortowych. Rozdrobnienie inicjatywy legislacyjnej skutkuje występowaniem niespójności w systemie tworzonego prawa. Taka sytuacja panuje w Polsce od początku lat 90. zarówno w okresach rządów prawicy, jak i lewicy. Dominują partykularne interesy resortów, które przejawiają znaczną aktywność legislacyjną, podczas gdy centrum rządowe odgrywa rolę margi-

leżą do trzech powyższych kategorii. Badania „Jakiego prawa Polacy potrzebują”, zostały przeprowadzone w latach 1994–1996 przez Zakład Socjologii Prawa Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem prof. Anny Turskiej. Respondentami było 150 dziennikarzy z całej Polski, 150 biznesmenów, 150 posłów trzech kadencji oraz 996 dorosłych mieszkańców Polski (próba reprezentatywna). Por. A. Turska: *Prawo w społeczeństwie czasu zmiany systemowej*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 1.

nalną¹⁷. Rządzące koalicje wykazywały poważne niezgodności programowe, co przekładało się na niespójności stanowionego prawa. W dodatku kolejnym gabinetom (poza rządami Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego) nie udało się koordynować działalności ustawodawczej w parlamencie, co powoduje, że poprzez wprowadzanie poprawek oraz nowelizacje ustaw wielu parlamentarzystów ulegających lobbिंगowi jest w stanie forsować rozwiązania korzystne dla różnych grup interesu. Sprzyja temu praktyka powstała od czasów rządu Waldemara Pawlaka, kiedy to rozdział stanowisk w administracji zaczął być traktowany jako „system łupów”.

Żadne społeczeństwo nie jest w pełni wolne, jeśli nie będzie rządzone z poszanowaniem dwóch kardynalnych zasad. Po pierwsze, to nie rządy, lecz prawa mają rządzić w państwie. Po drugie istnieją w naturalny sposób wytyczone granice autonomii jednostki, których żaden porządek prawny nie może naruszać¹⁸. Przyjęcie poglądu, że prawo jest nie tyle środkiem komunikowania społecznego czy instrumentem władzy, lecz że służy sprawiedliwości, wymaga uznania wartości, których spełnienie umożliwi podporządkowanie się prawu i jego aprobatę. Wartości i normy prawne nabierają więc charakteru nie tylko elementów kultury symbolicznej, ale charakteru uniwersalnego. Pośród wielu racji uniwersalnych jednakowa wolność dla każdego jest najważniejsza, a choć wyzwolenie spod tyranii jest warunkiem zaistnienia wolności, to nie prowadzi do niej w sposób automatyczny.

Nie chodzi tu tylko o prawo i koncepcję jego tworzenia, ale o koncepcję człowieka i społeczeństwa, a więc o wybory o charakterze cywilizacyjnym. Z nich bowiem wynikają wyobrażenia o tym, czym jest prawo i jak ma ono być powiązane z wartościami i ideałami. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie systemu wartości inaczej strukturalizującego rzeczywistość prowadzi do zmiany rzeczywistości społecznej, a zatem i do zmiany elementów gwarantujących symboliczny oraz instytucjonalny porządek (w tym także prawa). Już stoicy uznali, że człowiek podlega porządkowi moralnemu (i rozumnemu) oraz politycznemu (nie zawsze rozumnemu). Idąc w tym kierunku podjętym przez myśl konserwatywną i chrześcijańską, można politykę określić sferą bytu, a prawo sferą powinności. Systemy norm prawnych konstruowane są zgodnie z zasadami logiki, podczas gdy polityka bywa irracjonalna, choć politycy zapewniają o swym racjonalnym postępowaniu w interesie grup swych wyborców, a wyborcy ulegają złudzeniu, że dokonują wyboru w sposób racjonalny.

Kiedy zanegowaniu ulega ład społeczny w następstwie zmiany ustrojowej, otwiera się droga do kształtowania nowych wzorów kultury i norm. Dezintegracja dotychczasowego porządku (która jest dezintegracją całej kultury) burzy lub w znacznym stopniu narusza system norm społecznych zapewniających powszechne poczucie stabilności i bezpieczeństwa. Jeśli dezintegracja jest przejściowa, otwiera drogę do kształtowania nowych, funkcjonalnych dla społeczeństwa wzorów kultury i norm. Jeśli nie, to zanik istniejących wcześniej norm przy braku pojawiania się nowych norm korzystnych dla społeczeństwa

¹⁷ Na temat słabości rządów w procesie legislacji zob. wyniki badań „Sprawne państwo” (www.sprawnepanstwo.pl).

¹⁸ Por. I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, [w:] *Trójgłos o wolności*, Warszawa 1987, s. 84.

wiedzie do stanu ułomnego państwa, pseudodemokracji, w której rządzenie odbywa się metodami pozaprawnymi, a politycy prześcigają się w werbalnych zapewnieniach o przestrzeganiu prawa i dążeniu do stanowienia lepszych praw. Normatywną erozję pogłębia hipokryzja rządzących, dla których prawo jest instrumentem władzy, sprawiedliwość pojmowana jest jako realizacja wyłącznie własnego programu, a solidarność zamienia się w populizm.

NORMATIVE EROSION

– REMARKS ON LEGISLATIVE PATHOLOGY IN POLAND

The present paper discusses weakness of state and pathology in legislation. Polish system of law is corrupted by hyperregulation, disintegration and weakness of government in legislation process. Such defects resulted from historical background. From XVIII century there were the times of partitions, German occupation and communist regime. Even nowadays people in Poland are more interested in their privacy than in development of civil society. For that reason there is still low position of law in social order.