

JOLANTA JABŁOŃSKA-BONCA

PRZESŁANKI STANOWIENIA NORM BEZ SANKCJI

W ogólnej refleksji teoretycznoprawnej, w nauce prawa administracyjnego i gospodarczego, w dyskusjach prawników-praktyków raz po raz podnoszone jest zagadnienie obowiązywania — głównie w sferze zarządzania gospodarką narodową — pokaźnej liczby norm prawnych bez sankcji¹. Często konstatuje się, że prawodawca stanowi obowiązek prawny dla określonych osób, ale nie zapowiada z góry w przepisach prawnych wyrażenia adresatom normy oznaczonego zła (negatywnych następstw) przez organy państwa, w sposób zinstytucjonalizowany, jeżeliby nie spełnili oni swojej powinności².

¹ Zob. M. Tyczka, *System stanowienia przepisów prawnych dla gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1975, s. 184: „Niemał powszechne jest natomiast występowanie w gospodarce uspołecznionej przepisów administracyjnych bez sankcji”; J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 53: „Wśród zarejestrowanych przepisów (w rejestrze przepisów resortowych — przyp. J.J.-B.) bardzo wiele nie jest zagrożonych żadną sankcją zapewniającą ich wykonalność”; *Dyskusja prawników-praktyków o kontroli*, Polityka 1983, nr 6: „podstawowe akty prawne regulujące nasze najbardziej newralgiczne sprawy są pozbawione skutecznego ogranicznika [...]. Jeżeli już jest ustawa, niestosowanie się do niej musi być zagrożone sankcją”.

² Jeżeli prawodawca nie stanowi sankcji, to nie nakłada na organy państwa obowiązku wykonania wyraźnie prawnie unormowanych działań, które mają zmusić adresata normy do posłuszeństwa lub spowodować dlań jakąś inną dolegliwość za niezrealizowanie normy. Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 145, 441: „Stworzenie sytuacji przymusowej jest tylko wtedy ustanowieniem sankcji, kiedy grozi się jakimś złem za przekroczenie ustanowionej normy” — s. 145; tenże: *Logika praktyczna*, Warszawa 1976, s. 119.

Sankcje prawne są w artykule rozumiane wąsko. Ma to swoje odbicie w treści formułowanych twierdzeń. Gdyby pojmować je szerzej, np. jako przedsięwzięcia organizacyjne, które stanowią zabezpieczenie norm albo jako całokształt gwarancji prawnych zabezpieczających urzeczywistnianie praw, rozważania rysowałyby się nieco inaczej.

Na temat sankcji ogólnie por. np. Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa*. Cz. I — *Układ prawny i norma prawna*, Poznań 1934, s. 114-127; J. Śmiałowski, *Zagadnienie przymusu w prawie a struktura normy prawnej* ZN UJ, *Prace Prawnicze* 1961, z. 8; tenże, *Pojęcie i analiza sankcji prawnej*, ZN UJ, *Prace Prawnicze* 1962, z. 9; J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji*, War-

Sytuacja taka jest różnie oceniana z wielu punktów widzenia. Ogólnie rzecz biorąc, oceny negatywne połączone są najczęściej z zarysowaniem różnych propozycji rozwiązania zagadnienia. Ponieważ dotyczy ono przede wszystkim norm regulujących działalność organizatorską państwa, postuluje się udoskonalenie systemu sankcji kierowanych do pracowników⁷ aparatu państwowego i do różnych jego ogniw³.

Z drugiej strony prezentowane są poglądy, że normy bez sankcji, rozumianych jak wyżej, mogą być wynikiem świadomej decyzji prawodawcy. Podnosi się, że w pewnych sferach poddanych regulacjom prawnym z różnych względów wyznaczenie sankcji w przepisach prawnych jest niemożliwe, niekonieczne, bądź też nie sprzyja skuteczności norm. Zinstytucjonalizowane sankcje nie są bowiem jedynym sposobem stwarzania sytuacji przymusowych dla adresatów norm⁴. Wskazuje się na inne sposoby tworzenia preferencji dla określonych postępowań. W szczególności podkreśla się możliwość kształtowania lub wykorzystywania istniejących okoliczności w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata w przeciętnych warunkach zachowania niezgodne z normatywnym obowiązkiem — mimo braku sankcji — były bardziej uciążliwe lub dolegliwe niż poddanie się normie. Jednocześnie zwraca się uwagę, że postawienie adresata normy w sytuacji przymusowej — niezależnie od sposobu, w jaki to się zrobi — nie przesądza automatycznie o skuteczności owego zabiegu socjotechnicznego. Stworzona sytuacja przymusowa może skutecznie wpływać na wybory postępowań, może być także nieskuteczna. Nie zawsze w praktyce życia społecznego nakaz normy jest, dla jej adresata złem mniejszym niż zło grożące za jej niespełnienie⁵.

szawa 1973, rozdział XVII; O. E. Lejst, *Sankcyi i otwietstwiennost' po sowietskemu prawnu* (teoreticzeskije problemy), Moskwa 1931; J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, PiP 1953, nr 12; M. Smółka, *O społecznym działaniu sankcji prawnych*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sect. G, vol. 22; teź autorki, *Pojęcie sankcji i jej rodzaje*, Lublin 1974 (praca doktorska, maszynopis).

³ Na przykład M. Tyczka, *System stanowienia*, s. 184-185, pisze: „bardzo rozpowszechnione jest w ustawodawstwie gospodarczym zjawisko występowania norm nie zawierających sankcji [...] istniejący stan trudno uznać za prawidłowy”; E. Bojanowski, *Prawnoorganizacyjna odpowiedzialność pracowników organu administracji państwowej*, Gdańsk 1981, s. 100, zajmuje się problemem prawnoorganizacyjnej odpowiedzialności pracowników administracji państwowej, stwierdza: „brak jest [...] sankcji prawnych, które byłyby skierowane wyłącznie na represjonowanie naruszeń tego rodzaju obowiązku (prawnoorganizacyjnego — przyp. J.J.-B.). Taki stan prawny może grozić poważnymi następstwami”.

⁴ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 145. „Sytuacja przymusowa jest to taka sytuacja, w której ktoś jest zmuszony do wyboru mniejszego zła w przypadku, gdy wszystkie stojące do wyboru decyzje mają złe następstwa”.

⁵ Problem ten szerzej omawia Z. Ziemiński, *ibidem*, s. 440 i nast.: cyt.: „Nie liczy się z niewielką karą grzywny ktoś, kto bez urzędowego zezwolenia dokonuje jakiejś ważnej dlań życiowo czynności, wiedząc że uzyskiwanie zezwolenia trwać

(Problem *leges imperfectae* jest dostrzegany w literaturze, jednakże zazwyczaj podejmuje się go na marginesach innych rozważań. W polskiej teorii państwa i prawa nie poświęcono mu dotąd należytej uwagi. Zagadnienia norm bez sankcji wciąż czekają na szczegółowe badania dogmatyczno-prawne oraz na pogłębione studia ogólnoteoretyczne. Ten szkic sygnalizuje jedynie zagadnienie.

Na wstępie zauważmy, że ustanowienie w określonych okolicznościach normy, dla której prawodawca nie przewidział sankcji w obowiązującym prawie, może w praktyce wynikać z racjonalnej decyzji prawodawcy (przynajmniej na gruncie jego wiedzy i ocen będzie to świadomy zabieg socjotechniczny) bądź być skutkiem wyraźnego błędu, nie zamierzonego przez legislatora⁶. Przyczyn przypadkowych błędów legislacyjnych nie będziemy tu poszukiwać — problemy udoskonalenia prawotwórstwa w tym przypadku są istotne, jednakże omówienie ich przekracza ramy niniejszego opracowania.

Obowiązywanie wcale pokaźnej liczby norm bez sankcji potraktujemy natomiast jako oznakę uznania przez prawodawcę takiego rozwiązania legislacyjnego za skuteczne, korzystne i ekonomiczne w świetle zakładanych przez niego preferencji i wiedzy. Chodzi tu zarówno o wiedzę logiczną, jak i wiedzę o układach zewnętrznych elementów świata, innych niż osoba adresata normy, a także wiedzę o osobowości adresatów norm i czynników oddziaływających na dokonywane przez nich wybory postępowania⁷. Racjonalne decyzje o tej formie regulacji oparte są nie tylko na wiedzy prawniczej, ale i socjologicznej, psychologicz-

będzie długie miesiące, wymagać będzie licznych opłat i mitręgi biurokratycznej". Zob. też: Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia*, s. 75; M. Cieślak, *Środki przymusu na tle systemu bodźców prawnych w procesie karnym*, ZN UJ, Prace Prawnicze, Kraków 1960; W. Brzeziński, *Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym*, PiP 1960, nr 9, s. 227; M. Tyczka, *System stanowienia*, s. 185. Z drugiej strony spotyka się poglądy, które dobitnie wyraża myśl H. C. Hocketta, *The constitutional history of the United States*, New York 1939, s. 275; „Prawo bez kary jest po prostu radą, sędzia bez mocy karania jest zerem”.

⁶ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 155. Decyzja racjonalna — tu: decyzja najlepiej sprzyjająca urzeczywistnieniu zakładanych celów. Ogólnie na temat racjonalnego tworzenia prawa por. np. J. Wróblewski, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, PiP 1973, nr 11, s. 3 i nast., S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1382; E. Kustra, *Podstawy teorii legislacji*, Toruń 1982.

⁷ Z. Ziemiński, *Założenia faktyczne wypowiedzi normatywnych*, Etyka 1977, t. 15, s. 132 i nast.

Działanie skuteczne prowadzi do skutku zamierzonego jako cel; działanie korzystne to takie, przy którym wynik użyteczny będzie większy od poniesionych nakładów; działanie ekonomiczne zaś to takie, przy którym wartość stosunku cenności wyników użytecznych do cenności kosztów jest większa od jedności.

Faktycznie racjonalny prawodawca może więc być nieracjonalny dla kogoś, kto dysponuje inną wiedzą i żywi inne preferencje. Por. A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1980, s. 27, 29.

nej, ekonomicznej, politycznej, prakseologicznej oraz wiedzy z teorii organizacji. Rezygnując z całościowego omówienia tych zagadnień, skoncentrujemy się tutaj na wskazaniu takich przypuszczalnych założeń, przemawiających z różną mocą za tą formą regulacji, w których prawodawca uważający się za racjonalnego wykorzystał pewne ustalenia głównie z teorii organizacji i socjotechniki. Chodzi tu o warunki, których wystąpienie (albo uniknięcie) — w myśl posiadanej przez prawodawcę wiedzy — uznaje on za wspomagające skuteczność, korzystność i ekonomiczność regulacji tego typu bądź też za utrudniające występowanie negatywnych zjawisk związanych z taką regulacją⁸.

Przyjmujemy, że zamiarem prawodawcy było ustanowienie obowiązującego prawa, nie zaś dyrektywy niestanowczej w rodzaju rady, zalecenia, sugestii, w której odstąpił on od przymusowego charakteru prawa⁹.

Założymy także ogólnie, że jeżeli prawodawca ustanowił normę i nie wyznaczył w przepisach sankcji, to sformułowanie sankcji uznał (z powodów formalnych lub merytorycznych) za niemożliwe, albo możliwe choć niekonieczne, bądź też możliwe, lecz nie sprzyjające skuteczności prawa w określonych układach. Postąpił tak pod warunkiem, że dysponował wiedzą pozwalającą mu zasadnie przypuszczać, iż mimo braku sankcji stworzone są en bloc okoliczności, w których poddanie się normie będzie dla przeciętnych adresatów, w standardowej sytuacji, mniej dolegliwe lub uciążliwe niż zachowanie odbiegające od obowiązkowej dyspozycji. Warunkiem koniecznym i dostatecznym decyzji o regulacji w tej formie będzie ustalenie, że dla adresatów norm powstanie sytuacja przymusowa.

Jeżeli więc prawodawca uzna, że wyznaczenie sankcji jest niemożliwe, a jednocześnie, że warunek powyższy jest spełniony, to może podjąć decyzję o ustanowieniu normy, spodziewając się z istotnym prawdopodobieństwem, że w danym układzie społecznym norma będzie speł-

⁸ W niniejszym opracowaniu korzystano m. in. z następujących prac: D. Katz, R. L. Kahn, *Społeczna psychologia organizacji*, Warszawa 1979; M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1987; *Bariery sprawności organizacji*, pod red. W. Keżuna, Warszawa 1978; B. Czarniawska, *Motywacyjne problemy zarządzania*, Warszawa 1980; J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1979; *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*, pod red. A. Podgóreckiego, Warszawa 1974; *Wybrane zagadnienia z teorii i zarządzania*, pod red. A. Czerwińskiego, Warszawa 1975; W. Kieżun, S. Kwiatkowski i inni, *Style zarządzania. Teoria i praktyka*, Warszawa 1975; R. K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, Warszawa 1982; J. Humble, *Zarządzanie przez określanie celów*, Warszawa 1971; M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Warszawa 1982; A. K. Koźmiński, A. M. Zawiślak, *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*, Warszawa 1979.

⁹ Na temat dyrektyw i norm por. K. Opałek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 152 i nast.

niana, tzn. stwarzanie sytuacji przymusowej okaże się skuteczne. Prawidłowości, które poniżej będziemy omawiać, związane z działaniem norm bez sankcji w organizacjach wspomagać będą skuteczność tejsze regulacji jako elementy mniej albo bardziej stowarzyszone z warunkiem koniecznym i dostatecznym takiej regulacji.

Jeżeli natomiast prawodawca uzna, że wyznaczenie sankcji dla danej regulacji jest możliwe, a także można inaczej stworzyć sytuację przymusową, to wtedy prawidłowości te (jeżeli prawodawca zakłada, że wystąpią) mogą być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu różnych wariantów zapewnienia normom skuteczności. Prawodawca, oceniając zyski i straty przewidywane po zastosowaniu każdego z możliwych rozwiązań, weźmie te racje pod uwagę. Na ogół w rachunku kosztów będą one po stronie decyzji o zaniechaniu wyznaczania sankcji dla określonej normy, jeżeli stworzenie sytuacji przymusowej w inny sposób prawodawca uzna za możliwe i opłacalne.

We współczesnych przemianach życia społecznego zagadnienie *leges imperfectae* zyskuje na znaczeniu w związku z powszechnie dostrzeganym procesem ciągłego rozszerzania zakresu regulacji, prawnych, związanym z kolei z podejmowaniem się przez współczesne państwo, zwłaszcza socjalistyczne, w coraz większym stopniu organizacji działań gospodarczych, socjalnych, kulturalnych, naukowych, wychowawczych, społeczno-porządkowych i innych. W szczególności rozbudowa prawa gospodarczego rodzi nowe problemy socjotechniczne dotyczące kierowania postępowaniem zespołów ludzkich za pomocą norm prawnych¹⁰. Ogromnemu rozwojowi prawodawstwa i różnorodności stosunków gospodarczych poddanych regulacjom nie towarzyszy na ogół dostateczna troska o jej formy. Tymczasem profil działania prawa, wobec złożoności i zmienności przedmiotu regulacji, ulega obecnie pewnym przekształceniom¹¹. Dotyczą one, między innymi, form przejawiania się prawa oraz funkcji prawa dominujących w poszczególnych typach regulacji¹².

Poruszane tu zagadnienie norm bez sankcji może być tego przykładem. Występuje ono bowiem głównie we wciąż rozszerzającym się

¹⁰ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 443.

¹¹ Problematyką tą zajmował się w 1977 r. Światowy Kongres Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej (Sydney-Canberra, 14-21 VIII 1977 r.) podejmując zagadnienie nowych właściwości prawa w społeczeństwie przyszłości. Podczas tego kongresu odbyło się m. in. sympozjum „Prawo, biurokracja i administracja w zmieniającym się społeczeństwie” — por. *Sprawozdanie z kongresu*, PiP 1977, nr 12. Zob. artykuł Z. Ziemińskiego na Kongres: *Future formes of steering society by means of law*.

¹² Zjawiska te dostrzega polska doktryna, jednakże — wydaje się — nie poświęca się im dostatecznej uwagi. Por. jednak np. W. Brzeziński, *Nowe typy*, s. 227; J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 195; T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizacji usług*, Wrocław 1969, s. 71; Z. Ziemiński, *Future formes*, s. 44 i nast.

obszarze reglamentacji prawnej w sferze administracji i gospodarki. Ściślej mówiąc, związane jest w dużej części z normami wyznaczającymi zadania administracji państwowej¹³. Udział norm wyznaczających zadania administracji państwowej w regulacji życia społecznego jest nie mały. Przypomnijmy, że spośród 14 405 aktów prawnych wydanych w latach 1944 - 1970 jako ustawy, dekrety i rozporządzenia Rady Ministrów oraz zarządzenia resortowe blisko połowa (5990) regulowała ogół spraw administracji oraz gospodarki uspołecznionej. Ocenia się, że z kolei przynajmniej połowa z nich określa przede wszystkim zadania administracji państwowej¹⁴.

Normy ustanawiające zadania administracji państwowej czynią obowiązkiem urzeczywistnianie określonych celów bądź działanie w danym kierunku. Dotyczą one nie tyle dokonywania określonych czynności, ile osiągania określonych stanów rzeczy na skutek podjętej działalności, a także mają zabezpieczać przed powstaniem określonych stanów rzeczy¹⁵. Normy te, jak pisze J. Filipek, „regulują zadania bez uwzględnienia innych elementów, między innymi elementów metod lub dróg działania”¹⁶. Prawodawca nie przesądza w nich o sposobach wykonywania zadań, nie wskazuje sam określonych zachowań jako najlepszych dla ich wykonania. Wybór sposobu działania pozostawia adresatowi normy¹⁷. Dyspo-

¹³ Na ten związek wskazywano w doktrynie. W szczególności omawiał go J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa—Kraków 1982; tam też zob. szerzej o normach wyznaczających zadania administracji państwowej. Wydzielając w artykule ten typ norm oparłam się na podziale norm administracyjno-prawnych dokonany przez J. Filipka we wskazanej wyżej pracy.

¹⁴ Dane przytaczam za: J. Bafia, *Zasady tworzenia*, s. 35; J. Filipek, *Elementy strukturalne*, s. 64. Zestawienie obejmuje wyłącznie akty prawne opublikowane w Dzienniku Ustaw i w Monitorze Polskim.

¹⁵ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa—Poznań 1983, s. 99.

¹⁶ J. Filipek, *Elementy strukturalne*, s. 67; por. też S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego*, s. 78.

¹⁷ Rozważamy tu tylko te przypadki, w których luzy stwarzane przez normę wyznaczającą zadania nie wypełniają inne obowiązujące przepisy prawne. Pomijamy także wątpliwości, czy tego rodzaju wypowiedzi prawodawcy formułują normy prawne.

Tytułem przykładu podajmy, że art. 42 ustawy z 31 IX 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. nr 3, poz. 6) wyznacza obowiązek prawny następującej treści: „Rady narodowe, terenowe organy administracji państwowej i jednostki organizacyjne zapewniają mieszkańcom miast korzystanie z przyrody żywej, przede wszystkim przez tworzenie terenów zieleni miejskiej łączących się — w miarę możliwości — z terenami zalesionymi”.

J. Kuta, *Aspekty prawne*, s. 71 - 72, zajmując się stopniami determinacji prawnej działalności administracji pisze, że sposób wykonania normy prawnej w przypadkach wyżej opisanych można by nazwać „organizatorską swobodą administracji”.

zycje takich norm nie wyznaczają więc bezpośrednio określonych zachowań, nie wskazują, jak adresat ma działać, nie dają na ogół podstaw do prostych kwalifikacji konkretnych zachowań jako zgodnych bądź niezgodnych z treścią obowiązku normy prawnej¹⁸. Działania podejmowane przez adresatów na podstawie tych norm są wprawdzie zdeterminowane treściowo, jednakże zakres i charakter tego zdeterminowania jest inny niż w przypadku norm bezpośrednio wyznaczających zachowania¹⁹.

Obowiązki płynące z tych norm mogą być w pełni wykonywane, mogą także nie być realizowane wcale.

Stworzenie dla adresatów warunków skutecznego działania opartych na normie oczywiście nie przesądza, że działanie takie podejmą. O efektywności nie przesądza nawet — o czym była już mowa — stworzenie sytuacji przymusowej dla adresatów norm. Z. Ziemiński zauważa, że „Wybór pod naciskiem sytuacji przymusowej pozostaje zawsze wyborem zachowania, decyzją co do zachowania, tylko tyle, że ten, kto stawia nas w sytuacji przymusowej, wpływa na motywację naszego wyboru”²⁰.

Z drugiej strony, normy nie są realizowane z powodu niestworzenia adresatom warunków umożliwiających działanie. „Ostatecznie »impossibilium nulla est obligatio« — pisze Z. Ziemiński — można byłoby więc treść każdej normy nakazującej zrealizować pewien stan rzeczy w określonych okolicznościach domyślnie uzupełnić klauzulą »o ile jest to w danych okolicznościach możliwe«”²¹. W grę może wchodzić zarówno możliwość obiektywna, jak i subiektywna dla danej osoby, ze względu na jej wiedzę, zdolności czy umiejętności.

Zauważmy także, że istnieją liczne normy wyznaczające zadania, które należy nie tylko wykonać, ale w miarę możliwości nawet przekroczyć.

Zazwyczaj dyspozycje tych norm w konkretnych sytuacjach są jednak wykonywane w mniejszym bądź w większym stopniu. Najkorzystniejsze wykonanie zadania przewidzianego w normie prawnej, która je określa, następuje w przypadku uzyskania odpowiednich osiągnięć faktycznych w szczególnie wysokim stopniu. Im więcej jest tych osiągnięć, tym pełniejsze wykonanie normy przewidującej zadania.

„Aby można było postawić zarzut administracji państwowej, że nie wykonała ona normy, która nałożyła na nią określone zadania — zau-

¹⁸ Na tę stronę zagadnienia zwraca uwagę A. Peczenik, *Normy planowe a nauka prawa*, PiP 1966, nr 11, s. 93. Podejmuje on m. in. zagadnienie wykrywania sprzeczności między normami tego typu.

¹⁹ Na temat przepisów bezpośrednio wyznaczających zachowania por. J. Wróblewski, *Sposoby wyznaczania zachowania przez przepisy prawne*. ZN UŁ 1965, s. I, z 38, s. 3-25.

²⁰ Z. Ziemiński, *Analiza pojęcia czynu*, Warszawa 1972, s. 116.

²¹ Z. Ziemiński. *Szkice z metodologii*, s. 99.

waża J. Filipek — niewykonanie zadania musi być odpowiednio wyraźne i przybierać pewne rozmiary, cechy ujemnych następstw społecznych i zawinienia"²². Tu należy m. in. poszukiwać źródeł trudności w precyzowaniu sankcji dla norm wyznaczających zadania.

Prawne skonkretyzowanie sankcji dla norm tego typu stwarza poważne problemy, w szczególności dlatego, że określenie przesłanek „uruchamiających” sankcjonowanie wymaga, między innymi, precyzyjnego oznaczenia w przepisach prawnych granicy między zachowaniami kwalifikowanymi jako zgodne z obowiązkiem wykonania zadania a zachowaniami, które można uznać za naruszające dyspozycję. Jest to na ogół trudne, a niekiedy nawet wydaje się niemożliwe do przeprowadzenia, jeżeli regulacja nie ma stracić swojego charakteru²³.

Ze szczególną wyrazistością ujawniają się tutaj milcząco przez prawodawcę zakładane elementy faktyczne, których wystąpienie pozwala wykonać obowiązki wynikające z normy prawnej, o czym była już mowa wyżej²⁴. Zmienność okoliczności działania — z czym prawodawca musi się liczyć stanowiąc normę — komplikuje sprecyzowanie przesłanek odpowiedzialności. Rysuje się także zagadnienie odpowiedzialności za niewiedzę czy za fałszywą wiedzę podmiotu o sposobach wykonania postawionego w normie zadania. Stąd, wśród norm tego typu odnajdujemy znaczną liczbę reguł, którym nie daje się przypisać sankcji w myśl obowiązującego prawa²⁵.

Działanie adresata normy wyznaczającej zadanie jest w mniejszym stopniu ograniczone prawnie niż działanie adresata normy bezpośrednio, sztywno i dokładnie wyznaczającej określone zachowanie. Unormowanie jest ramowe, powoduje mniejszą formalizację zachowań. Prawodawca odstępuje w tych normach od rygorystycznej selekcji zachowań, nie wybiera „właściwego” postępowania spośród wszystkich możliwych zachowań prowadzących do wykonania zadania. Ma świadomość, że wyższy stopień uszczegółowienia normy (co do wytyczenia sposobu działania) pozwoliłby mu na ogół na rygorystyczniejszą kontrolę przebiegu

²² J. Filipek, *Elementy strukturalne*, s. 71.

²³ Ibidem, s. 71: „Nie da się szczegółowo określić przesłanek powodujących odpowiedzialność za niewykonanie zadania”; tezę J. Mujzela podaje B. Czarniawska, *Motywacyjne problemy*, s. 168: „Za pomocą mierników konsekwentnie sformalizowanych można bowiem mierzyć i oceniać efekty bieżące i przyszłe, ale nie stopień zaangażowania, wysiłki i osiągnięcia w aktualną działalność rozwojowo-badawczą, wdrożeniową i inwestycyjną przygotowującą dopiero warunki do postępu technicznego w przyszłości”; W. Brzeziński, *Nowe typy*, s. 277: „Norma planowa pozostawia adresatom zbyt szeroki zakres uznania co do środków i metod działania, ażeby przymus karny i administracyjny mógł być stosowany”.

²⁴ Szeroko na temat faktycznych elementów zakresu zastosowania normy por. Z. Ziemiński, *Założenia faktyczne*, s. 132 i nast.

²⁵ Nie przesądza to oczywiście o możliwości związania tego zagadnienia z innymi typami norm.

działania, a w związku z tym na obwarowanie sankcją odchyłeń od precyzyjnie prawnie określonego wzoru zachowania. Można zaryzykować hipotezę, że nie decyduje się na takie rozwiązanie, ponieważ żywi przekonanie, iż prawna formalizacja zachowania przekroczyłaby wówczas pewien punkt graniczny, który jest najkorzystniejszy dla skuteczności podjętego unormowania. Z powyższych uwag wynika, że uzasadnieniem stanowienia norm bez sankcji będą warunki, w jakich norma ma „działać”, charakterystyczne cechy adresatów norm (zwłaszcza związane z czynnikami oddziaływającymi na wybierane przez nich postępowania), specyficzne właściwości przedmiotu unormowania oraz inne okoliczności, w których prawodawca podejmuje decyzję prawotwórczą²⁶.

Wskazywaliśmy już, że dla racjonalnego prawodawcy warunkiem koniecznym i wystarczającym jest stworzenie sytuacji przymusowej dla adresatów norm. Prawidłowości, o których będzie mowa niżej, w różnym stopniu przyczyniają się do jej kształtowania. Podkreślimy raz jeszcze, że nie będą to jednak na ogół warunki wystarczające, aby skłonić adresata normy do spełniania woli prawodawcy, a więc nie należy ich traktować jako wystarczających racji stanowienia norm bez sankcji.

W odniesieniu do okoliczności, w których prawodawca podejmuje decyzję prawotwórczą można sformułować następujące przypuszczenie: jeżeli zachodzi pilna potrzeba (według prawodawcy) ingerencji prawnej i szacunkowe koszty braku unormowania bądź unormowania spóźnionego prawodawca ocenia jako wyższe od kosztów ryzyka związanego z działaniem adresatów norm opartym na dyspozycjach w niewielkim stopniu uszczegółowionych, a jednocześnie nie ma konieczności bezwzględnej oszczędności środków i wyraźnego zundfikowania zachowań wszystkich adresatów, to wówczas prawodawca niekiedy decyduje się na ustanowienie normy z dyspozycją o niskim stopniu dookreślenia z jednoczesnym zaniechaniem jej zagrożenia sankcją. Podejmuje taką decyzję, chociaż może dostrzegać zalety i ewentualne możliwości „usztynienia” dyspozycji, a co za tym idzie — przemyślenia i sformułowania sankcji. Determinujący jest tu brak czasu na dokonanie wszechstronnych badań i ocen, które pozwoliłyby mu na racjonalne, uszczegółowione unormowanie.

W szczególności — jak się zdaje — zdarza się, że prawodawca stanowi normy tego typu posiadając świadomość ingerencji prawnej w procesy społeczne dostatecznie nie poznane. Przygotowanie aktu zawierającego takie normy jest łatwiejsze i mniej czasochłonne.

Pewne znaczenie — być może — ma tu także inny czynnik organi-

²⁶ Sankcje za naruszenie norm wyznaczających zadania można zastosować do ogniw aparatu państwowego (np. zablokowanie konta dewizowego) i do pracowników. Uwagi formułowane w tym artykule dotyczą głównie tych ostatnich. Zresztą oni w praktyce sankcjom — jeżeli są wyznaczone przez przepisy — najczęściej podlegają. Podkreśla to M. Tyczka, *System stanowienia*, s. 91 oraz T. Kuta, *Aspekty prawne*, s. 71.

zacyjny. Uszczegółowione, zagrożone sankcjami normy wymagają rozbudowania skomplikowanego aparatu kontrolnego. Jeżeli istnieją możliwości stworzenia w inny sposób sytuacji przymusowej dla adresatów norm, to prawodawca rozważy opłacalność ich uszczegółowienia i wyznaczenia sankcji. Kontrola szczegółowo wyznaczonych zachowań jest pracochłonna i kosztowna, a bywa też znacznie utrudniona lub prawie niemożliwa.

Decyzję o ustanowieniu norm bez sankcji mogą uzasadniać względy organizacyjno-techniczne, a — być może — także inne przyczyny merytoryczne. Przedmiotem norm wyznaczających zadania i pozbawionych sankcji są na ogół działania organizatorskie w różnych sferach życia społecznego. Wydaje się, że osiągnięcie znaczących rezultatów faktycznych byłoby tam dość często utrudnione, gdyby działania te rygorystycznie prawnie sformułować. „Pewne formy życia społecznego — zauważa J. Kowalski — wymagają dużej elastyczności decyzyjnej, dużych luzów decyzyjnych, aby ludzka inwencja, pomysłowość dochodziły do głosu”²⁷. Formalistyka jest jedną z istotnych barier sprawności administracji i gospodarki²⁸. Szczegółowe prawne „zaprogramowanie” zachowań umożliwiłoby wprowadzić precyzyjne wyznaczenie sankcji, ale jednocześnie z wielu względów byłoby niekorzystne dla skutecznego wykonania zadania.

Przede wszystkim sam przedmiot unormowania bywa tego rodzaju, iż prawna redukcja zmienności zachowań do przewidywalnych wzorców, ze względu na cel przyświecający ingerencji prawnej, może nie być pożądana. Wydaje się, że prawodawca niekiedy decyduje się na niski stopień uszczegółowienia dyspozycji, jeżeli chce uniemożliwić adresatom normy „kurczowe” trzymanie się jej treści i uniknąć tym samym utrwalenia zachowań podejmowanych na jej podstawie. W szczególności przypuszczać można, że taka forma unormowania ma być jednym ze środków przeciwdziałających postawie rytualistycznej pracowników aparatu państwowego, którzy wykonują obowiązki wynikające z norm prawnych²⁹.

Można przypuszczać, że normy wyznaczające zadania i pozbawione

²⁷ J. Kowalski, w: J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa*, s. 195.

²⁸ St. Kowalewski, *Typowe przejawy patologii w administracji państwowej*, w: *Bariery sprawności organizacji*, pod red. W. Kieżuna, Warszawa 1978, s. 223, w związku z tym pisze: „Środki zaradcze są tu nad wyraz oczywiste i normy prawne, zwłaszcza niższego rzędu, powinny być znacznie mniej drobiazgowo, musi istnieć możliwość twórczej ich interpretacji”.

²⁹ Por. J. Wróblewski, w: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 107. R. K. Merton, *Teoria socjologiczna*, s. 254 i nast.: „Cechą rytualizmu jest nieznamość albo odrzucenie ogólnych i konkretnych celów działania oraz przyznawanie pierwszeństwa środkom działania, którymi dysponuje instytucja”.

sankcji mają funkcjonować jako jeden ze środków przeciwdziałania tzw. „wyuczonyj nieudolności”³⁰. Pojęciem „wyuczona nieudolność” określa się zachowania ludzkie sprawiające, że organizacja stopniowo obniża skuteczność swojego działania. Chodzi tu m. in. o sytuacje, w których działania oparte na rygorystycznie sformalizowanych normach zabezpieczonych sankcjami, dających w przeszłości pomyślne wyniki, nabierają coraz większej trwałości, a jednocześnie wraz z upływem czasu i zmianą warunków dezaktualizują się i mogą prowadzić do niewłaściwych reakcji. Nie odpowiadają już wymaganiom sprawnego funkcjonowania w nowych okolicznościach. A. K. Koźmiński i A. M. Zawiślak omawiając to zjawisko piszą: „Tak więc członkowie tych organizacji nagradzani są za zachowania, które w nowych warunkach uznać należy za nieudolne, karani zaś za postępowanie wykraczające poza przestarzałe formy — nawet wówczas, gdy znacznie lepiej służą w ten sposób interesom organizacji”³¹.

Adresaci ramowego unormowania dla wypełnienia luzu stwarzanego przez normę muszą samodzielnie wybierać takie konkretne sposoby zachowania, które będą skuteczne z punktu widzenia celu normy bądź najbardziej zgodne z wytyczonym w niej kierunkiem działania.

Prawodawca — jak się zdaje — zamierza dzięki takiemu zabiegowi legislacyjnemu nastawić adresatów norm na wynik, na rozwiązanie pojawiających się problemów, a nie na poszukiwanie i przywoływanie przepisów, które mają niejako „usprawiedliwiać” ich zachowania. Prawodawca daje niejako adresatowi „kompas”, a nie „mapę” terenu z wytyczoną trasą. W sferze zarządzania gospodarką ma to niebagatelne znaczenie, zwłaszcza w dziedzinach poddanych ingerencji, w których prawodawcy zależy na podejmowaniu przez adresatów norm działań innowacyjnych i twórczych³². Wiadomo zaś, że właśnie działania o charakterze innowacyjnym są jednym z głównych elementów określających dynamikę organizacji.

Można przypuszczać, że prawodawcy zależy na takiej formie prawa, która pozwalałaby na wmontowanie „klap bezpieczeństwa” umożliwiających — wobec zmiany warunków działania — zmianę schematów zachowań z jednoczesnym zachowaniem celu działania. Jest to szczególnie istotne, jeżeli prawo ma dotyczyć obiektywnych prawidłowości życia społecznego, zwłaszcza życia gospodarczego, któremu nadmierne prawne „usztynienie” zazwyczaj nie służy. Prawodawca decyduje się na taki typ unormowania być może dlatego, że chce uniknąć sytuacji, w której normy prawne byłyby przyczyną procesów społecznych.

Szczegółowe „zaprogramowanie” zachowań i sankcji może być rów-

³⁰ R. K. Merton, *Teoria socjologiczna*, rozdział VIII; A. K. Koźmiński, A. M. Zawiślak, *Pewność i gra*, s. 28 - 38.

³¹ A. K. Koźmiński, A. M. Zawiślak, *Pewność i gra*, s. 29.

³² Por. D. Katz, R. L. Kahn, *Spółeczna psychologia*, s. 536.

niez niekorzystne, w związku ze specyficznym przedmiotem unormowania, ze względów leżących po stronie adresatów norm, a związanych z motywacjami wyboru zachowań.

Zagrożenie sankcjami niektórych norm o niskim stopniu dookreślenia dyspozycji (założywszy, że jest to w ogóle możliwe z punktu widzenia techniki legislacyjnej) niekiedy może prowadzić, jak się zdaje, do osłabienia ich skuteczności, do obniżenia standardu wykonania zadań. Jest to teza tylko pozornie paradoksalna. Nie ma bowiem prostego związku wynikania między sankcją a skutecznością normy oraz na odwrót: między brakiem sankcji a brakiem skuteczności normy. W teorii motywacji formułowano tezę, że „siła tendencji do działania zależy od siły oczekiwania, iż działaniu (bądź niedziałaniu) towarzyszyć będą pewne konsekwencje i od wartości tych konsekwencji”³³. Z powyższą tezą wiąże się twierdzenie prawoznawstwa, że zagrożenie normy sankcją jest pozytywną przesłanką motywacyjną jej skuteczności. Taka prawidłowość oczywiście istnieje, jednakże ma ona pewne granice. W niektórych unormowaniach najkorzystniejsze osiąganie celów, wyższej skuteczności prawa może być — jak się zdaje — niekiedy bardziej prawdopodobne pod warunkiem, że nie eksponuje się sformalizowanych sankcji w powyżej przyjętym rozumieniu.

Wyraźne określenie zagrożeń w pewnych przypadkach może sprzyjać obniżeniu u adresatów norm tendencji do działania, zwłaszcza jeśli ma to być działanie twórcze, innowacyjne rozwiązanie dylematów. Działania tego typu, urzeczywistniające obowiązkowe zadania, niosą zazwyczaj pewne ryzyko popełnienia błędu. Można przypuszczać, że prawodawca nie chcąc dopuścić do osłabienia albo zaniku zdolności do innowacyjnego rozwiązania problemów przez adresatów norm, którym wyznaczył obowiązkowe zadania, decyduje się na pewne ryzyko. Gdyby obwarował normy sankcją, odebrałby na ogół adresatowi prawo do popełnienia błędu. Jeżeli wybrany przez adresata sposób wykonania normy będzie chybiony i zastosuje się wobec niego sankcję, to jest wątpliwe, czy w przyszłości będzie chciał wykazać się samodzielnością.

Upraszczać można powiedzieć, że rygorystyczna kontrola i sankcje w pewnych okolicznościach mogą tworzyć ograniczenia motywacyjne negatywnie wpływające na skłonność adresata normy do określonych zachowań. Kontrola obniża atrakcyjność działalności twórczej, gdyż z podjęciem aktywności wiąże się ryzyko popełnienia błędu, a z nim połączona jest sankcja.

Można więc sformułować hipotezę: jeżeli bilans szacunkowych kosztów ewentualnych błędów, które mogą popełnić adresaci norm i szacunkowych zysków spodziewanych po wykonaniu normy, z uwzględnieniem

³³ Jest to teza motywacyjnej teorii oczekiwania. Por. B. Czarniawska, *Motywacyjne problemy*, s. 43.

efektów osiągniętych na skutek innowacyjnych działań adresatów norm, wypada na korzyść tych ostatnich, to wówczas prawodawca niekiedy decyduje się na ustanowienie norm bez sankcji. Oczywiście pod warunkiem, że w ocenie prawodawcy stworzone są en bloc wymagania, w których zachowanie niezgodne z normą jest dla adresatów norm w przeciętnych okolicznościach bardziej uciążliwe i dolegliwe niż poddanie się normie.

Wydaje się także, że pewne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o takiej formie unormowania może mieć również chęć ograniczenia bądź neutralizacji przypadków polegających na „odwracaniu” kierunku działania uszczegółowionych, zabezpieczonych wyraźnie sprecyzowanymi sankcjami, norm.

Na ogół zwraca się bowiem uwagę jedynie na jeden kierunek oddziaływania drobiazgowych przepisów. Powszechnie przyjmuje się, że służą one zwierzchnikom i kontrolerom do uzyskiwania maksymalnie konformistycznych zachowań adresatów norm. Szczegółowo określając obowiązkowe sposoby działania i sankcje odstępstw od wzorców normy ograniczają tym samym swobodę działania adresatów i zwiększają władzę kierownictwa.

Tymczasem oddziaływanie rygorystycznych, sformalizowanych przepisów ma także kierunek odwrotny. Służyc one mogą również — i na ogół służą — adresatom norm jako specyficzny środek ochrony przed zwierzchnikami. Drobiazgowo przepisy ograniczają bez wątpienia swobodę działania adresatów norm, jednakże pełnią jednocześnie taką samą funkcję w odniesieniu do subiektywizmu zwierzchników i kontrolerów. Na przykład „pozwalają” im na stosowanie sankcji tylko do ściśle oznaczonych w tychże przepisach przypadków. M. Crozier i E. Friedberg opisując tę sytuację zauważają: „przepis staje się parawanem, za którym podwładni chronią się przed arbitralnymi decyzjami kierowników. Jeśli podwładni opanują sztukę manipulowania w ten sposób przepisami, pozbawiają tym samym kierownictwo części władzy w stosunku do siebie. Zwykle bowiem właściwe funkcjonowanie organizacji wymaga od podwładnych wkładu większego niż wynika to z obowiązujących przepisów, a kierownik [...] nie dysponuje formalnymi środkami wyegzekwowania tego dodatkowego wysiłku”³⁴.

Rekapitulując można więc powiedzieć, że jeżeli racjonalny prawodawca ustanawia ramową normę wyznaczającą zadania i nie formułuje sankcji, to znaczy, iż ma podstawę do oczekiwania, że adresat normy wie jakim zachowaniem może oznaczony w normie stan rzeczy osiągnąć, podjęcie tego zachowania przez adresata normy jest możliwe i zachowanie to powinno doprowadzić do powstania zakładanego stanu rzeczy³⁵.

³⁴ M. Crozier, E. Friedberg, *Człowiek i system*, s. 87.

³⁵ Z. Ziemiński, *Założenia faktyczne*, s. 133.

Co więcej, prawodawca zakłada, że istnieje prawidłowość związana z postawieniem adresata normy, mimo braku sankcji, w sytuacji przymusowej, ze względu na którą można oczekiwać, że adresat to zachowanie podejmie w danym układzie społecznym oraz że spowoduje ono zamierzone w normie skutki bez nadmiernych kosztów i efektów ubocznych.

Niemniej jednak rzeczywistość może być inna. Nakłanianie adresata normy do określonych zachowań niekiedy jest nieskuteczne. Skuteczność narzędzi socjotechnicznych prawodawcy zależy bowiem w szczególności od stopnia zbieżności standardowej skali preferencji, którą siłą rzeczy przyjmuje za punkt wyjścia swoich unormowań, a skalami wartości adresatów norm³⁶.

Generalnie jednak wyzwolenie działania zależy — z jednej strony — od oddziaływania wprost na motywacje związane z potrzebami ludzi, z drugiej — racjonalna, »spójna strategia prawodawcy wymaga zazwyczaj równoczesnego oddziaływania na układy świata zewnętrznego, na struktury i sytuacje, w których adresaci mają spełniać normę.

Oddziaływanie na adresatów norm bez sankcji związane jest m. in. z tym, że poziom ich pozytywnego zaangażowania zależy od poziomu korzyści za zachowania zgodne z normą, a ściślej mówiąc — od postrzeganych szans na ich uzyskanie³⁷. Na przykład za wykonanie normy przewidywane są nagrody, a za niewykonanie obowiązków grozi utrata spodziewanych korzyści albo też normowane zachowanie jest nagradzające samo w sobie. Motywacja jest tak zinternalizowana, że wykonywanie zadań jest działaniem, które ma istotną wartość dla adresata samo w sobie. Nie potrzeba tu żadnych dodatkowych pobudek. Jest wiele przyczyn, dla których pewne działania same przez się są nagradzające. Na przykład gratyfikujące samo w sobie może być działanie, które pozwala adresatowi normy uzewnętrznić własne talenty i zdolności albo działanie, które pozwala mu wyrazić wartości podstawowe i centralne. Silną przesłanką skuteczności normy może być także samo poczucie bezpieczeństwa, jakie daje jej przestrzeganie i stosowanie.

Oddziaływanie na układy zewnętrzne polega głównie na ukształtowaniu struktur (za pomocą działań faktycznych bądź czynności konwencjonalnych), w których ma „działać” adresat spełniający normę, tzn. na ukierunkowaniu i regulowaniu technicznych, technologicznych i materialnych warunków działania w sposób, w którym zachowanie niezgodne z normą ze względu na te warunki będzie bardziej dolegliwe i uciążliwe niż poddanie się normie. Cz. Znamierowska pisała: „Do spełniania swej woli można skłonić człowieka pośrednio, przez postawienie go w pew-

³⁶ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe*, s. 444.

³⁷ Korzyści rozumiem tutaj szeroko — uniknięcie większego zła jest także korzyścią.

nych warunkach fizycznych", nazywając ten sposób kształtowania sytuacji przymusowej „stanowieniem przez wytwory”³⁸.

Decyzja prawodawcy o ramowym unormowaniu wymaga dużej ostrożności i powinna być poprzedzona — jeżeli w ogóle dopuszcza się tę formę normowania — rozważeniem wielu okoliczności niosących zarówno szanse, jak i zagrażających skuteczności norm tego typu, a w dalszej perspektywie — prestiżowi prawa i praworządności.

W szczególności normy bez sankcji należy traktować jako wyjątek od zasady, że obowiązki prawne są zabezpieczone sankcją prawną³⁹. Ustanowienie obowiązków w takiej formie powinny poprzedzać wszechstronne badania, zwłaszcza nad okolicznościami działania i ustalenie, czy prawo w tej postaci jest środkiem wystarczającym do osiągnięcia celów z odpowiednio uporządkowanego systemu wartości. Unormowania tego typu mogą bowiem stwarzać przesłanki „prawnego usprawiedliwienia arbitralności dowolnych aktów indywidualnych”, gdyż często nie stwarzają warunków do regularnego i jednolitego postępowania organów państwowych⁴⁰.

Ten typ unormowania obowiązków organów państwa w zasadzie nie jest dopuszczalny wtedy, gdy ich działalność dotyczy (choćby tylko pośrednio) podstawowych praw i obowiązków obywatelskich. Normy omawianego typu mogą również przyczyniać się do obniżania prestiżu prawa ze względu na swoją niską skuteczność, jeżeli nie będą czerpać odpowiednich przesłanek motywacyjnych z innych źródeł (zamiast z zagrożenia sankcją).

Unormowanie tego typu nie jest — jak się zdaje — na ogół skuteczne, korzystne i ekonomiczne, jeżeli adresaci norm nie mają odpowiednio wysokich kwalifikacji umożliwiających samodzielne wykonanie powierzonych im zadań⁴¹. W przypadku niskich kwalifikacji adresatów norm zazwyczaj lepsze jest drobiazgowie unormowanie stosunku społecznego. Pozwala ono na szczegółowe skontrolowanie przebiegu działań oraz

³⁸ Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia*, s. 75. .

³⁹ W psychologii społecznej formułowana jest teza: „Wzmocnienie przekazywania roli przez możliwość użycia sankcji jest głównym czynnikiem, dzięki któremu udaje się osiągnąć posłuszeństwo względem wymagań organizacji formalnej [...]. Pojęcie prawomocności i jego zaakceptowanie przez członków organizacji sprawia, że w rzeczywistości sankcje te nie są stosowane zbyt często. Członkowie organizacji podporządkowują się, ponieważ źródła i treść rozkazów są prawomocne. Mimo to sankcje powinny być dostępne i widoczne, bez względu na to, czy są stosowane rzeczywiście, czy jedynie jako zagrożenie, czy wreszcie wcale nie stosowane” — D. Katz, R. L. Kahn, *Spółeczna psychologia*, s. 275.

⁴⁰ K. Opałek, *Spór o pojęcie praworządności*, PiP 1959, nr 10, s. 534. Por. też S. Zawadzki, *W sprawie pojęcia praworządności*, PiP 1037, nr 4-5, s. 912; S. Ehrlich, *Uwagi o praworządności socjalistycznej*, PiP 1957, nr 8-9, s. 250.

⁴¹ Niekiedy sami adresaci normy postulują jej uszczegółowienie. Jest to rodzaj asekuracji przed samodzielnością.

na prawne sformułowanie, a następnie stosowanie wyraźnie sprecyzowanych sankcji za odchylenia od sformalizowanych wzorów postępowania. Jeżeli potrzebna jest bezwzględna oszczędność środków rzeczowych a jednocześnie czas, w którym należy uzyskać wyniki na podstawie działania normy jest bardzo ograniczony, to normy bez sankcji zazwyczaj nie są najlepszą formą unormowania. Są także bardzo ryzykownym środkiem oddziaływania w sytuacji braku stabilności w stosunkach społecznych, których dotyczą (np. stres w systemie politycznym, kryzys gospodarczy itp.).

Wszystkie te okoliczności, przytoczone jako przykład, utrudniają stworzenie adresatom norm odpowiednich warunków do działania oraz mogą blokować uruchomienie „wewnętrznych” bodźców motywacyjnych, które powinny — obok nagród — stanowić główne przesłanki skuteczności ramowych unormowań.

Normy tego typu nie są również korzystne wtedy, gdy mają wyznaczać działania instytucji, których powodzenie zależy od wyraźnej unifikacji i koordynacji zachowań wszystkich adresatów norm oraz którym szkodę mogłaby przynieść swobodna inicjatywa adresatów norm⁴².

Na koniec zauważmy, że proces rozszerzania zakresu unormowań prawnych może prowadzić — z jednej strony — m. in. do wzrostu zasięgu i znaczenia norm bez sankcji, z drugiej strony — niejako wtórnie — może uruchamiać mechanizmy prowadzące do zmniejszania zasięgu ich występowania.

Ów podwójny efekt spowodowany bywa tym, że adresaci ramowych uregulowań mogą wykazywać skłonność do wykonywania norm możliwie na najniższym poziomie. Te minimalne wzory wykonania zadań, tworząc wspólny wzór postępowania dla większości adresatów norm, stają się tym samym niejako normami „maksymalnymi”⁴³. Prowadzi to do rozbieżności między spodziewaną a faktyczną skutecznością normy. Wówczas wkracza prawodawca „pogłębiając” unormowanie, uszczegóławiając dyspozycję i precyzując sankcje jej przekroczenia. Następuje tym samym ekspansja prawa wszerek i w głąb stosunków społecznych. Zmienność możliwych zachowań adresatów norm jest stopniowo ograniczana. Państwo rozszerza kontrolę nad zachowaniami. Ma to zapewnić wyższy standard wykonania zadań. Normy bez sankcji zanikają.

⁴² Sytuację tę można porównać do musztry w wojsku.

⁴³ Por. M. Crazier, *Biurokracja*, s. 1213.

PREMISES FOR PROVIDING NORMS WITHOUT SANCTION

S u m m a r y

The article focuses of the problem of *leges imperfectae*. The authoress presents some probable reasons for providing norms of that type in the context of knowledge of the theory of organization and sociotechnics, concentrating her attention on discussing norms delimiting tasks of state administration. They establish a duty to realize specific goals or to act in a given direction. Their importance is presently increasing, what is related to the expanding legal regulation in a sphere of administration and economy. A substantial amount of those norms is not sanctioned in legal provisions. In search of grounds to provide norms of that type, the authoress examines conditions of operation for a given norm, characteristic features of addressees, properties of regulation subject and other circumstances in which a law making decision is being made.