

UNIWERSYTET GDAŃSKI  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

mgr Patryk Karol Ciurak

**Zaniechanie prawodawcze  
w wykonaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych  
w prawie polskim.  
Perspektywa prawna i informatyczna**

Rozprawa doktorska  
napisana pod kierunkiem promotora  
**dr. hab. Grzegorza Wierczyńskiego, prof. UG**

Gdańsk 2025

# SPIS TREŚCI

<b>WYKAZ SKRÓTÓW .....</b>	<b>6</b>
<b>WSTĘP.....</b>	<b>8</b>
<b>1. ZJAWISKO ZANIECHANIA PRAWODAWCZEGO I JEGO WPŁYW NA PRAWO ROZUMIANE JAKO ZBIÓR REGUŁ .....</b>	<b>14</b>
1.1. Postrzeganie prawa jako zbioru reguł z perspektywy Konstytucji.....	15
1.2. Zasada kompleksowości ustawy .....	21
1.3. Zaniechanie prawodawcze i pominięcie prawodawcze.....	26
1.4. Podsumowanie .....	32
<b>2. WYNIKI BADAŃ EMPIRYCZNYCH NAD ZJAWISKIEM ZANIECHANIA PRAWODAWCZEGO W POLSKIM SYSTEMIE PRAWA.....</b>	<b>35</b>
2.1. Materiały i metody .....	35
2.1.1. Źródła danych .....	35
2.1.2. Zakres czasowy danych .....	36
2.1.3. Zakres przedmiotowy danych .....	37
2.1.4. Metody .....	40
2.1.5. Użyte oprogramowanie .....	43
2.2. Szczegółowe pytanie badawcze 1.: Czy występują istotne statystycznie różnice w liczbie ustaw i rozporządzeń, które weszły w życie w poszczególnych latach w okresie 1998 – 2020? 43	
2.2.1. Dyskusja.....	57
2.3. Szczegółowe pytanie badawcze 2.: Ile wynosi czas zwłoki w wydaniu rozporządzeń na podstawie upoważnień obligatoryjnych? .....	58
2.3.1. Dyskusja.....	63

2.4. Szczegółowe pytanie badawcze 3.: Jak szybko od wejścia w życie upoważnienia ustawowego wchodzi w życie rozporządzenie wydane na jego podstawie porównując poszczególne lata? Czy zauważalna jest istotna zmienność w długości w/w okresu porównując poszczególne lata?.....	66
2.4.1. Przypadki szczególne.....	75
2.4.1.1. Przypadki, gdy rozporządzenie uzyskało moc obowiązującą wcześniej niż przepis upoważniający.....	75
2.4.1.2. Przypadki najdłuższego czasu potrzebnego na wykonanie upoważnienia.....	82
2.4.2. Dyskusja.....	86
2.5. Szczegółowe pytanie badawcze 4.: Jak szybko od utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenia zaczynają obowiązywać nowe rozporządzenia wydane na podstawie tego samego upoważnienia obligatoryjnego, porównując poszczególne lata? Czy w badanym przedziale czasu zauważalna jest istotna zmienność w długości w/w okresu? .....	91
2.5.1. Przypadki szczególne.....	99
2.5.2. Dyskusja.....	103
2.6. Szczegółowe pytanie badawcze 5.: Czy istnieje korelacja między długością <i>vacatio legis</i> przepisu upoważniającego a liczbą dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia?.....	105
2.6.1. Przypadki szczególne.....	110
2.6.2. Dyskusja.....	112
2.7. Podsumowanie .....	113
<b>3. PRZEPIS UPOWAŻNIAJĄCY W ŚWIETLE POGLĄDÓW POLSKIEGO ORZECZNICTWA I DOKTRYNY PRAWA – ANALIZA KRYTYCZNA.....</b>	<b>118</b>
3.1. Pojęcie upoważnienia.....	118
3.2. Cel zamieszczania upoważnień.....	123
3.3. Wykonanie upoważnienia .....	124
3.4. Ogólne zasady redakcji przepisów upoważniających.....	127

3.5. Zakres spraw przekazywanych do uregulowania. Szczegółowość przedmiotowa upoważnienia.....	132
3.6. Wskazanie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Szczegółowość podmiotowa upoważnienia.....	139
3.7. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Szczegółowość treściowa upoważnienia ....	144
3.8. Obligatoryjność i fakultatywność upoważnienia .....	156
3.9. Warunkowość upoważnienia.....	159
3.10. Cykliczność realizacji upoważnienia .....	160
3.11. Reguła walidacyjna .....	161
3.12. Podsumowanie .....	167
<b>4. AUTOMATYCZNE WYKRYWANIE I KLASYFIKOWANIE PRZEPISÓW UPOWAŻNIAJĄCYCH ORAZ ICH REPREZENTACJA ZA POMOCĄ KODU ŹRÓDŁOWEGO – PRAKTYKA I TEORIA .....</b>	<b>170</b>
4.1. Proces automatycznego rozpoznawania i klasyfikacji przepisów upoważniających..	171
4.2. Spełnienie przez program sformułowanych wymagań .....	177
4.3. Zidentyfikowane błędy i szkodliwe praktyki legislacyjne w formułowaniu przepisów upoważniających .....	178
4.3.1. Rozczłonkowanie przedmiotu upoważnienia .....	179
4.3.2. Nadawanie częściom przepisu upoważniającego cech odbiegających od charakteru całego przepisu .....	183
4.3.3. Użycie charakterystycznych fraz w różnym kontekście .....	185
4.3.4. Zamiana kolejności części przepisu upoważniającego .....	186
4.3.5. Zamieszczanie wspólnych wytycznych dla kilku przepisów upoważniających..	187
4.3.6. Błędne odesłania w przepisach upoważniających .....	189
4.4. Decyzja, tekst, kod: ewolucja formy przepisu upoważniającego.....	189

4.4.1.	Norma upoważniająca jako wyraz decyzji prawodawcy .....	190
4.4.2.	Decyzja prawodawcza w świetle zasad legisprudencki.....	192
4.4.3.	Komunikat o decyzji prawodawczej w postaci kodu źródłowego.....	197
4.4.4.	Prawo w formie kodu źródłowego jako konsekwencja rozwoju społeczeństwa .	206
4.4.5.	Kod źródłowy jest efektem interpretacji prawa .....	208
4.4.6.	Perspektywy wykorzystania przepisów i norm upoważniających w formie kodu źródłowego .....	216
4.4.7.	Korzyści z zastosowania legalizmu komputacyjnego w stosunku do przepisów upoważniających .....	223
4.4.8.	Przepis upoważniający w formie kodu źródłowego w świetle afordancji digisprudencki .....	230
4.4.8.1.	Zaskarżalność .....	231
4.4.8.2.	Konfigurowalność .....	233
4.4.8.3.	Transparentność .....	236
4.4.8.4.	Opóźnienie .....	238
4.4.8.5.	Nadzór .....	240
4.4.9.	Prawne podstawy funkcjonowania prawa w postaci kodu źródłowego.....	242
4.5.	Podsumowanie .....	244
	<b>WNIOSKI .....</b>	<b>248</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>254</b>

## Wykaz skrótów

### Akty prawne

<b>Konstytucja</b>	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
<b>k.c.</b>	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).
<b>u.o.a.n.</b>	ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
<b>u.d.m.</b>	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1335).
<b>u.d.p.</b>	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889).
<b>u.p.e.</b>	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm.).
<b>u.p.r.d.</b>	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.).
<b>u.p.w.</b>	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960).
<b>z.t.p.</b>	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

### Publikatory

<b>Dz. U.</b>	Dziennik Ustaw
<b>M.P.</b>	Monitor Polski
<b>Dz. U. UE. L.</b>	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Seria L
<b>OSNC</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
<b>OSNC-ZD</b>	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór dodatkowy
<b>OTK</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
<b>OTK-B</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B
<b>OTK ZU</b>	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy

## **Inne**

<b>API</b>	interfejs programowania aplikacji (ang. <i>application programming interface</i> )
<b>JSON</b>	JavaScript Object Notation
<b>PDF</b>	Portable Document Format
<b>PPIoP</b>	Publiczny Portal Informacji o Prawie
<b>RCL</b>	Rządowe Centrum Legislacji
<b>XML</b>	rozszerzalny język znaczników (ang. <i>Extensible Markup Language</i> )

## Wstęp

W dniu 1 stycznia 2006 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów<sup>1</sup>. Pośród zamieszczonych w niej przepisów upoważniających znajduje się art. 4 ust. 4, który nakłada na ministra właściwego do spraw zdrowia obowiązek wydania rozporządzenia określającego standardy stosowania psychoterapii przez psychologów wobec osób z chorobami i problemami zdrowotnymi określonymi w obowiązującej Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych ogłaszanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). W chwili, gdy powstania tego tekstu rozporządzenie nadal nie zostało wydane. Jednocześnie trwają prace legislacyjne nad ustawą mającą zastąpić dotychczasową regulację<sup>2</sup>.

Wcześniej, 1 października 2004 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>3</sup>. W art. 49 ust. 9 ustawodawca nałożył na Radę Ministrów obowiązek określenia w drodze rozporządzenia szeregu szczegółowych zagadnień związanych z kartą ubezpieczenia zdrowotnego. Rozporządzenie nie zostało wydane, mimo że od dnia wejścia w życie przepis upoważniający został znowelizowany z dniem 29 września 2007 r. przez art. 1 pkt 28 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. Sprawa opóźnienia w wydaniu tego aktu wykonawczego była przedmiotem interpelacji poselskiej posła Roberta Biedronia (Biedroń, 2014), na którą odpowiedzi udzielił Prezes Rządowego Centrum Legislacji Maciej Berek. Jako powody zaistnienia opóźnień w wydawaniu rozporządzeń wskazał dużą aktywność prawodawcy krajowego i unijnego, skomplikowanie materii ustawowej, wielość podmiotów biorących udział w procesie legislacyjnym (w różnych formach), czy wreszcie uregulowanie materii będącej przedmiotem rozporządzenia w innych aktach normatywnych, także unijnych. Jednocześnie nie wskazano konkretnego powodu opóźnienia w omawianej sprawie. Prezes Berek zwrócił uwagę, że „(...) co pewien czas dokonywany jest przegląd niezrealizowanych upoważnień ustawowych, w wyniku którego Rządowe Centrum Legislacji opracowuje stosowny projekt ustawy uchylającej zbędne upoważnienia ustawowe.” (Berek, 2014). W chwili powstawania tego tekstu w bazie Publiczny Portal Informacji o Prawie (dalej jako PPIoP), w której w module Upoważnienia publikowane są informacje o istniejących

---

<sup>1</sup> t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1026

<sup>2</sup> Mowa o poselskim projekcie ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym (druk nr X.1345).

<sup>3</sup> t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 146 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 166, poz. 1172

upoważnieniach ustawowych, przepisy upoważniające art. 49 ust. 9 pkt 1 – 4 oznaczone są jako upoważnienie otwarte – do uchylecia/zmiany, jednak oznaczenie to nie ma żadnej mocy prawnej, a same przepisy należy uznać za w dalszym ciągu obowiązujące.

Z dniem 30 marca 2001 r. został znowelizowany art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>; zmianę wprowadzono przez art. 25 pkt 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>6</sup>. W rezultacie minister właściwy do spraw zagranicznych został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Ustawa z 2001 r. została zastąpiona 1 listopada 2015 r. przez ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. - Prawo konsularne<sup>7</sup>, w której postępowaniu przed konsulem poświęcono cały Dział III. Wspomniane upoważnienie w ustawie z 2001 r. pozostało niewykonane przez cały czas jej obowiązywania, mimo że opóźnienie w wydaniu rozporządzenia było przedmiotem pisma Rzecznika Praw Obywatelskich Janusza Kochanowskiego do Ministra Spraw Zagranicznych w 2008 r. (Kochanowski, 2008).

Nie zawsze opóźnienie w wydaniu rozporządzenia jest tak znaczące jak w opisywanych wyżej przykładach. Pomimo tego może rodzić istotne obawy i nerwowe reakcje ze strony podmiotów najbardziej zainteresowanych nowymi regulacjami. Tak było w przypadku ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>8</sup>, która weszła w życie 12 marca 2022 r., z mocą od 24 lutego 2022 r. Pierwotnie w ustawie funkcjonował art. 13, który w ust. 3 i 5 zawierał upoważnienia dla (odpowiednio) Rady Ministrów i ministra właściwego dla spraw administracji do uregulowania w drodze rozporządzeń istotnych kwestii związanych z przyznawaniem świadczeń pieniężnych podmiotom, w szczególności osobom fizycznym prowadzącym gospodarstwa domowe, które zapewniły zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Obydwa upoważnienia zostały wykonane dosyć sprawnie w porównaniu do przykładów przytoczonych wyżej; rozporządzenia wydane na ich podstawie zaczęły obowiązywać już 16 marca 2022 r.<sup>9</sup> Nie zmienia to faktu, że

---

<sup>5</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 389 z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1268

<sup>7</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1329

<sup>8</sup> t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 337 z późn. zm.

<sup>9</sup> Mowa o rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (Dz. U. poz. 605 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 marca 2022 r. w sprawie wzoru wniosku

zarówno osoby reprezentujące stronę samorządową, której zlecono dystrybucję świadczeń, jak i podmioty zainteresowane otrzymaniem wsparcia ze strony administracji publicznej, krytycznie wypowiadały się o zwłoce w wydawaniu aktów wykonawczych, co dokumentują relacje medialne (Gałczyńska, 2022).

Opisane wyżej przypadki zaniechania prawodawczego w wykonaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych stanowią jedynie niewielki wycinek zjawiska, które stale jest obecne w polskim systemie prawa i prześladowuje praktykę legislacyjną. Sporadycznie wywołuje reakcje osób piastujących funkcje publiczne (czego przykładami są wspomniane interpelacja poselska oraz pismo RPO) bądź budzi zainteresowanie mediów. Nauka prawa próbowała kilkakrotnie zdiagnozować przyczyny powstawania opóźnień w wydawaniu rozporządzeń. Część spostrzeżeń zawarto w ogólnych pracach poświęconych technice legislacyjnej (Wierczyński, 2016; Wronkowska i Zieliński, 2012), inne były efektem refleksji nad budową i funkcjonowaniem przepisu upoważniającego (Brzozowski, 2013, 2014; Giderewicz, 2013; Goławski, 2012; Proksa, 2002; Rada Legislacyjna, 2002, 2012, 2013; Skwara, 2010; Wierczyński, 2011; Wronkowska, 2002a, 2002b, 2005, 2006; Żabicka-Kłopotek, 2006; Zajęcki, 2003; Zwierzykowski, 2006). Badania te skupiały się przede wszystkim na jakościowym ujęciu problemu (wyjątek stanowi praca M. Zajęckiego) i tego typu rozwiązania były też proponowane. Nie sposób umniejszać dorobku nauki prawa, gdyż wiele zaprezentowanych spostrzeżeń było trafnych i wpłynęło pozytywnie na rozumienie istoty przepisu upoważniającego, rozporządzenia jako aktu wykonawczego i znaczenia tychże dla sprawnego funkcjonowania regulacji ustawowych. Prezentowane poglądy oparte były jednak w głównej mierze na subiektywnych doświadczeniach autorów i wypływały z praktyki legislacyjnej. Brak w nich było szerszego ujęcia tematu i osadzenia go w kontekście funkcjonowania systemu prawa. Można również powątpiewać, czy proponowane rozwiązania wpłynęły na zmianę praktyki legislacyjnej, podobnie jak wprowadzenie prowizorycznego rozwiązania w art. 417<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>10</sup>, które pozwala domagać się naprawienia szkody za niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

Badania, których wyniki prezentuję w poniższej pracy miały dwa, powiązane ze sobą cele główne. Pierwszym jest opisanie zjawiska zaniechania prawodawczego w wykonaniu

---

o świadczenie pieniężne za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przybywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z działaniami wojennymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2447 z późn. zm.).

<sup>10</sup> t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, dalej jako k.c.

obligatoryjnych upoważnień ustawowych w ujęciu ilościowym i empirycznym, odmiennie niż do tej pory miało to miejsce w nauce prawa. Drugi cel główny stanowi opracowanie programu komputerowego, który będzie służył do automatycznego wykrywania i klasyfikowania przepisów upoważniających i dostarczania informacji na temat ewentualnych zaniechań prawodawczych. Podejście takie nie było jeszcze prezentowane w temacie zaniechania prawodawczego; jak wspomniano wyżej dotychczasowe próby koncentrowały się na sugerowaniu zmian w praktyce tworzenia prawa oraz reorganizacji procesu legislacyjnego. Z celami głównymi powiązane są dwa cele poboczne, których osiągnięcie pozwoli skuteczniej wykorzystać w przyszłości rezultaty przeprowadzonych badań. Jako pierwszy cel poboczny przyjęto ocenę zjawiska zaniechania prawodawczego z perspektywy konstytucyjnych zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji i dostatecznej określoności prawa a także zasady kompleksowości ustawy. W ten sposób zostanie stworzony kontekst, w którym należy osadzić wyniki przeprowadzonych badań ilościowych. Drugi cel poboczny stanowi opracowanie takiej formy przepisu upoważniającego, która z jednej strony będzie nadawała się do swobodnego przetwarzania w systemach informatycznych, a z drugiej zachowa swoje normatywne właściwości. Realizacja postawionych wyżej celów głównych i pobocznych posłuży do sformułowania wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda* w zakresie procesu wydawania rozporządzeń i narzędzi wykorzystywanych w jego trakcie.

Aby osiągnąć omówione cele i nadać ramy planowanym pracom, sformułowano następujące pytania badawcze:

1. W jaki sposób, w świetle konstytucyjnych zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji i dostatecznej określoności prawa a także zasady kompleksowości ustawy, należy interpretować zjawisko zaniechania prawodawczego w wykonywaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych w polskim systemie prawa?
2. Z jakim nasileniem zjawisko zaniechania prawodawczego w wykonywaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych występowało w polskim systemie prawa w latach 1998 – 2020? Pytanie to zostało doprecyzowane przez pięć szczegółowych pytań badawczych sformułowanych w rozdziale drugim pracy.
3. W jaki sposób przy użyciu technologii informatycznych możliwe jest wykrywanie i klasyfikowanie przepisów upoważniających w ustawach w polskim systemie prawa?
4. Jaką formę (sposób reprezentacji) może przyjąć przepis upoważniający zamieszczony pierwotnie w ustawie w polskim systemie prawa, aby mógł być przetwarzany w systemach informatycznych oraz jednocześnie posiadał normatywny charakter?

Aby uzyskać odpowiedzi na postawione pytania badawcze, w pracy posłużono się metodami dogmatyczno-prawną i statystyczną. Integralną częścią pracy jest program komputerowy będący eksperymentem na styku prawa i informatyki i propozycją działającego rozwiązania (ang. *proof-of-concept*) części zidentyfikowanych problemów. W efekcie praca, pomimo swojego mocnego zakorzenienia w nauce prawa, ma charakter empiryczny i interdyscyplinarny.

Pracę podzielono na cztery, powiązane ze sobą rozdziały, które odpowiadają sformułowanym wyżej pytaniom badawczym. W rozdziale pierwszym zjawisko zaniechania prawodawczego w wykonywaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych osadzono w kontekście zasad wymienionych w pytaniu badawczym 1. Na podstawie danych pochodzących z baz danych z informacją prawną (publicznej oraz komercyjnej) w rozdziale drugim opisano występowanie zaniechań prawodawczych w wykonaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych prawie polskim. Zbadano dwa aspekty wspomnianego zjawiska: zaniechanie prawodawcze pierwotne – gdy organ jest zobowiązany do wypełnienia po raz pierwszy upoważnienia ustawowego – oraz zaniechanie prawodawcze wtórne – gdy organ musi wydać nowy akt wykonawczy w miejsce poprzedniego, który utracił moc obowiązującą. W rozdziale trzecim dokonano krytycznej analizy orzecznictwa i dorobku nauki prawa w zakresie budowy i funkcjonowania normy i przepisu upoważniającego. Na tej podstawie sformułowano wymagania, które powinien spełniać program komputerowy rozpoznający i klasyfikujący przepisy upoważniające w tekście ustawy. Korelatem owych wymagań są właściwości, które musi prezentować przepis upoważniający w formie kodu źródłowego, a więc nadającej się do dalszego przetwarzania przez systemy informatyczne. Omówienie działania programu oraz przepisu w formie kodu źródłowego zamieszczono w rozdziale czwartym pracy. W tym samym rozdziale zawarto również rozważania na temat możliwości funkcjonowania w systemie prawa przepisów upoważniające w formie kodu źródłowego. Motywem przewodnim rozważań jest oderwanie decyzji prawodawczej o stworzeniu przepisu upoważniającego od formy, w jakiej jest komunikowana, a więc tekstu w języku naturalnym (prawnym). Dopuszczalność wyrażenia decyzji prawodawczej w formie kodu źródłowego omówiono z punktu widzenia par przeciwstawnych sobie poglądów: silnego legalizmu i legalizmu komputacyjnego z jednej strony oraz legisprudencji i digisprudencji z drugiej. W zakończeniu pracy zebrano i zagregowano wnioski płynące z przeprowadzonych badań oraz przedstawiono listę postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Daty stanu prawnego dla poszczególnych zbiorów danych zostały wskazane we fragmentach pracy, gdzie zaprezentowano wyniki przeprowadzonych analiz danych. Natomiast datą sformułowania wniosków zamieszczonych w poniższej pracy jest wrzesień 2025 r.

## 1. Zjawisko zaniechania prawodawczego i jego wpływ na prawo rozumiane jako zbiór reguł

Wśród prawników popularnością cieszy się metafora traktująca prawo jako sztukę. *Ius est ars boni et aequi* – tą definicją Celsus określał prawo tak trafnie, że przytoczona została w późniejszych wiekach przez Ulpiana, a następnie znalazła swoje miejsce w Digestach Justyniańskich (Kret et al., 2021). Do dziś jest jedną z pierwszych lekcji odbieranych przez studentów prawa po przekroczeniu progu uczelni. Metafora prawa jako sztuki ma wpływać na postawy ludzkie, manifestowaną wolę, postępowanie oraz wychowywać w duchu dobra i słuszności. Stosowanie prawa ma być świadectwem artyzmu prawnika, który posługuje się rozumem, logiką i retoryką, by obronić swój punkt widzenia i udowodnić zgodność przyjętego postępowania z obowiązującym prawem. Równocześnie jest to sztuka mocno powiązana z rzeczywistością; rezonują w niej zmiany zachodzące w społecznościach, w świecie i coraz częściej – w technologii.

Równolegle funkcjonuje postrzeganie prawa jako zbioru reguł postępowania, norm regulujących interakcje między jednostkami zachodzące w wielu aspektach i poziomach funkcjonowania społeczeństwa. Perspektywa ta wydaje się dużo mniej atrakcyjna, mniej wzniosła, wręcz przyziemna. Wskazując na nią można narazić się na zarzut spłykania idei prawa, sprowadzanie go do postaci sylogizmu czy wręcz prostego równania. Tymczasem na prawo jako na system, który jest jasny, spójny ludzki i prosty zwracał uwagę m. in. J. Bentham (Wintgens, 2016: 232). Ujęcie prawa jako systemu było podstawą przekształcenia nauki prawa i zbliżenia jej do nauk przyrodniczych, czego przykładem może być *Begriffsjurisprudenz* i rozwijający ją G. Puchta (Wintgens, 2016: 179–180). Wreszcie, przesuwając się nieco w kierunku ekstremum, można wskazać na wyidealizowany wizerunek prawa jako „czystego” systemu norm, który porządkuje i wciela w życie efekty działań „brudnej” polityki. W ten sposób o prawie mówi silny legalizm (Diver, 2021: 73). Swoistą „środkową drogę” między obrazami: prawa jako sztuki oraz prawa jako systemu trafnie formułuje S. Wronkowska: „Prawo jest wyrazem potrzeby, a niektórzy utrzymują, że konieczności uporządkowania życia społecznego i poddania go pewnym regułom tak, by umożliwić istnienie i należyte funkcjonowanie poszczególnym ludziom i społecznościom, które oni tworzą, by uczynić ich życie w kontaktach z innymi, mającymi rozmaite aspiracje i kierującymi się różnymi interesami, bezpiecznym i przewidywalnym, wprowadzając doń element ładu.” (Wronkowska, 2002a: 10).

W poniższym rozdziale omówione zostaną ramy teoretyczne uzasadniające postrzeganie prawa jako zbioru reguł. Należy zdecydowanie podkreślić, że nie jest to jedyny możliwy punkt widzenia, nie jest też wyłącznie słuszny. Stanowi jednak najlepszy kontekst dla przedstawionych w dalszej części pracy wniosków z przeprowadzonych badań. Ich rezultaty powinny być traktowane jako wsparcie dla racjonalnego ustawodawcy w budowaniu systemu prawa jako maksymalnie spójnego i kompletnego zbioru reguł postępowania.

### **1.1. Postrzeganie prawa jako zbioru reguł z perspektywy Konstytucji**

Koncepcja prawa jako zbioru reguł znajduje swoje wyraźne odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>11</sup> i konstytucyjnych zasadach prawa wprowadzonych z jej treści. Na potrzeby poniższej pracy przez konstytucyjną zasadę prawa należy rozumieć „(...) wypowiedź dyrektywalną, będącą normą prawną zawartą w konstytucji (wypowiedzianą w niej wprost lub w sposób uznany przez doktrynę za z niej wywiedzioną), której przypisuje się szczególnie doniosłe znaczenie w stosunku do pozostałych norm konstytucyjnych. To szczególnie doniosłe znaczenie przejawia się tym, że (...) wyznaczają one kierunek wykładni wszystkich norm danego systemu prawnego.” (Zalasiński, 2008: 26). Konstytucyjna zasada państwa prawa (Zalasiński, 2008: 25; Zubik i Sokolewicz, 2016) zapisana w art. 2, zwana również „zasadą zasad” (Zubik i Sokolewicz, 2016), zawiera w sobie szereg reguł tworzenia jasnych, precyzyjnych i sprawiedliwych wytycznych w zakresie funkcjonowania społeczeństwa. Wśród nich wyróżniające miejsce zajmują zasady: zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji, dostatecznej określoności, ochrony praw nabytych, praworządności czy wreszcie zakaz retroakcji (Banaszak, 2012; Tuleja, 2016; Zubik i Sokolewicz, 2016). Ze względu na tematykę poniższej pracy, trzy pierwsze z wymienionych zasad mają w ocenie autora szczególne znaczenie.

Konstytucyjna zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana również zasadą lojalności państwa względem obywateli (Tuleja, 2016), uważana jest za fundament państwa prawa. Wywiedziona została przez Trybunał Konstytucyjny bezpośrednio z zasady państwa prawnego (Zubik i Sokolewicz, 2016) i jest powiązana z nią instrumentalnie (Zalasiński, 2008: 36). Opiera się z jednej strony na konieczności ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochronie interesów w toku, a z drugiej (ważniejszej z punktu widzenia tej pracy) zakazuje ustawodawcy tworzenia konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne lub

---

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja.

pozorne, i jako takie nie oferują realnej ochrony interesów majątkowych powiązanych z treścią ustanowionego prawa podmiotowego (Tuleja, 2016). W innym ujęciu zasada zaufania zakazuje stwarzania możliwości i zachęty dla organów państwowych do nadużywania władzy względem obywateli (Zubik i Sokolewicz, 2016). Niedopuszczalne jest również podważanie przekonania jednostki o pewności prawa, a także poczucia bezpieczeństwa prawnego i możliwości samostanowienia o sobie (wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00<sup>12</sup>). Dotyczy to także uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa, a jednostka nie może być zaskakiwana przez działania prawodawcy (Banaszak, 2012). Nie należy jednak zakładać, że zasada zaufania wyłącza możliwość wprowadzania zmian w prawie czy jego interpretacji; niekiedy nowelizacja prawa czy przełamanie istniejących linii orzecznictwa są wręcz niezbędne, aby zaufanie jednostki podtrzymać. Zasadzie zaufania nie można również przypisać waloru bezwzględności, a odstępstwa od niej mogą być podyktowane naturalną, obiektywną zmiennością rzeczywistości, w której przyszło jednostce funkcjonować (Zubik i Sokolewicz, 2016).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa tworzy punkt wyjścia dla ustalenia, jak ma być tworzone i jak ma funkcjonować prawo rozumiane jako zbiór reguł. Można przyjąć, że ma ona dwie funkcje: prewencyjną oraz dyrektywalną (Zalasiński, 2008: 12). Wypełniając pierwszą z nich zasada zaufania ma zapobiegać powstawaniu luk w prawie wynikających np. z zaniechań legislacyjnych uniemożliwiających zrekonstruowanie normy prawnej jak również chronić przed stanowieniem norm obarczonych błędami. Funkcja dyrektywalna pozwala na ustalenie, w jaki sposób normy powinny być projektowane i wprowadzane w życie, aby przystawały do standardów demokratycznego państwa prawa. Realizacji obu tych funkcji służą konstytucyjne zasady prawa wywiedzione z zasady zaufania, w szczególności prawidłowej legislacji oraz określoności prawa (Zalasiński, 2008: 8).

Konstytucyjna zasada prawidłowej legislacji, nazywana czasem zasadą rzetelnej legislacji, poprawnej legislacji czy wreszcie przyzwoitej legislacji (Zalasiński, 2008: 41–43), była przedmiotem intensywnych badań doktryny prawa w Polsce jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Również Trybunał Konstytucyjny poświęcał jej sporo uwagi już od momentu swojego powstania, co przełożyło się na istotny wzrost znaczenia zasady pod koniec XX w. (Zalasiński, 2008: 26–35, 41–50). W rezultacie sformułowano szereg definicji, które z lepszym lub gorszym skutkiem próbowały określić, czym są reguły tworzenia aktów

---

<sup>12</sup> OTK 2000, nr 5, poz. 138.

normatywnych. Spośród nich wyróżnia się pogląd T. Zalasieńskiego, który precyzyjnie i zwięźle określa prawidłową legislację jako „(...) tworzenie prawa, pod względem proceduralnym i materialnym, w zgodzie z koncepcją państwa prawnego oraz zasadami zaufania obywateli do państwa i pewności prawa.” (Zalasieński, 2008: 44). Rozumienie zasady prawidłowej legislacji nabiera dodatkowej głębi po uwzględnieniu podziału zaproponowanego przez S. Wronkowską. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazać można bowiem szerokie i wąskie rozumienie konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji. W szerokiej perspektywie zasada ta obejmuje „(...) wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych”, natomiast jej wąskie ujęcie „(...) określa (...) tylko takie spośród tych wskazań, których naruszenie powoduje, że akty normatywne obciążone są wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny” (Wronkowska, 2006). Jedną z funkcji zasady jest równowaga swobody prawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa. Następuje to przez konieczność poszanowania aspektów proceduralnych zasady demokratycznego państwa prawa (Zalasieński, 2008: 47–48). Błędem jest jednak założenie, że mamy do czynienia z konstruktem jednolitym pod względem treści; omawianej zasadzie bliżej do zbioru wskazań, jak prawodawca w państwie prawa powinien stanowić lub zmieniać prawo. Dlatego też T. Zalasieński wyodrębnia dwie grupy dyrektyw. Pierwsza z nich to dyrektywy główne, niezmiennie łączone z pojęciem prawidłowej legislacji przez Trybunał Konstytucyjny i doktrynę (zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych, zasada odpowiedniej *vacatio legis* oraz zasada określoności przepisów prawa). Druga to dyrektywy szczegółowe, związane z dyrektywami głównymi instrumentalnie (zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada nakazująca stosowanie przepisów przejściowych oraz zakaz zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego) (Zalasieński, 2008: 49, 52–53). M. Zubik i W. Sokolewicz wywodzą zasadę prawidłowej legislacji (a z niej następnie zasadę określoności prawa) bezpośrednio z klauzuli demokratycznego państwa prawa uwzględniającego zasady sprawiedliwości społecznej, podczas gdy nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* wiązany jest z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (Zubik i Sokolewicz, 2016). Podobnie przyporządkowuje wywiedzione zasady P. Tuleja (Tuleja, 2016), podczas gdy B. Banaszak zestawia obok siebie m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa oraz regułę przyzwoitej legislacji, w zakresie której znajdują się zasady: niedziałania prawa wstecz, ochrony praw słusznie nabytych oraz określoności przepisów prawa, a także zasada odpowiedniej *vacatio legis* (Banaszak, 2012).

Zasada prawidłowej legislacji ujęta w sposób przedstawiony powyżej odnosi się wprost do rozumienia prawa jako systemu reguł. Wszystkie wchodzące w jej skład dyrektywy mają na celu stworzenie i utrzymanie spójnego, skutecznego i stabilnego systemu prawa (Wronkowska, 2002a: 11–13). Co jednak znaczące, dyrektywy te odnoszą się do aktów normatywnych projektowanych lub już funkcjonujących w systemie prawa, a pomijają sytuację, gdy norma prawna jest niekompletna na skutek zaniechania prawodawczego związanego np. z niezrealizowaniem kompetencji do wydania aktu wykonawczego. Nie powinno być to zaskoczeniem; większość interpretacji prowadzona była w związku ze stwierdzeniem konstytucyjności (lub jej braku) istniejących aktów normatywnych. Tymczasem zagadnienie zaniechania prawodawczego jest istotne nie tylko z teoretycznego, ale i praktycznego punktu widzenia. Prawo jako zespół reguł postępowania powinno być nie tylko spójne, skuteczne i stabilne, ale również kompletne. Trudno wyobrazić sobie efektywne i sprawiedliwe wykorzystanie systemu norm postępowania pełnego luk uniemożliwiających sprawne działanie jednostek w praktyce.

Wskazówki jak ocenić zaniechanie prawodawcze można wyprowadzić z jednej z głównych dyrektyw zasady prawidłowej legislacji – zasady określoności prawa. Zawiera ona „(...) ogólny nakaz formułowania aktów normatywnych w sposób poprawny, precyzyjny i jasny(...)” (Zalasiński, 2008: 192). Początkowo znajdowała zastosowanie jedynie do prawa karnego i daninowego. Z biegiem czasu zaczęto postrzegać przez jej pryzmat również pozostałe gałęzie prawa. Zasada ewoluowała pod względem treści, stając się samodzielną podstawą oceny konstytucyjności aktów normatywnych. W wyniku działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego oraz dorobku doktryny prawa doprecyzowaniu uległo również rozumienie niedookreślonych terminów poprawności, precyzji i jasności prawa (Zalasiński, 2008: 181–203). Jej zastosowanie ograniczone było jednak do projektowanych lub istniejących już aktów normatywnych. Pewne odniesienia do zaniechania legislacyjnego można znaleźć w wyroku TK z 21.03.2001 r., sygn. K 24/00<sup>13</sup>, w którym stwierdzono, że „wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.” Jeżeli zatem nie zostały określone elementy normy prawnej, co skutkuje nieoczywistością regulacji i uniemożliwia

---

<sup>13</sup> OTK 2001, nr 3, poz. 51.

wyegzekwowanie przyznanego prawa bądź spełnienie nałożonego obowiązku, nie może zostać osiągnięty cel, który przyświecał prawodawcy. Prowadzi to wprost do uznania, że została naruszona zasada określoności, na co wskazano w wyroku TK z 7.01.2004 r., sygn. K 14/03<sup>14</sup>. W takiej sytuacji regulacja niekompletna staje się regulacją pozorną i narusza zakaz stanowienia „(...) przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistniania.” (wyrok TK z 8.01.2013 r., sygn. K 18/10<sup>15</sup>). *A minori ad maius* dotyczyć to będzie także regulacji, która w ogóle nie ujrzała światła dziennego (zaniechano jej wydania). Nie ulega wątpliwości, że opisany stan jest sprzeczny z zasadą prawidłowej legislacji i uderza w zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a więc w zasadę będącą fundamentem powyższych rozważań. Zbliżony pogląd Trybunał Konstytucyjny wyraził również w orzeczeniu z 2 marca 1993 r., sygn. K 9/92<sup>16</sup> oraz wyroku z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10<sup>17</sup>.

Należy ponownie podkreślić, że istnieje obowiązek stanowienia norm, które są wykonalne, zapewniają realną ochronę interesów jednostki, umożliwiają działania, a jeżeli nakładają obowiązki – to są na tyle jasno sprecyzowane, że można je wypełnić. Ochrona bezpieczeństwa prawnego jednostki wymaga, by prawodawca nie przygotowywał „pułapek legislacyjnych”, co wprost wyraził Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00<sup>18</sup> stwierdzono, że „(...) zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania”. Zatem działania prawodawcy muszą być, na ile tylko to możliwe, przewidywalne dla adresatów norm. Stanowione prawo musi być jasne, precyzyjne i odpowiedniej jakości; niedopuszczalne jest, by było obarczone błędami logicznymi, a tym bardziej językowymi. Zakazane jest również tworzenie uprawnień pozornych, które wprost prowadzą do bezprzedmiotowości prawa (Tuleja, 2016). Zdaniem M. Zubika i W. Sokolewicza

---

<sup>14</sup> OTK-A 2004, nr 1, poz. 1

<sup>15</sup> OTK-A 2013, nr 1, poz. 2.

<sup>16</sup> OTK w 1993 r., poz. 6

<sup>17</sup> OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 2

<sup>18</sup> OTK 2001, nr 2, poz. 29

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowano wręcz test określoności prawa, „(...) który wymaga odpowiedzi na trzy problemy dotyczące: po pierwsze – precyzyjności regulacji prawnej (konkretność regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść pozwalała na wyegzekwowanie); po drugie – jasności przepisu (zrozumiałość dla adresatów) oraz po trzecie – legislacyjnej poprawności (spełnienie wymogów co do technicznej strony legislacyjnej) (wyrok z 6 października 2015, SK 54/13, niepubl., pkt 4.2 z odwołaniem się do orzeczenia Kp 3/09)” (Zubik i Sokolewicz, 2016).

Granice podziału między omówionymi konstytucyjnymi zasadami prawa nie są ostre, a doktryna (za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) różnie definiuje ich zakres (Banaszak, 2012; Tuleja, 2016; Zubik i Sokolewicz, 2016). Natomiast w kwestii hierarchii zasad dominuje pogląd o ich równorzędności; dotyczy to zarówno zasad zapisanych wprost w Konstytucji jak i wywiedzionych z jej treści w drodze wykładni (Zalasiński, 2008: 19; Zubik i Sokolewicz, 2016). Jednocześnie wszystkie trzy opisane zasady są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie i celowościowo. Wzajemnie się uzupełniają, są wręcz komplementarne, podobnie jak ma to miejsce w przypadku głównych komponentów konstytucyjnej zasady państwa prawnego, demokratycznego i sprawiedliwego (Zubik i Sokolewicz, 2016). Dlatego też ważniejsze od stworzenia ich szczegółowej systematyki jest skupienie się na możliwym do osiągnięcia celu, czyli uzyskaniu stanu największej możliwej funkcjonalności i kompletności prawa. Cechy te warunkują skuteczność obowiązujących norm (Wronkowska, 2002a: 13–14).

W świetle powyższych rozważań można przyjąć, że w określonych przypadkach niekompletność prawa (rozumianego jako zbiór reguł) może doprowadzić do naruszenia zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady prawidłowej legislacji (a konkretnie wchodzącej w jej skład zasady określoności prawa). Aby uznać, że naruszenie rzeczywiście miało miejsce, jego skutkiem powinna być pozornie (niemożliwość realizacji) uprawnienia bądź obowiązku. Może wynikać ona zarówno z braku niezbędnych elementów normy jak również z niemożliwości dostatecznego określenia znaczenia (także w drodze wykładni) istniejących jej elementów. Oba przypadki należy zakwalifikować jako błąd w stanowieniu prawa. Na istnienie naruszenia wskazywać będzie też niemożliwość lub wysoka trudność przewidzenia, kiedy zaistniała sytuacja zostanie usunięta tj., kiedy zakończony zostanie proces legislacyjny i akt normatywny zostanie wydany. W tym miejscu należy przytoczyć pogląd S. Wronkowskiej, według której do naruszenia przez prawodawcę konstytucyjnej zasady zaufania dochodzi w momencie, „(...) gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć,

szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach” (Wronkowska, 1991: 8–9). Jeżeli więc zaskoczeniem może być pojawienie się rozstrzygnięć, podobnym zaskoczeniem będzie niepojawienie się aktów normatywnych, których wydania jednostka mogła w określonym terminie uzasadnienie spodziewać się. Jest to szczególnie widoczne w kontekście wydawania aktów wykonawczych. Przesłankę alternatywną wobec powyższej można wywieść ze stanowiska, które prezentują M. Zubik i W. Sokolewicz. Autorzy wskazują, że niedochowanie terminów przez prawodawcę może być uznane za naruszenie zasady zaufania nawet w oderwaniu od wcześniej wymienionych przesłanek. Stanie się tak, jeżeli określone wcześniej ustawowe terminy zostaną naruszone w sposób pozbawiony racjonalnego usprawiedliwienia, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05<sup>19</sup> (Zubik i Sokolewicz, 2016). Należy zauważyć, że w przytoczonym wyroku chodziło o nieuzasadnione wydłużenie terminu, podczas gdy wcześniejsze rozważania skupiają się na sytuacji, gdy we wskazanym terminie nie został wydany akt normatywny. Oba zdarzenia (niewydanie aktu bądź nieuzasadnione opóźnienie jego wydania) są w swej naturze tożsame. Adresat normy miał realne podstawy spodziewać się, że wraz z nastaniem pewnego terminu nastąpią określone zmiany w systemie prawa. Zatem jako naruszające zasadę zaufania należy potraktować również nieuzasadnione odwołanie w czasie wydania aktu wykonawczego, którego obowiązek wydania już zaistniał.

Ze względu na doniosłość konsekwencji, jaką ma stwierdzenie naruszenia konstytucyjnej zasady prawa, należy opowiedzieć się za koniecznością kumulatywnego spełnienia dwóch z powyższych przesłanek (pozorności uprawnienia bądź obowiązku oraz – alternatywnie – niemożliwości przewidzenia momentu usunięcia stanu niepożądanego albo jego nieuzasadnione odwołanie w czasie). Niemniej ostateczna decyzja należyć będzie do właściwego organu i powinna opierać na pogłębionej analizie stanu faktycznego i zaistniałych konsekwencji w danej sprawie.

## **1.2. Zasada kompleksowości ustawy**

Z omówionej wyżej zasady określoności prawa wynika kolejna dyrektywa istotna dla praktyki legislacyjnej. Stosunkowo zwięźle przedstawił ją Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98<sup>20</sup>: „Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą

---

<sup>19</sup> OTK-A2005, nr 4, poz. 37.

<sup>20</sup> OTK 2000, nr 1, poz. 3.

być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń”. Trybunał zwracał również uwagę na konieczność szczególnie rygorystycznego przestrzegania nakazu zamieszczenia w ustawie wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej, „(...) gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności”. Pogląd ten zawarto w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97<sup>21</sup> i powtórzono m.in. w wyrokach z 5 lutego 2008 r., sygn. K 34/06<sup>22</sup> oraz z 14 grudnia 2017 r. sygn. K 17/14<sup>23</sup>.

Sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny zasada określana jest mianem zasady kompleksowości ustawy i ma zastosowanie przy tworzeniu wszystkich aktów rangi ustawowej, nie tylko ograniczających prawa i wolności obywatelskie. Swoją wyraz znalazła w § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>24</sup>, zgodnie z którym ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Jak wskazuje G. Wierczyński, uzasadnieniem wprowadzenia zasady jest przeciwdziałanie zbytniemu rozproszeniu przepisów regulujących dane zagadnienie oraz zapewnienie czytelności systemu prawnego, a więc i ułatwienie w wyszukiwaniu informacji prawnej. Najważniejszym motywem jest jednak unikanie luk, sprzeczności oraz zaburzeń w hierarchii norm, gdyż rozproszona regulacja jest czynnikiem sprzyjającym powstawaniu owych negatywnych zjawisk (Wierczyński, 2016b: 56). Jak łatwo zauważyć, omawiana zasada rezonuje z postrzeganiem prawa jako systemu reguł.

Zasada kompleksowości ustawy nie oznacza jednak nakazu tworzenia obszernych, monolitycznych aktów normatywnych. Dopuszczalne jest uregulowanie określonej dziedziny za pomocą zespołu wzajemnie powiązanych i uzupełniających się ustaw, przy czym każda z

---

<sup>21</sup> OTK 1998, nr 4, poz. 47

<sup>22</sup> OTK-A 2008, nr 1, poz. 2

<sup>23</sup> OTK-A 2018, nr 4

<sup>24</sup> t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako z.t.p.

nich reguluje przydzielony zakres tematyczny w sposób wyczerpujący. W idealnej sytuacji prace legislacyjne toczą się równolegle, co ułatwia unikanie powtórzeń lub pominięcia pewnych zagadnień (Wronkowska i Zieliński, 2012: 28–29). Prowadzi to do wyłonienia dwóch aspektów zasady kompleksowości: materialnego (które zagadnienie i w jakim zakresie powinno być wyczerpująco uregulowane) oraz formalnego (w jakim trybie i przy użyciu których technik zagwarantować wyczerpujące uregulowanie danych zagadnień). Przestrzeganie omawianej zasady w praktyce wymaga umiejętnego balansowania pomiędzy zachowaniem uniwersalności i elastyczności powstającego prawa (aby nie popaść w kazuistykę) a poprawnością zastosowania techniki legislacyjnej. Zaletą takiego podejścia jest to, że pozwala dostosować przyjęte rozwiązania do skomplikowanej rzeczywistości prawnej, społecznej i gospodarczej. Jednocześnie rodzi szereg pytań natury praktycznej, jak choćby o wybór zakresu spraw, które mają być uregulowane. Olbrzymie znaczenie w tej kwestii mają tradycja istniejąca w dotychczasowym prawodawstwie oraz konieczność zachowania stabilności systemu prawnego (Wierczyński, 2016b: 57). Dynamiczny rozwój technologii, choćby w zakresie informatyki, zmusza do sięgania także po inne kryteria, jak choćby użyteczność regulacji i jak najwierniejsze odwzorowanie realnie zachodzących procesów. Wyzwaniem jest także utrzymanie aktualności stworzonych regulacji; trudność w tym zakresie wzrasta wraz z liczbą ustaw i zależności między nimi oraz liczbą podmiotów mających interes w powstaniu nowego prawa (Wronkowska i Zieliński, 2012: 29). Widać tu podobieństwa do dobrej praktyki z zakresu tworzenia oprogramowania komputerowego: projektując jakiegokolwiek rozwiązanie należy wziąć pod uwagę nie tylko jego sprawne funkcjonowanie, ale również łatwość utrzymania i aktualizacji w przyszłości.

Zasada kompleksowości ustawy nie jest wolna od wyjątków. Jako dwa najważniejsze należy wskazać odesłanie do innej ustawy oraz upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (Wierczyński, 2016b: 58). Relacja między ustawą a rozporządzeniem (a więc aktem wykonawczym) jest przedmiotem rozważań w rozdziale 3 (ze szczególnym uwzględnieniem punktu 3.2); poniżej omówiono znaczenie odesłań dla kompletności reguł stanowiących system prawa.

W treści z.t.p. nie zawarto wyraźnej definicji legalnej odesłania jako techniki legislacyjnej; prawodawca skupił się natomiast na zasadach jej użycia. Stosunkowo zwięzłą definicję sformułowali natomiast S. Wronkowska i M. Zieliński: „Odesłania w tekście prawnym polegają na tym, że jakiś przepis wskazuje na postanowienia zawarte w innym przepisie lub przepisach. Przepis, w którym powołuje się inny przepis lub przepisy prawne, może: a) odsyłać do owych

innych przepisów w dosłownym znaczeniu słowa «odsylać», ponieważ właśnie w tamtych przepisach znajdują się rozwiązania merytoryczne, które nakazuje stosować przepis odsyłający (...) b) niejako przywoływać inny przepis lub przepisy, które jedynie uzupełniają rozwiązania przewidywane w przepisie tradycyjnie nazywanym «odsyłającym» (...).”(Wronkowska i Zieliński, 2012: 300). Głównym celem zamieszczania odesłań w przepisach prawa jest unikanie powtórzeń przepisów oraz uzyskanie skrótowości i zwięzłości tekstu prawnego, jak również spójności regulowanych instytucji prawnych (Wierczyński, 2016b: 73, 790). Należy jednak pamiętać, że skrótowość tekstu nie jest celem samym w sobie. Tekst prawny pełen odesłań może znacząco stracić na jednoznaczności i komunikatywności (Wronkowska i Zieliński, 2012: 302). Do równie problematycznych, czy wręcz absurdalnych, wniosków prowadzić będzie postawa przeciwna, czyli nakaz wyrażania wprost każdej normy w jednej jednostce redakcyjnej. Doprowadziłoby to nie tylko do kazuistyki i niepotrzebnego zwiększania objętości tekstu aktu prawnego, ale byłoby niezwykle kłopotliwe technicznie, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99<sup>25</sup>. Podsumowując, odesłania, pomimo tego że stanowią przydatną technikę legislacyjną, powinny być stosowane jedynie gdy jest to niezbędne, a suma korzyści z ich użycia przewyższa potencjalne niedogodności (Wierczyński, 2016b: 73, 178).

Szczegółowe omówienie typów i zasad stosowania odesłań w aktach normatywnych wykracza poza zakres tej pracy. Należy jednak zwrócić uwagę, iż prawodawca ustanowił pewne zabezpieczenia przed wykorzystaniem odesłań w celach innych niż omówione wyżej. Przykładem może być zamknięcie katalogu aktów normatywnych, do których można odsyłać (§ 4 ust. 3 – 4 z.t.p.). Zakazane jest również tworzenie odesłań kaskadowych, czyli odsyłanie do przepisów już zawierających odesłania (§ 157 z.t.p.) czy stosowanie odesłań pozasystemowych (Wierczyński, 2016b: 791). Co istotne, brak jest wyraźnych regulacji na poziomie ustawowym, które miałyby gwarantować aktualność już istniejących odesłań. Ta niedogodność do pewnego stopnia jest łagodzona faktem, że (o ile nie postanowiono inaczej) stosowane odesłania są odesłaniami dynamicznymi, a więc odesłaniami do obowiązujących przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego (jak wskazano w § 159 z.t.p.). Jest to swego rodzaju kompromis między elastycznością, kompletnością i zwięzłością prawa, a jego pewnością. W nauce prawa wskazywano, że prawodawca stosując odesłania dynamiczne akceptuje ryzyko, że treść prawa będzie się zmieniać w zależności od nowelizacji przepisów, do których odesłano. Tym samym

---

<sup>25</sup> OTK 2000, nr 1, poz. 2.

przyjmuje na siebie obowiązek monitorowania odesłań funkcjonujących w systemie prawa i podejmowania odpowiednich działań zaradczych (nowelizacji). Sygnałem do interwencji prawodawcy będzie utrata mocy obowiązującej przepisów wskazanych w odesłaniu, ich zmiana powodująca nieadekwatność odesłania czy wreszcie uczynienie odesłania niezrozumiałym w wyniku nowelizacji (Wierczyński, 2016: 807; Wronkowska i Zieliński, 2012: 312). Są to jednak zaledwie półśrodki; prawodawca nie stworzył żadnych realnych rozwiązań, które pozwoliłyby na monitorowanie liczby, rodzaju i aktualności odesłań funkcjonujących w systemie prawa. Nieaktualne odesłanie nie stanowi „zwykłej” pomyłki z punktu widzenia prac legislacyjnych. Jego konsekwencją jest wyłom w systemie reguł postępowania sformułowanych w ustawie i naruszenie zasady kompleksowości. Uniknięcie ewentualnych luk w prawie uzależnione jest w dużej mierze od wiedzy i umiejętności legislatorów<sup>26</sup> lub prawidłowo spełniających swą rolę odesłań dynamicznych. Ostatnią „linią obrony” jest dokonanie interpretacji przepisów tak, aby ewentualną lukę usunąć, a więc odwołanie się do roli uzupełniającej – kreująco wykładni prawa (Zieliński, 2017: 208). Należy jednak uznać, iż obecna praktyka tworzenia i aktualizowania odesłań w aktach normatywnych sprzyja niekompletności systemu prawa rozumianego jako zespół reguł postępowania; mówiąc prościej: nieprawidłowe lub nieaktualne odesłania utrudniają funkcjonowanie systemu prawa i to pomimo dostępności rozwiązań technicznych, które pozwalają takiej sytuacji uniknąć.

Przyjmując perspektywę systemową, patrząc na prawo jako zbiór reguł, należy przyjąć, że wyjątki od zasady kompleksowości ustawy dopuszczono ze względu na ochronę innych wartości, które prawodawca ceni równie wysoko bądź wyżej niż całościowe uregulowanie danej kwestii w jednej ustawie. Utrzymanie elastyczności stanowionych norm przez zamieszczanie odesłań jak również zachowanie zwięzłości i przejrzystości tekstu oraz odciążenia go z kwestii szczegółowych lub technicznych (patrz uwagi w punkcie 3.2) to działania, które mają zwiększać sprawność działania systemu. Jednocześnie, jak sygnalizowano to wyżej, ustawodawca akceptuje ryzyko, że treść normy będzie ulegać zmianom na przestrzeni czasu bądź że skuteczność wprowadzanych regulacji będzie uzależniona od aktywności legislacyjnej innego organu. Zwłaszcza w tym drugim przypadku widoczny jest pewien kredyt zaufania, którym ustawodawca obdarza niezależny od siebie organ władzy wykonawczej. Trudno bowiem wskazać realnie funkcjonujący środek prawny (inny niż art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c.) służący przymuszeniu upoważnionego organu do aktywności legislacyjnej. Skutki zaniechania

---

<sup>26</sup> Przeoczenia bądź zaniechania popełnione przez legislatorów uczestniczących w procesie legislacyjnym są niekiedy korygowane w trakcie prac nad tekstem jednolitym aktu normatywnego. Służy temu praktyka dodawania przypisów informujących o nieaktualnym odesłaniu.

legislacyjnego w wydaniu aktu wykonawczego manifestują się więc nie tylko w sferze wartości chronionych przez konstytucyjne zasady prawa, ale również w sferze czysto funkcjonalnej przez ograniczenie (bądź zniweczenie) skuteczności regulacji ustawowej, a więc osiągnięcie celów zamierzonych przez ustawodawcę.

Konkludując, zasada kompleksowości ustawy została wywiedziona przede wszystkim z konstytucyjnej zasady określoności prawa i stanowi jej emanację w praktyce legislacyjnej. Wymusza na prawodawcy ostrożne i przemyślane działania związane z zachowaniem odpowiedniej szczegółowości regulacji oraz poprawności z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Dwa najistotniejsze wyjątki od tej zasady polegają na upoważnieniu do wydawania aktów wykonawczych oraz stosowaniu odesłań w tekście ustawy. Wyjątki te, choć niewątpliwie potrzebne z praktycznego punktu widzenia, niosą ryzyko powstania istotnych luk w systemie prawa. W przypadku upoważnienia do wydania aktu wykonawczego dochodzi dodatkowy element niepewności w postaci koniecznego działania upoważnionego organu. Ewentualne opóźnienie w tej kwestii może uczynić niefunkcjonalnymi regulacje wprowadzone przez ustawodawcę i tym samym utrudnić bądź uniemożliwić osiągnięcie zamierzonych przez niego celów.

### **1.3. Zaniechanie prawodawcze i pominięcie prawodawcze**

Sytuacja, w której właściwy organ nie wydał aktu normatywnego, do którego wydania był zobowiązany, określana jest w judykaturze oraz doktrynie prawa mianem zaniechania prawodawczego czy też zaniechania właściwego. W wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11<sup>27</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „(...) z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną”. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z 24 września 2003 r., sygn. I CK 143/03<sup>28</sup>: „(...) z zaniechaniem takim mamy do czynienia wówczas, gdy wbrew obowiązkowi prawnemu, ustawodawca nie stworzył wymaganych regulacji (zaniechanie właściwe), albo stworzył unormowanie niepełne, fragmentaryczne (zaniechanie względne)”. W tym miejscu należy zauważyć dwie rzeczy. Po pierwsze, w wyroku użyto słowa „ustawodawca”, co pozwala przypuszczać, że powyższy pogląd ma zastosowanie jedynie do aktów o randze ustawy. Interpretacja taka jest jednak zdecydowanie za wąska i nauka prawa słusznie ją koryguje wskazując, że chodzi tu o

---

<sup>27</sup> OTK-A 2012, nr 10, poz. 119.

<sup>28</sup> OSNC 2004, nr 11, poz. 179.

prawodawcę, a więc także organy władzy wykonawczej zobowiązane do wydania rozporządzeń. Po drugie, wskazano na istnienie zaniechania względnego (nazywanego również pominięciem prawodawczym) czyli sytuację niekompletności unormowania (Wierczyński, 2016b: 704–705). W przytoczonym wcześniej wyroku K 21/11 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania - wszystkie lub tylko niektóre - w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da.” Nie ma również znaczenia, czy prawodawca wykonuje ciążący na nim obowiązek, czy korzysta z przysługującej mu kompetencji prawodawczej. Regulacja jest wadliwa, a przy tym nie jest wskazane jej zwykłe usunięcie z systemu prawa. Efektem takiego działania nie będzie bowiem likwidacja luki, a powiększenie jej rozmiaru, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 lipca 2002 r., U 7/01<sup>29</sup>. Wówczas znajduje zastosowanie instytucja sygnalizowania przez Trybunał wadliwości wykonania kompetencji prawodawczej, dla której obecnie jest podstawą art. 35 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>30</sup>. Sygnalizowanie pominięcia prawodawczego jest zaledwie substytutem działań wiążących prawodawcę, a brak reakcji tegoż będzie prowadził do utrzymania stanu niepożądanego (Tarasek, 2014: 271). Może jednak dojść do sytuacji, gdy pominięcie prawodawcze będzie prowadziło do ingerencji Trybunału Konstytucyjnego, a konkretnie: gdy pominięta kwestia zaliczała się do obligatoryjnej treści aktu na podstawie wytycznych zawartych w upoważnieniu (Wierczyński, 2016b: 666).

W doktrynie prawa obydwie rodzaje zaniechania bywają określane wspólnym mianem zaniechania legislacyjnego (Tarasek, 2014). Uwypukla to fakt, że są przejawami braku normatywnego w systemie prawa i konsekwencją bezczynności regulacyjnej prawodawcy (Radziewicz, 2013: 3–4). O ile w przypadku ustaw brak działania ze strony prawodawcy może być do pewnego stopnia uzasadniony autonomią w tworzeniu prawa, o tyle w przypadku niewykonania obligatoryjnego upoważnienia do wydania rozporządzenia o takiej swobodzie nie może być mowy. W nauce prawa zwraca się jednak uwagę, że nawet ustawodawca dysponujący pewną swobodą regulacyjną podporządkowany jest prawu stanowionemu przez ustrojodawcę – kompetencyjnie, proceduralnie i treściowo. Tym samym może naruszać Konstytucję przez swój brak działania (Radziewicz, 2013: 8–9).

---

<sup>29</sup> OTK-A 2002, nr 4, poz. 48

<sup>30</sup> t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393

Polska nauka prawa wielokrotnie analizowała przyczyny zaistnienia zaniechania legislacyjnego w zakresie wydania rozporządzenia przez organ do tego zobligowany. W 2002 r. S. Wronkowska wskazała, że niezbędnym elementem dobrego prawa jest jego funkcjonalność, która przejawia się w kompletności regulacji oraz braku opóźnień w reakcji prawodawcy na wymogi stawiane przez rzeczywistość. Jednym z symptomów spóźnionej reakcji jest zwlekanie z wydaniem aktów wykonawczych, co prowadzi wprost do dysfunkcji norm ustawowych lub całkowitej niemożności ich stosowania. W konsekwencji podmioty, którym ustawy przyznają określone prawa, nie są w stanie z nich korzystać, co należy uznać wprost za szkodę dla społeczeństwa. Negatywnym zjawiskiem jest również nieprzedkładanie z projektem ustawy projektów aktów wykonawczych do niej oraz brak mechanizmów odpowiedzialności politycznej za zaistniałe opóźnienia. Jako remedium na zidentyfikowane dysfunkcje S. Wronkowska proponuje szerokie stosowanie klauzul utrzymujących w mocy dotychczasowe akty wykonawcze (Wronkowska, 2002b: 46–52).

Zbliżone stanowisko w tym samym czasie przedstawił A. Proksa, jednocześnie wyliczając przyczyny istnienia opóźnień. Jego zdaniem na zaistnienie zjawiska zaniechania legislacyjnego w zakresie wydania rozporządzenia wpływ miała duża dynamika procesu legislacyjnego spowodowana transformacją ustrojową, uchwaleniem nowej Konstytucji, dostosowaniem prawa polskiego do systemu prawnego Unii Europejskiej czy wreszcie niską jakością stanowionego prawa. Zdaniem tego autora nie bez znaczenia były braki kompetencyjne i kadrowe po stronie Rządowego Centrum Legislacji (dalej jako RCL), stosowanie zbyt krótkiego okresu *vacatio legis* w przypadku przepisów upoważniających czy wreszcie błędy w konstruowaniu tychże. Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów miały stanowić (oprócz propozycji przedstawionych przez S. Wronkowską): przestrzeganie planów i harmonogramów legislacyjnych, rozbudowa struktur i podnoszenie kompetencji kadr RCL, pełne wdrożenie oceny skutków regulacji, okresowe przeglądy istniejących upoważnień ustawowych oraz dokończenie regulacji po stronie k.c., która zagwarantuje odpowiedzialność Skarbu Państwa za niewydanie w terminie aktów wykonawczych (Proksa, 2002: 54–59).

Poglądy przedstawione w publikacjach S. Wronkowskiej i A. Proksy powtórzono w stanowisku Rady Legislacyjnej (Rada Legislacyjna, 2002). Rada wracała do tematu opóźnień także w innych wydawanych przez siebie opiniach. W 2012 r. postulowano m.in. uniemożliwienie dalszego procedowania przez stronę rządową projektu ustawy, o ile nie dołączono do niego projektów aktów wykonawczych. Te natomiast powinny być opracowywane przez Rządowe Centrum Legislacji, aby zachować spójność funkcjonalną i terminologiczną (Rada

Legislacyjna, 2012: 160–161). Stanowisko Rady spotkało się z krytyką ze strony RCL, w której wskazano, że proponowane zmiany nie zmniejszą opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych, ale wydłużą wręcz czas trwania procesu legislacyjnego i mogą przyczynić się do większych rozbieżności między ustawą a aktami wykonawczymi (Rada Legislacyjna, 2012: 165–166). Pomimo tego Rada podtrzymała swoje stanowisko w 2013 r. w opinii w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin Pracy Rady Ministrów (Rada Legislacyjna, 2013: 55–56) oraz w opinii z 2015 r. (Rada Legislacyjna, 2016: 122–123). W dokumencie z 2013 r. zawarto apel, by możliwość procedowania projektów ustaw bez załączonych projektów aktów wykonawczych była stosowana na zasadzie wyjątku.

Równoległe z pracami Rady Legislacyjnej poglądy na temat opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych systematyzował i rozwijał G. Wierczyński. Podobnie jak poprzednicy wskazywał, że przekazywanie pewnej materii do uregulowania w drodze aktu wykonawczego musi być odpowiednio uzasadnione i traktowane jako wyjątek. Skorzystanie z tej możliwości powinno nieść ze sobą korzyści, które uzasadniają trudność w rekonstrukcji komunikatu zawartego w ustawie i rozporządzeniu, tym bardziej, że akt wykonawczy najczęściej nie zaczyna obowiązywać równocześnie z ustawą (Wierczyński, 2016b: 416). Tym samym opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych stanowią utrudnienie nie tylko dla adresatów norm, ale i dla prawodawcy, gdyż uniemożliwiają działanie przewidzianych ustawą instytucji (na co zwracała uwagę również S. Wronkowska) (Wierczyński, 2015: 140, 2016b: 704). Aby temu zapobiec projekty rozporządzeń, które mają znaczenie podstawowe dla funkcjonowania ustawy (czyli takie, bez których przepisy ustawowe nie będą mogły być zastosowane w praktyce (Wierczyński, 2016b: 121)) powinny powstawać równoległe z projektem samej ustawy. W swoich pracach G. Wierczyński podtrzymał postulat odpowiedniego wyznaczenia okresu *vacatio legis* ustawy, aby możliwe było opracowanie i ogłoszenie aktów wykonawczych. Wskazywał również na niewystarczającą skuteczność istniejących regulacji, których celem jest dyscyplinowanie organów zobowiązanych do wydania aktów wykonawczych – tak na gruncie prawa publicznego jak i cywilnego. Problem stanowi utrudnione egzekwowanie obowiązków spoczywających na zobowiązanych organach, czemu nie zapobiega nawet nadanie wysokiej rangi przepisom zawierającym nakaz sporządzania projektów kluczowych aktów wykonawczych wraz z projektem ustawy. Postulował też, by krajowe regulacje dyscyplinujące do terminowego wydawania aktów wykonawczych były wzorowane na rozwiązaniach francuskich. Oznaczałoby to stworzenie i upublicznienie harmonogramu prac nad rozporządzeniami już na etapie procedowania projektu ustawy. Po

upływie wskazanego prawem okresu rząd (właściwy minister) musiałby zdać sprawozdanie przed właściwą komisją parlamentarną z wykonania upoważnień obligatoryjnych zawartych w ustawie oraz wyjaśnić ewentualne opóźnienia w tym zakresie (Wierczyński, 2015: 141–142, 2016b: 123–124, 416–417, 704). Jedną z kwestii wymagających ponownego przedyskutowania jest dalsze pozostawanie poza zakresem orzekania Trybunału Konstytucyjnego spraw z zakresu zaniechań legislacyjnych. Pomimo istnienia orzecznictwa uzasadniającego takie rozwiązanie (Tarasek, 2014: 269–270), równocześnie brak jest w sferze publicznoprawnej skutecznych środków dyscyplinujących organy zobowiązane do wydawania rozporządzeń. Tymczasem w doktrynie prawa można napotkać zdecydowane głosy domagające się zmiany istniejącego stanu rzeczy. Skoro bowiem w polskim porządku prawnym funkcjonuje pojęcie bezprawia legislacyjnego, które obejmuje także zaniechanie legislacyjne, wówczas zaniechanie takie również powinno być objęte kontrolą konstytucyjności. Jednocześnie należy wyłączyć ten zakres spraw spod kognicji sądów powszechnych. M. Safjan określił mianem paradoksu polskiego systemu prawa sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaistnieniu zaniechania prawodawczego, natomiast może to zrobić sąd powszechny. Wskazał też na naruszenie rozgraniczenia między funkcjami sądów powszechnych i sądu konstytucyjnego (Safjan, 2010). Nieco inaczej ujmuje sprawę P. Radziejewicz, który wskazuje, że działanie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zaniechań legislacyjnych stanowiłoby dodatkowy środek ochrony praw podstawowych przez jednostki. Ten sam autor zaznacza, że „(...) rzeczywistego (realnego) charakteru konstytucyjnych praw nie może niweczyć opieszałość ustawodawcy czy nieinicjowanie procesu ustawodawczego. Tym samym muszą obowiązywać takie gwarancje prawne, które pozwolą jednostce przeciwstawić się niezgodnej z konstytucją bezczynności ustawodawcy i uczynią system konstytucyjnych wolności i praw efektywnym.” (Radziejewicz, 2013: 10). M. Tarasek zauważa, że Trybunał Konstytucyjny już dawno odszedł od roli „negatywnego ustawodawcy”, a stał się strażnikiem Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem konstytucyjnych praw jednostki. Z przeobrażoną rolą Trybunału wiąże się kontrola zupełności systemu prawa oraz konieczność podejmowania pewnych konkretnych aktywności, co jednak nie narusza zasady trójpodziału władzy. Autor w swoich rozważaniach posuwa się dalej i sugeruje uzależnienie orzekania przez sąd powszechny o należynej rekompensacie za zaniechanie legislacyjne od istnienia stosownego prejudykatu wydanego przez Trybunał Konstytucyjny. Stan obecny bowiem prowadzi do przełamania skoncentrowanego modelu sądownictwa konstytucyjnego (Tarasek, 2014: 272–274).

Co do zasady, wobec przytoczonych wyżej poglądów należy wyrazić aprobatę. Ich autorzy odnosili się przede wszystkim do sytuacji, gdy nie weszła w życie pewna ustawa, pomimo iż istniała taka potrzeba. Jednak ze względu na konieczność ochrony zupełności systemu prawa, zasad: określoności prawa, prawidłowej legislacji a także zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa należy rozciągnąć przedstawione stanowiska także na zaniechania w wydaniu rozporządzeń. Wpisuje się to w zadania, które stoją przed Trybunałem Konstytucyjnym. Łatwo zauważyć, że niedochowanie staranności w przestrzeganiu pierwszej z wymienionych zasad może zainicjować pewną „reakcję łańcuchową” i prowadzić do naruszenia kolejnych. Tym samym w systemie prawa powstaje „pęknięcie”, które szybko się poszerza biegnąc aż do fundamentu działania państwa, którym jest konstytucyjna zasada państwa prawa.

Wprowadzenie możliwości orzekania o zaniechaniu prawodawczym przez Trybunał Konstytucyjny jest uzasadnione, tym bardziej że organy zobowiązane do stanowienia prawa niekiedy nie chcą (ze względów politycznych, co należy uznać za naganne) lub nie mają wiedzy czy warunków (technicznych lub kadrowych), by swoimi działaniami zagwarantować przestrzeganie wymienionych zasad. Tymczasem istniejąca instytucja postanowienia sygnalizacyjnego nie ma charakteru wiążącego dla organu, na którym spoczywa obowiązek wydania organu. Siła oddziaływania postanowienia warunkowana jest wyłącznie autorytetem Trybunału Konstytucyjnego, co obecnie należy uznać za (niestety) zbyt małą gwarancję. Nie należy mieć złudzeń, że takie poszerzenie kompetencji Trybunału będzie operacją łatwą lub możliwą do szybkiej realizacji. W pierwszej kolejności wymagałoby zmian w Konstytucji oraz obowiązujących ustawach, co z kolei wymaga odpowiedniej woli politycznej. Proces wprowadzania owych zmian powinien rozpocząć się od zebrania i krytycznej analizy istniejącego dorobku doktryny prawa, w którym podjęto próby redefinicji roli Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienie to wykracza jednak poza ramy tej pracy. Dalej, konieczne byłoby dysponowanie przez Trybunał odpowiednim zbiorem danych na temat sytuacji, które mogą być uznane za zaniechanie legislacyjne. Zbiór ten powinien być kompletny, aktualny, wiarygodny, wyposażony w odpowiednie narzędzia analityczne oraz tworzony w sposób maksymalnie automatyczny. W chwili obecnej część z tych wymogów spełnia PPIOP, a konkretnie jego moduł Upoważnienia ustawowe (więcej na ten temat w rozdziale drugim). Sam fakt powstania i funkcjonowania Portalu należy uznać za sukces RCL. Portal wyposażony jest w złożone narzędzia wyszukiwawcze i jest na bieżąco aktualizowany przez pracowników RCL, jednak nie posiada narzędzi analitycznych prezentujących np. podstawowe statystyki opisowe

dotyczące procesu wydawania rozporządzeń. Zagadnienie to zostało szerzej omówione w rozdziale drugim. Dopiero w oparciu o takie dane oraz uwzględniając poczynione przez siebie ustalenia faktyczne Trybunał Konstytucyjny mógłby stwierdzić wypełnienie przesłanek opisanych w punkcie 1.1. Przy podejmowaniu decyzji Trybunał powinien posiłkować się oceną jak zaniechanie legislacyjne wpłynęło na zachowanie zasady kompleksowości ustawy; mówiąc inaczej: jak brak albo niekompletność aktu wykonawczego wpływa na funkcjonowanie regulacji ustawowej i osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę celów. Efektem końcowym byłoby orzeczenie o zaistnieniu zaniechania prawodawczego bądź pominięcia prawodawczego. Natomiast kwestią sporną pozostaje, czy orzekanie o skutkach zaniechania legislacyjnego powinno być wyłączone z zakresu orzekania sądów powszechnych oraz czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego powinno być prejudykatem koniecznym dla dochodzenia przed sądem powszechnym należnej rekompensaty za zaniechanie legislacyjne. Rozwiązanie to niewątpliwie byłoby zgodne opisaną wyżej rolą Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika Konstytucji oraz zupełności systemu prawa. To Trybunał powinien mieć wyłączność na rozstrzyganie, jaki wpływ na system prawa wywarł brak aktu normatywnego, którego wydanie jest jasno określonym obowiązkiem organu państwa. Dopiero wtedy powinna otwierać się możliwość prowadzenia działań na innych polach, w tym prawa cywilnego. Z drugiej strony, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której obywatele nie mają możliwości dochodzić stosownej rekompensaty za zaniechania prawodawcze tylko dlatego, że możliwość działania Trybunału Konstytucyjnego została dalece ograniczona z przyczyn politycznych, organizacyjnych lub prawnych. Zagadnienie to ze względu na swoje doniosłość i złożoność powinno być przedmiotem dalszych, intensywnych badań.

#### **1.4. Podsumowanie**

Koncepcja prawa jako zbioru reguł znajduje swoje wyraźne odzwierciedlenie w Konstytucji i konstytucyjnych zasadach prawa wyprowadzonych z jej treści: zasadzie państwa prawa (zwanej „zasadą zasad”) oraz pochodnych: zasadzie zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadzie prawidłowej legislacji oraz zasadzie dostatecznej określoności. Są one interpretowane przede wszystkim w stosunku do aktów normatywnych projektowanych lub już funkcjonujących w systemie prawa. Pomija się natomiast sytuację, gdy norma prawna jest niekompletna na skutek zaniechania legislacyjnego związanego z niezrealizowaniem zupełnym (zaniechanie prawodawcze) lub częściowym (pominięcie prawodawcze) kompetencji do wydania aktu wykonawczego. Zagadnienie to ma swoje istotne

znaczenie zarówno dla teorii jak i praktyki stosowania prawa. Prawo jako zespół reguł postępowania musi być nie tylko spójne, skuteczne i stabilne, ale również kompletne.

Co do zasady więc, jeżeli nie zostaną określone elementy normy prawnej, skutkować to będzie nieoczywistością regulacji i uniemożliwi wyegzekwowanie przyznanego prawa bądź spełnienie nałożonego obowiązku. Inaczej mówiąc, nie zostanie osiągnięty cel, który przyświecał prawodawcy. Należy więc przyjąć, że zostanie naruszona zasada określoności, a regulacja niekompletna jest *de facto* regulacją pozorną. Tym bardziej dotyczyć to będzie regulacji, która w ogóle nie ujrzała światła dziennego pomimo istnienia obowiązku jej wydania. Opisany stan rzeczy bez wątpienia podważa zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Naruszenie zasady określoności prawa skutkować będzie również naruszeniem wywiedzionej z niej zasady kompleksowości ustawy. Swoją treścią wskazuje ona na konieczność całościowej regulacji danego zagadnienia ustawą lub zespołem powiązanych ze sobą ustaw. Trudność polega na uchwaleniu odpowiednio szczegółowych przepisów, by można było uznać regulację za wyczerpującą, a jednocześnie uniknąć podejścia kazuistycznego oraz zachować zasadę poprawnej legislacji. Wyjątkami od zasady kompleksowości ustawy są upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych oraz zamieszczanie w treści aktu normatywnego odesłań. W obu przypadkach należy pamiętać, że brak bądź nieprawidłowe wykonanie dyspozycji ustawowej czy też błędne odesłanie nie stanowią po prostu niedociągnięcia z punktu widzenia działań legislacyjnych. Powodują wyłom w systemie reguł postępowania sformułowanych w ustawie, naruszają zasadę kompleksowości, ograniczają skuteczność wprowadzonych regulacji ustawowych, a ostatecznie utrudniają bądź uniemożliwiają osiągnięcie celu zamierzonego przez ustawodawcę.

W aktualnym stanie prawnym fakt zaniechania legislacyjnego może zrodzić konsekwencje przede wszystkim na gruncie prawa cywilnego na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. Stanowi on podstawę żądania odszkodowania przez podmiot, który poniósł szkodę na skutek niewydania aktu normatywnego, co jednak obwarowane jest koniecznością spełnienia przesłanek wyliczonych przez Sąd Najwyższy w wyroku z 29 listopada 2019 r., sygn. I CSK 543/17<sup>31</sup>: „(...) 1) istnienie przepisu prawa przewidującego takie wymaganie (wydania aktu – przyp. aut.), 2) niewydanie aktu normatywnego wbrew obowiązkowi wynikającemu z tego przepisu, oraz 3) stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania takiego aktu.”. Pomimo tego, że art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. był w zamyśle regulacją prowizoryczną i pomimo postulatów zgłaszanych w

---

<sup>31</sup> OSNC-ZD 2021, nr 3, poz. 25.

doktrynie prawa, na chwilę obecną zaniechanie legislacyjne nie stanowi przedmiotu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (z wyjątkiem wydawania tzw. postanowień sygnalizacyjnych). Taki stan rzeczy należy uznać za szkodliwy i postulować rozszerzenie zakresu orzekania Trybunału Konstytucyjnego również na przypadki zaniechania legislacyjnego.

## **2. Wyniki badań empirycznych nad zjawiskiem zaniechania prawodawczego w polskim systemie prawa**

„Wysiłek prawoznawczy (...) skupia się tradycyjnie na pojedynczych ustawach, widzianych każda oddzielnie. Zrazu nie ujawniają więc one wzajemnych związków, podobnie jak przy wywoływaniu filmu, gdy z pojawiających się pikseli, wyłaniają się – w różnych miejscach obrazu i różnym czasie – kolejne, pozornie niepowiązane fragmenty. Początkowo postrzega się je więc jako izolowane zjawiska, dla których wspólny jest czas ich zaistnienia. Jednak od pewnego momentu, po zestawieniu razem już ujawnionych części, układanka okazuje się całością: skonstruowaną wedle czytelnego założenia.” (Łętowska, 2023). Słowa te zostały napisane w odniesieniu do marginalizowania zasady praworządności w procesie legislacyjnym i zastępowania jej wolą polityczną. Zaskakująco dobrze pasują również do tematu zaniechania legislacyjnego. I w tym przypadku napotyka się wpierw pojedyncze sygnały wskazujące na brak możliwości rekonstrukcji normy prawnej, której fragmenty powinny znaleźć się w do tej pory niewydanym rozporządzeniu (jak opisano we wstępie pracy). Sygnały te najczęściej toną w szumie innych tematów związanych ze stanowieniem i stosowaniem prawa. Przedstawione wcześniej poglądy judykatury i doktryny w zakresie zaniechania legislacyjnego opierają się przede wszystkim na praktyce i bezpośrednim doświadczeniu płynącym z rozpatrywania konkretnych przypadków. Do wyjątków należą próby ilościowego opisu zjawiska zaniechania legislacyjnego (Wronkowska, 2002b). Tymczasem dopiero zestawienie ze sobą danych tworzących większą próbę pozwala zobaczyć szerszy obraz, ową układankę, która staje się całością. Pozwala też na osadzenie w rzeczywistości rozważań zaprezentowanych w poprzednim rozdziale.

Aby uzupełnić lukę w zakresie badań ilościowych w temacie zaniechania prawodawczego, w poniższym rozdziale przedstawiono wyniki analiz przeprowadzonych w oparciu o obszerne zbiory danych empirycznych i z wykorzystaniem metod statystycznych. Analizy owe mają również umożliwić skonfrontowanie z rzeczywistością poglądów na temat zjawiska zaniechania legislacyjnego funkcjonujących w polskiej nauce prawa – o ile tylko zgromadzone dane na to pozwalają.

### **2.1. Materiały i metody**

#### **2.1.1. Źródła danych**

W celu udzielenia odpowiedzi na szczegółowe pytania badawcze 1.1-1.2 oraz 3.-5. posłużono się danymi dostępnymi w Systemie Informacji Prawnej LEX (dalej jako SIP LEX) wydawanym

przez Wolters Kluwer Polska sp. z o.o. Decyzja o wykorzystaniu danych z produktu komercyjnego zamiast z publicznie dostępnego Internetowego Systemu Aktów Prawnych (ISAP) wydawanego przez Kancelarię Sejmu motywowana była strukturą danych dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego. W SIP LEX rozróżnia się datę wejścia w życie całego aktu (zwaną datą główną) jak i jego poszczególnych części, jeżeli różnią się od daty głównej (tzw. daty częściowe). W ISAP tylko jedna data wejścia w życie stanowi wyodrębnioną metadana; informacje o pozostałych datach wejścia w życie zamieszczone są w polu „Uwagi” w metryce aktu normatywnego. Jest to pole tekstowe i nie daje ono możliwości wykorzystania do niniejszych celów. Wobec powyższego i w związku z charakterem przeprowadzonych badań metoda redakcji SIP LEX lepiej oddaje dynamikę zmian w systemie prawa.

Dla przeprowadzenia analiz na potrzeby pytania badawczego 2. posłużono się danymi z PPIoP pozyskanymi z RCL w trybie dostępu do informacji publicznej.

### **2.1.2. Zakres czasowy danych**

Zakres czasowy danych analizowanych w szczegółowych pytaniach badawczych 1.1.-1.2. obejmuje lata 1998-2020. Data początkowa ma związek z wejściem w życie w dniu 17 października 1997 r. Konstytucji. Datę 1 stycznia 1998 r. przyjęto, by zachować okres pełnego roku. Data końcowa 31 grudnia 2020 r. została przyjęta ze względu na moment pozyskania danych.

Zbiór danych wykorzystany w analizach na potrzeby szczegółowego pytania badawczego 2. przedstawia zawartość PPIoP w stanie prawnym na dzień 22 marca 2021 r.

Zbiór danych wykorzystany do przeprowadzenia analiz na potrzeby szczegółowych pytań badawczych 3.-5. pozyskano w stanie prawnym na 2 czerwca 2021 r. Do badań wybrano te przepisy upoważniające, których data początku obowiązywania mieści się w przedziale od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2020 r. włącznie. Datę 1 stycznia 1998 r. przyjęto, podobnie jak wcześniej, ze względu na wejście w życie w dniu 17 października 1997 r. Konstytucji, a także aby zachować okres pełnego roku. Datę końcową również ustalono ze względu na zachowanie okresu pełnego roku. Należy zaznaczyć, że zakres czasowy przyjęto na podstawie daty początku obowiązywania przepisów upoważniających, a nie wydanych na ich podstawie rozporządzeń. Z tego powodu zbiór danych obejmuje także rozporządzenia, które zaczęły obowiązywać w życie po 31 grudnia 2020 r., a które zapisano w bazie SIP LEX do momentu dokonania pobrania danych z bazy, czyli do 2 czerwca 2021 r.

W badaniach posługiwano się datą początku obowiązywania przepisu upoważniającego lub aktu normatywnego tak, jak określona została w SIP LEX. Ze względu na wadliwość polskiej praktyki legislacyjnej (manifestującą się przede wszystkim względnym zakazem retroakcji) data ta nie zawsze jest tożsama z datą wejścia w życie będącą skutkiem upływu okresu *vacatio legis*, (Wierczyński, 2016b: 871–875), co ma odzwierciedlenie w zasadach oceny obowiązywania aktu normatywnego przyjętych przez Redakcję SIP LEX. Także pojęcie mocy wstecznej aktu normatywnego w dalszym ciągu budzi spory w doktrynie i judykaturze, jednak ze względu na pochodzenie danych pozostano przy metodzie oceny stosowanej przez redakcję SIP LEX. Jeszcze raz podkreślając świadomość toczącej się dyskusji należy zaznaczyć, że w dalszej części pracy pojęcia „wejścia w życie”, „początku obowiązywania” i „momentu, od którego należy stosować dany akt normatywny” będą traktowane jako synonimy.

### **2.1.3. Zakres przedmiotowy danych**

Na wstępie należy dokonać pewnej ogólnej uwagi: zakres badań nad wydawaniem rozporządzeń ograniczono jedynie do przypadków zaniechania prawodawczego i nie uwzględniono przypadków pominięcia prawodawczego. Ze zgromadzonych danych można jedynie odczytać czy rozporządzenie nie zostało wydane bądź z jakim opóźnieniem względem przepisu upoważniającego weszło w życie.

Zakres przedmiotowy danych użytych w szczegółowym pytaniu 1.1 obejmuje ustawy wydane przez Sejm RP, natomiast w szczegółowym pytaniu 1.2. rozporządzenia wydane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. W badaniu wzięto pod uwagę akty samodzielne jak i niesamodzielne, zgodnie z podziałem, który obowiązuje w SIP LEX od początku jego funkcjonowania. Przez akty samodzielne należy rozumieć akty normatywne zawierające normy o charakterze generalnie – abstrakcyjnym i samoistnym. Tymczasem akty niesamodzielne to akty normatywne, których główną częścią są metaprzepisy, czyli przepisy wywołujące zasadniczy skutek w postaci uchylecia, zmiany czy wprowadzenia w życie innych przepisów (Wierczyński, 2006: 231; Ciurak i Głowacka, 2021: 110). Podziału tego nie należy mylić z podziałem na przepisy samoistne i niesamoistne (Wiącek, 2016a: 73).

Na potrzeby przygotowania danych do szczegółowych pytań badawczych 1.1. oraz 1.2. przyjęto interwał czasowy o długości jednego miesiąca, co dało w sumie 276 rekordów dla ustaw i tyle samo dla rozporządzeń. Należy zaznaczyć, że w momencie, gdy rekordy (miesiące) zgrupowano w lata, niektóre z ustaw lub rozporządzeń mogły zostać uwzględnione więcej niż jeden raz. Powodem jest opisane wyżej występowanie w SIP LEX głównych i częściowych dat

wejścia w życie. Posługując się prostym przykładem: jeżeli ustawa wchodzi w życie z dwoma datami: 1 stycznia (data główna) i 1 kwietnia (data częściowa) danego roku, to w badaniu zostanie uwzględniona dwa razy. W rezultacie, w badanej próbie uwzględniono 6.675 przypadków wejścia w życie dla ustaw oraz 34.942 dla rozporządzeń.

Na potrzeby szczegółowego pytania badawczego 2. zbiór danych pochodzący z PPIoP zawężono do rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów bądź poszczególnych ministrów. Długość okresu zwłoki obliczono odejmując od daty stanu prawnego bazy (22 marca 2001 r.) datę, w której upływał czas przewidziany na wykonanie upoważnienia. W rezultacie badaną próbę tworzyły 9.433 przypadki upoważnień ustawowych.

W zbiorze danych wykorzystanym na potrzeby szczegółowych pytań badawczych 3.-5. poszczególne rekordy zawierały przepisy upoważniające wraz z rozporządzeniami, które w SIP LEX powiązано z owymi przepisami za pomocą relacji „wykonuje” (Wierczyński i Wiewiórowski, 2016: 232). W każdym rekordzie ręcznie sprawdzono daty: ogłoszenia, początku oraz końca obowiązywania dla przepisu upoważniającego oraz dla rozporządzenia, z uwzględnieniem reguły walidacyjnej, o której mowa w § 32 z.t.p.

Sytuacje, gdy w wyniku nowelizacji przepisu upoważniającego jego dotychczasowa treść została rozdzielona na osobne jednostki redakcyjne będące podstawą prawną do wydania osobnych rozporządzeń traktowano jako powstanie nowych, niezależnych przepisów upoważniających z nowymi datami ogłoszenia oraz początku obowiązywania. Natomiast gdy treść przepisu upoważniającego jedynie przenoszono do nowej jednostki redakcyjnej bez wprowadzania zmian merytorycznych, traktowano to jako kontynuację dotychczasowego upoważnienia.

W bazie pozostawiono jedynie przepisy upoważniające, których adresatami byli Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów lub poszczególni ministrowie. Z badania wykluczono ponadto rekordy zawierające:

- niesamodzielne przepisy zmieniające powołane (błędnie) jako podstawa prawna do wydania rozporządzenia,
- przepisy ustawowe utrzymujące w mocy istniejące rozporządzenia w sytuacji, gdy doszło do nowelizacji bądź uchylecia przepisu upoważniającego. W SIP LEX przyjęte jest, iż przepisy te również wskazywane są jako podstawa prawna rozporządzenia,
- przepisy upoważniające o charakterze fakultatywnym lub warunkowym. Prowadzone badanie dotyczyło bowiem realizacji obowiązku spoczywającego na wymienionych

wyżej organach władzy wykonawczej. Tymczasem w przypadku upoważnień fakultatywnych decydującym czynnikiem jest wola owych organów. W przypadku upoważnień warunkowych ziszczenie się obowiązku wydania rozporządzenia zależy od czynnika zewnętrznego, który nie ma odwzorowania w posiadanej bazie danych. Uwzględnienie w badaniu obydwu grup przepisów mogłoby odbić się negatywnie na wiarygodności uzyskanych wyników,

- rozporządzenia zmieniające (zarówno niesamodzielne jak i samodzielne), a także niesamodzielne rozporządzenia uchylające. Nie mają one związku z żadnym ze sformułowanych pytań badawczych,
- rozporządzenia stanowiące częściowe wykonanie normy upoważniającej oraz rozporządzenia będące aktami stosowania prawa (Wronkowska, 2005: 89; Wiącek, 2016b). Wspólną cechą obydwu grup jest równoczesne funkcjonowanie w systemie prawa wielu rozporządzeń wydanych na tej samej podstawie prawnej i regulujących pewien wąski wycinek materii przekazanej upoważnieniem. Do pierwszej grupy można zaliczyć np. rozporządzenia określające zasady udzielania pomocy publicznej w związku z realizacją inwestycji określonego typu, natomiast do drugiej np. rozporządzenia związane z ustanowieniem różnych form ochrony przyrody. Uwzględnienie tego typu aktów w badaniu rodzi problemy po stronie metody prowadzenia badań. Niemożliwe jest bowiem jednoznaczne określenie momentu, w którym uregulowano aktami wykonawczymi całość materii przekazanej w upoważnieniu.
- rozporządzenia, które zostały uchylone przed albo równocześnie z dniem ich wejścia w życie. Nie można uznać, że akty te należy stanowią wypełnienie obowiązku spoczywającego na właściwych organach. Nie wprowadzają bowiem realnej zmiany w systemie prawa. Można podnosić, że ich istnienie wskazuje na reakcję owych organów na ustanowiony obowiązek, jednak reakcja ta jest nieskuteczna i w związku z tym nie powinna być brana pod uwagę w prowadzonych badaniach.

Przygotowując dane na potrzeby szczegółowego pytania badawczego 4. określono liczbę dni zaniechania legislacyjnego wtórnego jako różnicę między datą początku obowiązywania rozporządzenia późniejszego a datą końca obowiązywania rozporządzenia wcześniejszego. W sytuacji gdy w pozyskanym zbiorze danych dwa rozporządzenia zostały wydane na tej samej podstawie prawnej (i nie zostały wyeliminowane ze zbioru w opisanych wcześniej krokach) oraz przez pewien czas były równolegle traktowane jako obowiązujące, przyjęto że liczba dni

wtórnego zaniechania legislacyjnego wynosi 0. Zwykle porównanie daty utraty mocy obowiązującej rozporządzenia wcześniejszego (np. 15 maja 2015 r.) i daty początku obowiązywania rozporządzenia późniejszego (np. 1 maja 2015 r.) nakazywałoby przyjąć, że wtórne zaniechanie legislacyjne powinno mieć wartość ujemną (-14 dni w przypadku uchylecia rozporządzenia wcześniejszego bądź -15 dni w przypadku jego wygaśnięcia). Wniosek ten jest absurdalny, gdyż nie można mówić o ujemnym okresie zaniechania legislacyjnego. Nie jest również celowe usunięcie tego typu przypadków ze zbioru danych, gdyż byłoby to równoznaczne z uznaniem, że nigdy one nie zaistniały. Tymczasem ze względu na rzetelność badań należy je odnotować; wskazują bowiem, że wtórne zaniechanie legislacyjne nie miało miejsca, co najwyżej nastąpiła pomyłka w procesie stanowienia prawa. Z tego też powodu zdecydowano o zastąpieniu wszystkich wartości ujemnych wartością 0. Do podobnego wniosku doprowadziłoby zastosowanie reguły *lex posterior derogat legi priori* (Gołba i Latacz, 2021).

Przygotowując dane na potrzeby szczegółowego pytania badawczego 5. długość okresu *vacatio legis* przepisu upoważniającego określano jako różnicę między datą początku obowiązywania owego przepisu a datą jego ogłoszenia. W sytuacji, gdy przepis upoważniający obowiązywał z mocą wsteczną, uznano, że długość okresu *vacatio legis* wynosi 0 dni. W przeciwnym wypadku należałoby przyjąć wartość ujemną, co trzeba uznać za wniosek absurdalny.

W efekcie powyższych działań uzyskano próbę liczącą 11.636 przypadków (rekordów w bazie), z czego 7.672 przypadki dotyczyły pierwszego wykonania a 3.964 kolejnego wykonania danego upoważnienia.

#### **2.1.4. Metody**

W przeprowadzonych analizach przyjęto  $\alpha = 0,05$  jako poziom istotności, a więc maksymalne dopuszczalne prawdopodobieństwo popełnienia tzw. błędu pierwszego rodzaju, czyli odrzucenia hipotezy zerowej ( $H_0$ ) jako fałszywej, podczas gdy była ona prawdziwa (Finkelstein i Levin, 2015: 123).

W celu określenia czy rozkład zmiennych numerycznych odbiega kształtem od rozkładu normalnego użyto testu Shapiro-Wilk (Ruppert i Matteson, 2015: 64). Rozkład normalny danych to rozkład cechujący się kilkoma ważnymi właściwościami, m.in. tym, że posiada symetryczny kształt dzwonu, a średnia i mediana pokrywają się i leżą pośrodku rozkładu. Spełnienie wymogu normalności rozkładu jest warunkiem zastosowania niektórych testów statystycznych (Finkelstein i Levin, 2015: 116–120).

Aby ustalić, czy istnieją istotne statystycznie różnice w liczebności badanych grup w szczegółowym pytaniu badawczym 1. posłużono się analizą kontrastów. W tym celu najpierw stworzono uogólniony model regresji dopasowany w oparciu o ujemny rozkład dwumianowy. Regresja ujemna dwumianowa (ang. *negative binomial*) używana jest w sytuacji, gdy dane z próby stanowią efekt zliczania występujących przypadków, a więc nie występują wartości ujemne. Jednocześnie zachodzi istotne rozproszenie danych (Finkelstein i Levin, 2015: 499–500). Do jej opisania służą poniższe wzory:

$$y_i \sim \text{Negative Binomial}(\mu_i, \phi)$$

gdzie  $y_i$  – liczba przypadków dla zmiennej zależnej w  $i$ -tej obserwacji,  $\mu_i$  – to średnia (oczekiwana) liczba przypadków w  $i$ -tej obserwacji,  $\phi$  – to współczynnik rozproszenia (dyspersji) w ujemnym układzie dwumianowym. Średnia  $\mu_i$  jest powiązana ze zmiennymi niezależnymi przy użyciu funkcji logarytmicznej w modelu regresji:

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_n x_{in}$$

gdzie  $\beta_0$  – to wyraz wolny wskazujący, ile wyniesie średnia, jeżeli wszystkie zmienne niezależne będą równe 0,  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$  – to współczynnik regresji odpowiadający zmiennej niezależnej,  $x_{in}$  – wartość  $i$ -tej obserwacji  $n$ -tej zmiennej niezależnej. W następnym kroku na podstawie otrzymanego modelu oszacowano średnie marginalne (Lenth et al., 2024) wraz z analizą kontrastów (Haans, 2019) z  $p$  skorygowanym z użyciem metody Holm (Holm, 1979). Natomiast w szczegółowych pytaniach badawczych 3. i 4. zastosowano analizę wariancji Kruskala – Wallisa. Metoda ta pozwala na testowanie hipotez w sytuacji, gdy rozkład danych odbiega od rozkładu normalnego lub nie jest spełniony wymóg jednorodności wariancji (Łomnicki, 2007: 163–165). Aby określić, pomiędzy którymi latami zachodziły istotne statystycznie różnice, zastosowano test *post hoc* uwzględniający porównania wielokrotnie zaprojektowany przez Olive J. Dunn (Dunn, 1961, 1964) z użyciem metody Holm (Holm, 1979) dla skorygowania wartości  $p$ .

W celu badania powiązania pomiędzy dwoma zmiennymi numerycznymi w szczegółowym pytaniu badawczym 5. przeprowadzono analizę korelacji z zastosowaniem metody Spearmana (Finkelstein i Levin, 2015: 366).

Na potrzeby prowadzonych badań przyjęto, że wszystkie obserwacje są niezależne tj. nie istnieje między nimi żaden związek. Uzasadnieniem takiego podejścia jest wspomniana już zasada kompleksowości ustawy wyrażona w § 2 z.t.p. Wskazuje ona na konieczność

uregulowania pewnego fragmentu rzeczywistości w ustawie w sposób wyczerpujący, aby uwzględnić wszystkie istotne zagadnienia. Skoro tak, to ustawa powinna stanowić zamkniętą całość, zamknięty zbiór myśli, od którego istnieją nieliczne wyjątki. Do najważniejszych należy zaliczyć: stosowanie odesłań oraz upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (Wierczyński, 2016b: 58). W przypadku rozporządzeń zbliżony nakaz zawarto w § 119 z.t.p.

Zastosowanie metod statystycznych nie jest często spotykane w naukach prawnych, a w związku z tym niektóre z użytych w pracy pojęć mogą być niejasne dla zainteresowanych osób. Z tego powodu poniżej zamieszczono zwięzłe wyjaśnienie pojęć statystycznych, którymi posłużono się w dalszej części pracy wraz ze wskazaniem literatury przedmiotu.

Przez średnią należy rozumieć średnią arytmetyczną (Finkelstein i Levin, 2015: 2).

Mediana to wartość środkowa w zbiorze obserwacji; 50 % obserwacji leży poniżej, a drugie 50 % powyżej tej wartości. (Finkelstein i Levin, 2015: 4).

Dominanta, zwana również wartością modalną, jest kolejną obok średniej i mediany miarą skupienia danych. Odpowiada wartości najczęściej występującej w badanej próbie. (Finkelstein i Levin, 2015: 4).

Wariancja jest miarą skupienia obserwacji wokół średniej. Im wyższa wartość wariancji, tym rozrzut danych jest większy (Finkelstein i Levin, 2015: 21).

Odchylenie standardowe, podobnie jak wariancja, stanowi miarę skupienia obserwacji wokół średniej. Jego wartość równa się pierwiastkowi kwadratowemu z wariancji (Finkelstein i Levin, 2015: 21).

Kwartyle są to wartości, które dzielą zebrane dane na cztery części o takiej samej liczebności. W przypadku pierwszego kwartylu, 25 % obserwacji leży poniżej tej wartości, a 75 % powyżej. Dla kwartylu trzeciego sytuacja prezentuje się odwrotnie: 25 % obserwacji leży powyżej tej wartości, 75 % poniżej. W efekcie pomiędzy pierwszym a trzecim kwartylem znajduje się 50 % obserwacji; jest to tzw. rozstęp międzykwartylowy (rozstęp ćwiartkowy, ang. interquartile range, IQR) (Finkelstein i Levin, 2015: 25).

Parametr  $p$  to oszacowane prawdopodobieństwo, że hipoteza zerowa ( $H_0$ ) jest prawdziwa, a otrzymany wynik jest dziełem przypadku (Ruppert i Matteson, 2015: 64).

Stopnie swobody można (w uproszczeniu) określić jako miarę liczebności próby pomniejszoną o 1. Szczegółowe wyjaśnienie znaczenia tej miary dostępne jest w (Łomnicki, 2007: 96).

Błąd standardowy to (w dużym uproszczeniu) miara dokładności oszacowania współczynnika w dla próby (Finkelstein i Levin, 2015: 22).

Zmienna niezależna jest to zmienna, która stanowi informację wejściową w równaniu i najczęściej oznaczana jest jako  $x$ . Zmienna zależna to zmienna będąca efektem obliczeń i najczęściej oznacza się ją jako  $y$  (James et al., 2021: 15).

W przypadku korelacji wartość  $-1$  współczynnika korelacji interpretowana jest jako idealna korelacja ujemna: wraz ze wzrostem wartości pierwszej zmiennej o 1 maleje wartość drugiej zmiennej o 1. Analogicznie  $+1$  stanowi idealną korelację dodatnią. Szczegółowe zasady interpretacji współczynnika korelacji opisano w (Evans, 1996) oraz (Cohen, 1988).

Przedział ufności parametru to zakres wartości, w którym z określonym prawdopodobieństwem (najczęściej przyjmuje się 95 %) znajdzie się szacowana wartość parametru. Przedziały ufności określa się podając dolną i górną granicę przedziału (James et al., 2021: 66–67).

#### **2.1.5. Użyte oprogramowanie**

Dane do analiz przygotowano w programie Excel dla Microsoft365. Do przeprowadzenia analiz i stworzenia wykresów wykorzystano język R w wersji 4.3.1 dla Windows 64-bit (R Core Team, 2023) wraz z pakietami: car (Fox i Weisberg, 2019), emmeans (Lenth et al., 2024), epiDisplay (Chongsuvivatwong, 2022), FSA (Ogle et al., 2023), ggplot2 (Wickham, 2009), ggpubr (Kassambara, 2023), ggridges (Wilke, 2022), gridExtra (Baptiste, 2017), hrbrthemes (Rudis, 2020), lmtest (Zeileis i Hothorn, 2002), lubridate (Grolemund i Wickham, 2011), MASS (Venables i Ripley, 2002), moments (Komsta i Novomestsky, 2022), readr (Wickham et al., 2023), sjPlot (Lüdtke, 2023), tidyverse (Wickham et al., 2019), oraz viridis (Garnier et al., 2022).

Analiz dokonywano w programie RStudio w wersji 2023.06.0 Build 421 autorstwa Posit Software.

#### **2.2. Szczegółowe pytanie badawcze 1.: Czy występują istotne statystycznie różnice w liczbie ustaw i rozporządzeń, które weszły w życie w poszczególnych latach w okresie 1998 – 2020?**

Analiza skali zaniechań prawodawczych w polskim systemie prawa wymaga odpowiedniego kontekstu, w którym można osadzić otrzymane wyniki. Jeżeli uznamy, że prawo stanowi

reakcję na zmieniające się warunki społeczne, gospodarcze i polityczne, automatycznie nasuwa się pytanie o skalę owej reakcji i tempo w jakim ona następuje. Nie można prawidłowo zinterpretować obserwacji dotyczących systemu prawa bez wiedzy o dynamice owego systemu, jego przewidywalności czy istotności zachodzących w nim zmian. Zaniechanie prawodawcze jako zjawisko dotyczy wprost zmian związanych z wejściem w życie aktów normatywnych, dlatego w poniższej analizie skupiono się na tym właśnie aspekcie systemu prawa. Sformułowano zatem dwa, uzupełniające się szczegółowe pytania badawcze:

Szczegółowe pytanie badawcze 1.1.: Czy występują istotne statystycznie różnice w liczbie ustaw, które weszły w życie w poszczególnych latach w okresie 1998 – 2020?

Szczegółowe pytanie badawcze 1.2.: Czy występują istotne statystycznie różnice w liczbie rozporządzeń wydawanych przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów albo ministrów, które weszły w życie w poszczególnych latach w okresie 1998 – 2020?

Analizę zebranych danych rozpoczęto od obliczenia podstawowych statystyk opisowych dla całej próby. W pierwszej kolejności przyjęto ujęcie roczne (interwał jednego roku), a zatem próba liczyła 23 przypadki – lata. Wyniki zamieszczono w Tabeli 1.

*Tabela 1. Podstawowe statystyki opisowe dla całej próby w ujęciu rocznym wraz z wynikiem testu normalności rozkładu danych dla liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w okresie 1998 – 2020 r. Oznaczenia: n – liczebność badanej próby; M – średnia; SD – odchylenie standardowe; Mdn – mediana; Q1 – kwartył pierwszy, Q3 – kwartył trzeci; Min i Max – najniższa i najwyższa wartość w próbie; W – rezultat testu Shapiro-Wilk; p – wartość p testu statystycznego.*

Podstawowe statystyki opisowe									Test normalności rozkładu	
	<i>n</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Mdn</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>W</i>	<i>p</i>
<b>Ustawy</b>	23	290,22	76,09	290,00	244,00	327,00	152	471	0,98	0,96
<b>Rozporządzenia</b>	23	1519,22	340,37	1501,00	1329,00	1689,50	1055	2614	0,90	0,02

*Źródło: opracowanie własne autora.*

W kolejnym kroku przyjęto dla całej próby ujęcie miesięczne (interwał jednego miesiąca); liczebność próby wyniosła 276 przypadków. Wyniki zamieszczono w Tabeli 2.

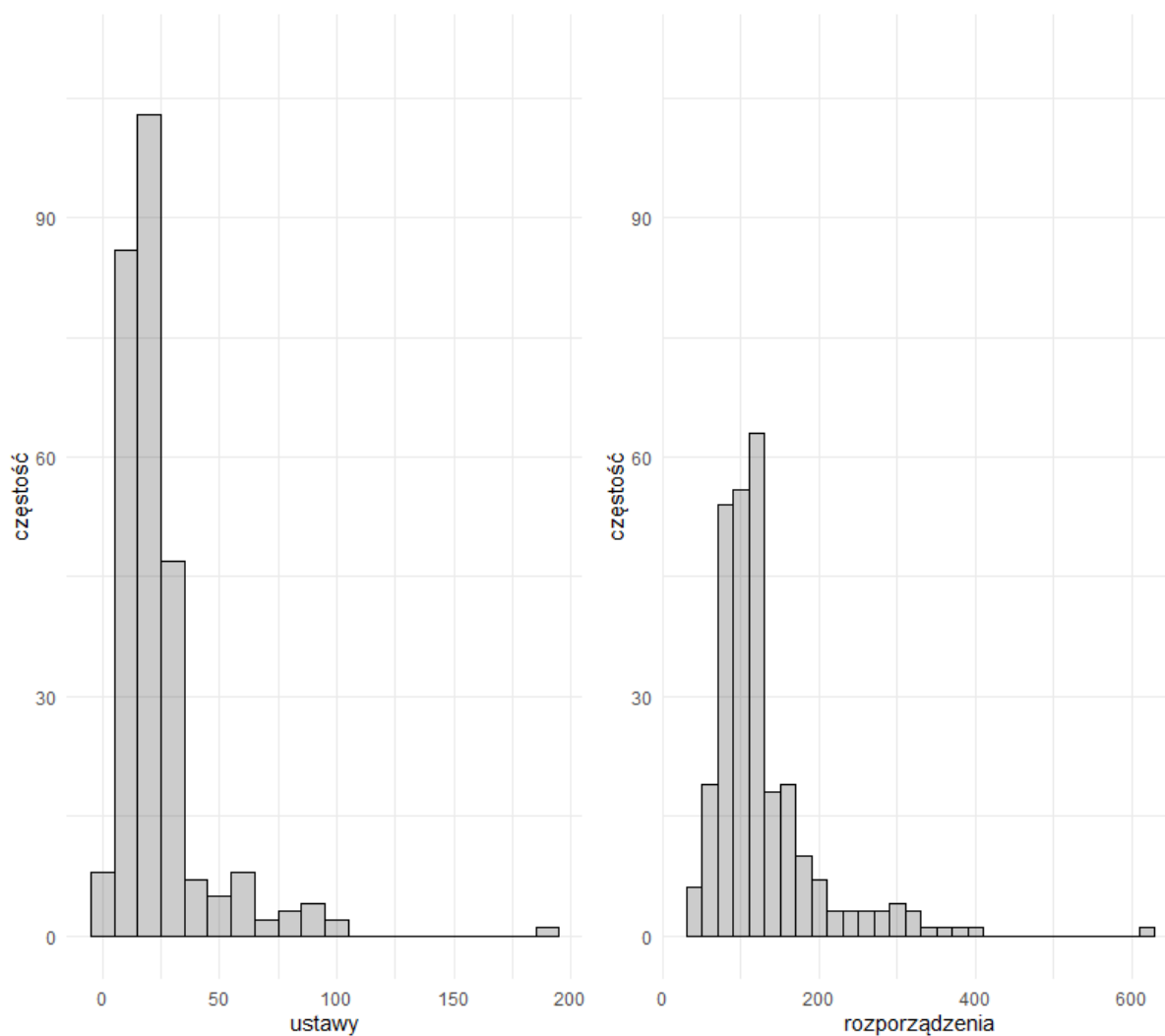
Tabela 2. Podstawowe statystyki opisowe dla całej próby w ujęciu miesięcznym wraz z wynikiem testu normalności rozkładu danych dla liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w okresie 1998 – 2020 r. Oznaczenia: *n* – liczebność badanej próby; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Max* – najniższa i najwyższa wartość w próbie; *W* – rezultat testu Shapiro-Wilk; *p* – wartość *p* testu statystycznego.

	Podstawowe statystyki opisowe								Test normalności rozkładu	
	<i>n</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Mdn</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>W</i>	<i>p</i>
<b>Ustawy</b>	276	24,18	19,79	20,00	13,00	26,00	3	188	0,69	< 0,01
<b>Rozporządzenia</b>	276	126,60	68,04	111,00	88,00	135,50	37	620	0,75	< 0,01

Źródło: opracowanie własne autora.

Kolejnym etapem analizy było sprawdzenie czy rozkłady danych odbiegają od rozkładu normalnego. W tym celu przeprowadzono testy Shapiro-Wilka dla danych z próby w ujęciu rocznym oraz w ujęciu miesięcznym. Wyniki zaprezentowano w Tabeli 1. oraz Tabeli 2. W rezultacie jedynie dla rozkładu danych liczby ustaw wchodzących w życie w poszczególnych latach w okresie 1998 – 2020 w ujęciu rocznym (Tabela 1.) nie można odrzucić hipotezy, że rozkład ten nie odbiega w swym kształcie od rozkładu normalnego. We wszystkich pozostałych przypadkach wyniki testów pozwalały na przyjęcie hipotezy alternatywnej: rozkłady danych odbiegają kształtem od rozkładu normalnego. Wizualizację rozkładów danych w ujęciu miesięcznym zawiera Rysunek 1<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> W ocenie autora przygotowanie wizualizacji rozkładu danych w ujęciu rocznym jest zbędne, gdyż niewielka liczebność próby (23) może nie oddać poprawnie właściwości rozkładu danych.



Rysunek 1. Histogramy rozkładów danych dla ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w okresie 1998 – 2020 r. – w ujęciu miesięcznym. Wielkość przedziału dla ustaw to 10, wielkość przedziału dla rozporządzeń to 20. Źródło: opracowanie własne autora.

W ostatnim kroku obliczono podstawowe statystyki opisowe dla każdego roku z osobna, grupując miesiące według roku. Otrzymane wyniki dla ustaw przedstawia Tabela 3., natomiast dla rozporządzeń – Tabela 4.

Tabela 3. Podstawowe statystyki opisowe dla liczby ustaw wchodzących w życie w ciągu miesiąca dla lat 1998–2020. Oznaczenia: *n* – liczebność badanej próby; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Max* – najniższa i najwyższa wartość w próbie.

rok	n	M	SD	Mdn	Q1	Q3	Min	Max
1998	12	12,67	13,30	7,00	5,00	15,25	3	51
1999	12	15,50	15,40	12,00	10,25	15,00	4	63
2000	12	14,50	9,03	10,50	8,75	18,00	5	37
2001	12	24,00	14,57	20,00	14,75	29,25	9	64
2002	12	25,42	21,40	20,00	12,75	24,75	11	89
2003	12	25,67	21,19	21,50	16,75	25,50	9	89
2004	12	39,25	51,34	19,00	17,00	27,50	11	188
2005	12	26,08	21,24	20,50	11,75	26,75	6	78
2006	12	21,42	12,65	20,00	14,50	23,25	9	58
2007	12	22,75	13,99	18,50	14,75	25,25	12	63
2008	12	20,25	12,31	16,50	12,75	23,50	5	44
2009	12	26,67	16,97	23,00	17,00	29,50	10	75
2010	12	23,42	13,28	17,50	15,75	31,00	10	57
2011	12	27,00	11,36	25,00	20,50	30,00	13	52
2012	12	17,25	16,60	12,00	9,75	16,00	7	68
2013	12	18,50	14,11	15,50	11,50	21,00	4	59
2014	12	20,42	11,11	17,00	15,00	22,00	10	51
2015	12	29,58	15,84	28,50	17,75	36,25	11	65
2016	12	28,17	23,54	24,50	14,75	30,00	8	98
2017	12	27,50	19,23	22,50	21,00	25,25	11	87
2018	12	32,33	18,17	28,50	22,25	35,00	11	80
2019	12	33,75	23,20	26,50	23,50	31,75	18	104
2020	12	24,17	19,43	21,50	10,00	26,25	10	80

Źródło: opracowanie własne autora.

Tabela 4. Podstawowe statystyki opisowe dla liczby rozporządzeń wchodzących w życie w ciągu miesiąca dla lat 1998–2020. Oznaczenia: *n* – liczebność badanej próby; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Max* – najniższa i najwyższa wartość w próbie.

rok	n	M	SD	Mdn	Q1	Q3	Min	Max
1998	12	87,92	41,26	75,00	64,75	106,75	37	196
1999	12	105,17	71,64	87,00	76,00	103,00	50	325
2000	12	89,33	45,21	77,00	70,75	86,00	58	227
2001	12	116,83	44,13	119,00	88,00	124,75	46	223
2002	12	144,00	66,20	129,50	108,25	156,00	56	316
2003	12	160,58	80,16	140,00	126,00	155,00	114	410
2004	12	217,83	147,32	171,00	155,25	205,00	92	620
2005	12	156,75	63,38	138,00	121,00	163,25	107	341
2006	12	134,17	63,46	110,50	91,25	148,00	73	292
2007	12	126,25	39,99	114,50	104,50	133,25	86	230
2008	12	111,17	60,73	98,50	84,75	114,00	55	294
2009	12	125,33	48,92	111,50	96,50	135,50	77	253
2010	12	111,67	40,00	107,00	90,75	120,25	50	210
2011	12	115,17	45,60	106,50	88,50	116,50	83	253
2012	12	110,33	51,22	99,00	90,50	110,50	66	266
2013	12	92,50	46,93	80,50	69,00	91,75	55	232
2014	12	101,58	61,70	90,50	69,50	108,00	49	281
2015	12	120,58	63,63	113,00	88,50	123,00	42	296
2016	12	132,00	79,18	122,00	92,50	134,25	63	367
2017	12	144,92	75,72	125,00	94,75	151,50	72	313
2018	12	125,08	61,93	107,00	86,25	135,75	79	304
2019	12	137,58	56,10	121,50	105,25	136,00	88	283
2020	12	145,08	44,77	138,00	114,00	174,50	82	240

Źródło: opracowanie własne autora.

Wizualizację danych użytych do obliczenia statystyk opisowych w powyższym kroku zamieszczono na Rysunkach 2 i 3.

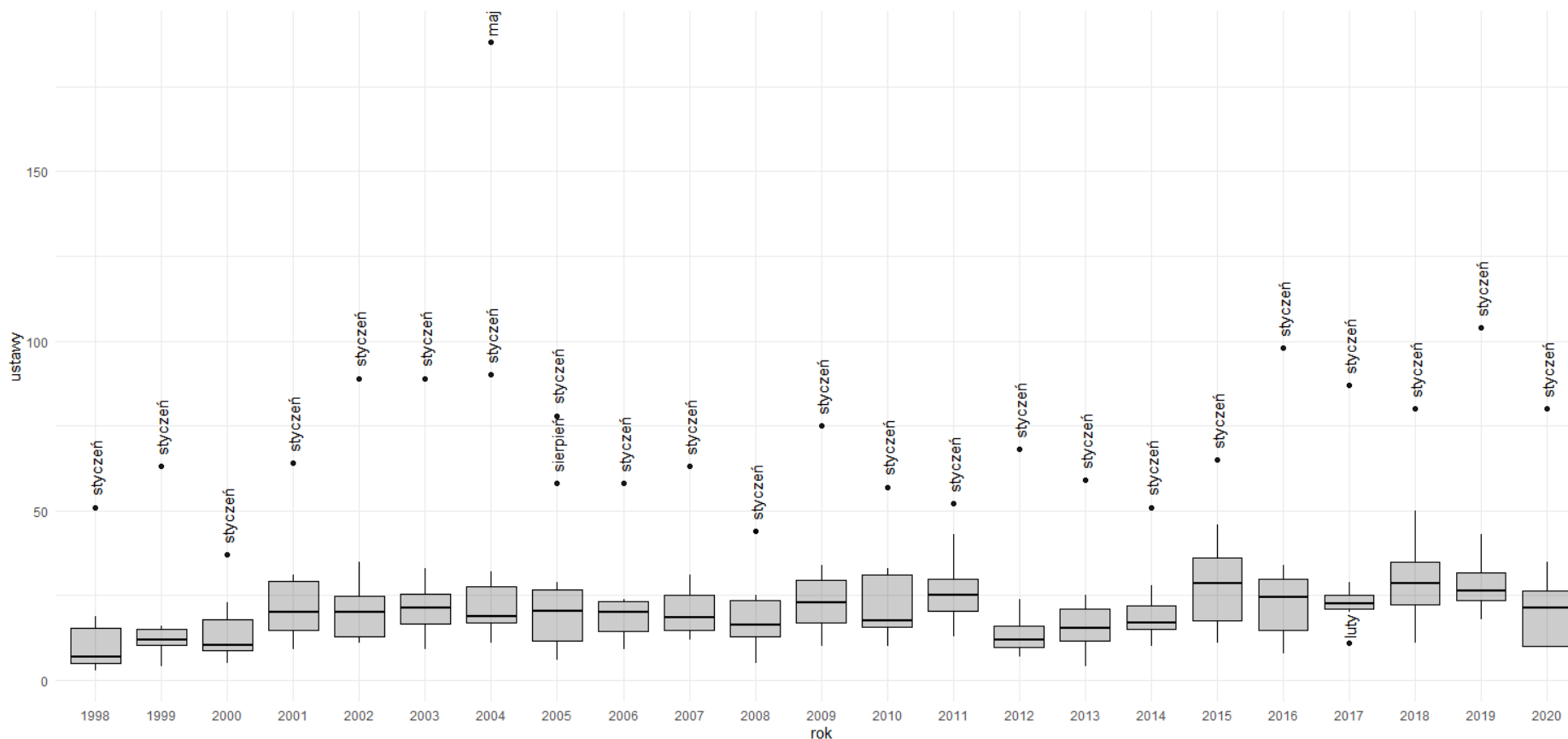
Przed przystąpieniem do omówienia wyników należy podkreślić, że na podstawie powyższych statystyk opisowych nie można wnioskować o tempie całości zmian w polskim prawie. Badane przypadki dotyczą jedynie początku obowiązywania ustaw i rozporządzeń (lub ich części); pominięto natomiast sytuacje, gdy określone przepisy zostają znowelizowane albo tracą moc obowiązującą. Ponadto nie wzięto pod uwagę cech jakościowych badanych aktów normatywnych: ich objętości (liczby stron tekstu) czy liczby relacji, w których pozostają względem innych aktów. Wreszcie, nie jest prawidłowym wnioskowanie o stanie całości systemu prawa na podstawie pewnego wycinka danych, nawet jeżeli jest on obszerny. Sformułowane wnioski dotyczące przyjętej próby mogą stanowić zaledwie podstawę dla stawiania pytań badawczych dotyczących stanu polskiego prawa w ogóle. Niemniej,

przeprowadzone analizy są wystarczające dla stworzenia kontekstu, w którym umieszczone zostaną kolejne pytania badawcze w tej pracy oraz w którym będą interpretowane uzyskane wyniki.

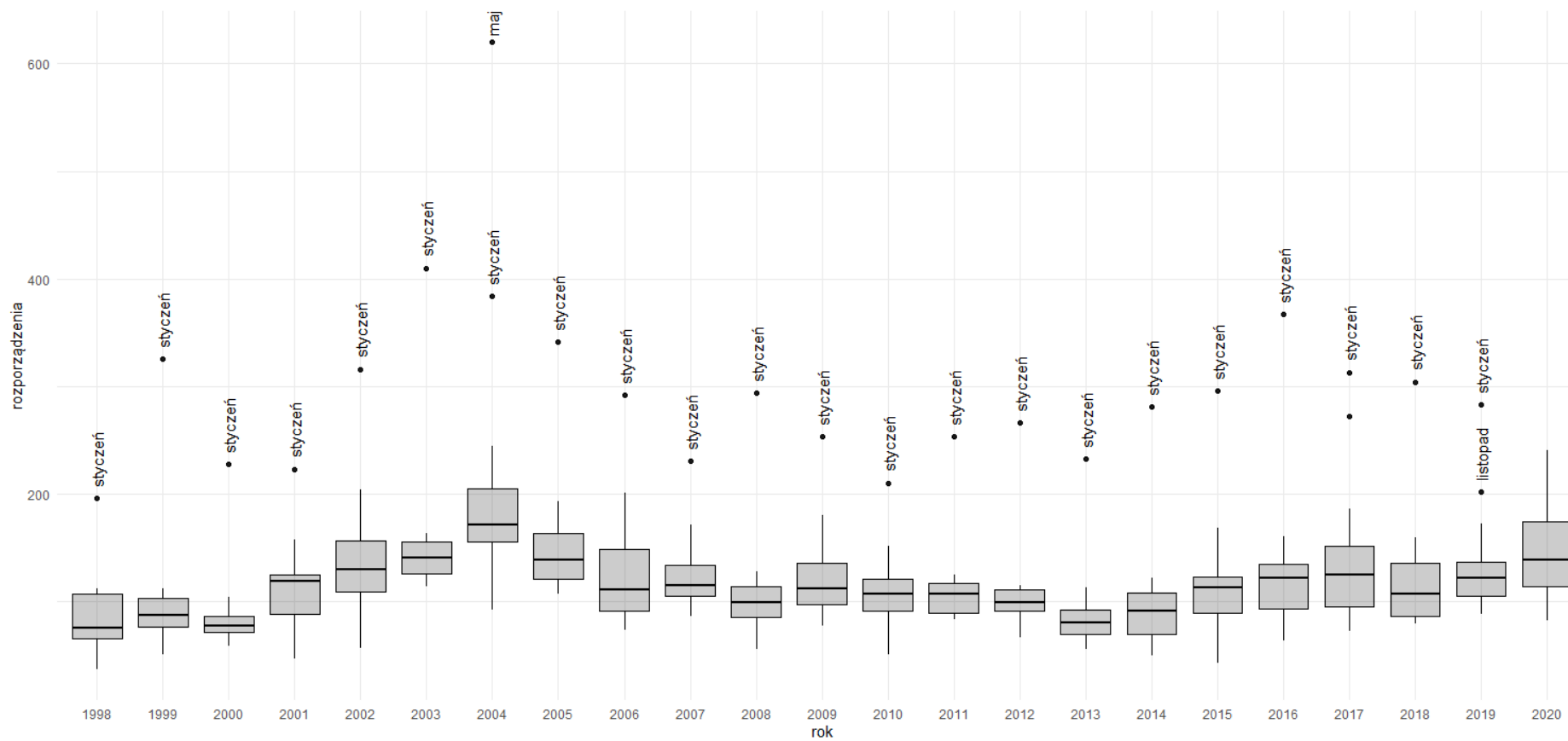
Dane z Tabeli 1. pokazują, że w badanym przedziale czasu, w ciągu jednego roku miało miejsce średnio 290 przypadków, gdy ustawa bądź jej część uzyskiwała moc obowiązującą. Dla rozporządzeń przypadków takich było średnio 1519. Należy zauważyć, że wartości średnich są mocno zbliżone do median; dla ustaw jest ona wręcz identyczna, natomiast dla rozporządzeń średnia jest nieco wyższa od mediany, która wynosi 1501. Oznacza to, że w niektórych latach liczba rozporządzeń jest tak duża, że zawyża średnią.

Dla danych z Tabeli 2. średnia jest wyższa od mediany zarówno w przypadku ustaw jak i rozporządzeń. Dla obu kategorii aktów normatywnych istnieją więc miesiące, w których liczba przypadków wejścia w życie zawyża średnią. Praktyka prawnicza, podobnie istniejące badania (Ciurak i Głowacka, 2021b) oraz Rysunek 2. i 3. potwierdzają, że takim miesiącem jest każdego roku styczeń, gdy zaczyna obowiązywać najwięcej aktów normatywnych.

Na uwagę zasługują minima i maksima próby. W ujęciu rocznym (Tabela 1.), najmniej przypadków początku obowiązywania ustaw oraz rozporządzeń zanotowano w 1998 r.; było to (odpowiednio) 152 oraz 1055. Również oba maksima przypadały na jeden rok – 2004; po stronie ustaw zanotowano wówczas 471 przypadków, a dla rozporządzeń liczba ta wyniosła aż 2614. Wynik ten nie powinien dziwić, gdyż w tym roku Rzeczpospolita Polska stała się częścią Unii Europejskiej. Echo tego wydarzenia odnajdziemy również w danych w ujęciu miesięcznym (Tabela 2.): w maju 2004 r. odnotowano największą liczbę przypadków początku obowiązywania ustaw (188), a także rozporządzeń (620). Miesiącami o najmniejszej liczbie przypadków były: dla ustaw – październik 1998 r. (3), a dla rozporządzeń – listopad 1998 r. (37).



Rysunek 2. Liczba ustaw wchodzących w życie w ciągu miesiąca w latach 1998–2020, w podziale na poszczególne lata. Źródło: opracowanie własne autora. Widoczne na wykresie prostokąty reprezentują dane znajdujące się między kwartylami: pierwszym ( $Q1$ , dół prostokąta) a trzecim ( $Q3$ , góra prostokąta), a więc stanowią rozstęp międzykwartyłowy ( $IQR$ ). Im większy prostokąt, tym większa różnica między trzecim a pierwszym kwartyłem, a więc tym większe zróżnicowanie danych. Kreska wewnątrz prostokąta symbolizuje medianę. „Wąsy” widoczne u góry i u dołu prostokąta reprezentują dane mieszczące się w zakresie odpowiednio  $Q3 + 1,5 \cdot IQR$  oraz  $Q1 - 1,5 \cdot IQR$ . Wartości skrajnie niemieszczące się w tym zakresie oznaczono na wykresach kropką i etykietą miesiąca.



Rysunek 3. Liczba rozporządzeń wchodzących w życie w ciągu miesiąca w latach 1998–2020, w podziale na poszczególne lata. Źródło: opracowanie własne autora.

Trudno jest oceniać otrzymane wartości średnich, median a także minimów i maksimów w sposób obiektywny, jeżeli nie posiadamy punktów odniesienia z wcześniejszych lat. Jeżeli jednak przyjąć zgodnie z danymi z Tabeli 2., że (niemalże) każdego dnia roboczego w miesiącu zaczyna obowiązywać (w całości lub części) jedna ustawa oraz pięć rozporządzeń, sytuację taką można uznać za alarmującą. Niepokój może jedynie wzrosnąć, gdy uwzględni się uwagi poczynione wyżej: dane dotyczące początku obowiązywania są jedynie wycinkiem całości zmian w systemie prawa.

Wcześniejsze badania wskazują również, że liczba rozporządzeń wchodzących w życie wzrasta wykładniczo wraz z liczbą wchodzących w życie ustaw (Ciurak, 2024).

Aby uzyskać odpowiedź na postawione pytanie 1.1 sformułowano następujące hipotezy badawcze:

- $H_0$ : Brak jest istotnych statystycznie różnic w liczbie ustaw, które weszły w życie w poszczególnych latach w okresie 1998–2020 r.
- $H_1$ : Dla okresu 1998 – 2020 r. istnieje co najmniej jedna para lat, w której występuje istotna statystycznie różnica w liczbie ustaw, które weszły w życie.

Analogiczne hipotezy sformułowano w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie 1.2:

- $H_0$ : Brak jest istotnych statystycznie różnic w liczbie rozporządzeń, które weszły w życie w poszczególnych latach w okresie 1998–2020 r.
- $H_2$ : Dla okresu 1998 – 2020 r. istnieje co najmniej jedna para lat, w której występuje istotna statystycznie różnica w liczbie rozporządzeń, które weszły w życie.

W następnym kroku stworzono modele, osobno dla grupy ustaw oraz dla grupy rozporządzeń, z wykorzystaniem regresji ujemnej dwumianowej. Do stworzenia modeli wykorzystano dane reprezentujące liczbę ustaw oraz liczbę rozporządzeń, które wchodziły w życie w ciągu poszczególnych miesięcy w latach 1998–2020 (statystyki opisowe dla tego zbioru danych przedstawia Tabela 4.). Jako zmienne kontrolne przyjęto liczbę pozycji z Dziennika Ustaw w poprzednim miesiącu, liczbę posiedzeń Sejmu RP w poprzednim miesiącu oraz liczbę głosowań na posiedzeniach Sejmu RP w poprzednim miesiącu. Na każdy z modeli składało się 276 obserwacji (23 lata po 12 miesięcy w każdym roku). W modelach zmienna niezależna „rok” traktowana była jako kategoria, z rokiem 1998 jako referencyjnym. Dla modelu w grupie ustaw  $R^2_{\text{Nagelkerke}} = 0,874$ , natomiast współczynnik rozproszenia  $\theta = 8,613$ . Dla modelu w grupie rozporządzeń  $R^2_{\text{Nagelkerke}} = 0,933$ , a współczynnik rozproszenia  $\theta = 18,622$ . W celu oceny

stopnia dopasowania modeli wykonano test współczynnika wiarygodności  $\chi^2$  i otrzymano wartości: dla ustaw 275,148,  $p = 0,132$ , natomiast dla rozporządzeń 277,725,  $p = 0,110$ . Można zatem przyjąć, że modele są dobrze dopasowane do użytych danych. Właściwości obu modeli przedstawia Tabela 5. natomiast szacowane średnie marginalne – Tabela. 6.

Tabela 5. Właściwości modeli stworzonych na potrzeby Pytania badawczego 1. Oznaczenia: SE – błąd standardowy,  $p$  – wynik testu statystycznego. Współczynnikiem referencyjnym w modelu jest rok 1998.

współczynnik	ustawy			rozporządzenia		
	szacowana wartość	SE	$p$	szacowana wartość	SE	$p$
wyraz wolny	1,760	0,156	< 0,001	3,919	0,091	< 0,001
rok 1999	-0,098	0,184	0,594	-0,028	0,105	0,792
rok 2000	-0,029	0,183	0,875	-0,091	0,106	0,389
rok 2001	0,074	0,185	0,689	0,002	0,110	0,984
rok 2002	0,015	0,182	0,936	0,063	0,107	0,557
rok 2003	-0,221	0,188	0,241	0,010	0,111	0,930
rok 2004	-0,349	0,193	0,070	0,009	0,114	0,938
rok 2005	-0,123	0,187	0,511	0,025	0,111	0,820
rok 2006	0,071	0,180	0,694	0,072	0,106	0,499
rok 2007	0,080	0,182	0,659	0,008	0,107	0,939
rok 2008	0,213	0,178	0,232	0,015	0,105	0,889
rok 2009	0,246	0,179	0,169	0,004	0,107	0,966
rok 2010	0,211	0,179	0,239	-0,063	0,106	0,550
rok 2011	0,313	0,179	0,081	-0,062	0,108	0,562
rok 2012	0,038	0,181	0,834	0,009	0,105	0,930
rok 2013	0,090	0,179	0,618	-0,172	0,106	0,102
rok 2014	-0,041	0,181	0,822	-0,304	0,108	0,005
rok 2015	0,082	0,183	0,655	-0,256	0,110	0,020
rok 2016	0,002	0,181	0,992	-0,187	0,108	0,083
rok 2017	-0,159	0,188	0,397	-0,181	0,112	0,107
rok 2018	0,061	0,187	0,744	-0,275	0,113	0,015
rok 2019	0,038	0,191	0,844	-0,235	0,116	0,042
rok 2020	-0,107	0,187	0,566	-0,029	0,111	0,797
pozycje (m-1)	0,007	0,000	< 0,001	0,005	0,000	< 0,001
posiedzenia (m-1)	-0,034	0,036	0,347	0,009	0,022	0,669
głosowania (m-1)	0,001	0,000	0,002	0,000	0,000	0,792
Liczba obserwacji			276			276
$R^2_{\text{Nagelkerke}}$			0,874			0,933
$\theta$			8,613			18,62
$\chi^2$	275,148	p	0,132	277,725	p	0,110

Źródło: opracowanie własne autora.

Tabela 6. Szacowane średnie marginalne dla liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie miesięcznie w danym roku. Oznaczenia: SE – błąd standardowy, CI – dolna i górna granica 95 % przedziału ufności.

rok	ustawy				rozporządzenia			
	wartość	SE	95% CI		wartość	SE	95% CI	
1998	20,860	2,876	15,921	27,333	126,967	10,067	108,692	148,314
1999	18,906	2,453	14,661	24,381	123,500	9,250	106,638	143,029
2000	20,268	2,609	15,747	26,085	115,913	8,803	99,882	134,517
2001	22,466	2,816	17,572	28,722	127,242	9,876	109,287	148,148
2002	21,168	2,487	16,814	26,651	135,198	9,704	117,456	155,621
2003	16,729	2,019	13,204	21,194	128,223	9,443	110,989	148,133
2004	14,717	1,805	11,573	18,716	128,103	9,541	110,704	148,238
2005	18,446	2,181	14,630	23,257	130,197	9,402	113,015	149,991
2006	22,398	2,659	17,748	28,265	136,412	9,831	118,442	157,108
2007	22,600	2,650	17,959	28,440	128,019	9,223	111,160	147,435
2008	25,807	3,113	20,373	32,690	128,832	9,516	111,469	148,901
2009	26,682	3,072	21,291	33,437	127,538	9,194	110,733	146,893
2010	25,763	3,022	20,472	32,421	119,156	8,696	103,275	137,479
2011	28,521	3,252	22,809	35,664	119,279	8,664	103,452	137,528
2012	21,666	2,725	16,932	27,724	128,137	9,563	110,701	148,319
2013	22,815	2,803	17,933	29,026	106,860	8,010	92,260	123,772
2014	20,027	2,399	15,836	25,326	93,695	6,923	81,062	108,296
2015	22,640	2,594	18,086	28,340	98,283	7,176	85,179	113,403
2016	20,900	2,430	16,640	26,250	105,319	7,667	91,314	121,471
2017	17,786	2,110	14,096	22,443	105,985	7,807	91,737	122,446
2018	22,177	2,556	17,692	27,799	96,418	7,144	83,386	111,487
2019	21,659	2,560	17,181	27,305	100,364	7,603	86,515	116,430
2020	18,741	2,200	14,889	23,588	123,379	8,955	107,018	142,242

Źródło: opracowanie własne autora.

W ostatnim kroku przeprowadzono analizę kontrastów, co pozwoliło na określenie różnic pomiędzy poszczególnymi latami. Wyniki analizy zawarto w Tabeli 7. (dla ustaw) oraz Tabeli 8. (dla rozporządzeń).

Tabela 7. Wyniki analizy kontrastów dla szacowanych średnich marginalnych liczby ustaw wchodzących w życie miesięcznie w danym roku. Górny trójkąt zawiera wartość  $p$  testu statystycznego; różnice istotne statystycznie ( $p < 0,05$ ) oznaczono kolorem czerwonym, różnice zbliżone do istotności statystycznej ( $p < 0,1$ ) kolorem zielonym. Dolny trójkąt zawiera proporcje (ratio) szacowanej średniej marginalnej roku z nagłówka tabeli do szacowanej średniej marginalnej z wiersza tabeli.

ratio\p	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1998																							
1999	1,103																						
2000	1,029	0,933																					
2001	0,929	0,842	0,902																				
2002	0,985	0,893	0,957	1,061																			
2003	1,247	1,130	1,212	1,343	1,265																		
2004	1,417	1,285	1,377	1,526	1,438	1,137																	
2005	1,131	1,025	1,099	1,218	1,148	0,907	0,798																
2006	0,931	0,844	0,905	1,003	0,945	0,747	0,657	0,824															
2007	0,923	0,837	0,897	0,994	0,937	0,740	0,651	0,816	0,991														
2008	0,808	0,733	0,785	0,871	0,820	0,648	0,570	0,715	0,868	0,876													
2009	0,782	0,709	0,760	0,842	0,793	0,627	0,552	0,691	0,839	0,847	0,967												
2010	0,810	0,734	0,787	0,872	0,822	0,649	0,571	0,716	0,869	0,877	1,002	1,036											
2011	0,731	0,663	0,711	0,788	0,742	0,587	0,516	0,647	0,785	0,792	0,905	0,936	0,903										
2012	0,963	0,873	0,935	1,037	0,977	0,772	0,679	0,851	1,034	1,043	1,191	1,232	1,189	1,316									
2013	0,914	0,829	0,888	0,985	0,928	0,733	0,645	0,809	0,982	0,991	1,131	1,169	1,129	1,250	0,950								
2014	1,042	0,944	1,012	1,122	1,057	0,835	0,735	0,921	1,118	1,129	1,289	1,332	1,286	1,424	1,082	1,139							
2015	0,921	0,835	0,895	0,992	0,935	0,739	0,650	0,815	0,989	0,998	1,140	1,179	1,138	1,260	0,957	1,008	0,885						
2016	0,998	0,905	0,970	1,075	1,013	0,800	0,704	0,883	1,072	1,081	1,235	1,277	1,233	1,365	1,037	1,092	0,958	1,083					
2017	1,173	1,063	1,140	1,263	1,190	0,941	0,827	1,037	1,259	1,271	1,451	1,500	1,448	1,604	1,218	1,283	1,126	1,273	1,175				
2018	0,941	0,853	0,914	1,013	0,955	0,754	0,664	0,832	1,010	1,019	1,164	1,203	1,162	1,286	0,977	1,029	0,903	1,021	0,942	0,802			
2019	0,963	0,873	0,936	1,037	0,977	0,772	0,679	0,852	1,034	1,043	1,191	1,232	1,189	1,317	1,000	1,053	0,925	1,045	0,965	0,821	1,024		
2020	1,113	1,009	1,081	1,199	1,130	0,893	0,785	0,984	1,195	1,206	1,377	1,424	1,375	1,522	1,156	1,217	1,069	1,208	1,115	0,949	1,183	1,156	

Źródło: opracowanie własne autora.

Tabela 8. Wyniki analizy kontrastów dla szacowanych średnich marginalnych liczby rozporządzeń wchodzących w życie miesięcznie w danym roku. Górny trójkąt zawiera wartość p testu statystycznego; różnice istotne statystycznie ( $p < 0,05$ ) oznaczono kolorem czerwonym, różnice zbliżone do istotności statystycznej ( $p < 0,1$ ) kolorem zielonym. Dolny trójkąt zawiera proporcje (ratio) szacowanej średniej marginalnej roku z nagłówka tabeli do szacowanej średniej marginalnej z wiersza tabeli.

ratio\p	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
1998		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,994	0,396	0,783	0,987	0,995	0,706	0,928	1,000
1999	1,028		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,999	0,545	0,877	0,998	0,999	0,799	0,964	1,000
2000	1,095	1,065		1,000	0,999	1,000	1,000	1,000	0,997	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,937	0,997	1,000	1,000	0,990	1,000	1,000
2001	0,998	0,971	0,911		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,995	0,408	0,731	0,984	0,992	0,607	0,889	1,000
2002	0,939	0,913	0,857	0,941		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,822	0,062	0,215	0,697	0,760	0,142	0,388	1,000
2003	0,990	0,963	0,904	0,992	1,054		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,990	0,297	0,590	0,964	0,974	0,434	0,764	1,000
2004	0,991	0,964	0,905	0,993	1,055	1,001		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,992	0,299	0,587	0,962	0,971	0,425	0,750	1,000
2005	0,975	0,949	0,890	0,977	1,038	0,985	0,984		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,970	0,186	0,441	0,916	0,929	0,299	0,609	1,000
2006	0,931	0,905	0,850	0,933	0,991	0,940	0,939	0,954		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,753	0,043	0,177	0,634	0,696	0,118	0,329	1,000
2007	0,992	0,965	0,905	0,994	1,056	1,002	1,001	1,017	1,066		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,987	0,262	0,592	0,963	0,975	0,457	0,771	1,000
2008	0,986	0,959	0,900	0,988	1,049	0,995	0,994	1,011	1,059	0,994		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,979	0,240	0,593	0,955	0,974	0,485	0,797	1,000
2009	0,996	0,968	0,909	0,998	1,060	1,005	1,004	1,021	1,070	1,004	1,010		1,000	1,000	1,000	1,000	0,990	0,286	0,628	0,970	0,981	0,499	0,810	1,000
2010	1,066	1,036	0,973	1,068	1,135	1,076	1,075	1,093	1,145	1,074	1,081	1,070		1,000	1,000	1,000	0,783	0,971	1,000	1,000	0,932	0,995	1,000	1,000
2011	1,064	1,035	0,972	1,067	1,133	1,075	1,074	1,092	1,144	1,073	1,080	1,069	0,999		1,000	1,000	0,784	0,968	1,000	1,000	0,922	0,993	1,000	1,000
2012	0,991	0,964	0,905	0,993	1,055	1,001	1,000	1,016	1,065	0,999	1,005	0,995	0,930	0,931		0,985	0,271	0,642	0,967	0,982	0,538	0,831	1,000	1,000
2013	1,188	1,156	1,085	1,191	1,265	1,200	1,199	1,218	1,277	1,198	1,206	1,193	1,115	1,116	1,199		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2014	1,355	1,318	1,237	1,358	1,443	1,369	1,367	1,390	1,456	1,366	1,375	1,361	1,272	1,273	1,368	1,141		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,542
2015	1,292	1,257	1,179	1,295	1,376	1,305	1,303	1,325	1,388	1,303	1,311	1,298	1,212	1,214	1,304	1,087	0,953		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,837
2016	1,206	1,173	1,101	1,208	1,284	1,217	1,216	1,236	1,295	1,216	1,223	1,211	1,131	1,133	1,217	1,015	0,890	0,933		1,000	1,000	1,000	1,000	0,997
2017	1,198	1,165	1,094	1,201	1,276	1,210	1,209	1,228	1,287	1,208	1,216	1,203	1,124	1,125	1,209	1,008	0,884	0,927	0,994		1,000	1,000	1,000	0,998
2018	1,317	1,281	1,202	1,320	1,402	1,330	1,329	1,350	1,415	1,328	1,336	1,323	1,236	1,237	1,329	1,108	0,972	1,019	1,092	1,099		1,000	1,000	0,704
2019	1,265	1,231	1,155	1,268	1,347	1,278	1,276	1,297	1,359	1,276	1,284	1,271	1,187	1,188	1,277	1,065	0,934	0,979	1,049	1,056	0,961		1,000	0,928
2020	1,029	1,001	0,939	1,031	1,096	1,039	1,038	1,055	1,106	1,038	1,044	1,034	0,966	0,967	1,039	0,866	0,759	0,797	0,854	0,859	0,781	0,813		

Źródło: opracowanie własne autora.

Przeprowadzona analiza kontrastów wykazała istnienie par lat, w których różnica w szacowanych średnich marginalnych jest istotna statystycznie; dotyczy to zarówno grupy ustaw jak i rozporządzeń. Mowa tu o latach 2004 i 2011 (w przypadku ustaw) oraz 2006 i 2014 (w przypadku rozporządzeń). W każdej grupie zidentyfikowano również po jednej parze lat, gdy różnica jest zbliżona do istotności statystycznej. Dotyczy to lat 2004 i 2009 (dla ustaw) oraz 2002 i 2014 (dla rozporządzeń). Na tej podstawie można odrzucić postawione hipotezy zerowe oraz i przyjąć hipotezy alternatywne ( $H_1$  oraz  $H_2$ ).

Otrzymane wyniki należy potraktować jednak z pewną rezerwą. Co prawda istnieją formalne podstawy do odrzucenia hipotez o braku istotnych statystycznie różnic, ale liczba zidentyfikowanych sytuacji przeciwnych (gdy różnica występuje) jest zaskakująco mała. Wynika to z faktu, że analiza kontrastów dla szacowanych średnich marginalnych przy  $p$  skorygowanym z użyciem metody Holm jest testem dość konserwatywnym tj. potrzebne są większe różnice, by odrzucić hipotezę zerową. Zapobiega to raportowaniu wyników fałszywie pozytywnych (tzw. błąd I rodzaju), lecz zwiększa ryzyko niewykrycia rzeczywiście istniejących przypadków (tzw. błąd II rodzaju). Dlatego też w ogólnej ocenie wyników uzyskanych w szczegółowym pytaniu badawczym 1. większy nacisk należy położyć na informacje płynące z podstawowych statystyk opisowych.

### **2.2.1. Dyskusja**

Wśród praktyków prawa panuje przekonanie, że liczba aktów normatywnych wchodzących w życie jest znaczna i narasta z upływem lat. O ile na podstawie otrzymanych wyników można zgodzić się z pierwszą częścią zdania, to do drugiej warto podejść z rezerwą. Istotne statystycznie różnice występują, jednak jest ich niewiele. Z punktu widzenia dalszych analiz jest to istotne ustalenie: przyrost w systemie prawa, czyli „środowisko” w którym obserwuje się zjawisko zaniechania prawodawczego, wykazuje pewną stałość, co ułatwia formułowanie wniosków na temat skali samego zjawiska. Ewentualne wahania przyrostu (różnice istotne statystycznie) należy uznać za dodatkowy czynnik obniżający zaufanie jednostki do państwa oraz stanowionego przez nie prawa.

Należy pamiętać, że powyższe badania skupiły się na wchodzeniu w życie nowych aktów normatywnych; nie analizowano natomiast, ile aktów jest eliminowanych z systemu prawa w wyniku np. uchylecia czy wygaśnięcia. Dlatego wniosek sformułowany w poprzednim akapicie nie może być mylony ze stwierdzeniem, że liczba aktów w systemie prawa jest stała. Są to dwa

zupełnie różne parametry, a przeprowadzone badania nie dają podstaw do uznania ich za tożsame.

Pytanie, które można zadać po zapoznaniu się z wynikami, brzmi: dlaczego przyrost aktów normatywnych w systemie prawa wykazuje obserwowaną stałość? Rozwijając nieco domniemanie racjonalności prawodawcy można by założyć, że zapotrzebowanie na nowe regulacje jest mniej więcej stałe. Jest ono funkcją zmian społeczno-gospodarczych następujących mniej więcej w równym tempie, w związku z czym i prace legislacyjne toczą się w sposób równomierny. Założenie to można określić mianem odważnego, gdyż wymusza również przyjęcie, że potrzeby związane z wprowadzaniem nowych regulacji są systematycznie zaspokajane. Tym samym wyklucza występowanie w systemie prawa zjawiska zaniechania prawodawczego. Za bardziej prawdopodobne należałoby więc uznać, że organy odpowiedzialne za stanowienie prawa wraz ze wspomagającymi je służbami legislacyjnymi działają z wydajnością zbliżoną do maksimum, a pomimo tego nie zaspokajają istniejącego zapotrzebowania na nowe regulacje. Jest to zbieżne z dotychczasowymi ustaleniami nauki prawa opartymi na jednostkowych doświadczeniach (Proksa, 2002; Wronkowska, 2002b). Wskazanie przy użyciu metod ilościowych które z wy tłumaczeń jest bliższe prawdy wykracza jednak poza granice tej pracy i powinno być podstawą dla przyszłych badań.

### **2.3. Szczegółowe pytanie badawcze 2.: Ile wynosi czas zwłoki w wydaniu rozporządzeń na podstawie upoważnień obligatoryjnych?**

Jak wykazano wyżej, liczba wchodzących w życie ustaw i rozporządzeń jest mniej więcej stała w badanym przedziale czasu, a lata istotnie różniące się ze statystycznego punktu widzenia stanowią wyjątki. Jest to jednak obraz niepełny, prezentujący jedynie wymiar przyrostu w systemie prawa. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy, logicznym rozwinięciem jest sprawdzenie, jak dużej części obrazu brakuje, to jest – jak liczna jest grupa rozporządzeń, które nie weszły w życie, mimo że powinny.

Pozyskanie owych informacji jest w znacznym stopniu utrudnione ze względu na brak danych odpowiadających okresowi badanemu w poprzednim punkcie. W momencie prowadzenia badań istniała tylko jedna baza danych, w której zgromadzono informacje o niewypełnionych upoważnieniach ustawowych: wspomniany wcześniej PPIoP. Najwcześniejszy termin wykonania upoważnienia ustawowego widoczny w bazie przypada na 24 kwietnia 2002 r. Dlatego też zdecydowano się na przeanalizowanie stanu wykonania upoważnień ustawowych

na dzień pozyskania danych, tj. na 22 marca 2021 r. Mając powyższe na uwadze sformułowano kolejne szczegółowe pytanie badawcze:

Szczegółowe pytanie badawcze 2: ile wynosi czas zwłoki organu upoważnionego w wydaniu rozporządzeń na podstawie upoważnień obligacyjnych na dzień 22 marca 2021 r.?

W pierwszym kroku przygotowano zestawienie liczebności poszczególnych grup upoważnień w podziale wg rodzaju upoważnienia oraz statusu jego wykonania. Wyniki przedstawia Tabela 9.

Tabela 9. Liczba upoważnień obligacyjnych i fakultatywnych w podziale na grupy zgodne ze statusem wykonania upoważnienia.

Rodzaj upoważnienia	Status					Łącznie
	wykonane	uchylone	zaległe	niezaległe	do uchylecia/zmiany	
obligacyjne	6545	770	220	484	38	8319
fakultatywne	458	73	130	343	0	1114
<b>Łącznie</b>	<b>7238</b>	<b>878</b>	<b>386</b>	<b>893</b>	<b>38</b>	<b>9433</b>

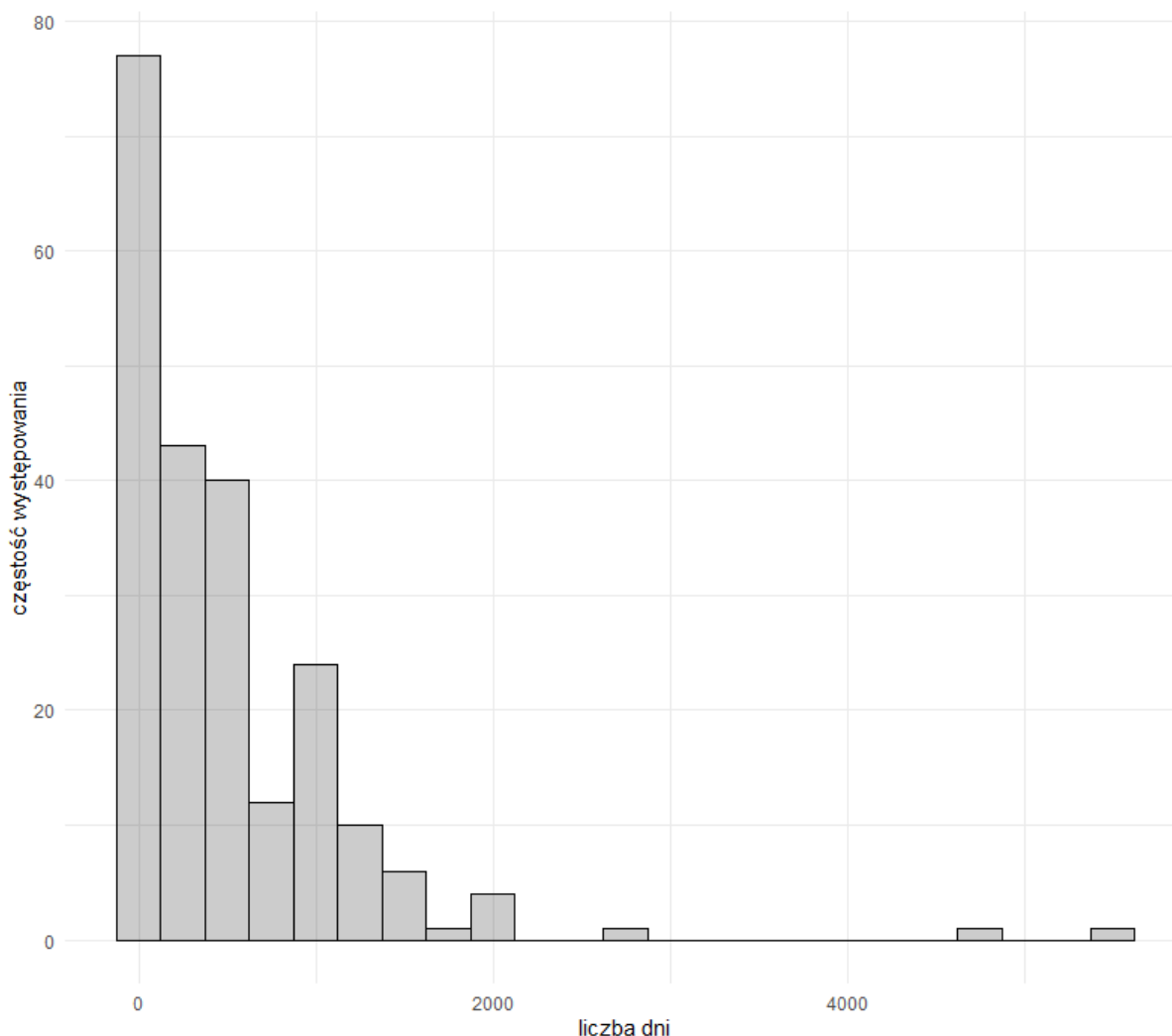
Źródło: PPIoP.

Następnie, w celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytanie badawcze, skoncentrowano się grupie upoważnień obligacyjnych, które posiadały status „zaległe”. Należy przez to rozumieć takie upoważnienia, które nie zostały wypełnione, mimo że upłynął określony prawem termin ich wykonania. Na potrzeby badania obliczono czas zwłoki w wydaniu rozporządzenia, czyli różnicę w dniach między dniem wytworzenia bazy a terminem wykonania upoważnienia. Następnie dla uzyskanej próby obliczono podstawowe statystyki opisowe. Wyniki przedstawiono w Tabeli 10. Wynik testu Shapiro-Wilk (Tabela 10.) oraz kształt histogramu (Rysunek 4.) wskazują, że rozkład danych dla próby odbiega od rozkładu normalnego.

Tabela 10. Podstawowe statystyki opisowe dla długości okresu zwłoki w wypełnieniu upoważnień obligacyjnych. Oznaczenia: *n* – liczebność badanej próby; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Max* – najniższa i najwyższa wartość w próbie; *W* – rezultat testu Shapiro-Wilk; *p* – wartość *p* testu statystycznego.

Statystyki opisowe							Test normalności rozkładu		
<i>n</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Mdn</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Min</i>	<i>Maks</i>	<i>W</i>	<i>p</i>
220	505,94	657,27	323,00	78,75	721,00	7	5559	0,66	p<0,001

Źródło: opracowanie własne autora.



Rysunek 4. Histogram rozkładu danych dla zwłoki w wydaniu rozporządzenia. Wielkość przedziału wynosi 250.  
Źródło: opracowanie własne autora.

Na wstępie należy podkreślić fakt, że redakcja PPIoP traktuje każdą jednostkę redakcyjną przepisu jako osobne upoważnienie. Jednocześnie w wyjaśnieniach dostępnych w Portalu podkreślono, że kilka upoważnień może być wypełnionych za pomocą jednego aktu wykonawczego. Z tego powodu poniższa analiza musi być rozpatrywana w kategorii niewypełnionych upoważnień, a nie niewydanych rozporządzeń.

Zgodnie z danymi pozyskanymi z PPIoP, w systemie prawa istniało 220 niewykonanych i zaległych obligatoryjnych upoważnień do wydania rozporządzenia, a więc przypadków, gdy organ nie wykonał nałożonego obowiązku w terminie. Z punktu widzenia systemu prawa nie jest to liczba duża; stanowi ledwie 2,6 % wszystkich upoważnień obligatoryjnych. Jeżeli jednak zestawimy ją z wartościami przedstawionymi w Tabeli 2., wówczas widać, że stanowi dwukrotność mediany liczby rozporządzeń wchodzących w życie w ciągu miesiąca w latach 1998 – 2020. Mówiąc inaczej, jeżeli założymy, że jedno upoważnienie odpowiada jednemu

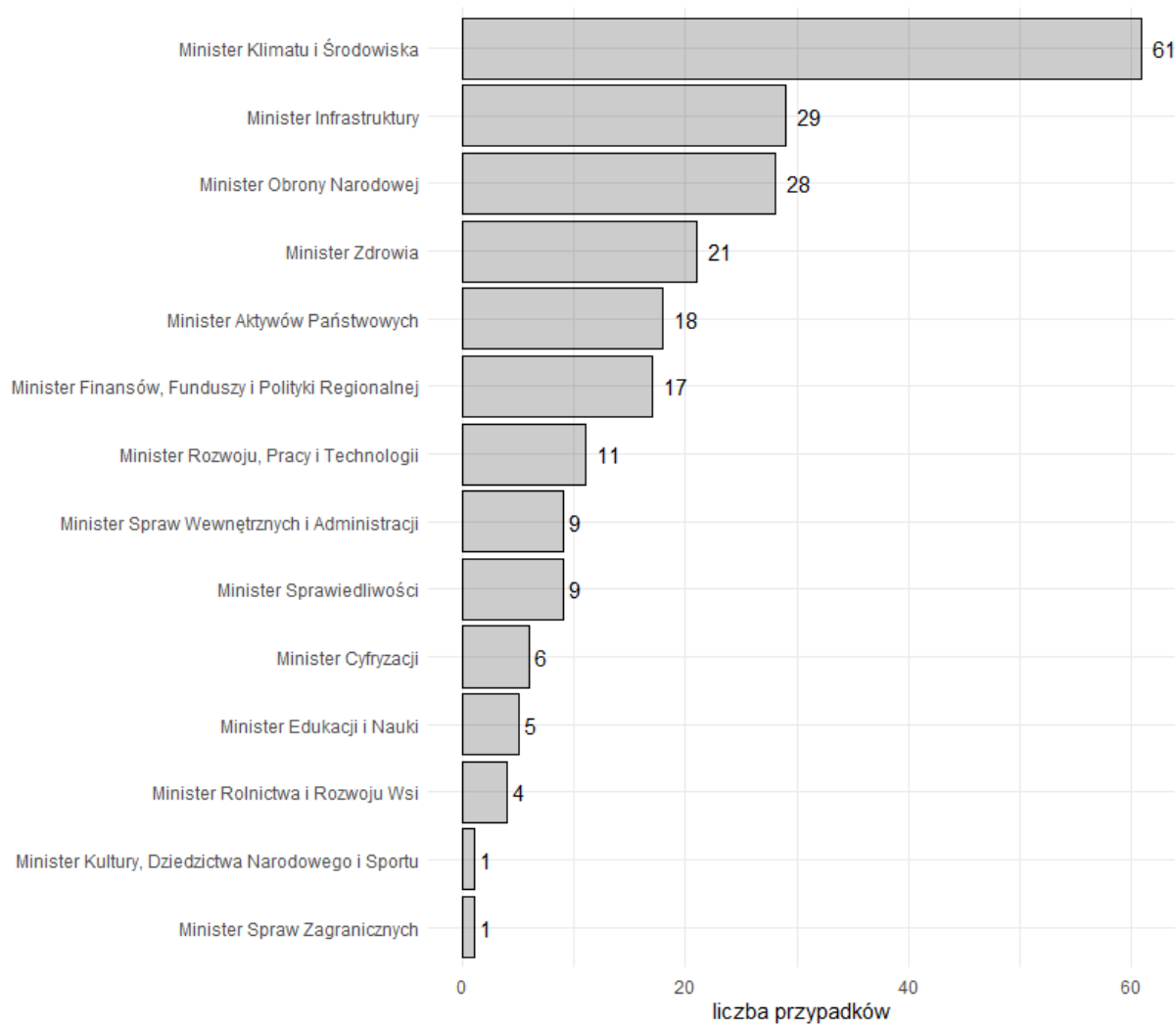
rozporządzeniu, to liczba 220 niewypełnionych upoważnień odpowiada dwóm miesiącom prac legislacyjnych organów zobowiązanych.

Analizując histogram rozkładu danych (Rysunek 4.) wyraźnie widać jego prawoskośność. Średnia dla próby wynosi blisko 506 dni i położona jest na prawo od mediany, której wartość wynosi 323 dni. Wskazuje to, że niektóre z przypadków w próbie mają na tyle dużą wartość, że znacznie zawyżają średnią. Jednocześnie mediana wyznacza granicę drugiego kwartyłu (Q2), a więc 50 % przypadków zamyka się w przedziale od 7 (minimum dla próby) do 323 dni. Maksimum dla próby wynosiło 5559 dni; było to upoważnienie, które zawarto w art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów<sup>33</sup>. W momencie powstawania poniższej pracy upoważnienie to w dalszym ciągu nie zostało wypełnione.

W następnym kroku sprawdzono, którego ze zobowiązanych organów dotyczyła największa liczba przypadków zwłoki w zakresie wykonania upoważnień obligatoryjnych. Rezultat analizy przedstawia Rysunek 5, konieczne jest jednak opatrzenie ich dodatkowym komentarzem. W bazie PPIoP do każdego upoważnienia przypisany jest konkretny organ wskazany przez ustawodawcę, przy czym używana jest w tym celu nazwa własna organu. Natomiast w przypadku ministrów ustawodawca w przepisie upoważniającym posługuje się nazwą działu administracji rządowej, którym kieruje, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi, zgodnie z nakazem zawartym w § 64 ust. 2 z.t.p. Takie rozwiązanie zapobiega konieczności nowelizowania przepisów upoważniających za każdym razem, gdy następuje zmiana organizacji resortów. Tego rodzaju „odporności” nie wykazują natomiast dane opublikowane w PPIoP; nazwy organów nie są aktualizowane i w związku z tym na wykresie widnieją nazwy ministrów, którzy już nie funkcjonują w administracji publicznej w takim kształcie (np. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii). W związku z tym na podstawie pozyskanych danych nie można zaprezentować rzeczywistego obrazu zaniechań prawodawczych w danym obszarze działania państwa (dziale administracji rządowej) a więc liczby przypadków zwłoki w stosunku do liczby upoważnień w ogóle. Prezentowane dane powinny być więc traktowane jedynie poglądowo i nie mogą stanowić podstawy do formułowania jakichkolwiek wniosków.

---

<sup>33</sup> t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1026



Rysunek 5. Liczba przypadków, gdy organ zobowiązany pozostaje w zwłoce wobec wykonania obligatoryjnego upoważnienia ustawowego; stan na 22 stycznia 2021 r. Źródło: opracowanie własne autora.

Ostatnim etapem badania było przygotowanie zestawienia dziesięciu ustaw, które posiadały największą liczbę niewykonanych upoważnień obligatoryjnych na dzień wytworzenia bazy. Efekt prac przedstawiono w Tabeli 11. Należy podkreślić, że w momencie przeprowadzania badań wszystkie z wymienionych ustaw w dalszym ciągu obowiązywały, z wyjątkiem ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>34</sup>, która została uchylona przez ustawę z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 536 z późn. zm.

<sup>35</sup> t.j. Dz. U. poz. 2305 z późn. zm.

Tabela 11. Zestawienie dziesięciu ustaw o największej liczbie niewypełnionych obligatoryjnych upoważnień ustawowych na dzień 22 stycznia 2021 r.

L.p.	Tytuł aktu prawnego	Liczba niewykonanych upoważnień obligatoryjnych
1.	Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1173)	19
2.	Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1235 z późn. zm.)	18
3.	Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 285).	17
4.	Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 z późn. zm.).	14
5.	Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1650 z późn. zm.).	13
6.	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 z późn. zm.).	12
7.	Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1124).	7
8.	Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 875 z późn. zm.).	7
9.	Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 536 z późn. zm.).	7
10.	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.).	6

Źródło: opracowanie własne autora.

### 2.3.1. Dyskusja

Uzyskane wyniki można interpretować z dwóch perspektyw. Ze statystycznego punktu widzenia nie budzi szczególnego niepokoju to, że liczba niewypełnionych upoważnień obligatoryjnych stanowi 2,6 % wszystkich upoważnień obligatoryjnych odnotowanych w PPIoP. Dla nieco ponad połowy ze zidentyfikowanych przypadków okres zwłoki wynosi mniej niż rok. W kontekście wyników analiz z pierwszego pytania badawczego, liczby takie należy można uznać za marginalne. Jednak to, co akceptowalne z punktu widzenia statystyki, jest

niedopuszczalne dla prawa. Oznacza bowiem 220 przypadków, gdy norma prawna może nie nadawać się do rekonstrukcji i zastosowania, gdyż jej istotne elementy powinny być określone w brakującym akcie wykonawczym bądź brakuje innej normy, określonej w rozporządzeniu i koniecznej dla rzeczywistego zastosowania normy ustawowej. Tym samym jest to 220 przypadków, w których mogło dojść do naruszenia zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji, dostatecznej określoności prawa oraz zasady kompleksowości ustawy. Rzeczywista liczba norm dotkniętych taką wadą jest trudna do ustalenia; część z nich może wpływać na inne normy utrudniając w sposób wtórny stosowanie prawa. W innych przypadkach przepis zawierający zrab normy mógł zostać uchylony, podczas gdy przepis upoważniający pozostał jako obowiązujący w systemie prawa na skutek przeoczenia.

Zwraca uwagę fakt, że na liście dziesięciu ustaw o największej liczbie przypadków zwłoki znajdują się ustawy, które weszły w życie w różnych dekadach. Jest to pierwsza wskazówka, że zaniechanie legislacyjne może być zjawiskiem występującym trwale w systemie prawa. Powyższe analizy nie dostarczają jednak przesłanek, by jednoznacznie sformułować taki wniosek; nie można wykluczyć, że niektóre przepisy upoważniające dotknięte zaniechaniem mogły być wprowadzone do owych ustaw w drodze nowelizacji. Konieczne jest zatem przeanalizowanie dat wejścia w życie owych przepisów, co stanowi fundament kolejnego pytania badawczego.

W tym miejscu należy podkreślić funkcjonalne ograniczenia, które stwarza PPIoP w prowadzeniu pogłębionych badań stanu wykonania upoważnień ustawowych. Wśród metadanych opisujących przepis upoważniający funkcjonuje termin jego wykonania, brak natomiast wskazania daty wejścia w życie owego przepisu. Nie można więc w prosty sposób określić, czy przepis upoważniający został dodany do ustawy w późniejszym czasie bądź znowelizowany, co zrodziło obowiązek wydania nowego rozporządzenia; w tym celu konieczne jest posłużenie się jednym z istniejących systemów informacji prawnej<sup>36</sup>.

Problematyczne jest również stworzenie zbiorczego raportu dotyczącego liczby i statusu przepisów upoważniających funkcjonujących w systemie prawa. PPIoP oferuje zaawansowane

---

<sup>36</sup> Dobrym przykładem opisanej praktyki jest art. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1094). Artykuł ten wszedł w życie 14.08.2001 r., jednak został znowelizowany z dniem 27.05.2025 r. przez art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 9 maja 2025 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 680). Data nowelizacji widnieje w PPIoP jako termin wykonania upoważnienia.

funkcje wyszukiwawcze, jednak forma prezentacji raportu uniemożliwia dalszą analizę bez zaawansowanych działań informatycznych, żmudnego przepisywania bądź pozyskania danych w innym formacie w trybie dostępu do informacji publicznej. Ponadto, jak wynika z informacji uzyskanych bezpośrednio od RCL, większość prac związanych z aktualizacją PPIoP odbywa się ręcznie przez wskazaną zatrudnioną osobę<sup>37</sup>. W przypadku zwiększenia liczby aktów publikowanych w Dzienniku Ustaw lub liczby informacji zawartych w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (<https://legislacja.rcl.gov.pl/>) prowadzić to może do opóźnień w aktualizacji PPIoP. Jedynym miejscem, w którym aktualizacja następuje automatycznie, jest zmiana statusu upoważnienia ustawowego z „otwarte – niezaległe” na „otwarte – zaległe” po upływie konkretnej daty.

Należy pamiętać, że przeprowadzona analiza dotyczyła jedynie wąskiego wycinka rzeczywistości – danych aktualnych w określonej dacie stanu prawnego. Mimo tego możliwe było uzyskanie wartościowych informacji na temat brakujących elementów w systemie prawa. Aby przedstawić rozbudowane i bardziej szczegółowe wnioski konieczne jest pozyskanie i analiza większej liczby pomiarów dokonanych w określonym czasie. Zadanie to będzie znacznie utrudnione przy narzędziach obecnie dostępnych w PPIoP. Ponadto ze względu na w dużej mierze ręczną obsługę procesów, zgromadzone dane są podatne na błąd ludzki a ich aktualność może być kwestionowana. Dlatego też pod adresem organów odpowiedzialnych za ogłaszanie prawa należy sformułować postulat większej automatyzacji procesu, przynajmniej w zakresie informowania o wykonywaniu upoważnień ustawowych oraz udostępnienia zgromadzonych danych poprzez API. Nie jest problemem przygotowanie tekstu z zachowaniem jego struktury (co w dużej mierze już ma miejsce), nie jest również kłopotem przyjęcie jednolitej struktury przepisu upoważniającego, aby uprościć dalsze przetwarzanie tekstu. Można spekulować, czy główną przeszkodą we wprowadzeniu zmian są zastane procesy w organach odpowiedzialnych za publikację prawa, opór wobec wprowadzania zmian, niewiedza o dostępnych rozwiązaniach technicznych czy brak woli politycznej w celu zapewnienia transparentności procesu stosowania prawa (choć w tym aspekcie istniejące rozwiązania i tak należy ocenić wysoko). Nie należy się również spodziewać zmian w omawianym obszarze bez uświadomienia wagi informacji o wykonaniu upoważnień ustawowych dla diagnozowania stanu systemu prawa. Jeszcze ważniejszym argumentem

---

<sup>37</sup> Informację taką uzyskano w trakcie osobistej rozmowy z pracownikami RCL w dniu 11 września 2024 r.

byłoby powstanie po stronie organów odpowiedzialnych za stanowienie lub ogłaszanie prawa wyraźnej potrzeby posiadania wiarygodnych informacji w zakresie wykonania upoważnień.

Przeprowadzona analiza ma charakter ilościowy, jej naturalnym rozwinięciem (przekraczającym ramy tej pracy) powinny być pogłębione badania jakościowe. W szczególności należałoby dokonać identyfikacji i systematyzacji powodów powstawania zaniechań legislacyjnych dotyczących rozporządzeń. Kolejnym krokiem powinna być analiza do jakiego stopnia brak rozporządzeń wpływa na stosowanie norm prawnych i działanie systemu prawa jako całości. Nie można wykluczyć, że w trakcie prac zidentyfikowano i skategoryzowano by przypadki, w których zamieszczenie upoważnienia w ustawie okazało się zbędne, gdyż np. powielano normy techniczne czy regulacje typu *soft law* powszechnie przyjęte i stosowane w sprawach danej kategorii.

**2.4. Szczegółowe pytanie badawcze 3.: Jak szybko od wejścia w życie upoważnienia ustawowego wchodzi w życie rozporządzenie wydane na jego podstawie porównując poszczególne lata? Czy zauważalna jest istotna zmienność w długości w/w okresu porównując poszczególne lata?**

W momencie, gdy znany jest przyrost nowych ustaw i rozporządzeń w kolejnych latach jak również przybliżony obraz zaniechań legislacyjnych w przypadku rozporządzeń, należy skupić się na kwestii kluczowej dla tej pracy. Ujęciu jej służą dwa komplementarne szczegółowe pytania badawcze:

Szczegółowe pytanie badawcze 3.1.: Jak szybko od wejścia w życie upoważnienia ustawowego wchodzi w życie rozporządzenie wydane na jego podstawie porównując poszczególne lata?

Szczegółowe pytanie badawcze 3.2.: Czy zauważalna jest istotna zmienność w długości w/w okresu porównując poszczególne lata?

Pytania te nawiązują bezpośrednio do treści § 127 z.t.p., zgodnie z którym rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

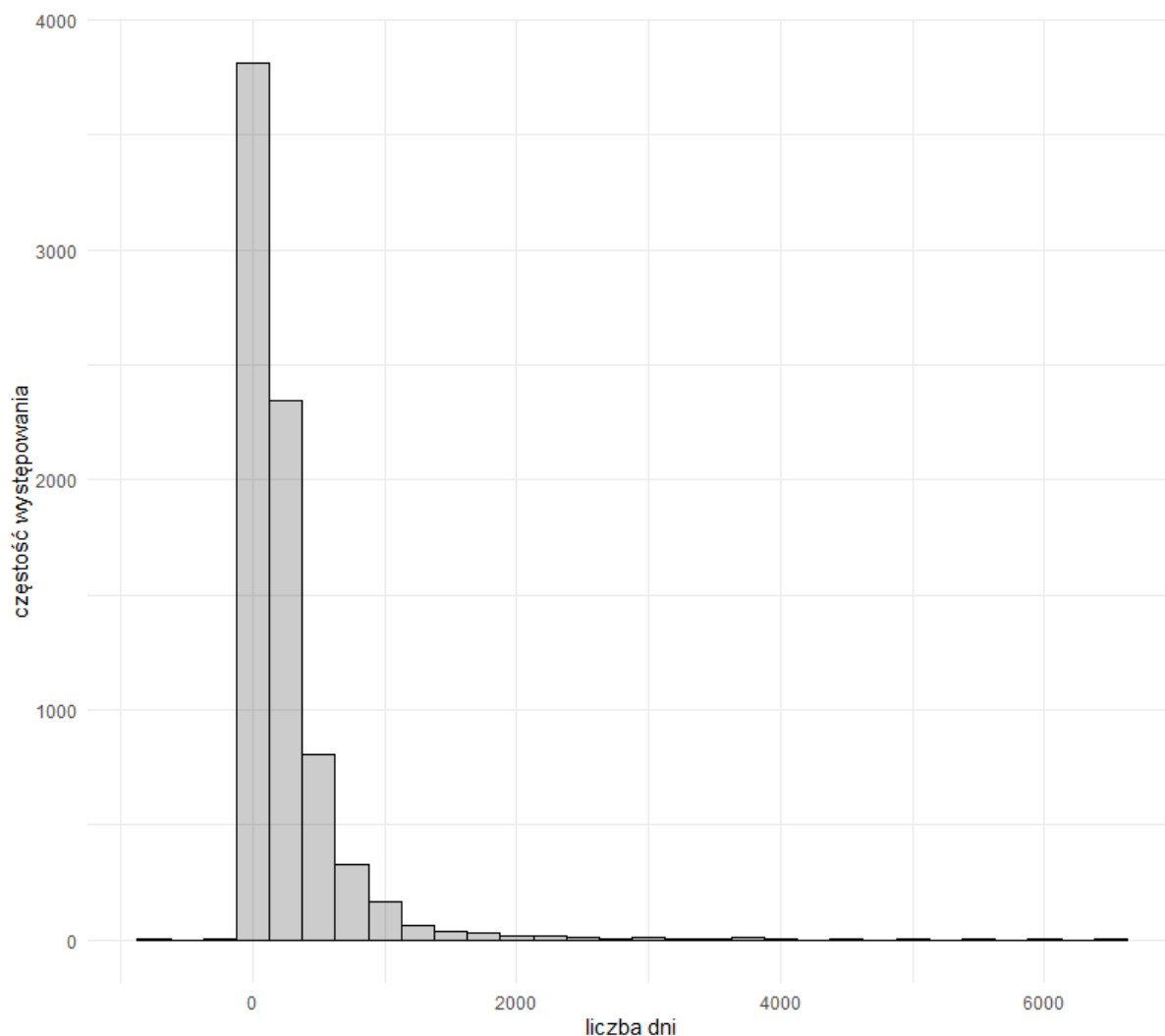
Podobnie jak we wcześniejszych punktach analizę danych rozpoczęto od zbadania podstawowych statystyk opisowych dla całej próby (Tabela 12.) oraz dla poszczególnych lat z badanego okresu (Tabela 13.). Potwierdzono również, że rozkład danych dla całej próby odbiega od rozkładu normalnego (Tabela 12.) i zobrazowano to z użyciem histogramu

(Rysunek 6). Wizualizację danych z próby zaprezentowano na Rysunku 7 (bez zaznaczonych wartości odstających) oraz na Rysunku 8. (z zaznaczonymi wartościami odstającymi).

Tabela 12. Podstawowe statystyki opisowe oraz wynik badania normalności rozkładu danych dla całości próby. Oznaczenia: *n* – liczba rekordów; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy; *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Maks* – najniższa i najwyższa wartość w próbie, *Mod* – dominanta, *Mod n* – liczba przypadków dominanty, *Mod %* – procentowy udział przypadków dominanty w całości próby, *W* – wynik testu Shapiro-Wilk, *p* – wartość *p* testu statystycznego.

Statystyki opisowe											Test normalności rozkładu	
<i>n</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Mdn</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>Mod</i>	<i>Mod n</i>	<i>Mod %</i>	<i>W</i>	<i>p</i>
7672	247,67	412,15	128,00	1,00	334,00	-694	6571	0	1877	24%	0,56	p<0,001

Źródło: opracowanie własne autora.



Rysunek 6. Histogram rozkładu danych dla całości próby. Wielkość przedziału wynosi 250. Źródło: opracowanie własne autora.

Tabela 13. Podstawowe statystyki opisowe dla próby w podziale na poszczególne lata. Oznaczenia: *n* – liczba rekordów; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Maks* – najniższa i najwyższa wartość w próbie, *Mod* – dominanta, wartość najczęściej występująca w próbie, *Mod n* – liczba przypadków dominanty, *Mod %* – procentowy udział przypadków dominanty w całości próby.

rok	n	M	SD	Mdn	Q1	Q3	Min	Maks	Mod	Mod n	Mod %
1998	350	328,76	541,21	140,00	33,25	394,00	-64	4479	0	61	17%
1999	282	338,95	719,72	118,00	0,00	293,75	-90	6088	0	80	28%
2000	67	300,19	828,56	97,00	28,00	262,50	0	6571	0	11	16%
2001	515	383,30	423,01	314,00	102,50	522,00	0	5602	0	32	6%
2002	679	312,15	433,63	220,00	70,50	385,50	-282	4579	0	110	16%
2003	383	208,94	303,90	124,00	23,00	277,50	0	3432	0	84	22%
2004	1001	210,68	487,09	69,00	0,00	223,00	-1	5112	0	335	33%
2005	297	310,56	513,31	163,00	48,00	338,00	-1	3619	0	40	13%
2006	432	234,27	381,11	151,00	0,00	265,25	0	3721	0	111	26%
2007	282	271,02	350,57	157,00	77,00	311,25	0	2209	0	23	8%
2008	133	341,02	488,04	189,00	31,00	434,00	-694	2724	0	27	20%
2009	361	203,58	287,52	98,00	0,00	294,00	0	1938	0	93	26%
2010	313	191,99	347,51	120,00	2,00	213,00	0	3270	0	76	24%
2011	280	320,62	345,31	238,00	60,00	473,50	0	2817	0	47	17%
2012	290	238,33	369,52	85,50	0,00	321,00	0	2008	0	93	32%
2013	248	292,61	412,19	109,00	0,00	417,00	0	1870	0	95	38%
2014	177	190,57	277,98	77,00	0,00	303,00	0	1451	0	67	38%
2015	347	193,07	245,68	142,00	0,00	269,00	0	1461	0	107	31%
2016	265	164,55	232,30	74,00	0,00	282,00	-1	1827	0	80	30%
2017	306	112,29	166,28	33,50	0,00	162,50	-363	936	0	110	36%
2018	344	204,83	260,47	99,50	8,75	288,75	0	1244	0	73	21%
2019	236	142,64	179,89	75,00	0,00	205,75	0	752	0	85	36%
2020	84	71,14	109,58	8,00	0,00	93,00	0	405	0	37	44%

Źródło: opracowanie własne autora.

Przed przystąpieniem do analizy podstawowych statystyk opisowych należy przypomnieć, że dane zostały zgrupowane według daty wejścia w życie przepisu upoważniającego, a nie daty wykonania upoważnienia, czyli daty wejścia w życie rozporządzenia. Analizowano jedynie przypadki pierwszego wykonania danego upoważnienia ustawowego; przypadki wydania kolejnych rozporządzeń na podstawie tego samego upoważnienia są przedmiotem badań w szczegółowym pytaniu badawczym 4. I wreszcie: analizowany zbiór danych gromadzi tylko przypadki wykonania upoważnienia, nie zawiera w sobie przypadków, gdy przepis upoważniający obowiązuje, ale jeszcze nie został wykonany. Może to prowadzić do pewnego

znieszczenia danych. We wcześniejszych latach proporcja upoważnień, które zostały wykonane po szczególnie długim czasie może być większa niż w latach późniejszych, gdyż dla późniejszych lat przypadki te po prostu nie zostały uwzględnione w badaniu (nie zostały jeszcze wykonane). Powyższe zastrzeżenia są konieczne, aby percepcja uzyskanych wyników nie została zniekształcona w umyśle odbiorcy.

W badanej próbie dominanta (wartość modalna, a więc wartość najczęściej występująca) wynosi 0, zarówno dla całej próby jak i dla poszczególnych lat. Odpowiada to sytuacji, gdy upoważnienie ustawowe i wydane na jego podstawie rozporządzenie wchodzi w życie w tym samym terminie, a więc zgodnie z nakazem zawartym w § 127 z.t.p. Jest to wiadomość tylko z pozoru pozytywna, gdyż dotyczy jedynie 24% z badanych przypadków dla całej próby. Tym samym w pozostałych przypadkach organ zobligowany pozostawał w zwłoce (Wierczyński, 2016b: 121). Procentowy udział dominanta w liczbie przypadków z poszczególnych lat obrazuje Tabela 12. Warto zauważyć, że od 2012 r. udział dominanta w całkowitej liczbie przypadków utrzymuje się na wyższym poziomie (z wyjątkiem 2018 r.), a więc mniej jest przypadków, gdy rozporządzenia zaczynają obowiązywać z opóźnieniem.

Mediana (a więc wartość będąca środkiem rozkładu danych) dla całej próby wynosi 128 dni, natomiast rozstęp międzykwartylowy dla całej próby należy uznać za dość duży; wynosi bowiem między 1 do 334 dni. Jednocześnie wartość mediany w poszczególnych latach waha się od 314 (w 2001 r.) do zaledwie 8 dni (w 2020 r.). Od 2012 r. obserwuje się wyraźny spadek wartości mediany, czemu w oczywisty sposób towarzyszy zmniejszenie rozstępu międzykwartylowego. Wyraźnie ilustruje to Rysunek 7. Natomiast na Rysunku 8. można zauważyć postępujący spadek liczby dni w przypadku wartości odstających. Podsumowując, od 2012 roku stopniowo potrzeba coraz mniej czasu, by upoważnienie ustawowe zostało wykonane po raz pierwszy, a skrajne przypadki opóźnień nie są już tak duże, jak na początku badanego okresu. Współgra to z obserwacjami dotyczącymi zmian w procentowym udziale dominanta w liczbie przypadków.

Podobnie jak w poprzednich punktach, histogram widoczny na Rysunku 6. jest prawoskośny, a średnia przesunięta jest na prawo od mediany. Wartość średniej dla całej próby (247,67 dnia) jest niemalże dwukrotnością mediany (128 dni). Wskazuje to na istnienie wartości, które znacznie zawyżają średnią; na histogramie zajmują one miejsce w skrajnej prawej części wykresu. Co istotne, na przestrzeni lat wartość maksimum stopniowo spada; o ile w 2000 r. wynosi ona 6571 dni, to w 2020 zaledwie 405, a więc około 16 razy mniej. Minima w poszczególnych latach próby mają przeważnie wartość 0, co jest informacją pozytywną,

wskazuje bowiem na zachowanie nakazu z § 127 z.t.p. Natomiast obserwowane wartości ujemne wskazują na wejście w życie rozporządzenia z mocą wsteczną. Poszczególne przypadki maksimum i minimum omówione zostały poniżej.

Należy zwrócić uwagę na wartość odchylenia standardowego. Dla całej próby wynosi ono 1,66 średniej, jeżeli jednak prześledzimy dane dla kolejnych lat (Tabela 13.), widać spadek począwszy od 2014 roku. A zatem obserwowany od 2012 r. spadek wartości mediany i średniej pociąga za sobą (po dwóch latach) spadek zróżnicowania w opóźnieniu, z jakim wykonywane są upoważnienia obligatoryjne; jest ono stopniowo coraz bardziej zbliżone do wartości średniej.

W celu uzyskania odpowiedzi na szczegółowe pytanie badawcze 3.2. zdecydowano o przeprowadzeniu testu Kruskala-Wallisa. Zgromadzone dane są od siebie niezależne; rozporządzenia wchodzące w skład próby stanowią niezależne przypadki wykonania upoważnień ustawowych i nie mają wpływu na siebie nawzajem. Przeprowadzona analiza rozkładu reszt w próbie wykazała, że odbiega on od rozkładu normalnego (na podstawie losowo wybranej próby 5000 pomiarów uzyskano wynik  $W = 0,61$ ,  $p < 0,001$ ). Uzasadnia to wybór wspomnianego wyżej testu.

Na potrzeby badania sformułowano hipotezy:

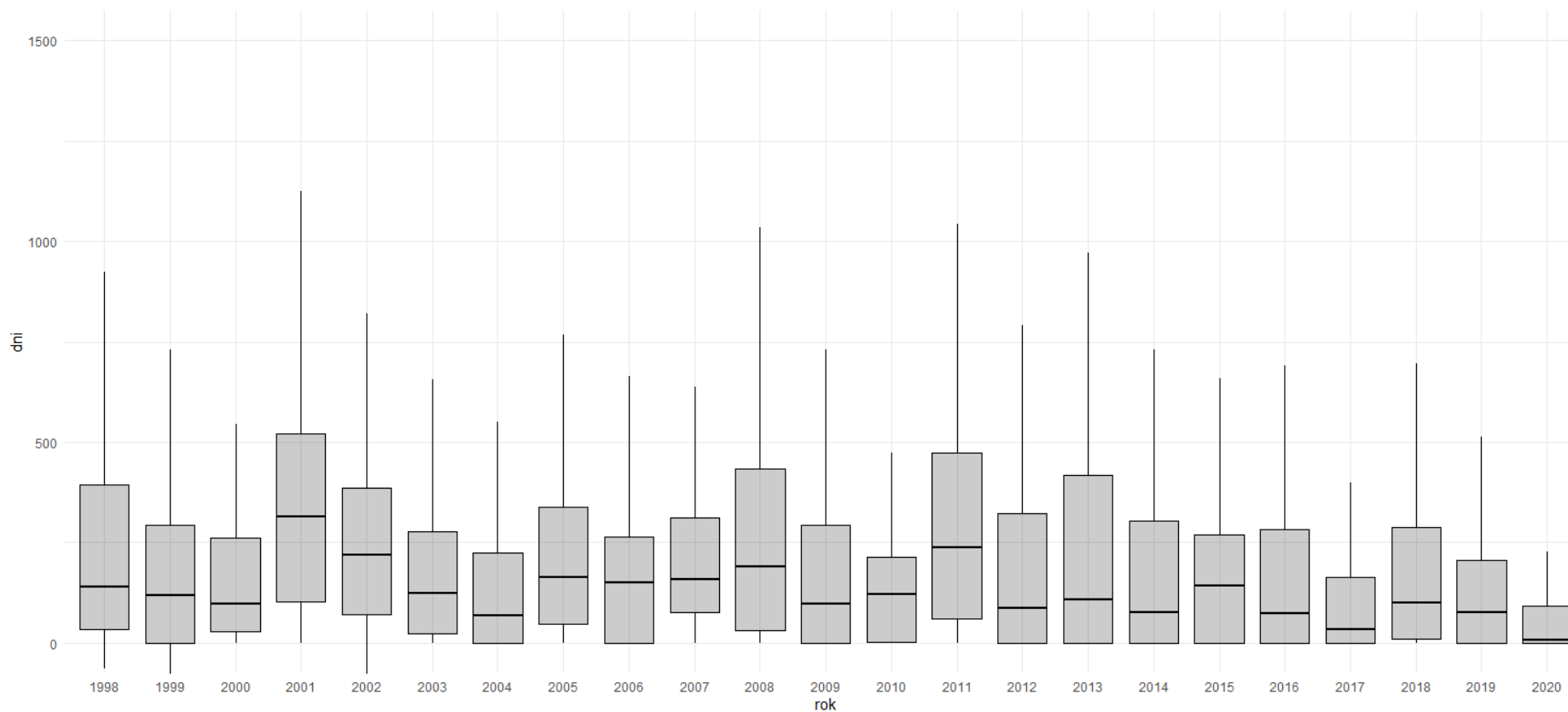
- $H_0$ : Brak jest istotnych statystycznie różnic w liczbie dni między datą wejścia w życie upoważnienia ustawowego a datą wejścia w życie rozporządzenia wydanego na jego podstawie w poszczególnych latach okresu 1998–2020 r.
- $H_3$ : Co najmniej jedna para różni się istotnie statystycznie w liczbie dni między datą wejścia w życie upoważnienia ustawowego a datą wejścia w życie rozporządzenia wydanego na jego podstawie w poszczególnych latach okresu 1998–2020 r.

Przeprowadzony test dał wynik  $\chi^2 = 524,13$ ,  $p < 0,001$  przy  $df = 22$ ; można zatem odrzucić  $H_0$  i przyjąć  $H_3$ .

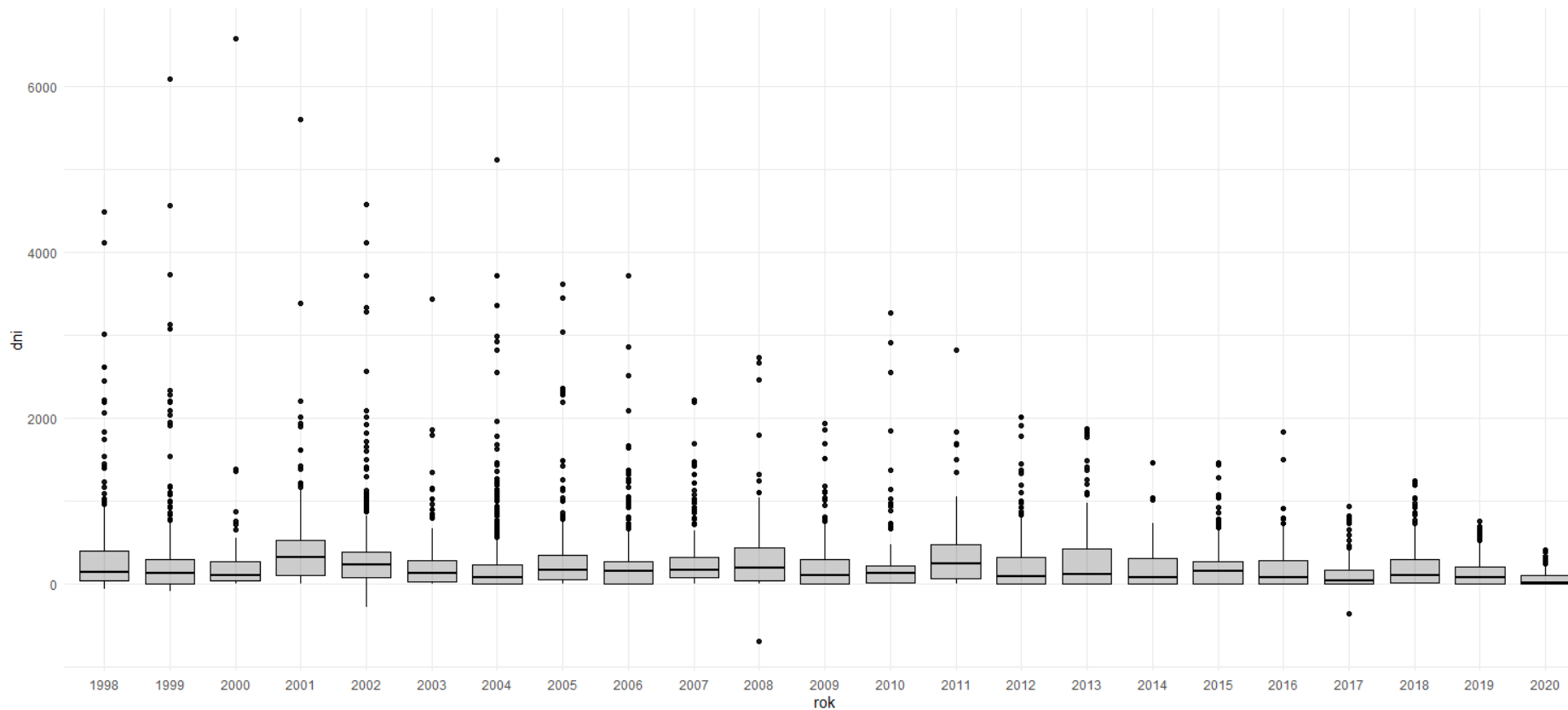
Dla uzyskania pełnego obrazu zbadano następnie pomiędzy którymi latami zachodzą istotne statystycznie różnice. W tym celu przeprowadzono test *post hoc* Dunn uwzględniający porównania wielokrotne, którego rezultaty przedstawia Tabela 14. Uwagę zwracają przede wszystkim lata 2001, 2002 oraz 2011, jako różniące się w istotny sposób od większości badanych lat. Zestawiając tę obserwację z danymi z Tabeli 13. można zauważyć, że lata te cechują się wysokimi medianami (odpowiednio 314, 220 i 238 dni), a lata 2001 i 2002 dodatkowo dużą liczbą badanych przypadków (odpowiednio 515 i 679). Na drugim końcu skali

są lata 2016, 2017 i 2020, których mediany są na tyle niskie (odpowiednio 74, 33,5 oraz 8 dni), że wyróżniają się na tle pozostałych lat. Pomędzy tymi biegunami znajduje się rok 2007 z medianą 157 dni, który test *post hoc* wskazał jako istotnie różny od lat z największymi i najmniejszymi wartościami mediany.

Na szczególną uwagę zasługuje rok 2004. Pomimo tego, że wtedy weszła w życie rekordowa liczba ustaw i rozporządzeń (w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej), nie obserwuje się istotnych różnic w porównaniu do lat 2012 – 2020. Jedynie o latach 2013 i 2018 można powiedzieć, że różnica ta jest zbliżona do istotnej statystycznie. A zatem długość czasu potrzebnego na wykonanie upoważnienia obligatoryjnego w tym roku była zbliżona do lat późniejszych, w których okres ten był najkrótszy. Wniosek ten potwierdza porównanie median: dla roku 2004 wynosi ona zaledwie 69 dni. Z przedziału lat 2012-2020 tylko w dwóch latach była ona niższa: w 2017 r. (33,5 dnia) oraz 2020 (8 dni). Natomiast w stosunku do lat 1998 – 2011 różnice można zaobserwować aż w 9 przypadkach (Tabela 13.).



Rysunek 7. Liczba dni pomiędzy wejściem w życie upoważnienia ustawowego a wejściem w życie rozporządzenia wydanego na jego podstawie w latach 1998 – 2020, w podziale na poszczególne lata (bez zaznaczonych wartości odstających). Przypadki pogrupowano wg. roku wejścia w życie upoważnienia. Źródło: opracowanie własne autora.



Rysunek 8. Liczba dni pomiędzy wejściem w życie upoważnienia ustawowego a wejściem w życie rozporządzenia wydanego na jego podstawie w latach 1998 – 2020, w podziale na poszczególne lata (z zaznaczonymi wartościami odstającymi). Przypadki pogrupowano wg. roku wejścia w życie upoważnienia. Źródło: opracowanie własne autora.

Tabela 14. Wyniki testu post hoc (wartość p.adj) przeprowadzonego na potrzeby Pytania badawczego 3.2. Wartości istotne statystycznie ( $p < 0,05$ ) oznaczono kolorem.

p.adj	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1998		0,256	1,000	<0,001	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	0,171	0,071	1,000	0,215	1,000	0,016	0,136	0,001	<0,001	1,000	<0,001	<0,001
1999	0,256		1,000	<0,001	<0,001	1,000	1,000	0,123	1,000	0,028	0,200	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,011	1,000	1,000	0,002
2000	1,000	1,000		0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,719	1,000	0,999	1,000	1,000	1,000	0,301	1,000	1,000	0,022
2001	<0,001	<0,001	0,001		0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	0,070	<0,001	<0,001	0,383	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001
2002	1,000	<0,001	1,000	0,001		<0,001	<0,001	1,000	<0,001	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	<0,001	0,003	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001
2003	1,000	1,000	1,000	<0,001	<0,001		0,010	1,000	1,000	0,288	1,000	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	<0,001	1,000	0,191	<0,001
2004	<0,001	1,000	1,000	<0,001	<0,001	0,010		<0,001	0,013	<0,001	<0,001	0,629	1,000	<0,001	1,000	0,075	1,000	0,986	1,000	1,000	0,055	1,000	0,127
2005	1,000	0,123	1,000	<0,001	1,000	1,000	<0,001		0,502	1,000	1,000	0,078	0,030	1,000	0,102	1,000	0,007	0,062	0,001	<0,001	0,651	<0,001	<0,001
2006	1,000	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	0,013	0,502		0,126	0,705	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	<0,001	1,000	0,271	<0,001
2007	1,000	0,028	1,000	<0,001	1,000	0,288	<0,001	1,000	0,126		1,000	0,016	0,006	1,000	0,023	0,816	0,002	0,012	<0,001	<0,001	0,176	<0,001	<0,001
2008	1,000	0,200	1,000	0,070	1,000	1,000	<0,001	1,000	0,705	1,000		0,168	0,080	1,000	0,179	1,000	0,017	0,138	0,004	<0,001	0,789	<0,001	<0,001
2009	0,171	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	0,629	0,078	1,000	0,016	0,168		1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,003	1,000	1,000	0,001
2010	0,071	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	1,000	0,030	1,000	0,006	0,080	1,000		<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,023	1,000	1,000	0,004
2011	1,000	<0,001	0,719	0,383	1,000	<0,001	<0,001	1,000	<0,001	1,000	1,000	<0,001	<0,001		<0,001	0,003	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001
2012	0,215	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	1,000	0,102	1,000	0,023	0,179	1,000	1,000	<0,001		1,000	1,000	1,000	1,000	0,011	1,000	1,000	0,002
2013	1,000	1,000	0,999	<0,001	0,003	1,000	0,075	1,000	1,000	0,816	1,000	1,000	1,000	0,003	1,000		1,000	1,000	1,000	<0,001	1,000	0,390	<0,001
2014	0,016	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	1,000	0,007	1,000	0,002	0,017	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,152
2015	0,136	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	0,986	0,062	1,000	0,012	0,138	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000		1,000	0,005	1,000	1,000	0,002
2016	0,001	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	1,000	0,001	1,000	<0,001	0,004	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	0,098
2017	<0,001	0,011	0,301	<0,001	<0,001	<0,001	1,000	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	0,003	0,023	<0,001	0,011	<0,001	1,000	0,005	1,000		<0,001	1,000	1,000
2018	1,000	1,000	1,000	<0,001	<0,001	1,000	0,055	0,651	1,000	0,176	0,789	1,000	1,000	<0,001	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	<0,001		0,461	<0,001
2019	<0,001	1,000	1,000	<0,001	<0,001	0,191	1,000	<0,001	0,271	<0,001	<0,001	1,000	1,000	<0,001	1,000	0,390	1,000	1,000	1,000	1,000	0,461		0,633
2020	<0,001	0,002	0,022	<0,001	<0,001	<0,001	0,127	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	0,001	0,004	<0,001	0,002	<0,001	0,152	0,002	0,098	1,000	<0,001	0,633	

Źródło: opracowanie własne autora.

### 2.4.1. Przypadki szczególne

W trakcie analizy danych zidentyfikowano grupy przypadków, które wymagają szczegółowego omówienia ze względu na skalę, w jakiej odbiegają od nakazu zawartego w § 127 z.t.p. jak i na nietypowe zastosowanie technik legislacyjnych.

#### 2.4.1.1. Przypadki, gdy rozporządzenie uzyskało moc obowiązującą wcześniej niż przepis upoważniający

W badanej próbie zidentyfikowano 27 przypadków, gdy rozporządzenie zaczęło obowiązywać wcześniej niż stanowiący jego podstawę prawną przepis. Najliczniejszą grupę (15 przypadków) stanowiły sytuacje, gdy nastąpiła zmiana daty wejścia w życie przepisu upoważniającego (albo jego nowelizacji), natomiast datę wejścia w życie rozporządzenia pozostawiono bez zmian<sup>38</sup>. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie katalogu marek i typów pojazdów homologowanych oraz dopuszczonych do ruchu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym gromadzenie danych w katalogu oraz ich weryfikację<sup>39</sup>. Weszło ono w życie 4 stycznia 2016 r., przy czym datę ową określono przez wskazanie dnia oznaczonego kalendarzowo, zgodnie § 45 ust. 1 pkt 4 z.t.p. Podstawą prawną dla rozporządzenia był art. 80bh ust. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym<sup>40</sup>, który zaczął obowiązywać 1 stycznia 2017 r. na skutek wejścia w życie art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>41</sup>. W swoim pierwotnym kształcie nowelizacja z 2015 r. miała obowiązywać od 4 stycznia 2016 r. (podobnie jak rozporządzenie). Jednak data wejścia w życie art. 1 pkt 8 nowelizacji została zmieniona na 1 stycznia 2017 r. przez art. 8 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>42</sup>, który wszedł w życie 31 grudnia 2015 r. Prawodawca zapomniał jednak o uaktualnieniu daty wejścia w życie rozporządzenia. Z tego powodu rozporządzenie zaczęło obowiązywać 363 dni przed wejściem w życie jego podstawy prawnej.

---

<sup>38</sup> Jednym z powodów występowania tego typu przypadków jest brak możliwości zmiany przez ustawę zmieniającą aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy zmienianej. Odmienne podejście zaprezentowano choćby niemieckim Podręczniku Techniki Prawodawczej (Wierczyński, 2016a: 271–272).

<sup>39</sup> Dz. U. poz. 1967

<sup>40</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm., dalej jako u.p.r.d.

<sup>41</sup> Dz. U. poz. 1273 z późn. zm.

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 2183 z późn. zm.

Do grupy tej zaliczają się również rozporządzenia wydane w 1998 r. na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>43</sup>. Rozporządzenia te weszły w życie w dniu 1 stycznia 1999 r., podczas gdy przepisy stanowiące ich podstawę prawną obowiązywały dopiero od 1 kwietnia 1999 r., zgodnie z art. 231 ustawy z 1997 r. W swoim pierwotnym brzmieniu art. 231 jako datę wejścia w życie wskazywał 1

---

<sup>43</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 930 z późn. zm. Konkretnie chodzi o: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad przeprowadzania i rozliczania transakcji zbywania przez pracowniczego funduszu emerytalny, w imieniu członków funduszu, praw poboru przysługujących im z akcji złożonych na rachunkach ilościowych oraz szczegółowych warunków i trybu, w jakim dopuszczalna jest realizacja tych praw przez członków funduszu (Dz. U. Nr 63, poz. 403), którego podstawą prawną jest art. 105 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 930 z późn. zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie zasad obliczania oraz maksymalnej wysokości opłat pobieranych przez otwarty fundusz emerytalny z tytułu wypłat transferowych (Dz. U. Nr 77, poz. 507), którego podstawą prawną był art. 138 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne (Dz. U. Nr 63, poz. 407 z późn. zm.), którego podstawą były art. 142 ust. 5 oraz art. 155 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania stopy zwrotu i średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich otwartych funduszy emerytalnych, sposobu i terminu zawiadamiania Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi przez otwarty fundusz emerytalny o wysokości stopy zwrotu otwartego funduszu emerytalnego, wartości aktywów netto i wartości jednostki rachunkowej otwartego funduszu emerytalnego oraz sposobu podawania przez Prezesa Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi do publicznej wiadomości wysokości średniej ważonej stopy zwrotu wszystkich otwartych funduszy emerytalnych, a także sposobu i terminu przekazywania przez otwarty fundusz emerytalny informacji o wysokości stopy zwrotu funduszu do agencji informacyjnej (Dz. U. Nr 63, poz. 404 z późn. zm.) wydane na podstawie art. 174 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad pokrywania niedoboru w otwartych funduszach emerytalnych, proporcjonalnej części aktywów netto otwartego funduszu emerytalnego, jaka powinna być przechowywana na rachunku rezerwowym, sposobu ustalania przez powszechne towarzystwo emerytalne wielkości środków, które powinny być przekazywane na rachunek rezerwowy, oraz sposobu wycofywania przez powszechne towarzystwo nadwyżek środków z rachunku rezerwowego (Dz. U. Nr 63, poz. 405) wydane na podstawie art. 183 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie wysokości i zasad dokonywania wpłat do Funduszu Gwarancyjnego (Dz. U. Nr 63, poz. 406), wydane na podstawie art. 185 ust. 3 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinien odpowiadać prospekt informacyjny, sposobu i terminu jego udostępnienia przez otwarty fundusz emerytalny, treści informacji przekazywanych członkom funduszy emerytalnych dotyczących środków gromadzonych na ich rachunkach, sposobu i terminów udostępniania tych informacji członkom funduszu oraz zakresu i terminów przekazywania do Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi sprawozdań i bieżących informacji przez towarzystwo emerytalne i fundusz emerytalny (Dz. U. Nr 65, poz. 416) wydane na podstawie art. 196 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie wysokości, trybu i terminów wnoszenia opłat przez powszechne towarzystwa emerytalne, pracownicze towarzystwa emerytalne oraz pracodawców prowadzących pracownicze programy emerytalne, pobieranych przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (Dz. U. Nr 65, poz. 417) wydane na podstawie art. 203 ust. 8 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowego trybu likwidacji pracowniczych funduszy emerytalnych, którymi zarządzanie nie zostało przejęte przez inne pracownicze towarzystwa emerytalne, a w szczególności sposobu i terminu składania przez członków funduszy dyspozycji dotyczących sposobu wykorzystania środków zgromadzonych na ich rachunkach (Dz. U. Nr 63, poz. 401), wydane na podstawie art. 78 wspomnianej ustawy, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rejestru członków funduszu emerytalnego, szczegółowego zakresu informacji, które powinny być zawarte w rejestrze, oraz zasad sporządzania i przechowywania kopii danych zawartych w rejestrze na wypadek jego utraty (Dz. U. Nr 63, poz. 402 z późn. zm.) wydane na podstawie art. 89 ust. 4 wspomnianej ustawy oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny aktywów i zobowiązań funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 89, poz. 561 z późn. zm.) wydane na podstawie art. 99 ust. 6 wspomnianej ustawy.

stycznia 1999 r., jednak został znowelizowany z dniem 31 lipca 1998 r. (a więc jeszcze w czasie trwania *vacatio legis*) przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>44</sup>. W wyniku nowelizacji datę 1 stycznia 1999 r. zastąpiono datą 1 kwietnia 1999 r. Tym samym wymienione wyżej rozporządzenia zaczęły obowiązywać na 90 dni przed wejściem w życie ich podstawy prawnej.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie sposobu i trybu zawarcia umowy, na podstawie której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym, sposobu i terminu składania oświadczenia o małżeńskich stosunkach majątkowych członka otwartego funduszu emerytalnego oraz zawiadamiania otwartego funduszu emerytalnego o każdorazowej zmianie w stosunku do treści takiego oświadczenia, obejmującej środki zgromadzone na rachunku członka<sup>45</sup>, które wydane zostało na podstawie art. 85 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>46</sup>. W pierwotnej wersji art. 85 miał zacząć obowiązywać od 1 stycznia 1999 r. jednak w wyniku nowelizacji przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>47</sup> datę wejścia w życie zmieniono na 1 marca 1999 r. W efekcie rozporządzenie zaczęło obowiązywać 1 stycznia 1998 r., na 59 dni przed wejściem w życie podstawy prawnej.

Innym przykładem jest rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rejestru pracowniczych programów emerytalnych oraz terminów i trybu wydawania wypisów z rejestru<sup>48</sup>, które weszło w życie 1 stycznia 1999 r. Jego podstawą prawną był art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych<sup>49</sup>, który zaczął obowiązywać 1 kwietnia 1999 r. Pierwotnie prawodawca planował, że datą wejścia w życie ustawy będzie również 1 stycznia 1999 r., podobnie jak w przypadkach omawianych wyżej. Data ta uległa zmianie 31 lipca 1998 r. w rezultacie wejścia w życie art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz o zmianie ustawy o organizacji i

---

<sup>44</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 610

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 534 z późn. zm.

<sup>46</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 930 z późn. zm.

<sup>47</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 610

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 396 z późn. zm.

<sup>49</sup> t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 60, poz. 623 z późn. zm.

funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>50</sup>. Tym samym rozporządzenie zaczęło obowiązywać na 90 dni przed wejściem w życie jego podstawy prawnej.

Ostatni z przypadków w tej grupie dotyczy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>51</sup>. Ustawa ta weszła w życie 1 lipca 1998 r., choć pierwotnie miało to nastąpić 1 stycznia 1998 r. Zmianę w tym zakresie wprowadził z dniem 24 grudnia 1997 r. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 grudnia 1997 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych<sup>52</sup>. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. wydano rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 maja 1998 r. w sprawie określenia minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz minimalnej wysokości sumy gwarancyjnej ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych z tytułu prowadzenia działalności<sup>53</sup>, które weszło w życie 4 czerwca 1998 r. Tym samym uzyskało moc obowiązującą na 27 dni przed wejściem w życie przepisu upoważniającego.

Jako kolejną grupę wyodrębniono 6 przypadków, gdy prawodawca zdecydował się na użycie klauzuli nakazującej stosowanie przepisów rozporządzenia z mocą wsteczną. Wyjątkowość opisanych tu przypadków polega na tym, że przewidziane przez prawodawcę użycie mocy wstecznej przypada na okres przed początkiem obowiązywania przepisu upoważniającego. W grupie tej znalazły się rozporządzenia wydane na podstawie ustawy budżetowej na rok 1998 z dnia 19 lutego 1998 r.<sup>54</sup>: rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania oraz sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych dla górnictwa<sup>55</sup>, którego podstawą był art. 21 ust. 1 ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 maja 1998 r. w sprawie warunków uzyskania uprawnień, sposobu obliczania, szczegółowych zasad i trybu wypłacania w 1998 r. osłon socjalnych z tytułu urlopów górniczych, zasiłków socjalnych i jednorazowych wypłat dla zatrudnionych pod ziemią pracowników górnictwa<sup>56</sup> wydane na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy budżetowej. Dla obu rozporządzeń prawodawca przewidział datę wejścia w życie z dniem ogłoszenia – 26 maja 1998 r. – ale z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1998 r. Tymczasem przepis, na podstawie którego zostały wydane, wszedł w życie z dniem ogłoszenia ustawy tj. 6 marca 1998 r., zgodnie

---

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 98, poz. 610

<sup>51</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1944

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 158, poz. 1043

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 392

<sup>54</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 156

<sup>55</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 409

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 410 z późn. zm.

z art. 51 ustawy budżetowej. Oznacza to, że obydwie rozporządzenia uzyskały moc obowiązującą na 64 dni przed wejściem w życie przepisu upoważniającego.

Opisana wyżej sytuacja powtórzyła się w następnym roku. Art. 36 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r.<sup>57</sup> zawierał upoważnienie, na podstawie którego wydano rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 7 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu udzielania i sposobu wykorzystania dotacji przeznaczonych na finansowanie restrukturyzacji zatrudnienia w przemyśle hutnictwa żelaza i stali oraz warunków uzyskania uprawnień, zasad i trybu przyznawania, obliczania i wypłacania osłon socjalnych dla pracowników tego przemysłu w ramach dotacji ujętych w budżecie Ministerstwa Gospodarki<sup>58</sup>. Podobnie jak rok wcześniej, rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (27 maja 1999 r., z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1999 r. Natomiast przepis upoważniający wszedł w życie z dniem ogłoszenia, tj. 2 marca 1999 r. W tym przypadku rozporządzenie uzyskało moc obowiązującą na 60 dni przed wejściem w życie przepisu upoważniającego.

Dwa kolejne przypadki dotyczyły ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>59</sup>, która weszła w życie 11 sierpnia 1998 r. Na podstawie art. 20 ust. 1 tej ustawy wydano rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 września 1998 r. w sprawie zasad i wysokości diet i zwrotu kosztów podróży oraz zryczałtowanego wynagrodzenia dla członków komisji wyborczych oraz osób wchodzących w skład inspekcji Państwowej Komisji Wyborczej i inspekcji wojewódzkich komisarzy wyborczych, powołanych do przeprowadzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz Rady miasta stołecznego Warszawy<sup>60</sup>. Weszło ono w życie z dniem ogłoszenia – 16 września 1998 r. – ale z mocą obowiązującą od 6 sierpnia 1998 r. Dokładnie te same daty opisują rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 września 1998 r. w sprawie wynagradzania wojewódzkich komisarzy wyborczych i ich zastępców<sup>61</sup> wydanego na podstawie art. 20 ust. 4 Ordynacji. W opisanych przypadkach rozporządzenia uzyskały moc obowiązującą na 5 dni przed ich podstawą prawną.

Kolejny zidentyfikowany przypadek to rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 4 października 2005 r. w sprawie listy materiałów, przedmiotów wyposażenia i części pojazdów,

---

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 17, poz. 154

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 466 z późn. zm.

<sup>59</sup> t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.

<sup>60</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 781

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 782

które mogą zawierać ołów, rtęć, kadm oraz sześciowartościowy chrom<sup>62</sup> wydane na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>63</sup>. Przepis upoważniający wchodził w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (zgodnie z art. 63 pkt 1 ustawy) czyli 12 sierpnia 2005 r. Tymczasem rozporządzenie, jak wskazano w jego § 5, weszło w życie z dniem ogłoszenia (a więc 13 października 2005 r.), jednak § 4 wskazywał, że przepisy aktu mają zastosowanie od 11 sierpnia 2005 r. Akt zyskał więc moc obowiązującą na dzień przed wejściem w życie przepisu upoważniającego.

Ostatnia z grup obejmuje 5 przypadków, które trudno wytłumaczyć inaczej niż zwykłym błędem bądź przeoczeniem prawodawcy. Wśród nich wyróżnia się rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych czynności organów związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach<sup>64</sup>. Rozporządzenie to weszło w życie 25 marca 2001 r. tj. po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia, zgodnie z przepisem zawartym w jego § 18. Podstawę aktu wykonawczego stanowił art. 76 ust. 1 pkt 3 u.p.r.d., który zaczął obowiązywać w zmienionym kształcie 1 stycznia 2002 r. Wcześniej materię regulowaną w rozporządzeniu właściwy minister określał w drodze zarządzenia. Nowelizacja została wprowadzona poprzez art. 1 pkt 39 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym<sup>65</sup>. Należy podkreślić, że w tym przypadku nie miała miejsca zmiana daty wejścia w życie przepisu nowelizującego podstawę prawną. W rezultacie rozporządzenie zaczęło obowiązywać na 9 miesięcy i 7 dni (w sumie 282 dni) przed wejściem w życie podstawy prawnej.

W omawianej grupie znajduje się również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 1998 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać wniosek o wpis do rejestru Kas Chorych i Krajowego Związku Kas Chorych, oraz wzoru i sposobu prowadzenia rejestru<sup>66</sup>. Zostało wydane na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym<sup>67</sup> i weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. 16 grudnia 1998 r. Tymczasem przepis będący jego podstawą prawną obowiązywał od 1 stycznia 1999 r. Podobnie jak we wcześniej opisanym przypadku, tu również nie miała miejsce nowelizacja

---

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 1653

<sup>63</sup> t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2056 z późn. zm.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 37

<sup>65</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 1444 z późn. zm.

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 152, poz. 988

<sup>67</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.

przepisu określającego datę wejścia w życie ustawy. W efekcie rozporządzenie zaczęło obowiązywać na 16 dni przed wejściem w życie jego podstawy prawnej.

W trakcie badań zidentyfikowano również trzy przypadki, gdy rozporządzenie weszło w życie na dzień przed przepisem upoważniającym. Są to:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów czynności technicznych związanych z prowadzeniem systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>68</sup> wydane na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności<sup>69</sup>. Rozporządzenie weszło w życie z datą oznaczoną kalendarzowo, tj. 6 lutego 2004 r., podczas gdy dla ustawy prawodawca przewidział 14-dniowy okres *vacatio legis*. W konsekwencji ustawa zaczęła obowiązywać 7 lutego 2004 r.,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian<sup>70</sup> wydane na podstawie art. 72b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>71</sup>. Artykuł ten dodany został z dniem 1 stycznia 2016 r. przez art. 20 pkt 12 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw<sup>72</sup>. Prawodawca przewidział dla nowelizacji ustawy wejście w życie z datą oznaczoną kalendarzowo. Tymczasem w rozporządzeniu jako datę wejścia w życie wskazano dzień następujący po dniu ogłoszenia,
- rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowego trybu przekształcania wojewódzkich stacji krwiodawstwa, rejonowych stacji krwiodawstwa i punktów krwiodawstwa w regionalne centra krwiodawstwa i krwiolecznictwa<sup>73</sup>, którego podstawę prawną stanowi art. 37 ust. 7 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi<sup>74</sup>. W tym przypadku ponownie zastosowano inne rodzaje przepisów o wejściu w życie dla ustawy oraz dla

---

<sup>68</sup> Dz. U. Nr 16, poz. 153

<sup>69</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 885

<sup>70</sup> Dz. U. poz. 2282

<sup>71</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.

<sup>72</sup> Dz. U. poz. 1045 z późn. zm.

<sup>73</sup> Dz. U. Nr 166, poz. 1261

<sup>74</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 318 z późn. zm.

rozporządzenia. Przepis zawierający upoważnienie wszedł bowiem w życie z datą oznaczoną kalendarzowo, podczas gdy rozporządzenie – z dniem ogłoszenia.

Ostatni z badanych przypadków trudno zakwalifikować jednoznacznie do którejkolwiek z powyższych grup. Mowa tu o rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie szczegółowych stawek opłat produktowych dla sprzętu<sup>75</sup>, które zaczęło obowiązywać z dniem ogłoszenia tj. 6 lutego 2006 r., zgodnie z § 3 tego rozporządzenia. Podstawą do jego wydania był art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym<sup>76</sup>, który wszedł w życie 1 stycznia 2008 r. zgodnie z art. 96 pkt 4 tej ustawy. W rezultacie należy uznać, że rozporządzenie weszło w życie na 1 rok, 10 miesięcy i 26 dni (czyli łącznie 694 dni) przed początkiem obowiązywania jego podstawy prawnej. Z treści § 1 rozporządzenia jednoznacznie wynika, że ma on zastosowanie od 1 stycznia 2008 r., zatem z czysto funkcjonalnego punktu widzenia nie można doszukać się braku spójności z ustawą, ale tylko w tym zakresie. Natomiast w § 2 tego samego rozporządzenia wskazano, że paragraf ów należy stosować od 1 stycznia 2006 r., a więc jeszcze przed datą wejścia w życie rozporządzenia przewidzianą w § 3.

#### **2.4.1.2. Przypadki najdłuższego czasu potrzebnego na wykonanie upoważnienia**

Poniżej opisano pięć przypadków o największej liczbie dni, które upłynęły między początkiem obowiązywania przepisu upoważniającego a wejściem w życie rozporządzenia.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie wykazu podmiotów o szczególnym znaczeniu dla państwa, w których może być podniesiona maksymalna kwota wynagrodzenia miesięcznego<sup>77</sup> zostało wydane na podstawie art. 9 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>78</sup>. Podstawa prawna rozporządzenia zaczęła obowiązywać 1 czerwca 2000 r., podczas gdy rozporządzenie weszło w życie dopiero 29 maja 2018 r. Jest to równoważne okresowi 6571 dni czyli 17 lat, 11 miesięcy i 28 dni. Należy zauważyć, że powodem tak dużej zwłoki może być sposób sformułowania upoważnienia, który rodzi wątpliwość czy upoważnienie jest obligatoryjne czy fakultatywne; w doktrynie opowiadano się za tą drugą opcją (Rzetecka-Gil, 2022). Należy zauważyć, że w

---

<sup>75</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 152

<sup>76</sup> t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1155 z późn. zm.

<sup>77</sup> Dz. U. poz. 886 z późn. zm.

<sup>78</sup> Dz. U. Nr 26, poz. 306

treści przepisu prawodawca użył zwrotu „może być podniesiona”, co w pierwszej chwili skłania do uznania upoważnienia za fakultatywne. Nie wydaje się również, że rozporządzenie to jest niezbędne dla funkcjonowania całej ustawy, a tylko takie upoważnienia do wydania aktów wykonawczych powinny posiadać cechę obligatoryjności. Stanowił o tym wprost § 51 ust. 1 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>79</sup>. Analogiczna regulacja znajduje się również w § 68 z.t.p. (Wierczyński, 2016b: 454). Sposób sformułowania przepisu odpowiada jednak schematowi upoważnienia obligatoryjnego; jako orzeczenia użyto bowiem czasownika w trybie oznajmującym („ustali wykaz”) a nie przypuszczającym („może ustalić wykaz”). Ponadto treść upoważnienia należy odczytać jako obowiązek Prezesa Rady Ministrów do wskazania podmiotów, których kierownictwo może zdecydować o podniesieniu maksymalnej kwoty wynagrodzenia miesięcznego. Skoro więc racjonalny prawodawca użył schematu właściwego dla upoważnienia obligatoryjnego, to należy uznać, że upoważnienie owo ma właśnie obligatoryjny charakter. Wskazane upoważnienie wypełniono prawidłowo dopiero po upływie niemalże 18 lat od dnia wejścia w życie.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 7 października 2015 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Muzeum Martyrologiczne - Obóz w Chełmnie nad Nerem, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej<sup>80</sup> zostało wydane na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>81</sup>. Rozporządzenie to weszło w życie 24 stycznia 2016 r., podczas gdy podstawa prawna obowiązuje od 25 maja 1999 r. Oznacza to, że upoważnienie wykonano dopiero po upływie 16 lat, 7 miesięcy i 30 dni, czyli 6088 dni. Należy zaznaczyć, że w tym czasie upoważnienie uległo dwukrotnie zmianie: 27 października 2002 r. (gdy zmieniono organ opiniujący projekt rozporządzenia; zmianę wprowadził art. 84 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>82</sup>) oraz 1 stycznia 2007 r. (gdy zmieniono organ upoważniony do wydania rozporządzenia; zmianę wprowadził art. 28 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych<sup>83</sup>).

---

<sup>79</sup> M. P. z 1991 r. Nr 44, poz. 310

<sup>80</sup> Dz. U. poz. 1678

<sup>81</sup> t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2120. Należy zaznaczyć, że niewykonany przepis upoważniający nakazywał wyraźnie powstanie Muzeum Martyrologiczne - Obóz w Chełmnie nad Nerem.

<sup>82</sup> t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191

<sup>83</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 1600

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie uposażeń oraz uposażeń rodzinnych sędziów w stanie spoczynku i członków ich rodzin oraz terminów przekazania do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych składek na ubezpieczenie społeczne<sup>84</sup> zostało wydane na podstawie art. 103 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>85</sup>. Rozporządzenie weszło w życie 1 lutego 2017 r. podczas gdy przepis upoważniający obowiązywał od 1 października 2001 r. Zatem te dwie daty dzieli 15 lat i 4 miesiące (5602 dni). W tym przypadku nie można jednak uznać, że istniała luka w prawie. Powodem tak długiego opóźnienia w wykonaniu upoważnienia był art. 211 ustawy z 2001 r. Prawodawca zawarł w nim bezterminowe utrzymanie w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>86</sup>. W efekcie zanim rozporządzenie z 2017 r. weszło w życie, w mocy pozostawało poprzedzające je rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 października 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu ustalania i wypłacania uposażeń oraz uposażeń rodzinnych sędziom i prokuratorom w stanie spoczynku oraz członkom ich rodzin<sup>87</sup>.

Kolejny przypadek to rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre gatunki zwierząt objęte ochroną gatunkową<sup>88</sup>, które wydano na podstawie art. 126 ust. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>89</sup>. Datę wejścia w życie rozporządzenia (30 kwietnia 2018 r.) oraz początek obowiązywania przepisu upoważniającego (1 maja 2004 r.) dzieli 13 lat, 11 miesięcy i 29 dni (czyli 5112 dni). Również w tym przypadku prawodawca zastosował (w art. 157 ustawy z 2004 r.) bezterminowe utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów. Wśród rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody<sup>90</sup> trudno jednak znaleźć takie, które zakresem regulowanej materii pokrywało się z omawianym rozporządzeniem z 2018 r. Dlatego też nie można uznać, że bezterminowe utrzymanie w mocy miało wpływ na zwłokę w wykonaniu upoważnienia.

W § 31 ust. 1 pkt 1 z.t.p. przewidziano możliwość utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych przez określony czas. Jednak i zastosowanie tej techniki prawodawczej nie gwarantuje, że nowe akty zostaną wydane bez zwłoki. Przykładem jest rozporządzenie Ministra

---

<sup>84</sup> Dz. U. poz. 199

<sup>85</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.

<sup>86</sup> t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

<sup>87</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 869

<sup>88</sup> Dz. U. poz. 645 z późn. zm.

<sup>89</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 z późn. zm.

<sup>90</sup> t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.

Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie warunków eksploatacji lotnisk<sup>91</sup>, które zostało wydane na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze<sup>92</sup>. Rozporządzenie weszło w życie 1 czerwca 2015 r., podczas gdy jego podstawa prawna 17 listopada 2002 r. Dzieli je więc 12 lat, 6 miesięcy i 15 dni (4579 dni). Ustawa z 2002 r. w art. 222 zawierała terminowe – przez nie dłużej niż 24 miesiące – utrzymanie w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1962 r. Prawo lotnicze<sup>93</sup> w tym akcie, który merytorycznie poprzedzał omawiane rozporządzenie: rozporządzenia Ministra Komunikacji z dnia 15 września 1964 r. w sprawie cywilnych lotnisk, lądowisk i lotniczych urządzeń naziemnych<sup>94</sup> wydanego na podstawie art. 31 ustawy z 1962 r. Opisywany przypadek nie jest odosobniony; w trakcie analizy danych zidentyfikowano inne sytuacje, gdy nastąpiło opóźnienie pomimo zastosowania czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych. Jednym z przykładów może być rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego<sup>95</sup>, gdzie opóźnienie wyniosło 10 lat i 2 miesiące, podczas gdy prawodawca przewidział utrzymanie w mocy przez nie dłużej niż 3 miesiące; przepis utrzymujący w mocy dotychczasowe akty wykonawcze zawarto w art. 5 ustawy z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń<sup>96</sup>. Inny przykład to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2006 r. w sprawie organizacji sądów wojskowych oraz ustalenia regulaminu wewnętrznego urzędowania tych sądów<sup>97</sup>, gdzie opóźnienie wyniosło 6 lat i 4 miesiące. Czasowe utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych (w zakresie kwestii regulowanych omawianym rozporządzeniem - na 6 miesięcy) zawarto w art. 78 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych<sup>98</sup>.

Podsumowując, w badanej próbie zaobserwowano 1919 przypadków, w których czas między początkiem obowiązywania przepisu upoważniającego o charakterze obligatoryjnym a wejściem w życie rozporządzenia wydanego na jego podstawie wyniósł 334 dni lub więcej. Jak wynika z Tabeli 11 odpowiada to 25% obserwacji w próbie (powyżej trzeciego kwartyłu – Q3).

---

<sup>91</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1014

<sup>92</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2110

<sup>93</sup> Dz. U. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.

<sup>94</sup> Dz. U. Nr 37, poz. 237 z późn. zm.

<sup>95</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2673

<sup>96</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 576

<sup>97</sup> Dz. U. Nr 42, poz. 287 z późn. zm.

<sup>98</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2250

## 2.4.2. Dyskusja

Rezultaty przeprowadzonych analiz wyraźnie pokazują, że opóźnienie w wydaniu rozporządzenia jest zjawiskiem stałym w polskim systemie prawa. Opóźnienia te mogą mieć różną skalę, jednak w badanej próbie stanowią nieco ponad 75 % wszystkich przypadków (patrz Tabela 12.). Biorąc pod uwagę powyższe oraz poglądy nauki prawa przedstawione w punkcie 1.3 poprzedniego rozdziału należy stwierdzić, że 75 % norm prawnych w badanej próbie było przez pewien czas dysfunkcyjnych. W efekcie podmioty, które powinny móc czerpać korzyści z wprowadzanych regulacji lub wypełniać przewidziane nimi obowiązki, mogły nie być w stanie tego uczynić.

Proces transformacji ustrojowej związanej z wejściem w życie Konstytucji oraz dostosowywaniem prawa do wymogów Unii Europejskiej jest tylko częściowym wytłumaczeniem powyższego zjawiska. Porównanie Rysunków 2, 3 i 7, uwidacznia, że w latach 1998 – 2000 liczba wchodzących w życie ustaw i rozporządzeń była niższa w zestawieniu np. z latami 2003 i 2004, podczas gdy liczba opóźnień jest zdecydowanie większa (co widać porównując zarówno mediany jak i wartości średnie). Należy podkreślić, że lata 2001 i 2002 wyróżniają się zarówno dużą liczbą wchodzących w życie aktów normatywnych jak i dużymi opóźnieniami, większymi niż w latach 2003 i 2004. Zbiega się to w czasie z początkiem obowiązywania nowych z.t.p. (1 sierpnia 2002 r.) oraz pojawieniem się sygnałów ze strony nauki prawa (przywołane wcześniej publikacje S. Wronkowskiej i A. Proksy oraz stanowisko Rady Legislacyjnej), że opóźnienia są problemem ustrojowym. Następuje więc uświadomienie problemu i prawdopodobny początek stabilizowania się sytuacji, „okrzepnięcia” nowych wymogów związanych z terminowym wydawaniem aktów wykonawczych. Jednocześnie trwa intensywny proces dostosowania systemu prawa do wymogów stawianych przez Unię Europejską, czego nie należy uznać za okoliczność sprzyjającą. O ile liczba ustaw wchodzących w życie w latach 2001 – 2004 utrzymuje się na mniej więcej zbliżonym poziomie, to widać wyraźny wzrost liczby wchodzących w życie rozporządzeń. Pomimo tego wielkość opóźnień istotnie maleje. Z jednej strony można tłumaczyć to utrzymującym się wpływem stanowiska Rady Legislacyjnej, z drugiej – częstszym wykorzystaniem w aktach normatywnych klauzuli o wejściu w życie uzależnionym od zdarzenia przyszłego, jakim było przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, zgodnie z § 46 w zw. z § 132 z.t.p. Dane użyte na potrzeby badań nie pozwalają jednak jednoznacznie stwierdzić, czy tak było w rzeczywistości. Powyższe stwierdzenia należy potraktować zatem jako hipotezy będące podstawą do dalszych badań. Na marginesie należy zauważyć, że potwierdzenie hipotezy o

skuteczności uzależnienia wejścia w życie aktu od zdarzenia przyszłego będzie prowadzi do zaskakującego wniosku: technika prawodawcza stosowana na zasadzie wyjątku sprawdza się dużo lepiej w realizacji dyrektywy z § 127 z.t.p. niż regularny sposób określania i koordynowania daty wejścia w życie ustawy i aktów wykonawczych.

Po 2004 r., kiedy presja wynikająca z przystąpienia do UE znika, a siła oddziaływania stanowiska Rady Legislacyjnej zdaje się maleć, wielkość opóźnień wzrasta i utrzymuje się na mniej więcej stałym poziomie aż do 2012 r., kiedy to zaczyna stopniowo spadać. Podsumowując, pogląd zgodny z którym za opóźnienia w wydawaniu rozporządzeń odpowiada transformacja ustrojowa wydaje się być tylko częściowo prawdziwy. Niewątpliwie potrzeba było czasu, by nowe zasady ustanowione przez Konstytucję przyjęły się w praktyce, natomiast wejście do UE paradoksalnie poprawiło sytuację. Opóźnienia jednak w dalszym ciągu występują w polskim systemie prawa i nie należy liczyć, że problem zostanie rozwiązany jedynie na drodze ewolucji ustroju państwa.

Łączna analiza wyników obrazowanych przez Rysunki 7 i 8 oraz Tabelę 14 wskazuje na rok 2012 jako moment, od którego wielkość opóźnień w wydawaniu rozporządzeń zaczyna się zmniejszać (z wyjątkiem roku 2013). Należy pamiętać, że w tym roku miały miejsce dwa istotne wydarzenia z punktu widzenia stanowienia prawa w Polsce. Po pierwsze: nastąpiło przejście od publikowania papierowych wersji dzienników urzędowych do ogłaszania ich w formie elektronicznej; stało się to w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>99</sup>. Drugim zdarzeniem było uruchomienie przez RCL wspomnianego wcześniej PPIoP. Dostępne w nim informacje dotyczące upoważnień ustawowych zamieszczane są od 2 stycznia 2012 r. oraz od tego dnia uzupełniane i aktualizowane, co podkreślają sami autorzy portalu. Jak wspomniano wyżej, znaczna część pracy związana z aktualizacją danych w PPIoP dokonywana jest ręcznie, przez upoważnionych pracowników. Pomimo tego, że Portal utrzymywany jest tak prostymi metodami, uzyskane wyniki analiz wskazują na możliwy wpływ jego funkcjonowania na zmniejszenie opóźnień w wydawaniu rozporządzeń. Potwierdzenie tego poglądu zdaje się stanowić fakt, że obowiązek kontrolowania wydawania przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw został nałożony na RCL już 1 stycznia 2000 r. przez art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw<sup>100</sup>, którą

---

<sup>99</sup> Dz. U. Nr 117, poz. 676

<sup>100</sup> Dz. U. Nr 70, poz. 778

dodano art. 14c do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>101</sup>. Jednak dopiero po dwunastu latach, gdy nastąpiło zebranie i upublicznienie danych o stanie wykonania upoważnień ustawowych, skala zjawiska opóźnień w wydawaniu rozporządzeń zaczęła się zmniejszać.

Po przeprowadzeniu analizy minimów i maksimów w badanej próbie uwidacznia się konieczność niezwykle uważnego redagowania przepisów o wejściu w życie dla aktów wykonawczych. Stwierdzenie to jest truizmem, jednak badania pokazują, jak bardzo praktyka legislacyjna może podążać odmienną ścieżką niż postulaty nauki prawa czy też zdrowy rozsądek. Użycie klauzuli, w której dzień wejścia w życie określa się przez wskazanie konkretnej daty, jest oczywiście dopuszczalne; stanowi o tym wprost § 45 ust. 1 pkt 4 z.t.p. Aprobująco wypowiada się na ten temat również doktryna w kontekście określania daty wejścia w życie grupy powiązanych ze sobą aktów prawnych (Wierczyński, 2016b: 336). Jednak przeprowadzone badania pokazują, że owe rozwiązanie stwarza ryzyko wejścia w życie aktów wykonawczych zanim zaczną obowiązywać ich podstawy prawne. Zakaz użycia tego rodzaju klauzuli w tekstach aktów wykonawczych również nie stanowi rozwiązania problemu; nie można wykluczyć istnienia sytuacji w pełni uzasadniających jej wykorzystanie. Analiza treści pozostałych klauzul wymienionych w § 45 ust. 1 z.t.p. prowadzi do podobnych wniosków; nie zabezpieczają one przed wejściem w życie aktu wykonawczego zanim zacznie obowiązywać jego podstawa prawna. Częściowe rozwiązanie problemu może stanowić dopuszczenie swobodnej interpretacji § 46 ust. 1 w zw. z § 141 z.t.p. i uzależnienie daty wejścia w życie rozporządzenia od daty wejścia w życie przepisu stanowiącego jego podstawę prawną. Alternatywnie, jeżeli prawodawca wybrałby bardziej precyzyjne rozwiązanie, możliwe jest wprowadzenie klauzuli właściwej tylko dla rozporządzeń, o brzmieniu: „Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia... (tytuł ustawy) (Dz. U....) / art. ... ustawy z dnia... (tytuł ustawy) (Dz. U....)”. Klauzula taka może być użyta w stosunku do rozporządzeń ogłoszonych w okresie *vacatio legis* ustawy stanowiącej ich podstawę prawną bądź nowelizacji, która modyfikuje przepis upoważniający w ten sposób, że zgodnie z regułą walidacyjną konieczne jest wydanie nowego rozporządzenia. Rozwiązanie to jest uzasadnione faktem, że ustawa i akty wykonawcze wydane na jej podstawie stanowią pewną funkcjonalną całość, a więc nie ma przeszkód, by powiązać datę wejścia w życie rozporządzenia z datą wejścia w życie ustawy. Niewątpliwie są i słabe strony proponowanej klauzuli. Po pierwsze: długość *vacatio legis* nie jest konkretnie ustalona, co może rodzić niepewność po stronie

---

<sup>101</sup> t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 780

adresatów norm i w pewnym stopniu podkopywać zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Po drugie: w wyniku zawirowań w organizacji pracy organu ogłaszającego prawo może dojść do sytuacji, gdy rozporządzenie opatrzone proponowaną klauzulą zostanie ogłoszone po wejściu w życie ustawy będącej jej podstawą, a więc *de facto* wejdzie w życie z mocą wsteczną. Dlatego do zminimalizowania niezgodności dat wejścia w życie ustawy i aktów wykonawczych konieczne jest istnienie sprawnie działającego systemu ewidencjonującego i śledzącego status poszczególnych upoważnień ustawowych. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że problem nie leży w stosowaniu zasad techniki prawodawczej, a w nadmiarze informacji prawnej dotyczącej aktów normatywnych. Sprawnie działający, zautomatyzowany system pozwoli uniknąć sytuacji, gdy nowelizowany jest przepis o wejściu w życie ustawy, a jednocześnie pozostawia się bez zmian datę wejścia w życie aktów wykonawczych do niej. Jednocześnie umożliwi łatwe uzyskanie informacji o upoważnieniach jeszcze nie wypełnionych wraz z terminem ich wykonania. Dlatego też należy ponownie docenić istnienie PPIoP, przy jednoczesnym rozpoznaniu możliwych obszarów dalszego rozwoju, by minimalizować podatność Portalu na błąd ludzki.

Analiza maksimów w próbie każe odnieść się z rezerwą do utrzymywania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych. Uderzające jest, że tak wiele przypadków największych opóźnień w wydawaniu rozporządzeń ma związek z decyzją prawodawcy o zastosowaniu owej techniki prawodawczej. Wcześniejsze badania dotyczące aktów prawa miejscowego wykazały, że w przypadku czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych uchwał rad gmin zobowiązane organy szybciej wydają nowe akty wykonawcze, niż gdy prawodawca zdecyduje się na ich utrzymanie bezterminowe (Ciurak, 2018). Dane analizowane w tej pracy nie pozwalają na jednoznaczne powtórzenie tego wniosku, można jednak przypuszczać, że działa tu podobny mechanizm. Dlatego też należy z aprobatą odnieść się do usunięcia z z.t.p. możliwości stosowania bezterminowego utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych przez § 1 pkt 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>102</sup> z dniem 1 marca 2016 r. Praktyka zarządzania pokazuje, że wraz z przekazaniem do wykonania określonego zadania – a tak należy traktować zamieszczenie upoważnienia obligatoryjnego – kluczową kwestią jest określenie, do kiedy owe zadanie musi być wykonane. W przeciwnym przypadku jego realizacja będzie stale odsuwana w czasie, a priorytet otrzymają zadania z określonym terminem wykonania. Jak jednak pokazują

---

<sup>102</sup> Dz. U. poz. 1812.

analizowane przypadki, nawet wyznaczenie takiego terminu nie gwarantuje wykonania obowiązku. Należy zrozumieć intencje S. Wronkowskiej, która postulując stosowanie klauzul o utrzymaniu w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych (przede wszystkim bezterminowych) podkreślała konieczność zapobiegania lukom w systemie prawa (Wronkowska, 2002b: 51–52). Jest to jednak kierunek niewłaściwy, który prowadzi do akceptacji rozwiązań prowizorycznych w legislacji. Tak bowiem trzeba rozumieć pozostawienie w obrocie prawnym aktów wykonawczych, które nie powstały bezpośrednio dla umożliwienia funkcjonowania obowiązujących przepisów ustawowych, a za ledwie nie są z nimi niezgodne. Na podstawie zgromadzonych danych nie można orzec, w ilu przypadkach zachowanie w mocy aktu wykonawczego zapobiegło powstaniu luki, a w ilu nie miało to miejsca. Można natomiast stwierdzić, że zabieg ten prowadzi do mnożenia terminów w systemie prawa: ustawa traci moc w jednym dniu, a rozporządzenia wydane na jej podstawie w innym. Dodatkowo sytuację komplikuje konieczność interpretacji stwierdzenia, iż rozporządzenie nie jest niezgodne z nową albo znowelizowaną ustawą. Za wysoce szkodliwe dla poczucia pewności prawa należy uznać ewentualne rozbieżności w ocenie tej przesłanki przez organ zobowiązany, sąd rozstrzygający spór czy wreszcie podmiot zainteresowany uzyskaniem konkretnego rozstrzygnięcia. Dodatkowym utrudnieniem jest konieczność przeprowadzenia powyższych operacji dla każdego rozporządzenia z osobna. Dlatego też należy wystosować postulat *de lege ferenda*, by ograniczyć możliwość czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych, gdy istniejąca ustawa została zastąpiona przez nowy akt tej rangi. Stosowanie owej techniki legislacyjnej powinno być zarezerwowane jedynie dla przypadków wyjątkowych, gdy z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, że utrata mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenia doprowadzi do luki w prawie. Jednym z powodów powstania luki może być to, że organ upoważniony nie będzie w stanie (z różnych powodów) wydać nowych aktów wykonawczych do momentu upływu *vacatio legis* nowej ustawy lub będzie to skrajnie trudne<sup>103</sup>. Nie wyłącza to oczywiście wymogu spełnienia przesłanki braku niezgodności z nową ustawą z § 33 ust. 1 z.t.p.

---

<sup>103</sup> Przykładem regulacji, w której terminowe wydanie aktów wykonawczych mogłoby być utrudnione, są upoważnienia zawarte w art. 237<sup>15</sup> § 1 i § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.). Ustawodawca dopuścił wydanie wielu rozporządzeń na podstawie tych samych przepisów upoważniających; w rezultacie, jak wskazano w SIP LEX na dzień 26.09.2025 r., obowiązywało łącznie aż 64 rozporządzenia wydane na podstawie jednego z wskazanych przepisów upoważniających i doprecyzowujące w pewnym zakresie materię ustawową.

Zamiast czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych ustawodawca powinien skłaniać się do bardziej restrykcyjnej wykładni przesłanek wydania nowej ustawy określonych w § 84 z.t.p.<sup>104</sup> i nowelizować istniejące ustawy. Rezultaty badań zaprezentowane w punkcie 2.5. wskazują bowiem, że powstanie zaniechania prawodawczego w przypadku nowelizacji istniejącej ustawy jest raczej wyjątkiem od reguły, odwrotnie niż w sytuacji omawianej w tym punkcie. Ponadto, każda z przesłanek w § 84 z.t.p. jest w pełni uznaniowa, wobec czego jej rozumienie obecnie może być zupełnie inne niż ponad dwadzieścia lat temu, gdy z.t.p. zaczęły obowiązywać. Jednym z głównych powodów jest postęp technologiczny, który dokonał się od tamtego czasu. Współcześnie dostępne narzędzia informatyczne związane z zarządzaniem wersjami tekstu są dużo bardziej zaawansowane i umożliwiają sprawne śledzenie zmian nawet w bardzo skomplikowanych dokumentach. Wobec tego nowelizacja, która na początku XXI w. byłaby oceniona, jako wprowadzająca liczne zmiany w ustawie, dziś może być uznana za zupełnie przeciętną pod względem ilości pracy redakcyjnej, którą generuje jak i (co ważniejsze) ustalenia prawidłowego brzmienia przepisów.

Zaproponowane rozwiązanie jest radykalne, ale ma na celu wzrost spójności, przejrzystości i pewności prawa. Dodatkowe wsparcie ze strony sprawnie działającego i w największym możliwym stopniu zautomatyzowanego systemu do monitorowania statusu poszczególnych upoważnień przyczyni się do zmniejszenia liczby przypadków zaniechania legislacyjnego. Wzmocnienie efektu – przez wywarcie presji na organ upoważniony – nastąpiłoby również przez przeniesienie na krajowy grunt francuskiego rozwiązania opartego na rozliczalności działań legislacyjnych, która mogłaby prowadzić do poniesienia odpowiedzialności politycznej za niewydanie w terminie rozporządzenia (Wierczyński, 2015: 141–142).

**2.5. Szczegółowe pytanie badawcze 4.: Jak szybko od utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenia zaczynają obowiązywać nowe rozporządzenia wydane na podstawie tego samego upoważnienia obligatoryjnego, porównując poszczególne lata? Czy w badanym przedziale czasu zauważalna jest istotna zmienność w długości w/w okresu?**

Opóźnienia w wykonaniu upoważnień ustawowych nie dotyczą jedynie sytuacji, gdy zaczyna obowiązywać nowa ustawa; przypadki tego typu można określić jako pierwotne zaniechanie

---

<sup>104</sup> § 84 z.t.p. stanowi, że jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.

prawodawcze. Wskazany organ może stać się ponownie zobowiązany do wydania rozporządzenia również wtedy, gdy dotychczasowe rozporządzenie utraci moc obowiązującą. Powodem tego może być zastosowanie reguły walidacyjnej zawartej w § 32 ust. 2 z.t.p. bądź też uchylenie obowiązującego rozporządzenia bez wydania w jego miejsce aktu zastępującego. Jeżeli zatem rozporządzenie zastępujące (nowe) nie wejdzie w życie z momentem utraty mocy przez rozporządzenie zastępowane (stare), organ zobowiązany pozostaje w zwłoce. Sytuację tę można określić jako wtórne zaniechanie prawodawcze.

Logicznym rozwinięciem poprzedniego pytania badawczego jest sprawdzenie skali występowania wtórnych zaniechań prawodawczych w systemie prawa. W tym celu sformułowano kolejne pytanie badawcze:

Szczegółowe pytanie badawcze 4.1.: Jak szybko od utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenia zaczynają obowiązywać nowe rozporządzenia wydane na podstawie tego samego upoważnienia obligatoryjnego, porównując poszczególne lata?

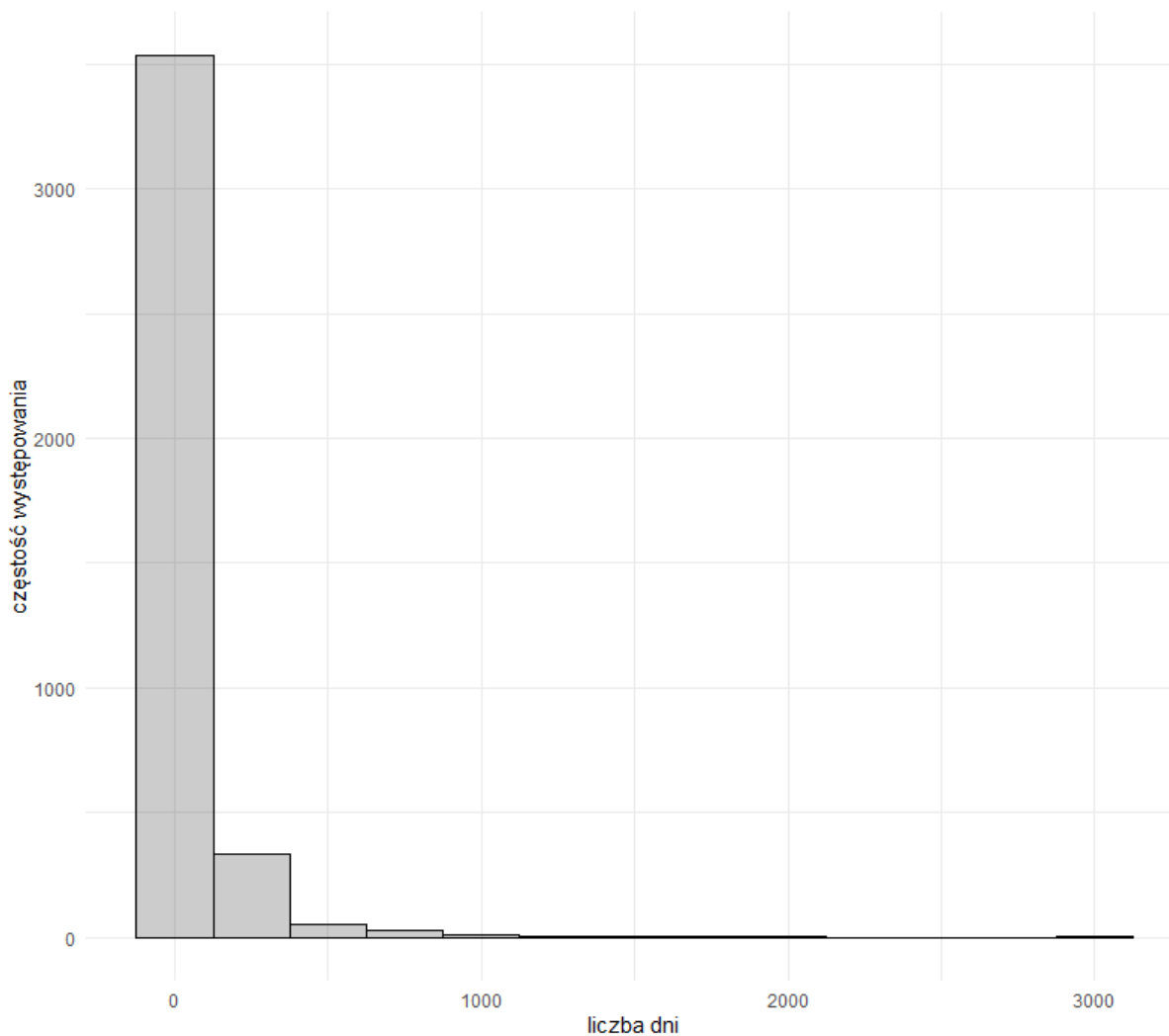
Szczegółowe pytanie badawcze 4.2.: Czy w badanym przedziale czasu zauważalna jest istotna zmienność w długości w/w okresu?

Pierwszym krokiem analizy, podobnie jak w poprzednich punktach, było zbadanie podstawowych statystyk opisowych dla całej próby oraz zbadanie czy rozkład danych różni się od rozkładu normalnego. Wyniki zawarto w Tabeli 15. Wizualizację danych z próby zawarto na rysunku.

*Tabela 15. Podstawowe statystyki opisowe oraz wynik badania normalności rozkładu danych dla całości próby. Oznaczenia: n – liczba rekordów; M – średnia; SD – odchylenie standardowe; Mdn – mediana; Q1 – kwartył pierwszy, Q3 – kwartył trzeci; Min i Maks – najniższa i najwyższa wartość w próbie, Mod – dominanta, Mod n – liczba przypadków dominanty, Mod % – procentowy udział przypadków dominanty w całości próby, W – wynik testu Shapiro-Wilk, p – wartość p testu statystycznego.*

Statystyki opisowe										Test normalności rozkładu		
n	M	SD	Mdn	Q1	Q3	Min	Maks	Mod	Mod n	Mod %	W	p
3964	43,00	145,06	0,00	0,00	0,00	0	2912	0	3118	79 %	0,33	p<0,001

Źródło: opracowanie własne autora.



Rysunek 9. Histogram rozkładu danych dla całości próby. Wielkość przedziału wynosi 250. Źródło: opracowanie własne autora.

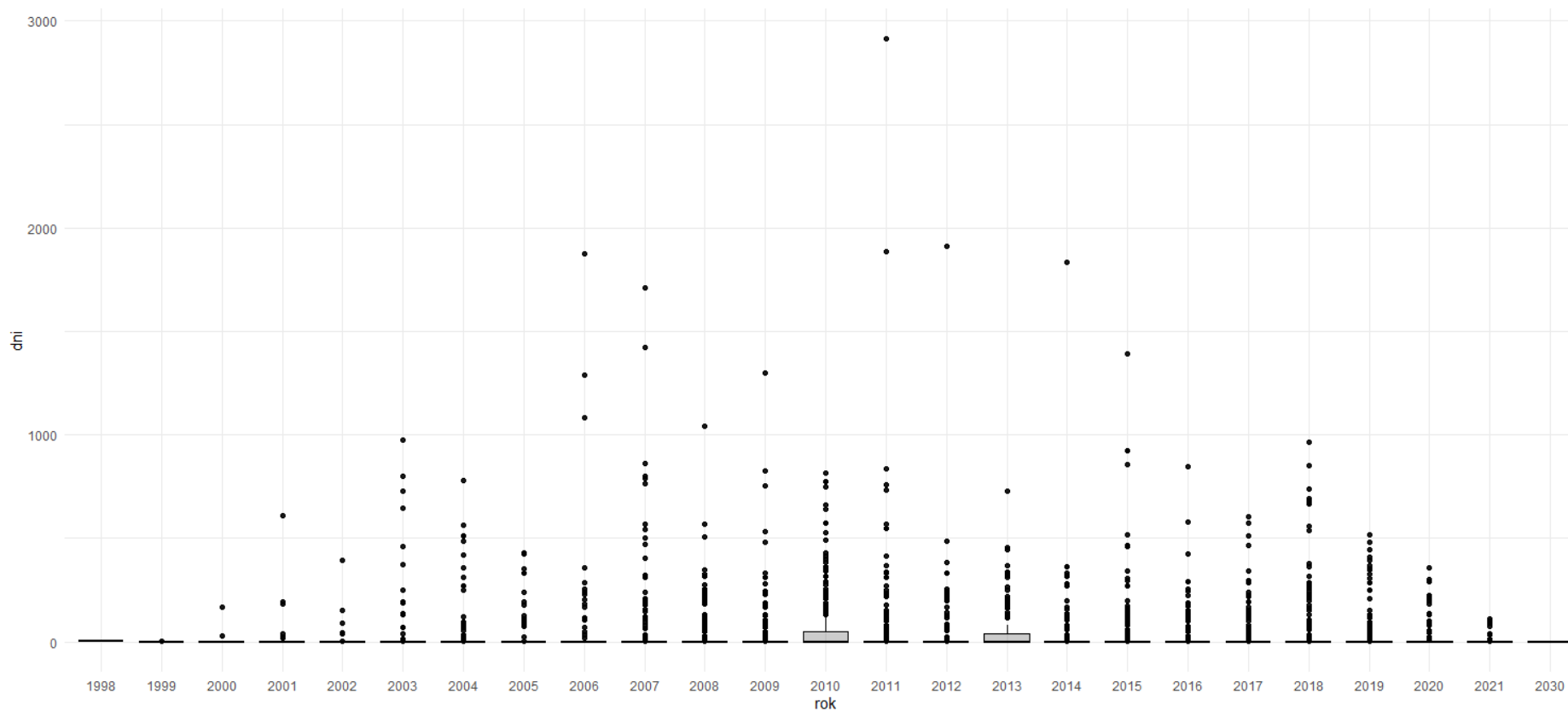
Następnie przeanalizowano podstawowe statystyki opisowe w podziale na poszczególne lata, a wyniki zamieszczono w Tabeli 16. Dane zgrupowano jednak w inny sposób niż dla poprzedniego pytania badawczego. O ile wcześniej kolumna „rok” zawierała informację o roku wejścia w życie upoważnienia ustawowego, o tyle tym razem informuje o roku utraty mocy przez dotychczasowe rozporządzenie. Zmiana ta uzasadniona jest szczegółowym pytaniem badawczym 4.1.; posługiwanie się rokiem wejścia w życie upoważnienia ustawowego zapewniłoby spójność z poprzednim pytaniem badawczym, jednak byłoby zupełnie nieadekwatne do badanego zagadnienia. Użycie grupowania we wskazany wyżej sposób stanowi też wytłumaczenie, dlaczego wśród wierszy Tabeli 16. widoczne są lata 2021 i 2030. Przyjęty zakres przedmiotowy danych w próbie obejmował upoważnienia, które zaczęły obowiązywać do dnia 31 grudnia 2020 r. Natomiast stan prawny bazy to 2 czerwca 2021 r. Zatem, jak wspomniano wcześniej, próba obejmuje także rozporządzenia, które zaczęły

obowiązywać po 31 grudnia 2020 r. i które zapisano w bazie do momentu pobrania danych z bazy, czyli do 2 czerwca 2021 r., a jednocześnie zastępują one wcześniejsze rozporządzenia wydane na tej samej podstawie prawnej. Wyniki badania zamieszczono w Tabeli 16. Wizualizację danych z próby wraz z oznaczeniem wartości odstających zaprezentowano na Rysunku 10.

*Tabela 16. Podstawowe statystyki opisowe dla próby w podziale na poszczególne lata. Oznaczenia: n – liczba rekordów; M – średnia; SD – odchylenie standardowe; Mdn – mediana; Q1 – kwartył pierwszy, Q3 – kwartył trzeci; Min i Maks – najniższa i najwyższa wartość w próbie, Mod – dominanta, wartość najczęściej występująca w próbie, Mod n – liczba przypadków dominanty, Mod % – procentowy udział przypadków dominanty w całości próby.*

rok	n	M	SD	Mdn	Q1	Q3	Min	Max	Mod	Mod n	Mod %
1998	1	1	Null	1,00	1,00	1,00	1	1	1	1	100%
1999	17	0,06	0,24	0,00	0,00	0,00	0	1	0	16	94%
2000	24	8,21	34,20	0,00	0,00	0,00	0	166	0	22	92%
2001	58	18,52	86,61	0,00	0,00	0,00	0	611	0	52	90%
2002	62	11,68	54,81	0,00	0,00	0,00	0	396	0	56	90%
2003	122	41,70	153,67	0,00	0,00	0,00	0	974	0	104	85%
2004	208	28,79	103,61	0,00	0,00	0,00	0	779	0	173	83%
2005	137	25,72	85,32	0,00	0,00	0,00	0	431	0	120	88%
2006	119	56,18	234,88	0,00	0,00	0,00	0	1874	0	101	85%
2007	181	68,70	220,09	0,00	0,00	0,00	0	1712	0	143	79%
2008	196	39,26	114,60	0,00	0,00	0,00	0	1042	0	151	77%
2009	197	43,45	144,75	0,00	0,00	0,00	0	1298	0	158	80%
2010	225	78,24	164,78	0,00	0,00	49,00	0	817	0	155	69%
2011	218	69,79	265,62	0,00	0,00	0,00	0	2912	0	169	78%
2012	191	41,33	160,50	0,00	0,00	0,00	0	1910	0	152	80%
2013	196	54,66	112,66	0,00	0,00	38,00	0	730	0	137	70%
2014	220	38,41	147,39	0,00	0,00	0,00	0	1834	0	177	80%
2015	233	48,36	164,93	0,00	0,00	0,00	0	1394	0	184	79%
2016	294	28,06	87,06	0,00	0,00	0,00	0	845	0	237	81%
2017	277	30,98	90,53	0,00	0,00	0,00	0	604	0	217	78%
2018	213	64,02	161,95	0,00	0,00	0,00	0	966	0	161	76%
2019	290	35,03	92,88	0,00	0,00	1,00	0	519	0	213	73%
2020	193	31,45	77,38	0,00	0,00	1,00	0	356	0	144	75%
2021	91	6,96	22,08	0,00	0,00	0,00	0	109	0	75	82%
2030	1	0,00	Null	0,00	0,00	0,00	0	0	0	1	100%

Źródło: opracowanie własne autora.



Rysunek 10. Liczba dni pomiędzy utratą mocy obowiązującej rozporządzenia zastępowanego a wejściem w życie rozporządzenia zastępującego w podziale na poszczególne lata (z zaznaczonymi wartościami odstającymi). Przypadki pogrupowano wg. roku utraty mocy rozporządzenia zastępowanego. Źródło: opracowanie własne autora.

Nawet pobieżna analiza podstawowych statystyk opisowych uwidacznia, że zbiory danych analizowane w szczegółowym pytaniu badawczym 3. oraz w tym szczegółowym pytaniu wyraźnie różnią się od siebie. Przede wszystkim należy podkreślić liczebność obu prób; przypadków badanych jest niemalże o połowę mniej niż w poprzednim szczegółowym pytaniu badawczym: 3964 wobec 7673. Jednocześnie należy przypomnieć, że na próbę badaną składają się przypadki wykonania upoważnienia, a nie wydania rozporządzenia. Ma to znaczenie dla interpretacji, gdyż nakaz by na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydawane było jedno rozporządzenie (które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu) został wprowadzony dopiero 1 sierpnia 2002 r. przez § 119 z.t.p. Wcześniej tego typu regulacja nie miała swojego odpowiednika (Wierczyński, 2016b: 667).

Na Rysunku 10. widoczne jest charakterystyczne ukształtowanie początku i na końcu próby. Posługując się Tabelą 16. można zauważyć, że od 1998 r. do 2002 r. liczba przypadków nie przekracza 100, a następnie nie spada poniżej tego poziomu aż do 2021 r.

Dla badanej próby dominanta wynosi 0 i stanowi aż 79 % badanych przypadków. Jest to sytuacja odwrotna do tego, co obserwowano w poprzednim punkcie. Należy jednak pamiętać, że wynik ten może po części wynikać z przyjętej metody badawczej (zastępowanie ujemnych wartości przez 0). Procentowy udział dominanty w ogólnej liczbie przypadków jest raczej stały dla całego badanego okresu; zatem liczba przypadków dominanty rośnie proporcjonalnie do ogólnej liczby przypadków. Co istotne, nie obserwuje się zwiększenia tej proporcji od 2012 r. jak miało to miejsce w poprzednim punkcie. Natomiast od 2012 r. widoczny jest spadek maksymalnych wartości odstających, zaznaczonych na Rysunku 11. kropkami.

W całej próbie zidentyfikowano w sumie 846 przypadków zaniechania legislacyjnego wtórnego. Stanowi to nieco ponad 21 % wszystkich przypadków w próbie.

Ze względu na nietypowy rozkład danych mediana oraz rozstęp międzykwartyłowy nie pozwalają na śledzenie zmienności w próbie tak, jak w poprzednim punkcie. Średnia i odchylenie standardowe, ze względu na swoją wrażliwość na wartości skrajne, w przypadku tej próby nie niosą wartościowych informacji.

Aby uzyskać odpowiedź na szczegółowe pytanie badawcze 4.2. zdecydowano o przeprowadzeniu testu Kruskala-Wallisa. Zgromadzone dane należy uznać za niezależne; podobnie jak w poprzednim punkcie są to przypadki wykonania niepowiązanych ze sobą upoważnień. Badane przypadki nie mają wpływu na siebie nawzajem. Podobnie jak w poprzednim punkcie przeprowadzona analiza reszt w próbie wykazała, że rozkład danych jest

różny od rozkładu normalnego (uzyskano wynik  $W = 0,41$ ,  $p < 0,001$ ). Na tej podstawie zdecydowano o wykonaniu wspomnianego wyżej testu.

Na potrzeby badania sformułowano następujące hipotezy:

- $H_0$ : Brak jest istotnych statystycznie różnic w liczbie dni między datą utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenie a datą wejścia w życie nowego rozporządzenia wydanego na podstawie tego samego upoważnienia obligatoryjnego w poszczególnych latach okresu 1998–2020 r.
- $H_4$ : Co najmniej jedna para różni się istotnie statystycznie w liczbie dni między datą utraty mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenie a datą wejścia w życie nowego rozporządzenia wydanego na podstawie tego samego upoważnienia obligatoryjnego w poszczególnych latach okresu 1998–2020 r.

Przeprowadzony test dał wynik  $\chi^2 = 67,12$ ,  $p < 0,001$  przy  $df = 22$ ; należy zatem odrzucić  $H_0$  i przyjąć  $H_4$ .

Dla uzyskania pełnego obrazu istniejących różnic istotnych statystycznie zbadano następnie pomiędzy którymi latami owe różnice zachodzą. W tym celu przeprowadzono test *post hoc* Dunn uwzględniający porównania wielokrotne; którego rezultaty przedstawia Tabela 17. Zgodnie z przewidywaniami przypadków zaistnienia takich różnic jest niewiele i dotyczą jedynie roku 2010 (względem lat 2005, 2004 i 2002) oraz roku 2013 (także względem roku 2005). Nawet jeżeli wziąć pod uwagę różnice, które są zbliżone do istotnych statystycznie (dla  $0,06 < p < 0,5$ ), ponownie będą dotyczyć one jedynie lat 2010 (względem lat 2001, 2006, 2014 i 2016) i 2003 (względem lat 2001 – 2004). Znaczący jest brak większej liczby różnic dla lat 2012 – 2020, przeciwnie do tego, co było obserwowane w poprzednim punkcie.

Tabela 17. Wyniki testu post hoc (wartość p.adj) przeprowadzonego na potrzeby Pytania badawczego 4.2. Wartości istotne statystycznie ( $p < 0,05$ ) oznaczono kolorem.

p.adj	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2030
1998		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1999	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2001	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,074	1,000	1,000	0,269	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2002	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,027	1,000	1,000	0,114	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2003	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,053	1,000	1,000	0,309	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2004	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,018	1,000	1,000	0,173	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2005	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	0,004	1,000	1,000	0,033	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,894	1,000	1,000
2006	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	0,111	1,000	1,000	0,580	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2007	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2008	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2009	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		0,567	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2010	1,000	1,000	1,000	0,074	0,027	0,053	0,018	0,004	0,111	1,000	1,000	0,567		1,000	0,856	1,000	0,284	0,962	0,068	0,611	1,000	1,000	1,000	0,262	1,000
2011	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2012	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,856	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2013	1,000	1,000	1,000	0,269	0,114	0,309	0,173	0,033	0,580	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	0,630	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2014	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,284	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2015	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,962	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	0,983	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2016	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,068	1,000	1,000	0,630	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2017	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,611	1,000	1,000	1,000	1,000	0,983	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
2018	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000	1,000
2019	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,894	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000
2020	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000
2021	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,262	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000		1,000
2030	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	

Źródło: opracowanie własne autora.

### 2.5.1. Przypadki szczególne

Poniżej opisano 5 przypadków z całej próby, w których opóźnienie wtórne miało najwyższą wartość. Są to:

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji domu maklerskiego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym domu maklerskiego<sup>105</sup>, które weszło w życie 2 lipca 2019 r., a jego podstawą prawną był art. 106b ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>106</sup>. Wcześniej na tej samej podstawie wydano rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji domu maklerskiego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym domu maklerskiego<sup>107</sup>, które weszło w życie 1 września 2010 r, a następnie utraciło moc obowiązującą 12 lipca 2011 r. Koniec obowiązywania starszego rozporządzenia i początek obowiązywania nowszego dzieli więc 7 lat, 11 miesięcy i 20 dni (2912 dni)<sup>108</sup>.
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 4 października 2017 r. w sprawie równoważnika pieniężnego przyznawanego w zamian za umundurowanie oraz ryczałtu pieniężnego za czyszczenie chemiczne umundurowania w Inspekcji Transportu Drogowego<sup>109</sup>, które weszło w życie 25 października 2017 r. (z wyjątkiem § 6 i § 7, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.). Jego podstawę prawną stanowił art. 69 ust. 3a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>110</sup>. Wcześniej upoważnienie to zostało wykonane przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 lipca 2011 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania w Inspekcji Transportu Drogowego równoważnika pieniężnego w zamian za umundurowanie<sup>111</sup>, które utraciło moc obowiązującą 2 sierpnia 2012 r. Oba rozporządzenia dzieli zatem 5 lat, 2 miesiące i 23 dni (1910 dni),

---

<sup>105</sup> Dz. U. poz. 1219

<sup>106</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 646 z późn. zm.

<sup>107</sup> Dz. U. Nr 161, poz. 1084

<sup>108</sup> Szczegółowy opis tego przypadku zamieszczono poniżej.

<sup>109</sup> Dz. U. poz. 1896

<sup>110</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 z późn. zm.

<sup>111</sup> Dz. U. Nr 150, poz. 892

- rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzanie materiałów wybuchowych metodą in situ<sup>112</sup>, które weszło w życie 27 sierpnia 2016 r. na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego<sup>113</sup>. Wcześniej upoważnienie to wykonało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego<sup>114</sup>. Utraciło ono jednak moc z dniem 1 lipca 2011 r. Oba rozporządzenia dzieli więc 5 lat, 1 miesiąc i 26 dni (w sumie 1884 dni). Na marginesie warto wspomnieć, że wymienione rozporządzenie z 2016 r. utraciło moc obowiązującą 23 listopada 2019 r., ale zastępujące je rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 21 października 2019 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego lub wytwarzanie materiałów wybuchowych metodą in situ<sup>115</sup> weszło w życie tego samego dnia. Tym razem wtórne zaniechanie legislacyjne nie miało więc miejsca,
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 października 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz trybu nadawania i umieszczania w pojazdach cech identyfikacyjnych<sup>116</sup>, które zostało wydane na podstawie art. 66a ust. 5 u.p.r.d. i weszło w życie 9 grudnia 2011 r. Poprzedzało je rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz trybu nadawania i umieszczania w pojazdach cech identyfikacyjnych<sup>117</sup>, które utraciło moc obowiązującą 22 października 2006 r. Tym samym opóźnienie w wydaniu rozporządzenia zastępującego wyniosło 5 lat, 1 miesiąc i 17 dni (1874 dni),
- rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie zwrotu na dochody budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunkach członków otwartych funduszy emerytalnych<sup>118</sup>, którego podstawą był art. 111a ust. 3 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy

---

<sup>112</sup> Dz. U. poz. 1346

<sup>113</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2378

<sup>114</sup> Dz. U. Nr 76, poz. 667

<sup>115</sup> Dz. U. poz. 2163

<sup>116</sup> Dz. U. Nr 236, poz. 1401

<sup>117</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 2249 z późn. zm.

<sup>118</sup> Dz. U. poz. 153

emerytalnych<sup>119</sup> i obowiązywało od 9 lutego 2019 r. Wcześniej na tej samej podstawie zostało wydane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie zwrotu na dochody budżetu państwa środków zgromadzonych na rachunkach członków otwartych funduszy emerytalnych<sup>120</sup>, które utraciło moc obowiązującą z dniem 1 lutego 2014 r. W rezultacie opóźnienie w wydaniu rozporządzenia wyniosło 5 lat i 8 dni (1834 dni).

We wszystkich wymienionych przypadkach utrata mocy przez rozporządzenie wynikała z dokonania oceny obowiązywania zgodnie z regułą walidacyjną opisaną w § 32 ust. 2 z.t.p. Ten sam problem występował również w kilkunastu kolejnych przypadkach, których opis tu pominięto. Należy podkreślić, że decyzje o uznaniu rozporządzeń za nieobowiązujące były podejmowane przez Redakcję Systemu Informacji Prawnej LEX. Skutkowało to również utworzeniem relacji uchylecia pośredniego pomiędzy rozporządzeniem, które straciło moc obowiązującą (strona bierna relacji), a ustawą, która tę utratę spowodowała (strona czynna relacji). Jak w każdym przypadku stosowania prawa, również i tu możliwe są jednak wątpliwości interpretacyjne. Konieczna jest bowiem uprzednia rekonstrukcja normy upoważniającej, a następnie ocena, czy któryś z jej elementów uległ zmianie w sposób wypełniający przesłanki wymienione w § 32 ust. 2 z.t.p. Przykładem różnicy w interpretacji i stosowaniu reguły walidacyjnej jest opisany wyżej przypadek rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2009 r. O ile redakcje SIP LEX oraz konkurencyjnego SIP Legalis zamieściły w swoich bazach taką samą informację o dacie uchylecia rozporządzenia (a zatem oceniły, że zmiana upoważnienia, która weszła w życie w 2014 r. była tego rodzaju, że spowodowała utratę mocy przez to rozporządzenie), o tyle redakcja publicznego Internetowego Systemu Aktów Prawnych uznała, że utraciło ono moc obowiązującą dopiero 1 lutego 2018 r.

Na uwagę zasługuje również fakt, że w treści trzech z pięciu opisanych upoważnień prawodawca zamieścił odesłanie wyraźne do innej części tego samego artykułu.

Trudności związane ze stosowaniem reguły walidacyjnej wyrażonej w § 32 z.t.p. oraz nieprawidłowe praktyki w zakresie techniki legislacyjnej skumulowały się w pierwszym z opisanych przypadków. Jak wskazano wyżej, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2010 r. w sprawie dokumentów załączanych do zawiadomień o zamiarze nabycia albo

---

<sup>119</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 930 z późn. zm.

<sup>120</sup> Dz. U. Nr 61, poz. 501 z późn. zm.

objęcia akcji lub praw z akcji domu maklerskiego lub o zamiarze stania się podmiotem dominującym domu maklerskiego<sup>121</sup> zostało wydane na podstawie art. 106b ust. 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>122</sup>. Jednostka ta została dodana 14 sierpnia 2010 r. przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>123</sup>. Upoważnienie wprowadzone do ustawy z 2005 r. wyraźnie wskazywało, że minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, dokumenty, które należy załączyć do zawiadomienia w celu przedstawienia informacji określonych w ust. 1, mając na względzie zapewnienie proporcjonalności wymaganych informacji w zależności od zamierzonego wpływu podmiotu składającego zawiadomienie na zarządzanie towarzystwem. Na uwagę zasługuje sam koniec upoważnienia; w ustawie z 2005 r. nie zamieszczono bowiem definicji legalnej pojęcia „towarzystwo”. Tak się jednak składa, że definicję taką znajdziemy w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi<sup>124</sup>. Jest to ustawa, do której nowelizacja z 2010 r. również wprowadzała zmiany; w art. 3 pkt 2 zawarto informację o dodaniu art. 54b ust. 3. Jego brzmienie jest identyczne z art. 106b ust. 3 ustawy z 2005 r. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można więc założyć, że prawodawca pomylił się i w trakcie redagowania projektu ustawy skopiował treść upoważnienia, przy czym zapomniał o zastąpieniu słowa „towarzystwem” słowami „domem maklerskim”. W takim przekonaniu utwierdza analiza uzasadnienia projektu nowelizacji z 2010 r. Autorzy projektu we fragmencie dotyczącym art. 106b wyraźnie odnoszą się do „domów maklerskich” (Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, 2010: 46). Potwierdzeniem domysłów jest kolejna zmiana upoważnienia z art. 106b ust. 3, w wyniku której słowo „towarzystwem” zastąpiono właśnie słowami „domem maklerskim”. Wprowadził ją z dniem 12 lipca 2011 r. art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>125</sup>. Prawodawca zorientował się zatem, że popełnił błąd i chciał poprawić upoważnienie. Kłopot w tym, że taka nowelizacja

---

<sup>121</sup> Dz. U. Nr 161, poz. 1084

<sup>122</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 646 z późn. zm.

<sup>123</sup> Dz. U. Nr 126, poz. 853

<sup>124</sup> Dz. U. Nr 146, poz. 1546 z późn. zm.

<sup>125</sup> Dz. U. Nr 131, poz. 763

doprowadziła do zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym (jak wskazuje reguła walidacyjna), czego skutkiem była utrata mocy przez rozporządzenie Ministra Finansów z 2010 r. Interpretację taką zastosowała nie tylko Redakcja SIP LEX, ale i konkurencyjnego SIP Legalis. Tymczasem Redakcja ISAP uznała, że rozporządzenie to obowiązywało aż do 22 kwietnia 2019 r. Problem nie miałby miejsca, gdyby prawodawca zdecydował się utrzymać w mocy dotychczasowe akty wykonawcze wydane na podstawie art. 106b ust. 3; w ustawie zmieniającej z 2011 r. zamieszczono tego rodzaju przepis, jednak jego zakresem nie objęto art. 106b ust. 3. Tym samym powstała luka w prawie, a organ upoważniony nie otrzymał sygnału o konieczności podjęcia prac legislacyjnych<sup>126</sup>. Osobną kwestią jest, czy rozporządzenie Ministra Finansów z 2010 r. w ogóle powinno być uznane za zgodne z Konstytucją a tym samym obowiązujące. Skoro bowiem w upoważnieniu prawodawca wskazywał na „towarzystwo”, a wydany akt wykonawczy odnosił się do „domów maklerskich”, rozporządzenie wykraczało w swojej materii poza zakres spraw przekazanych do regulacji. Dyskusja na ten temat wykracza jednak poza ramy tej pracy.

### 2.5.2. Dyskusja

Przed omówieniem uzyskanych wyników należy podkreślić, że dotyczą one zupełnie innej sytuacji, niż będąca przedmiotem analizy w szczegółowym pytaniu badawczym 4. Zaniechanie prawodawcze wtórne dotyczy prawa, którego istnienie jest już zakorzenione w świadomości podmiotów je stosujących, jak również organu zobowiązanego do wykonania upoważnienia. Proces stosowania takiego prawa funkcjonuje już od pewnego czasu, gdy jeden z jego elementów – rozporządzenie – w pewnym momencie zostaje usunięty, przestaje obowiązywać (najczęściej w wyniku dokonania oceny obowiązywania według reguły walidacyjnej). Organ upoważniony antycypuje taki obrót spraw, dlatego może odpowiednio wcześniej podjąć działania zaradcze. Niekiedy wręcz sam jest inicjatorem nowelizacji upoważnienia. Dodatkowo skala działań, które trzeba podjąć, jest na ogół mniejsza niż w przypadku początku obowiązywania zupełnie nowej ustawy. Tym samym występują łącznie trzy istotne czynniki, których często brakuje, gdy zaczyna obowiązywać nowa ustawa: świadomość, że w procesie brakuje pewnego elementu, wiedza gdzie tego elementu brakuje oraz niewielka liczba

---

<sup>126</sup> Jest to przykład pokazujący znaczenie przepisu o utrzymaniu w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych jako sygnału do organu upoważnionego o konieczności rozpoczęcia prac legislacyjnych. Nie zmienia to faktu, że w opinii autora w miejsce stosowania powyższej techniki, sygnalizowanie konieczności podjęcia prac powinno spoczywać na właściwych służbach legislacyjnych (RCL i wewnętrznych komórkach organizacyjnych w strukturach urzędu obsługującego organ upoważniony), a nie na ustawodawcy. Efektywność prac służb legislacyjnych musi być wsparta wspomnianym już systemem informatycznym będącym rozwinięciem PPIoP.

przypadków wymagających działania. W efekcie mamy sytuację odwrotną do opisanej wcześniej: większość nowych rozporządzeń zastępujących stare akty wykonawcze wchodzi w życie dokładnie w dniu utraty mocy przez poprzednika. Powstanie zaniechania prawodawczego wtórnego jest więc wyjątkiem od reguły, co jest zbliżone do idealnego stanu, którego pożąda prawodawca. Jest to istotny argument za nowelizowaniem istniejących ustaw i ograniczeniem do minimum zastępowania ich nowymi aktami normatywnymi.

Przeprowadzone analizy uwidaczniają skutki wejścia w życie z.t.p. Po 2002 r. następuje wzrost liczby rozporządzeń wchodzących w życie w danym roku (patrz Rysunek 3. oraz Tabela 8.), co można powiązać z § 119 z.t.p. i zawartym tam nakazem wydawania jednego aktu wykonawczego na podstawie jednego upoważnienia. W rezultacie następuje wzrost rocznej liczby analizowanych przypadków oraz częściej dochodzi do zaniechania prawodawczego wtórnego, co pokazuje spadek procentowego udziału dominaty w całości analizowanych przypadków w danym roku (patrz Tabela 16.). Wzrost liczby analizowanych przypadków może być również spowodowany zamieszczeniem w z.t.p. reguły walidacyjnej w udoskonalonym kształcie (Wierczyński, 2016b: 265–267), co pozwoliło na sprawniejsze i bardziej jednoznaczne identyfikowanie przypadków, gdy dotychczasowe rozporządzenie powinno być zastąpione nowym aktem ze względu na nowelizację upoważnienia. Można zaryzykować stwierdzenie, że gdyby nie wątpliwości dotyczące nowelizowania wytycznych w upoważnieniu, § 32 z.t.p. byłby jednym z najbardziej algorytmicznych przepisów w polskim systemie prawa.

W przeciwieństwie do szczegółowego pytania badawczego 3., nie można stwierdzić, że rok 2012 stanowił punkt zwrotny w liczbie przypadków i długości trwania zaniechania prawodawczego wtórnego. Nie wskazują na to mediany dla poszczególnych lat ani też procentowy udział dominaty (z wyjątkiem roku 2013, w którym jednak wielkość opóźnienia wtórnego zauważalnie wzrasta). Obserwuje się jedynie stopniowy spadek liczby dni w przypadku wartości odstających. Nie ma jednak dostatecznych przesłanek, by przypisać tę zmianę utworzeniu PPIoP.

Na podstawie analizy maksimów w próbie za niedopuszczalne należy uznać stosowanie odesłań w przepisie upoważniającym, nawet wyraźnych. Zabieg ten powoduje, że tekst przepisu upoważniającego może nie ulec zmianie, podczas gdy treść normy upoważniającej zostanie zmodyfikowana np. w części dotyczącej zakresu upoważnienia. Istotnie utrudnia to zastosowanie rozwiązań informatycznych, które automatyzują proces wykrywania zmian poprzez porównywanie wersji tekstu. Zwiększa również ryzyko pomyłki w trakcie

dokonywania rekonstrukcji normy upoważniającej w celu zastosowania reguły walidacyjnej, szczególnie u osób mniej doświadczonych w ocenie obowiązywania aktów wykonawczych. Nie jest usprawiedliwieniem dążenie do zachowania zwięzłości tekstu aktu normatywnego. Przy obecnych rozwiązaniach technicznych długość tekstu aktu normatywnego nie jest istotnym problemem, podczas gdy priorytetem powinno być dążenie do pozyskania jak najlepszej wiedzy na temat stanu systemu prawnego. Niezbędne ku temu są rozwiązania informatyczne automatyzujące pracę. Z tego powodu należy zgłosić postulat *de lege ferenda* dotyczący nowelizacji z.t.p. i wprowadzenia wyraźnego zakazu używania odesłań w przepisach upoważniających (z wyjątkiem odesłania do wytycznych przeniesionych wskazanych w § 67 ust. 2 z.t.p.).

## **2.6. Szczegółowe pytanie badawcze 5.: Czy istnieje korelacja między długością *vacatio legis* przepisu upoważniającego a liczbą dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia?**

Wśród propozycji rozwiązania problemu zaniechań prawodawczych w wydawaniu rozporządzeń zwraca uwagę postulat ustanawiania odpowiednio długiej *vacatio legis* ustawy. (Proksa, 2002: 54–56; Wierczyński, 2015: 141, 2016b: 417). Jest to rozwiązanie motywowane zdrowym rozsądkiem oraz eleganckie w swojej prostocie: ustawodawca powinien zachować się w sposób racjonalny i dostosować *vacatio legis* do złożoności regulacji, w tym liczby niezbędnych do wydania aktów wykonawczych. Nakaz stosowania odpowiedniej *vacatio legis* był formułowany już wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny<sup>127</sup>. Realizacja postulatu nie wymaga również zmian w procesie legislacyjnym, stosowania szczególnych technik legislacyjnych czy tworzenia skomplikowanych systemów informatycznych.

Doświadczenie pokazuje jednak, że to co podpowiada zdrowy rozsądek nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości. Zasadność zgłoszonego postulatu można zweryfikować dysponując odpowiednim zestawem danych. Jeżeli przepis zawierający upoważnienie ustawowe opatrzony byłby dłuższym okresem *vacatio legis*, zaniechanie prawodawcze pierwotne powinno być krótsze (bądź nie występować w ogóle). Natomiast im krótsza *vacatio legis* przepisu upoważniającego, tym wielkość zaniechania powinna rosnać. Obydwie wartości

---

<sup>127</sup> Zob. np. orzeczenie TK z 18.10.1994 r., K 2/94, OTK 1994, nr 2, poz. 36., wyrok TK z 4.01.2000 r., K 18/99, OTK 2000, nr 1, poz. 1. czy wyrok TK z 20.01.2010 r., Kp 6/09, OTK-A 2010, nr 1, poz. 3.

powinny być zatem skorelowane w sposób ujemny. Prowadzi to do sformułowania następnego pytania badawczego:

Szczegółowe pytanie badawcze 5.: Czy istnieje ujemna korelacja między długością *vacatio legis* przepisu upoważniającego a liczbą dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia?

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytanie badawcze porównano dane o liczbie dni, które minęły do momentu pierwszego wykonania poszczególnych upoważnień (podobnie jak w Pytaniu badawczym 3.) oraz dane o długości okresu *vacatio legis* dla danego przepisu upoważniającego (liczonego w dniach). Podstawowe statystyki opisowe dla długości okresu *vacatio legis* wraz z testem normalności rozkładu przedstawia Tabela 18, podczas gdy wizualizację rozkładu danych przedstawiono na Rysunku 11. Statystyki opisowe dla liczby dni potrzebnych do pierwszego wykonania upoważnienia przedstawiono wcześniej w Tabeli 12, a wizualizację rozkładu danych na Rysunku 6. W Tabeli 19. zawarto podstawowe statystyki opisowe dla długości okresu *vacatio legis* w podziale na lata.

Tabela 18. Podstawowe statystyki opisowe dla długości okresu *vacatio legis* dla całości próby wraz z testem normalności rozkładu. Oznaczenia: *n* – liczba rekordów; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Maks* – najniższa i najwyższa wartość w próbie, *Mod* – dominanta, *Mod n* – liczba przypadków dominanty, *Mod %* – procentowy udział przypadków dominanty w całości próby, *W* – wynik testu Shapiro-Wilk, *p* – wartość *p* testu statystycznego.

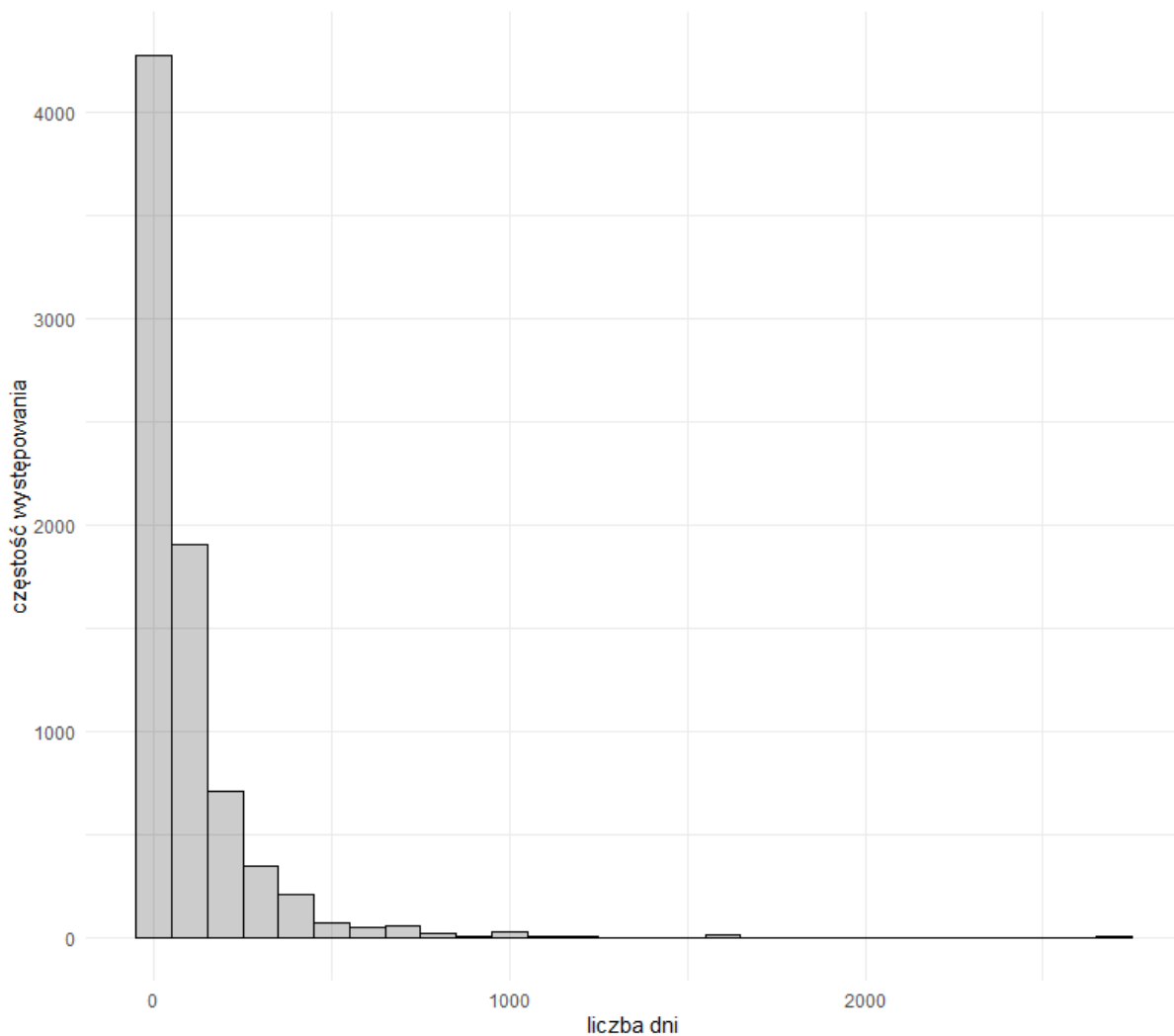
Statystyki opisowe										Test normalności rozkładu		
<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>Mdn</i>	<i>Q1</i>	<i>Q3</i>	<i>Min</i>	<i>Maks</i>	<i>Mod</i>	<i>Mod n</i>	<i>Mod %</i>	<i>W</i>	<i>p</i>
7672	96,71	153,67	30,00	14,00	116,00	0	2670	14	1377	18 %	0,60	<0,001

Źródło: opracowanie własne autora.

Tabela 19. Podstawowe statystyki opisowe dla długości okresu vacatio legis w podziale na lata. Oznaczenia: *n* – liczba rekordów; *M* – średnia; *SD* – odchylenie standardowe; *Mdn* – mediana; *Q1* – kwartył pierwszy, *Q3* – kwartył trzeci; *Min* i *Maks* – najniższa i najwyższa wartość w próbie, *Mod* – dominanta, *Mod n* – liczba przypadków dominanty, *Mod %* – procentowy udział przypadków dominanty w całości próby,

rok	n	M	SD	Mdn	Q1	Q3	Min	Maks	Mod	Mod n	Mod %
1998	350	145,08	128,49	134,00	48,00	182,00	0	392	0	55	16%
1999	282	105,14	186,68	14,00	14,00	51,00	0	645	14	89	32%
2000	67	96,96	109,89	30,00	14,00	184,00	0	274	14	15	22%
2001	515	76,18	125,60	90,00	14,00	102,00	0	1181	92	75	15%
2002	679	148,46	140,13	92,00	30,00	318,00	0	624	14	105	15%
2003	383	89,83	165,36	30,00	14,00	61,00	0	706	14	149	39%
2004	1001	90,29	165,11	16,00	3,00	121,00	0	1017	0	187	19%
2005	297	38,62	60,17	30,00	14,00	30,00	0	639	30	114	38%
2006	432	67,43	94,71	30,00	14,00	99,00	0	733	30	107	25%
2007	282	41,31	68,77	14,00	2,25	72,00	0	516	0	70	25%
2008	133	68,35	136,96	14,00	7,00	30,00	0	832	14	50	38%
2009	361	43,12	92,81	21,00	14,00	47,00	0	1046	14	118	33%
2010	313	87,28	67,70	92,00	30,00	118,00	0	373	92	87	28%
2011	280	65,04	65,26	30,00	14,00	92,00	0	284	30	70	25%
2012	290	152,42	129,83	148,00	92,00	182,00	0	947	92	59	20%
2013	248	154,53	222,33	30,00	14,00	182,00	0	708	14	72	29%
2014	177	91,44	106,40	60,00	14,00	121,00	4	1100	14	49	28%
2015	347	103,43	282,72	30,00	14,00	89,00	0	1632	14	70	20%
2016	265	88,52	101,02	69,00	14,00	125,00	0	877	92	35	13%
2017	306	124,46	151,90	88,00	14,00	232,00	0	804	88	79	26%
2018	344	98,61	229,50	31,00	14,00	130,00	0	2670	14	130	38%
2019	236	107,42	134,49	31,00	23,00	188,75	0	548	30	42	18%
2020	84	147,50	207,28	108,50	0,00	183,25	0	779	0	31	37%

Źródło: opracowanie własne autora.



Rysunek 11. Histogram rozkładu danych dla długości okresu *vacatio legis*. Wielkość przedziału wynosi 100. Źródło: opracowanie własne autora.

Przed przystąpieniem do omówienia podstawowych statystyk opisowych należy dokonać istotnego zastrzeżenia: analizowana długość *vacatio legis* dotyczy jedynie konkretnych przepisów upoważniających. Nie powinna być zatem utożsamiana z długością *vacatio legis* dla całego aktu normatywnego.

Podstawowe statystyki opisowe dotyczące liczby dni pomiędzy wejściem w życie przepisu upoważniającego a wydaniem rozporządzenia zostały omówione w Pytaniu badawczym 3.

Dla całości analizowanej próby mediana wynosi 30 dni, podczas gdy średnia jest ponad trzykrotnie większa (blisko 97 dni). Wskazuje to na istnienie pomiarów, które znacząco zawyżają średnią. Jednocześnie dominanta (wartość modalna) wynosi zaledwie 14 dni (co odpowiada zaledwie 18 % wszystkich przypadków w próbie) i stanowi granicę pierwszego kwartyłu (Q1).

Powyższa kolejność miar tendencji centralnej (poczynając od największej) – średnia, mediana, dominanta – nie jest zachowana w latach: 2001, 2010 (w obu przypadkach mediana jest większa od średniej) oraz w 2016 (gdy dominanta była wyższa od średniej, a ta - od mediany). Wartość dominanta w każdym z wymienionych lat wynosiła 92 dni, co może wskazywać na częste użycie trzymiesięcznego *vacatio legis*. Jednocześnie aż w sześciu latach dominanta była równa medianie: w 1999, 2005, 2006, 2008, 2010 i 2017 roku. Łącznie pokazuje to znaczne zróżnicowanie w długości *vacatio legis* dla przepisów upoważniających w kolejnych latach badanej próby.

Rozstęp międzykwartylowy dla całej próby wynosi 102 dni. Zatem połowa z badanych przepisów upoważniających została opatrzona *vacatio legis* dłuższą niż 14 dni, ale mniejszą niż 116 dni. Jednocześnie od 2012 r. zauważa się stopniowy wzrost rozstępu międzykwartyłowego, głównie w wyniku przesuwania granicy kwartyłu trzeciego. Wskazuje to na rosnące zróżnicowanie w długości *vacatio legis* nadawanej przez prawodawcę przepisom upoważniającym.

Jak wynika z Rysunku 6. i Rysunku 15. oba rozkłady są zbliżone do siebie kształtem, wyraźnie prawoskośne.

Bazując na postawionym wyżej pytaniu badawczym, sformułowano następujące hipotezy:

- $H_0$ : nie można stwierdzić istnienia związku między długością okresu *vacatio legis* przepisu upoważniającego, a liczbą dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia ustawowego,
- $H_5$ : istnieje związek między długością okresu *vacatio legis* przepisu upoważniającego, a liczbą dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia ustawowego.

Po przeprowadzeniu analizy korelacji uzyskano współczynnik  $\rho = -0,23$ . Zatem występuje korelacja ujemna: wraz ze wzrostem długości okresu *vacatio legis* przepisu upoważniającego obserwuje się spadek liczby dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia (wydanie rozporządzenia). Korelacja ta w ujęciu dla całej próby powinna być jednak uznana za słabą, mimo że jest istotna ze statystycznego punktu widzenia; test istotności dał wynik  $p < 0,001$ . W związku z tym nie można odrzucić sformułowanej hipotezy zerowej.

W ostatnim kroku postanowiono sprawdzić, jak kształtowała się korelacja w poszczególnych latach. Wyniki analiz zamieszczono w Tabeli 20.

Tabela 20. Wartość współczynnika korelacji pomiędzy długością *vacatio legis* przepisów upoważniających a liczbą dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia dla poszczególnych lat. Oznaczenia: rho – wartość współczynnika korelacji, p – wartość p testu statystycznego.

rok	rho	P
1998	0,08	0,127
1999	-0,50	<0,001
2000	-0,31	0,009
2001	-0,04	0,416
2002	-0,10	0,016
2003	-0,33	<0,001
2004	-0,37	<0,001
2005	-0,48	<0,001
2006	-0,42	<0,001
2007	-0,06	0,356
2008	-0,24	<0,001
2009	-0,37	<0,001
2010	-0,17	<0,001
2011	-0,36	<0,001
2012	-0,16	<0,001
2013	-0,50	<0,001
2014	-0,30	<0,001
2015	-0,18	<0,001
2016	-0,20	<0,001
2017	-0,26	<0,001
2018	-0,23	<0,001
2019	-0,40	<0,001
2020	-0,31	<0,001

Źródło: opracowanie własne autora.

### 2.6.1. Przypadki szczególne

Maksima i minima w zakresie liczby dni potrzebnych na pierwsze wykonanie upoważnienia opisano w punkcie 2.4.1. Z tego powodu poniższa część poświęcona zostanie jedynie przypadkom najdłuższej *vacatio legis*. Wartość minimum długości okresu *vacatio legis* dla całej próby wynosi 0, co oznacza, że akt normatywny wszedł w życie z dniem ogłoszenia (przy jednoczesnym zastrzeżeniu z punktu 2.1.3). Tego typu przypadków w próbie było 683 (blisko 9 %).

Najdłuższy okres spoczywania prawa dotyczył art. 95 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>128</sup>. Ustawa ta została ogłoszona 10 lutego 2011 r., natomiast wspomniany przepis uzyskał moc obowiązującą dopiero 4 czerwca 2018 r. Oznacza to, że *vacatio legis* w tym przypadku wyniosła 7 lat, 3 miesiące i 24 dni (2670 dni).

Następne w kolejności są: art. 54, art. 59, art. 70, art. 77 ust. 1 oraz art. 78 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>129</sup> oraz art. 13, art. 23, art. 39 ust. 1, art. 52, art. 56 oraz art. 58 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności<sup>130</sup>. Ustawa o dowodach osobistych została ogłoszona 10 września 2010 r., natomiast w wyniku serii nowelizacji termin jej wejścia w życie został ostatecznie przesunięty na 1 marca 2015 r.; zmianę terminu wprowadzał z dniem 30 czerwca 2011 r. art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności<sup>131</sup> oraz z dniem 31 grudnia 2012 r. art. 4 pkt 21 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw<sup>132</sup>. W rezultacie wskazane przepisy upoważniające weszły w życie po upływie 4 lat, 5 miesięcy i 18 dni od momentu ich ogłoszenia. Bardzo podobna sytuacja miała miejsce w przypadku ustawy o ewidencji ludności; kolejne nowelizacje oddalały termin wejścia w życie ustawy. Mowa tu o zmianach wprowadzanych przez: art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności<sup>133</sup> z dniem 30 czerwca 2011 r., art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2011 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności<sup>134</sup> z dniem 31 grudnia 2011 r., art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw<sup>135</sup> z dniem 31 grudnia 2012 r. i art. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy - Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>136</sup> z dniem 31 grudnia 2014 r. Ostatecznie wskazane przepisy upoważniające zaczęły obowiązywać również 1 marca 2015 r., po upływie 4 lat, 3 miesięcy i 9 dni (1562 dni).

Należy podkreślić, że akty wykonawcze wydane na podstawie wspomnianych przepisów weszły w życie bez żadnego opóźnienia.

---

<sup>128</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 622 z późn. zm.

<sup>129</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 671 z późn. zm.

<sup>130</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 z późn. zm.

<sup>131</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 768

<sup>132</sup> Dz. U. poz. 1407

<sup>133</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 768

<sup>134</sup> Dz. U. Nr 288, poz. 1689

<sup>135</sup> Dz. U. poz. 1407

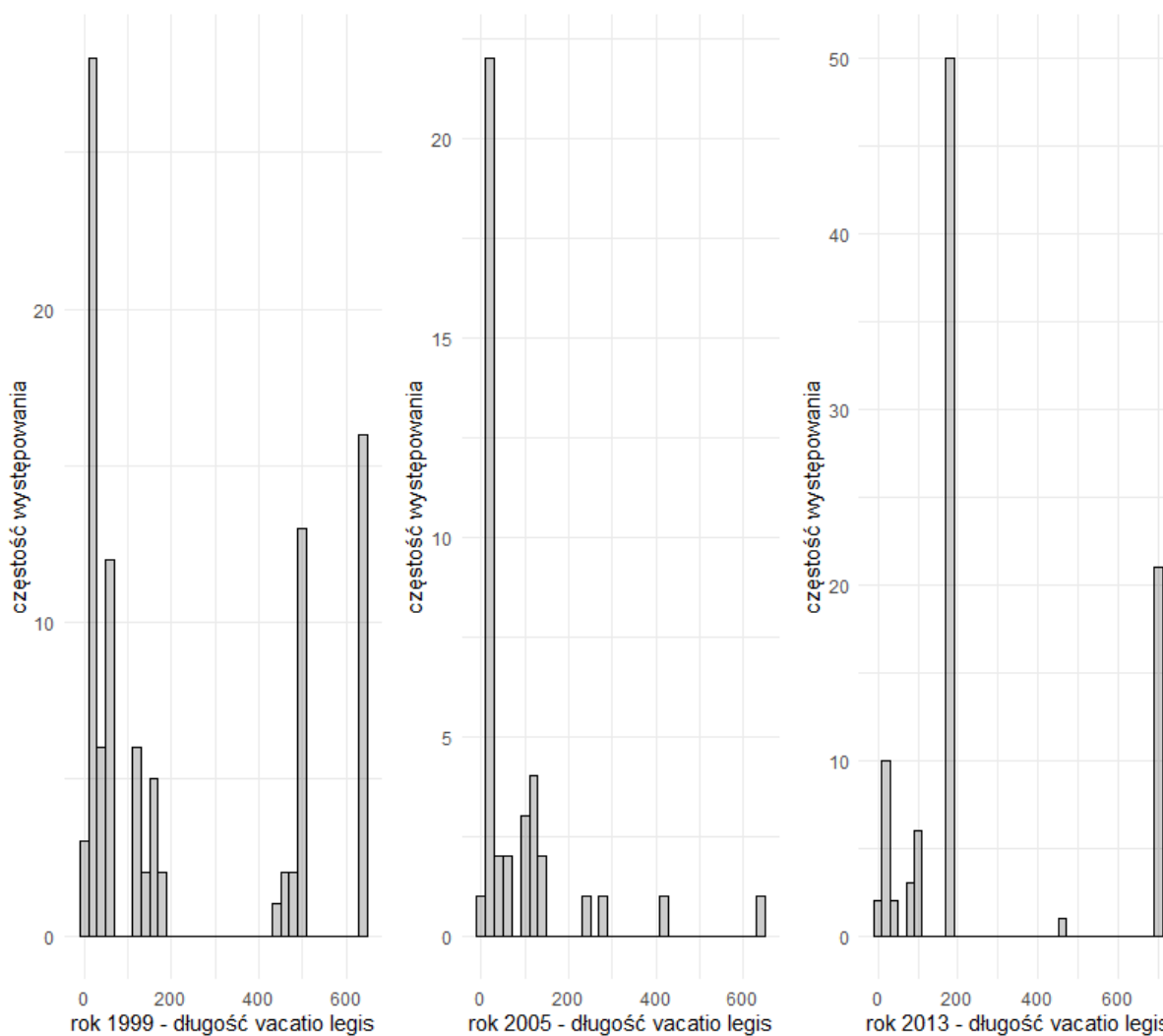
<sup>136</sup> Dz. U. poz. 1888

## 2.6.2. Dyskusja

Na podstawie przeprowadzonych badań i ograniczając się tylko do posiadanej próby można stwierdzić, że związek pomiędzy długością *vacatio legis* a tym jak szybko następuje wykonanie upoważnienia obligatoryjnego jest słaby, czy wręcz pomijalny. W analizowanej próbie 75 % przepisów upoważniających posiada *vacatio legis* dłuższą niż domyślny okres 14 dni przewidziany w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Pomimo tego zaniechanie prawodawcze w przypadku wydawania rozporządzeń jest stanem permanentnym w polskim systemie prawnym; zasadą a nie wyjątkiem.

Wyniki przedstawione w Tabeli 20. wskazują, że w niektórych latach korelacja prezentuje (w najlepszym wypadku) umiarkowaną siłę. Jednak nawet wówczas trudno określić, ile musi wynosić *vacatio legis* przepisu upoważniającego, aby rozporządzenie zostało wydane bez opóźnienia. Na Rysunku 12. przedstawiono rozkłady danych dla trzech lat o najwyższej wartości korelacji, przy czym wzięto pod uwagę tylko przypadki, gdy opóźnienie w wydaniu rozporządzenia nie miało miejsca (miało wartość 0). Nawet w tym przypadku analiza wykresów nie pozwala wskazać wartości (lub zakresu wartości) *vacatio legis*, który zminimalizuje ryzyko wystąpienia zaniechania prawodawczego pierwotnego.

Jeżeli nawet hipotetycznie przyjąć, że istnieje ujemna korelacja między długością *vacatio legis* przepisu upoważniającego a tym, jak szybko upoważnienie jest wykonane, to należy pamiętać o zasadzie, że korelacja nie oznacza kauzacji. Występowanie dwóch zjawisk razem nie oznacza, że jedno jest warunkowane przez drugie. Uzyskane wyniki pokazują, że pomiędzy analizowanymi wartościami korelacja jest niewielka (lub wręcz pomijalna), a więc tym bardziej nie można dopatrywać się związku przyczynowo-skutkowego. W efekcie należy stwierdzić, że w badanej próbie długość okresu *vacatio legis* nie jest adekwatnym środkiem, aby zapobiegać występowaniu opóźnień w wypełnianiu upoważnień ustawowych.



Rysunek 12. Histogramy rozkładu danych dla długości okresu vacatio legis (w dniach) w latach 1999, 2005 i 2013. Wielkość przedziału wynosi 20. Źródło: opracowanie własne autora.

## 2.7. Podsumowanie

Główną korzyścią płynącą z przeprowadzonych badań nie jest wiedza, że dane zjawiska występują, ale świadomość ich skali. Literatura i orzecznictwo cytowane w poprzednim rozdziale wielokrotnie sygnalizowały istnienie problemu, jednak próby uchwycenia go w szerszej perspektywie były bardzo ograniczone. Korzyścią drugorzędną jest weryfikacja niektórych poglądów funkcjonujących w nauce prawa, które oparto na subiektywnych doświadczeniach autorów. Doświadczenia te, jakkolwiek cenne, nie prowadziły do podejmowania obserwacji na większą skalę, a następnie do sformułowania wniosków o większym stopniu obiektywizmu.

Przeprowadzone badania wskazują, że zjawisko zaniechania prawodawczego funkcjonuje w stabilnym „środowisku” legislacyjnym. Liczba ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w

poszczególnych latach jest zbliżona, z niewielką liczbą istotnych statystycznie różnic. Jednocześnie sam roczny przyrost liczby wspomnianych aktów należy uznać za znaczny. W przypadku grupy rozporządzeń wydanych na podstawie upoważnień obligatoryjnych istnieje pewna liczba aktów, które nie zostały wydane pomimo istniejącego obowiązku. W badanej próbie odpowiada to około 2,6 % wszystkich zidentyfikowanych upoważnień obligatoryjnych. Przypadki te określić można jako zaniechania prawodawcze pierwotne. Grupa ta nie jest jednak jednorodna; dla połowy z nich długość zwłoki organów zobligowanych nie przekracza jednego roku. Można zatem domyślać się, że przyczyną takiego opóźnienia jest niewydolny proces legislacyjny w zakresie wydawania rozporządzeń. W pozostałych przypadkach okres zwłoki może sięgać nawet kilku czy kilkunastu lat. Powody tak dużych opóźnień nie są znane i wymagają dalszego pogłębionego badania. Jednocześnie należy zaznaczyć, że analizowane dane prezentują skalę zjawiska tylko dla stanu prawnego na konkretny dzień. Ze względu na ograniczenia techniczne w pozyskiwaniu danych określenie jak liczna była frakcja niewypełnionych upoważnień obligatoryjnych na przestrzeni lat jest znacznie utrudnione.

Zaniechanie prawodawcze pierwotne nie jest zjawiskiem trwałym, przynajmniej dla części przypadków upoważnień obligatoryjnych. W pewnym momencie organ wykonuje ciążący na nim obowiązek, a tym samym zwłoka, w której pozostawał, dobiega końca. Analiza długości okresów tej zwłoki prowadzi do wniosku, że w badanym przedziale czasu i dla około 75 % wszystkich wykonanych upoważnień obligatoryjnych doszło do zaniechania prawodawczego pierwotnego. Mówiąc inaczej: organ zobligowany nie doprowadził do sytuacji, gdy przepis upoważniający i wydane na jego podstawie rozporządzenie zaczęły obowiązywać w tym samym czasie. Nie został więc zachowany nakaz sformułowany wyraźnie w § 127 z.t.p. Zaniechanie prawodawcze pierwotne w przypadku rozporządzeń stanowi zatem regułę w polskim systemie prawa, podczas gdy sytuacja odwrotna, prawidłowa, jest wyjątkiem. Skala zjawiska podlega jednak wahaniom; występują statystycznie istotne różnice pomiędzy poszczególnymi latami. Jako jedną z możliwych tego przyczyn (w badanej próbie) można wskazać konieczność dostosowania polskiego systemu prawa do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej. Jednak od 2012 r. obserwowany jest spadek długości okresu zaniechania prawodawczego pierwotnego, co pokrywa się z wprowadzeniem elektronicznej wersji dzienników urzędowych oraz powstaniem PPIoP, a więc narzędzia ułatwiającego (między innymi) ewidencję i śledzenie statusu wykonania poszczególnych upoważnień ustawowych.

Inaczej prezentuje się sytuacja, gdy rozporządzenie utraciło moc na skutek zastosowania reguły walidacyjnej z § 32 z.t.p. albo uchylenia, po którym nie wydano natychmiast kolejnego rozporządzenia na tej samej podstawie. Powstanie zaniechania prawodawczego wtórnego, bo tak należy określić to zjawisko, jest wyjątkiem od reguły. W opisanej sytuacji zdecydowana większość nowych rozporządzeń wchodzi w życie dokładnie w dniu utraty mocy przez akt poprzedzający.

Nie ma podstaw, by twierdzić, że powstaniu zaniechania prawodawczego pierwotnego zapobiega stosowanie długiego okresu spoczywania prawa. Korelacja pomiędzy długością zwłoki organu a długością przyjętej *vacatio legis* jest niewielka, wręcz pomijalna. Wniosek ten jest sprzeczny z powszechną opinią oraz istniejącymi poglądami doktryny, jednak wyraźnie wynika ze zgromadzonych danych. Nie należy zatem postrzegać długości okresu spoczywania przepisu upoważniającego jako narzędzia wpływającego pozytywnie na spójność i kompletność systemu prawa, przynajmniej w zakresie wydawania rozporządzeń.

Z przeprowadzonych badań płynie niepokojący wniosek, iż naruszanie konstytucyjnych zasad prawa jest stanem permanentnym dla polskiego systemu prawa i standardem w stanowieniu nowych regulacji. Zaniechanie prawodawcze wprost łamie zasadę prawidłowej legislacji; niewydanie aktu wykonawczego w spodziewanym terminie umniejsza poczucie bezpieczeństwa prawnego i zaufanie do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. Powyższe stwierdzenia można byłoby z łatwością uznać za dalece uznaniowe, gdyby nie stały za nimi wyniki konkretnych analiz w oparciu o dane liczbowe.

Przeprowadzone badania pokazują również, że stosowanie pewnych technik legislacyjnych trzeba uznać za niedopuszczalne w redakcji przepisów upoważniających. Dotyczy to przede wszystkim odesłań wyraźnych (§ 156 ust. 2 i 3 z.t.p.) jak i generalnych (§ 156 ust. 4) ze względu na utrudnienia, jakie stwarzają przy dokonywaniu oceny obowiązywania według reguły walidacyjnej (§ 32 z.t.p.). Równie krytycznie należy odnieść się do czasowego utrzymania w mocy przepisów upoważniających, gdy nowa ustawa zastępuje dotychczasową regulację. Niewątpliwą zaletą tej techniki jest wskazanie konkretnego terminu, do kiedy musi być wypełniony obowiązek, co należy ocenić pozytywnie w porównaniu do funkcjonującego jeszcze niedawno bezterminowego utrzymania w mocy. Jednocześnie nie są przewidziane żadne środki nacisku na organ zobowiązany, aby wypełnił obowiązek w terminie. Potwierdzają to przeprowadzone badania – zaniechanie prawodawcze pierwotne występuje powszechnie w systemie prawa. Czasowe utrzymanie w mocy aktów wykonawczych stanowi w swej istocie

rozwiązanie prowizoryczne, a poprzez mnożenie terminów wpływa negatywnie na przejrzystość prawa. Dlatego też sposobów na rozwiązanie zidentyfikowanych problemów należy poszukiwać gdzie indziej.

Pierwszym z nich jest standaryzacja budowy przepisu upoważniającego jako jednostki redakcyjnej. Art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wskazuje elementy, które norma upoważniająca posiadać musi, jednak pozostawia dowolność w zakresie redakcji przepisu upoważniającego. Prawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie bardziej szczegółowych regulacji w tym zakresie. Rozwiązania istniejące w obowiązujących z.t.p. do pewnego stopnia uzupełniają ten brak, jednak ze względu na rangę aktu normatywnego ich wpływ na brzmienie przepisów ustawowych jest ograniczony. Jeżeli proces legislacyjny ma zostać wsparty w większym stopniu przez rozwiązania informatyczne, a w obecnej chwili wydaje się to koniecznością, wprowadzenie obligatoryjnego wzorca przepisu upoważniającego jest niezbędne. To samo dotyczy będzie innych kategorii metaprzepisów takich jak przepisy uchylające czy wprowadzające w życie. Wdrożenie rozwiązań informatycznych przy braku uporządkowania i określonej struktury danych jest skrajnie trudne. Wymagania, które powinien spełniać wzorzec przepisu upoważniającego omówiono w rozdziale trzecim.

Innym możliwym rozwiązaniem jest uzależnienie daty wejścia w życie rozporządzenia od daty wejścia w życie przepisu stanowiącego jego podstawę prawną. Może to nastąpić przez dopuszczenie szerszej interpretacji § 46 ust. 1 w zw. z § 141 z.t.p lub odpowiednią modyfikację brzmienia przepisu o wejściu w życie, który znajdzie zastosowanie jedynie w stosunku do rozporządzeń.

Jednolita forma i uporządkowana struktura danych stwarzają możliwość większej automatyzacji w ewidencjonowaniu przepisów upoważniających oraz określaniu ich statusu. Jeszcze raz należy z aprobatą odnieść się do utworzenia PPIoP; pozytywny wpływ tego rozwiązania odznacza się w analizowanych danych. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że Portal nie jest tym wszystkim, czym mógłby się stać: w dużej mierze zautomatyzowaną bazą udostępniającą bogaty zestaw informacji o statusie przepisów upoważniających, które funkcjonują w polskim systemie prawa. Cel ten nie zostanie osiągnięty, jeżeli PPIoP pozostanie w swoim obecnym kształcie: bazy żmudnie i z niewątpliwym poświęceniem aktualizowanej przez pracowników RCL. Tymczasem techniki komputerowego przetwarzania języka naturalnego, które umożliwiłyby wykorzystanie pełnego potencjału PPIoP, dostępne są na

wyciągnięcie ręki. Przykładowe rozwiązanie informatyczne pozwalające na wyszukiwanie i klasyfikację przepisów upoważniających opisano w rozdziale czwartym.

PPIoP w swojej rozwiniętej wersji może pełnić jeszcze jedną rolę, być może nawet ważniejszą niż ewidencjonowanie przepisów upoważniających: dostarczanie wiarygodnych danych ilościowych o polskim systemie prawa. Znaczenie tego typu informacji jest trudne do przecenienia: począwszy od prezentowania statystyk dotyczących systemu prawa, przez ocenę jakie skutki przynosi stosowanie określonych technik legislacyjnych a kończąc na dostarczaniu danych empirycznych ułatwiających egzekwowanie odpowiedzialności politycznej czy nawet konstytucyjnej. Skoro bowiem do tej pory nie udało się stworzyć skutecznego mechanizmu przymuszenia zobligowanych organów do wypełniania w terminie ich obowiązków prawodawczych, remedium można poszukać w opisanu skali zjawiska za pomocą liczb. Z wiarygodnym zestawem danych trudno dyskutować, a na jego podstawie można formułować nieosiągalne w inny sposób wnioski.

### **3. Przepis upoważniający w świetle poglądów polskiego orzecznictwa i doktryny prawa – analiza krytyczna**

Przedstawione w poprzednim rozdziale wyniki badań pokazują niedoskonałość dotychczasowego sposobu stanowienia i wykonywania upoważnień ustawowych. Do przyczyn takiego stanu rzeczy można zaliczyć ograniczoną wiedzę na temat liczby, rodzaju i statusu upoważnień funkcjonujących w systemie prawa, a także brak zautomatyzowanych rozwiązań informatycznych służących pozyskiwaniu i analizie danych we wskazanym zakresie. Aby takie rozwiązania wprowadzić, niezbędne jest usystematyzowanie zasad konstrukcji oraz samego brzmienia przepisu upoważniającego. Celem poniższego rozdziału jest krytyczna analiza dostępnej wiedzy na temat upoważnienia do wydania rozporządzenia. Dokonane ustalenia posłużą do sformułowania wymagań, które powinien spełniać przepis upoważniający istniejący równolegle w dwóch postaciach: tekstu w języku naturalnym (prawnym) oraz kodu źródłowego rozumianego jako oprogramowanie w takiej postaci, w jakiej zostało ono pierwotnie stworzone przez człowieka (także wspomaganego przez rozwiązania informatyczne) za pomocą tekstu czyli znaków alfanumerycznych zrozumiałych dla człowieka (The Linux Information Project, 2004).

#### **3.1. Pojęcie upoważnienia**

Rozważania na temat upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (w tym przypadku – rozporządzenia) warto rozpocząć od określenia ról, które pełni przepis upoważniający i które należy uznać za istotne z punktu widzenia tej pracy. Po pierwsze, stanowi komunikat, którym nadawca (ustawodawca) informuje odbiorcę (organ upoważniony), co należy zawrzeć w akcie wykonawczym, aby osiągnąć cel regulacji. Informacja ta powinna być na tyle precyzyjna, by nie wymagała interpretacji przy wykorzystaniu pozajęzykowych metod wykładni; wynika to wprost z zasady określoności prawa (Wiącek, 2016b: 56; Wierczyński, 2015: 144). Oprócz precyzji wymagana jest również odpowiednia szczegółowość komunikatu: podmiotowa (określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia), przedmiotowa (określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz treściowa (realizowana przez zamieszczenie wytycznych co do treści rozporządzenia) (Wiącek, 2016b: 224). Ma to szczególne znaczenie w przypadkach, gdy ustawodawca wyjątkowo zezwala, by rozporządzenie modyfikowało treść poszczególnych norm ustawowych. Wówczas precyzja określenia zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz wytycznych co do treści nabiera kluczowego znaczenia (Rada Legislacyjna, 1998: 189). Należy pamiętać, że zamieszczenie

upoważnienia do wydania aktu wykonawczego jest wyjątkiem od zasady kompleksowości ustawy podobnie jak będąca jego następstwem działalność prawotwórcza władzy wykonawczej. W. Brzozowski podkreśla, że wyjątek ten jest „(...) dopuszczony instrumentalnie ze względów racjonalności prakseologicznej, ale jednak ograniczony i obwarowany licznymi wymaganiami, których dochowanie jest warunkiem legalności rozporządzenia.” (Brzozowski, 2013: 67). Decydując się na dopuszczenie wyjątku prawodawca uznaje, że płynące z tego korzyści przewyższają ryzyka związane z możliwymi błędami i pomyłkami w komunikacji. Tym bardziej niedopuszczalne jest zlekceważenie wymogu jasności i precyzji; należy mieć stale na względzie, aby ryzyko błędu w komunikacji zostało zminimalizowane. Ponadto S. Wronkowska przedstawia wydanie aktu wykonawczego na podstawie upoważnienia ustawowego jako czynność konwencjonalną i wskazuje na konsekwencje takiego ujęcia tematu: „W odniesieniu do czynności tego rodzaju nie ma bowiem zastosowania prosta zasada głosząca «co nie jest zakazane, jest dozwolone». Dopiero gdy uzyska się upoważnienie do dokonywania czynności konwencjonalnych danego rodzaju, przyjmuje się, że wobec braku nakazu (czy wyjątkowo – zakazu) ich dokonania, czynienie użytku z upoważnienia jest dla upoważnionego podmiotu przedmiotem wolności.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 150).

Po drugie: przepis upoważniający stanowi łącznik między aktami normatywnymi. W doktrynie zwraca się uwagę na konieczność istnienia związku kompetencyjnego i funkcjonalnego między ustawą a rozporządzeniem (Giderewicz, 2013: 49), co jest istotne z legalnego i operatywnego punktu widzenia. Natomiast przyjęcie perspektywy systemowej powoduje, że związek między ustawą a rozporządzeniem nabiera nowej głębi, podobnie jak ma to miejsce w przypadku metaprzepisów (Wierczyński, 2016b: 125). Hierarchiczna budowa systemu prawa określa rangę poszczególnych aktów, ale to właśnie upoważnienia i metaprzepisy stanowią punkty zaczepienia dla tworzenia relacji między nimi, tak poziomych (między aktami normatywnymi o tym samym miejscu w hierarchii np. ustawami) jak i pionowych (między aktem normatywnym hierarchicznie wyższym i niższym np. ustawa i rozporządzenie). W ten oto sposób ze zbioru obiektów – aktów normatywnych – powstaje system, czyli układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość (Słownik języka polskiego PWN, 2025b). Istotność upoważnienia jako łącznika jest szczególnie widoczna w sytuacji jego zmiany lub uchylecia, co może skutkować utratą mocy obowiązującej niekiedy kilku (a w przypadku aktów prawa miejscowego nawet kilkuset) aktów wykonawczych jednocześnie. Kwestia ta zostanie omówiona szczegółowo w dalszej części pracy.

Znaczenie wymienionych ról w pełni uzasadnia, by sposób formułowania przepisów upoważniających określił ustrojodawca. Czyni to w art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Wskazany przepis jest zatem zarówno dyrektywą postępowania dla ustawodawcy jak i wzorcem kontroli. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Niespełnienie któregokolwiek ze wskazanych wymogów powoduje, że akt wykonawczy należy uznać za niezgodny z Konstytucją RP, a tym samym za akt nieobowiązujący (Wierczyński, 2016b: 252–253).

Traktowanie upoważnienia jako wyjątku od zasady kompleksowości ustawy skłania do stawiania znaku równości między pojęciami „przepis upoważniający” oraz „norma upoważniająca”. Przyjmując taki punkt widzenia norma upoważniająca zamyka się w jednym artykule ustawy, nawet jeżeli w jego ramach wydzielono ustępy, zgodnie z § 67 z.t.p. Jednak jeszcze w 1998 r. (a więc przed wejściem w życie obowiązujących z.t.p.) Rada Legislacyjna wyraziła odmienny pogląd odnosząc się do brzmienia art. 92 Konstytucji. Zdaniem Rady: „Przez upoważnienie rozumieć należy na gruncie Konstytucji nie jakiś poszczególny przepis ustawy, ale «normę upoważniającą», udzielającą upoważnienia do unormowania jakiejś dziedziny spraw aktem o randze upoważnienia. Treść tej normy kształtowana jest z pewnym stopniem swobody przez ustawodawcę udzielającego upoważnienia, a w pewnym stopniu jest wyznaczana przez ustrojodawcę oraz przez niepisane zasady konstruowania systemu prawnego (np. zasadę hierarchicznej budowy systemu prawa).” (Rada Legislacyjna, 1998: 188–189). Do wspomnianych zasad, które muszą być respektowane przy formułowaniu upoważnień, Trybunał Konstytucyjny zaliczył również – w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99<sup>137</sup> – zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań. Katalog ten wzbogacił M. Wiącek dodając do niego zasadę poprawnej legislacji, zgodnie z którą konieczne jest unikanie formułowania upoważnień krzyżujących się z już istniejącymi upoważnieniami do wydania rozporządzeń czy przepisów prawa miejscowego. Upoważnienie nie może również służyć do wydawania rozporządzeń, które będą zawierały normy adresowane wyłącznie do jednostek podległych organizacyjnie

---

<sup>137</sup> OTK 2000, nr 5, poz. 141.

temu organowi. Do realizacji tego celu służą bowiem akty wewnętrzne, którym poświęcono art. 93 Konstytucji (Wiącek, 2016b: 38).

Rozumienie upoważnienia jako normy upoważniającej pozwala na dostrzeżenie wspomnianych wcześniej powiązań kompetencyjnych i funkcjonalnych, które istnieją między ustawą a wydanym na jej podstawie rozporządzeniem. Zrąb tych powiązań zakodowany jest w przepisie upoważniającym, ale konieczna jest rekonstrukcja normy upoważniającej, aby w pełni poznać ich głębię i znaczenie. Powiązania te stanowią sedno związku między ustawą i rozporządzeniem i mogą być określone jako jego aspekt materialny, podczas gdy pełniona przez przepis upoważniający rola komunikatu obrazuje aspekt formalny. Jest to podejście zbliżone do dotychczas reprezentowanego w doktrynie, gdzie jako aspekt formalny postrzegano podstawę kompetencyjną do wydania aktu wykonawczego, a aspekt materialny manifestował się w niesprzeczności systemu prawa i spójności treści normatywnych (Zajęcki, 2003: 175).

Istotność więzi kompetencyjnej i funkcjonalnej doskonale oddaje stanowisko Rady Legislacyjnej: „Powiązania kompetencyjne rozporządzenia z ustawą wyrażają się w tym, że jest ono wydawane jedynie na podstawie udzielonego przez nią upoważnienia. Powiązania funkcjonalne znajdują natomiast wyraz w tym, że rozporządzenie jest służebne wobec ustawy upoważniającej: normy zawarte w rozporządzeniu byłyby zbyteczne, gdyby nie ustawa, która uregulowała jakąś dziedzinę stosunków społecznych i wymaga uzupełnienia, zarazem te normy są niezbędne dla należytego funkcjonowania ustawy, bo taką właśnie – rozdzieloną między dwa rodzaje aktów normatywnych – koncepcję unormowania ona zakłada. Akt wykonawczy jest więc z woli ustawodawcy funkcjonalnym uzupełnieniem regulacji ustawowej i razem z nią tworzy całość normującą określoną dziedzinę stosunków społecznych.” (Rada Legislacyjna, 1998: 185–186). Podobne stanowisko wyraził również Trybunał Konstytucyjny; można wskazać tu na wyrok z 21 czerwca 1999 r., sygn. U 5/98<sup>138</sup>, postanowienie z 4 lipca 2008 r., sygn. Tw 6/08<sup>139</sup> i wyrok z 19 maja 2009 r., sygn. K 47/07<sup>140</sup>. Pogląd ten został powtórzony również w doktrynie (Skwara, 2010: 157–158), a jego korzeni dopatrywano w konstytucyjnej zasadzie legalizmu; działanie na podstawie i w granicach prawa w przypadku wydawania aktów wykonawczych oznaczać będzie, że przepisy określają podstawę działalności prawotwórczej oraz jej granice (Wierczyński, 2011: 51–52).

---

<sup>138</sup> OTK 1999, nr 5, poz. 99.

<sup>139</sup> OTK-B 2008, nr 4, poz. 133.

<sup>140</sup> OTK-A 2009, nr 5, poz. 68.

Upoważnienie rozumiane szeroko jako norma upoważniająca stanowiąca więź kompetencyjną i funkcjonalną między ustawą i rozporządzeniem pozwala spojrzeć z innej perspektywy na zasadę kompleksowości ustawy. Zasada ta może być oczywiście rozumiana jako nakaz zawarcia w ustawie wszystkich niezbędnych regulacji, ale jest to perspektywa wąska, w pewnym stopniu wręcz formalna. Wymusza ona wręcz istnienie komplementarnej zasady kompleksowości rozporządzenia, którą określa § 119 z.t.p. Podział taki jest oczywiście w pełni uzasadniony; wszak jedna z zasad skierowana jest do władzy ustawodawczej, a druga do wykonawczej. Jednak dopiero te dwie zasady zestawione ze sobą mają gwarantować, że dana materia zostanie wyczerpująco uregulowana. Tym samym można mówić o zasadzie kompleksowości regulacji. Dopiero wówczas możliwe staje się przyjęcie perspektywy szerokiej, systemowej, w której norma upoważniająca jawi się jako punkt styku między elementami systemu, podobnie jak odesłania czy metaprzepisy. Z tej perspektywy wyraźnie widać znaczenie normy upoważniającej w systemie: jako łącznika oraz nośnika powiązań kompetencyjnych i funkcjonalnych. Zrozumiałe też stają się konsekwencje naruszenia więzi między elementami systemu lub też braków w zakresie regulacji na poziomie ustawy bądź rozporządzenia.

Podsumowując powyższe rozważania należy przyjąć, że przepis upoważniający (jako zrab normy upoważniającej), który istnieje równolegle w postaci tekstu oraz kodu źródłowego musi zachować szczegółowość podmiotową, przedmiotową oraz treściową. Uwydatnia to rolę normy upoważniającej jako komunikatu skierowanego do określonego adresata. Jednocześnie musi być tak skonstruowany, by można było jednoznacznie zidentyfikować sam przepis oraz akt wykonawczy (w tym wypadku rozporządzenie) wydany na jego podstawie, co wynika z roli łącznika pomiędzy aktem wyższego i niższego rzędu. Zatem wzorem dla przepisu upoważniającego w postaci tekstu oraz kodu źródłowego powinna być kanoniczna forma upoważnienia zawierająca w jednym artykule elementy określone w art. 92 Konstytucji oraz przyjmująca postać redakcyjną określoną w § 67 z.t.p., przy czym preferowana jest postać rozczłonkowana, określona w ust. 2, w której wytyczne co do treści zostały przeniesione do osobnego ustępu. Zapewni to wymaganą jasność i precyzję komunikatu skierowanego do egzekutywy, a powstały przepis zrębowy będzie umożliwiał w przyszłości powiązanie go ze wszystkimi rozporządzeniami, które zostały wydane na jego podstawie. Jednocześnie na wczesnym etapie prac nie będzie możliwe odwzorowanie w postaci kodu źródłowego całości normy upoważniającej, chyba że całość normy zostanie zamknięta w przepisie

upoważniającym. Powód tego jest prozaiczny: przepisy merytoryczne, które mogłyby zawierać części normy, nie funkcjonują pod postacią kodu źródłowego. W przypadku wspomnianych przez Radę Legislacyjną niepisanych zasad konstruowania systemu prawnego ich inkorporacja do postaci kodu źródłowego będzie miała postać specyficznych praktyk tworzenia kodu, które z biegiem czasu będą ewoluowały, podobnie jak ewoluuje otwarty katalog zasad.

### **3.2. Cel zamieszczania upoważnień**

Dokonanie wyłomu w zasadzie kompleksowości ustawy, a więc zamieszczenie przepisu upoważniającego, musi być odpowiednio uzasadnione. Jak wspomniano wyżej, w sytuacji takiej spodziewane korzyści powinny przeważać nad możliwym niedogodnościami, np. rozproszeniem elementów normy prawnej między różnymi aktami normatywnymi. W doktrynie zwracano uwagę przede wszystkim na aspekty praktyczne takiego rozwiązania. S. Wronkowska podkreśla, że „(...) ustawa powinna normować jakąś dziedzinę spraw w sposób możliwie wyczerpujący, spójny a zarazem dostatecznie stabilny. Sprawy natury organizacyjnej, technicznej, czyli mające charakter szczegółowy, oraz sprawy, które ulegają częstym zmianom, powinny być przekazywane przez ustawodawcę do unormowania aktami wykonawczymi (...). Te pierwsze sprawy – dlatego, żeby nie zamieszczać w ustawie unormowań nadmiernie szczegółowych, te drugie natomiast, by zapewnić ustawie stabilność, by nie zachodziła konieczność jej bardzo częstego dostosowywania do zmieniających się warunków.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 54). Stale jednak należy pamiętać, że w przypadku rozporządzeń bezwzględnie muszą one służyć wykonaniu ustawy (Brzozowski, 2013: 66). Na korzyści związane z przekazaniem do regulacji rozporządzeniem spraw o dużej zmienności i wymagających lepszej wiedzy „operacyjnej” zwracała uwagę M. Żabicka-Kłopotek (Żabicka-Kłopotek, 2006: 38–39). Do kwestii tej odniosła się również Rada Legislacyjna w swojej opinii z 2015 r. przywołując jednocześnie poglądy, które sformułowali wcześniej S. Wronkowska i A. Krzywoń. Zdaniem Rady: „(...) rolą rozporządzenia jest m.in. zwolnienie ustawodawcy z konieczności regulowania spraw o charakterze specjalistycznym i technicznym bądź ulegających częstym zmianom. Wszak «śledzenie tych spraw, gromadzenie informacji i szybkie reagowanie są domeną władzy wykonawczej» (...). Ustawa nie powinna być więc «obładowana regulacjami technicznymi i drugorzędnymi», lecz powinna zapewniać «odpowiednią elastyczność w procesie jej stosowania».” (Rada Legislacyjna, 2016: 130). M. Wiącek wskazał na kolejny istotny aspekt: w drodze rozporządzenia należy doprowadzić do konkretyzacji ustawy, a więc stworzenia właściwych warunków dla stosowania norm

ustawowych. W niektórych wypadkach zamieszczenie upoważnienia do wydania rozporządzenia można uznać wręcz za obowiązkowe. Parlament zapewnia w ten sposób rządowi efektywne narzędzia do realizacji postawionych przed nim zadań (Wiącek, 2016b: 37, 41). A zatem rozporządzenie, które kompleksowo reguluje przekazaną materię, sprawia, że część (bądź nawet całość) przepisów ustawowych może funkcjonować. Pomędzy tymi dwoma aktami normatywnymi znajduje się norma upoważniająca, która stanowi miejsce ich styku i jednocześnie informację o warunkach, które muszą być spełnione, by osiągnąć efekt zamierzony przez prawodawcę. Celem zamieszczenia upoważnienia, oprócz wspomnianego „odciążenia” regulacji ustawowej, jest przekazanie informacji, która pełni rolę sterującą oraz powinna spełniać odpowiednie kryteria jakościowe (Wierczyński i Wiewiórowski, 2016: 42, 45–46).

Należy również pamiętać, że zamieszczenie przepisu upoważniającego nie może zastępować postanowień przepisów merytorycznych. Nie jest dopuszczalne przerzucanie na organ upoważniony obowiązku unormowania kwestii nieporuszonych w ustawie, problematycznych lub takich, które prawodawca nie wiedział jak uregulować (Wierczyński, 2015: 143). Dobrym tego przykładem jest opisany w punkcie 2.3. art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów<sup>141</sup>.

Cel, który chce osiągnąć prawodawca korzystając z upoważnienia, będzie rzutował na treść przepisu upoważniającego, także w postaci kodu źródłowego, jednak nie będzie wpływał na jego formę. Należy spodziewać się raczej działania w odwrotnym kierunku: precyzyjne sformułowany przepis upoważniający (w postaci tekstu bądź kodu) będzie ułatwiał ustalenie, czy rozporządzenie pozostaje zgodne z celem określonym przez prawodawcę.

### **3.3. Wykonanie upoważnienia**

Ustawodawca pozostawia upoważnionemu organowi pewien margines swobody w zakresie organizacji procesu wykonania upoważnienia i ogranicza się jedynie do ukierunkowania, wskazania kluczowych elementów aktu wykonawczego poprzez zamieszczenie wytycznych. Od upoważnionego organu oczekuje natomiast poruszania w wyznaczonych granicach oraz tego, by swoje zadanie wykonał w sposób wyczerpujący (Rada Legislacyjna, 2016: 130).

Wykonanie upoważnienia przez właściwy organ jest więc działaniem nakierowanym na osiągnięcie konkretnego celu (jak opisano to wyżej). Pomimo tego nauka prawa, kierując się

---

<sup>141</sup> t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1026

zarówno logiką jak i doświadczeniem płynącym z praktyki legislacyjnej, dokonała pewnej klasyfikacji i oceny sposobów wykonania upoważnień ustawowych. Sformułowano również reguły ograniczające swobodę działania organów upoważnionych. S. Wronkowska podkreśla, że akt wykonawczy powinien wykonać upoważnienie w całości; niewskazane jest rozdrabnianie spraw przekazanych przez ustawodawcę pomiędzy kilka aktów normatywnych (Wronkowska i Zieliński, 2012: 241). Jako uzasadnienie przedstawiono prawdopodobne wydłużenie prac legislacyjnych w przypadku, gdy dotyczą więcej niż jednego aktu wykonawczego, ryzyko powstania w owych aktach luk lub powtórzeń oraz utrudnienie stosowania reguł walidacyjnych w momencie, gdy nastąpi zmiana upoważnienia (Wronkowska i Zieliński, 2012: 241). Z powyższym stanowiskiem należy się w pełni zgodzić i uznać je za modelowe, czy wręcz idealne. U jego podstawy leży bowiem troska o kompletność i niesprzeczność systemu prawa oraz kompleksowość jego poszczególnych elementów. Odstępstwo od powyższej reguły powinno być uzasadnione koniecznością ochrony dóbr i wartości umiejscowionych wyżej w Konstytucji i tylko wtedy, gdy nie ma innego sposobu na zapewnienie ich ochrony.

Podobny pogląd przedstawił G. Wierczyński (Wierczyński, 2016b: 465), przy czym komentując § 119 z.t.p. i zawartą w nim zasadę kompleksowości rozporządzenia przedstawił bardziej pragmatyczne ujęcie: „Organ wskazany w upoważnieniu powinien zrealizować nałożony na niego obowiązek wydania aktu wykonawczego w sposób wyczerpujący. Stosunkowo mniej ważne jest, by zrobił to za pomocą jednego aktu wykonawczego. Pierwsza z tych zasad ma charakter normatywny i wynika z tego, że w państwie prawa organy władzy publicznej muszą realizować nałożone na nie obowiązki. Druga zasada ma charakter prakseologiczny i służy budowaniu systemu prawnego w sposób czytelny, ułatwiający wyszukiwanie określonych informacji (...). Dlatego też pierwsza z zasad ma charakter bezwarunkowy (w stosunku do rozporządzeń, których wydanie jest obligatoryjne), a druga ma charakter warunkowy, w tym sensie, że jeśli w danej sytuacji system będzie bardziej czytelny przy wydaniu więcej niż jednego rozporządzenia, można odstąpić od tej zasady (dotyczy to również rozporządzeń, których wydanie jest fakultatywne).” Odstąpienie to będzie możliwe jedynie wtedy, gdy przekazane do uregulowania zostały sprawy różne od siebie, a ich zakresy są rozłączne. (Wierczyński, 2016b: 664). Przykładem mogą być rozporządzenia wydawane na podstawie art. 237<sup>15</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>142</sup>, który stanowi, iż ministrowie właściwi dla określonych gałęzi pracy lub rodzajów prac w porozumieniu z

---

<sup>142</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1465

Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określą, w drodze rozporządzenia, przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy dotyczące tych gałęzi lub prac.

Powyższe rozważania są istotne tak z punktu widzenia praktyki legislacyjnej jak i postępującej informatyzacji procesu stosowania prawa i wykorzystania systemów informatycznych. Niewątpliwą zaletą modelu zaproponowanego przez S. Wronkowską jest jednoznaczność komunikatu przekazywanego przez ustawodawcę. Oznacza to, że dość łatwo można go przekształcić w kod źródłowy i na tej podstawie stworzyć (przykładowo) zautomatyzowane rozwiązania monitorujące spójność i kompletność systemu prawa. Nawet jeżeli konsekwencją będzie zwiększenie liczby przepisów upoważniających w ustawach, to przejrzystość ustaw nie zmaleje, skoro upoważnienia będą sformułowane w sposób klarowny i jednoznaczny. Czytelność systemu prawa, o której wspominał G. Wierczyński, nie powinna być zapewniana wydawaniem wielu aktów wykonawczych na podstawie jednego upoważnienia, ale formułowaniem osobnego upoważnienia dla każdego przypadku, gdy konieczne jest wydanie aktu wykonawczego (z uzasadnionymi wyjątkami). To nie sposób wykonania upoważnień powinien ulec zmianie, ale sposób ich formułowania.

Kolejną sytuacją, która w praktyce może budzić wątpliwości jest zawarcie kilku upoważnień w jednym przepisie. Jest to sytuacja sprzeczna z § 119 ust. 1 z.t.p., ale dopuszczalna w sytuacji określonej w § 119 ust. 2 z.t.p. Jak wskazuje S. Wronkowska: „Przepis upoważniający do wydawania rozporządzenia może też być sformułowany w taki sposób, że upoważnia kilka podmiotów do unormowania tego samego zakresu spraw, ale każdy w zakresie swej właściwości. (...) W tego rodzaju przypadkach na podstawie tego przepisu wydaje się kilka aktów wykonawczych. Przepis upoważniający wyraża tu bowiem nie jedno, ale wiele upoważnień, chociaż czyni to w skrótowej formie.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 243). Trudno uznać, że formułowanie przepisów upoważniających w powyższy sposób może być korzystne. Nawet jeżeli dopuszcza się stosowanie wspomnianego rozwiązania w celu zwiększenia czytelności stanowionych przepisów lub zapewnienia zwięzłości tekstu ustawy, to konsekwencją będzie zamieszanie przy stosowaniu reguły walidacyjnej zawartej w § 32 z.t.p. Tym samym wpływ na spójność prawa jako systemu norm będzie negatywny.

Wykonując upoważnienia ustawowe należy powstrzymać się od działań pozornie oszczędzających pracy, ale kłopotliwych czy wręcz niebezpiecznych z punktu widzenia systemu prawa. W doktrynie negatywnie oceniono wydawanie aktów wykonawczych na podstawie kilku przepisów upoważniających zawartych w tej samej ustawie bądź rozproszonych po kilku ustawach. Powodem tego jest trudność w stosowaniu wspomnianej

wyżej reguły walidacyjnej (Wierczyński, 2016: 465; Wronkowska i Zieliński, 2012: 242). Opisaną praktykę skrytykował wcześniej Naczelny Sąd Administracyjny, który uznał ją za naruszającą zasadę prawidłowej (przystoitej) legislacji (postanowienie NSA z 16 listopada 2007 r., sygn. I FSK 792/07). Pomimo tego rozporządzenie dotknięte omawianą wadą nie musi być uznane za niekonstytucyjne, „(...) o ile wszystkie wykonane upoważnienia ustawowe dotyczą powiązanych ze sobą kwestii prawnych, tworzących pewną całość.”(Wiącek, 2016b: 54).

Przedstawione wyżej poglądy zasługują na aprobatę. Sprawne funkcjonowanie reguły walidacyjnej jest jednym z warunków koniecznych dla sprawnego funkcjonowania systemu prawa. Nawet jeżeli teoretycznie dopuszczono by wydawanie jednego rozporządzenia na podstawie kilku różnych upoważnień w imię ułatwienia dotarcia do informacji prawnej, to wkrótce okaże się, że owo rozporządzenie jest częściowo nieaktualne ze względu na utratę mocy albo zmianę niektórych z upoważnień. Sytuacja ta wymusiłaby następnie konieczność analizy, jak ten fakt rzutuje na wykonanie pozostałych upoważnień. W rezultacie osiągnięto by efekt odwrotny od zamierzonego, gdyż do zastosowania rozporządzenia konieczna byłaby wcześniejsza szczegółowa i (prawdopodobnie) żmudna ocena zakresu, w jakim przestało obowiązywać.

Podsumowując, przy formułowaniu przepisów upoważniających w postaci kodu źródłowego decydujące znaczenie powinna mieć zasada określona w § 119 z.t.p. Jedno upoważnienie powinno regulować wydanie jednego rozporządzenia. Zasada ta powinna być zachowana nawet wówczas, gdy będzie prowadziła do powstania obszernych, agregatowych przepisów ustawy zawierających szereg upoważnień w swoich jednostkach redakcyjnych. Jasność komunikatu i spójność systemu prawa należy traktować obecnie jako wartości ważniejsze, niż zwięzłość tekstu aktu normatywnego. Podobnie w przypadku, gdy przedmiot regulacji danego rozporządzenia należy do określonego rodzaju, a ustawodawca uznał, że dla każdego przedmiotu tego rodzaju konieczne jest stworzenie indywidualnego uregulowania.

### **3.4. Ogólne zasady redakcji przepisów upoważniających**

Obecny kształt przepisu upoważniającego został określony w dużej mierze przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wydane jeszcze w czasie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i

wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>143</sup>. Syntezę swojego dorobku Trybunał przedstawił w orzeczeniu z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95<sup>144</sup>, a wpływ poglądów wyrażonych w orzecznictwie Trybunału jest wyraźnie widoczny w brzmieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Niedługo po wejściu w życie Konstytucji interpretację przepisu przedstawiła Rada Legislacyjna, która wskazała, iż: „(...) a) zrąb normy upoważniającej powinien być wyrażony w przepisie, który wskazuje organ, formę aktu oraz fakultatywny albo obligatoryjny charakter upoważnienia (...), b) pełna norma upoważniająca może być wyrażona w jednym przepisie, ale także w wielu przepisach; w szczególności wytyczne można zawierać w odrębnym przepisie lub przepisach, c) dopuszczalne jest, by wytyczne odnosiły się do zakresu spraw wskazanych w kilku przepisach upoważniających, jeśli tylko istnieje między tymi przepisami istotne powiązanie treściowe, d) jeżeli normę upoważniającą wyraża się w kilku przepisach, należy je zamieścić w bezpośrednim sąsiedztwie i po sekwencji przepisów ustawowych, których funkcjonalnemu uzupełnieniu mają służyć.” (Rada Legislacyjna, 1998: 190). W następnych latach stanowisko Rady odegrało kluczową rolę w kształtowaniu się poglądów doktryny na temat art. 92 Konstytucji.

Uregulowanie przez ustrojodawcę budowy przepisu upoważniającego należy ocenić pozytywnie. Ewidentną korzyścią jest określenie choćby standardu, który musi zachować ustawodawca. Zamieszczenie w upoważnieniu wszystkich wymienionych elementów jest niezbędne, by uznać, że jest ono zgodne z Konstytucją (Giderewicz, 2013: 49) i zachowana została zasada określoności prawa. Regulacja konstytucyjna wymusza też dochowanie pewnego minimum w zakresie jakości przekazywanych informacji, dzięki czemu komunikat zbudowany w oparciu o wymienione elementy ma większe szanse, że zostanie prawidłowo zrozumiany. Większe jest też prawdopodobieństwo, że wydane rozporządzenie będzie spełniało cel określony przez ustawodawcę i zachowana zostanie zasada kompleksowości regulacji.

Wobec powyższego należy przyjąć, że upoważnienie funkcjonujące w postaci kodu źródłowego musi zawierać wszystkie elementy zawarte w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji: wskazanie organu, zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

---

<sup>143</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm., potocznie zwana Małą Konstytucją.

<sup>144</sup> OTK 1995, nr 2, poz. 11.

Z drugiej strony lapidarność przepisu konstytucyjnego zrodziła wątpliwości interpretacyjne, dziś już w części rozwiane. W praktyce legislacyjnej pojawiły się pytania dotyczące m.in. dopuszczalności rozczłonkowania upoważnienia pomiędzy różnymi jednostkami redakcyjnymi, konstruowania upoważnień wielozdaniowych, stosowania odesłań w treści przepisu upoważniającego czy wreszcie umiejscowienia go w strukturze ustawy. Wątpliwości te wzmacnia fakt, że art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi jedynie o tym, co powinno znaleźć się w normie upoważniającej. Natomiast wskazania w jaki sposób należy wyrazić tę normę w przepisach zawarte są w z.t.p., a więc w akcie o niższej randze niż ustawa i (przynajmniej teoretycznie), niewiążącym ustawodawcy (Rada Legislacyjna, 1998: 190).

Zasady formułowania przepisu upoważniającego zawarto w § 67 z.t.p. W praktyce spotyka się również odmienne techniki legislacyjne, jako że prawodawca pozostawił autorom tekstu ustawy znaczną swobodę. Kluczowymi dla identyfikacji, klasyfikacji i oceny owych technik i form są badania przeprowadzone przez M. Zajęckiego (Zajęcki, 2003). Ich rezultatem jest sformułowanie kanonicznej formy przepisu upoważniającego, która posiada następujące cechy: „(...) rozpoczyna się od słów «Rada Ministrów (minister)...», stanowi jedno zdanie, nie zawiera punktów (liter, tiretów itp.), nie jest uzupełnione lub modyfikowane treścią innych przepisów, nie zawiera odesłań do innych fragmentów tekstu prawnego. Wydaje się, że tak zdefiniowana postać kanoniczna upoważnienia jest najbliższa intuicji opartej na brzmieniu konstytucji i z.t.p.” (Zajęcki, 2003: 177). Zbliżone stanowisko przedstawił G. Wierczyński (Wierczyński, 2016b: 450–451). Z przeprowadzonych badań wynika również, że ustawodawca ma tendencję do odchodzenia od formuł słownych rekomendowanych w z.t.p. bez uzasadnionego powodu. Takie działanie należy ocenić negatywnie, jako że stanowi raczej przejaw indywidualnego stylu autora tekstu, a nie uzasadnionej potrzeby normatywnej (Zajęcki, 2003: 178). Tym samym może prowadzić do obniżenia jakości informacji przekazywanych przez ustawodawcę.

M. Zajęcki podejmuje również temat rozczłonkowania upoważnienia. Efektem przeprowadzonych badań było zestawienie powodów zastosowania tej techniki legislacyjnej: „(...) ustawodawca (...) chce: uczytelnić tekst poprzez wypunktowanie kwestii, których ma dotyczyć rozporządzenie, lub kryteriów (wytycznych), które organ wydający rozporządzenie ma uwzględnić; zamieścić w jednym przepisie kilka upoważnień (...). W praktyce zdarzają się sytuacje, gdy można mieć wątpliwości, o którą sytuację chodzi (innymi słowy - ile rozporządzeń wydać).” (Zajęcki, 2003: 179–180). Autor zauważa również, że stosowanie techniki przenoszenia wytycznych do osobnego ustępu „(...) pozwala ustawodawcy «dopisać»

wytyczne do upoważnienia, nie zmieniając przepisu centralnego.” (Zajęcki, 2003: 183). Należy jednak zaznaczyć, że w judykaturze i doktrynie spotyka się głosy krytyczne wobec opisanej techniki legislacyjnej (Wierczyński, 2016b: 451–452).

Podsumowując w tym zakresie swoje badania, M. Zajęcki za optymalną (tak pod względem elastyczności jak i precyzji tekstu) uznaje kanoniczną postać upoważnienia. Dopuszcza jednak stosowanie innych technik redakcyjnych, zauważając że „(...) niezbędne dla czytelności i komunikatywności upoważnienia staje się w wielu przypadkach dokonanie jego rozczłonkowania. Godną polecenia jest technika wypunktowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Niestety ustawodawca posługuje się nią również dla wyrażenia upoważnień pluralnych, co sprawia, że ta technika staje się mniej czytelna. (...)” (Zajęcki, 2003: 199).

Aby zachować jasność, precyzję i tożsamość treści upoważnienia zapisanego językiem naturalnym (prawnym) oraz w postaci kodu źródłowego, forma kanoniczna powinna być formą domyślną, przy czym preferowana powinna być forma rozczłonkowana, o której mowa w § 67 ust. 2 z.t.p., czyli przeniesienie wytycznych do kolejnego ustępu i zastosowanie wyliczenia. Ułatwi to zachowanie czytelności oraz elastyczności przepisu upoważniającego, a jednocześnie nie wpłynie negatywnie na rozumienie zawartego w nim komunikatu.

Omówione wcześniej odesłania w aktach normatywnych wykorzystywane są również przy redagowaniu upoważnień ustawowych. Z punktu widzenia zasady kompleksowości ustawy dopuszczalność takiego działania powinna budzić uzasadnione wątpliwości. Decyzja o zamieszczeniu upoważnienia do wydania aktu wykonawczego stanowi wyłom we wspomnianej zasadzie, który w połączeniu z odesłaniem przybiera postać kwalifikowaną. W rezultacie proces rekonstrukcji norm znacząco się komplikuje. W pierwszej kolejności z treścią przepisu głównego (merytorycznego), przepisu upoważniającego oraz przepisu, do którego kieruje odesłanie, musi zapoznać się właściwy organ przed wydaniem aktu wykonawczego. Następnie tę drogę musi przebyć podmiot stosujący prawo, lecz dla rekonstrukcji całości normy powinien sięgnąć dodatkowo do aktu wykonawczego. Tym samym rosną szanse na przeoczenie któregoś z elementów lub błędną (a przynajmniej niespójną) ich interpretację. W efekcie nawet proste odesłania w ramach tego samego artykułu czy tej samej ustawy mogą rodzić nieprzewidziane skutki oraz komplikować stosowanie reguły walidacyjnej (Wronkowska i Zieliński, 2012: 164–165; Zajęcki, 2003: 200). Niepożądane jest stosowanie odesłań w uzupełnieniu przepisu zrębowego oraz zamieszczanie w upoważnieniu zwrotu niedookreślonego, którego

konkretyzację zawiera inny artykuł, co stanowi *de facto* odesłanie (Zajęcki, 2003: 184). Kłopotliwe bywa również stosowanie odesłań do innych aktów normatywnych, w tym do prawa międzynarodowego. Skrajnym przypadkiem jest zamieszczanie odesłań do przepisów odsyłających dalej (tzw. odesłania kaskadowe) oraz do przepisów, które mogą być często modyfikowane. Niebezpieczeństwo stwarzane przez odesłania kaskadowe zostało dostrzeżone przez prawodawcę, który w § 157 z.t.p. wprost zakazał tej praktyki. O tym, że zgłoszone przez doktrynę obawy nie są bezpodstawne najlepiej świadczą przypadki opisane w punkcie 2.5.1. tej pracy.

Na obecnym (wczesnym) etapie prac, stosowanie odesłań w kodzie źródłowym odwzorowującym przepis upoważniający będzie skrajnie trudne i nie powinno być stosowane. Nie ma oczywiście przeszkód, by w treści przepisu wskazać inną jednostkę redakcyjną, jednak będzie to działanie bezcelowe, gdyż nie będzie miało przełożenia na funkcjonowanie kodu. Powód tego jest prozaiczny: przedmiot odesłania – inna jednostka czy akt normatywny – nie istnieją (jak dotąd) w formie kodu źródłowego. W dalszej perspektywie, gdy inne przepisy lub całe akty normatywne będą posiadać swoją reprezentację w postaci kodu źródłowego, zamieszczanie tego typu odesłań byłoby możliwe, choć dyskusyjne. Wymuszać będzie stworzenie i regularne przeprowadzanie odpowiednich procedur do sprawdzania aktualności i kompletności odesłań w postaci zestawów tzw. testów potwierdzających oraz testów regresji (International Software Testing Qualifications Board, 2023: 34–35). Równocześnie należy zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję: preferowana postać kanoniczna przepisu upoważniającego z wytycznymi wyłączonymi do osobnego ustępu sama w sobie zawiera odesłanie z ustępu z wytycznymi do ustępu zawierającego przepis zrębowy. W tej sytuacji jednak należy uznać to za dopuszczalne; odesłanie ma miejsce w ramach tego samego artykułu, który zawiera jedynie upoważnienie, bez innych przepisów o charakterze merytorycznym. Taki artykuł stanowi więc jedną, zamkniętą całość i prezentuje konkretną myśl ustawodawcy, komunikat skierowany do władzy wykonawczej. Ryzyko niezrozumienia komunikatu czy komplikacji przy stosowaniu reguły walidacyjnej należy uznać więc za niskie.

Do elementów obligatoryjnych upoważnienia zalicza się rodzaj aktu wykonawczego, co pozwala jednoznacznie określić, czy regulacja ma przyjąć postać aktu powszechnie czy wewnętrznie obowiązującego (np. zarządzenia). Ustawodawca musi pamiętać, że normy generalne i abstrakcyjne muszą być zawarte w pierwszym z wymienionych typów. Wykorzystanie formy rozporządzenia do regulowania spraw konkretno-indywidualnych może bowiem ograniczać korzystanie ze środków ochrony prawnej (Wronkowska i Zieliński, 2012:

151). Powyższa uwaga nie budzi wątpliwości, dlatego w upoważnieniu w postaci kodu źródłowego właściwy fragment kodu musi jednoznacznie określać rodzaj aktu wykonawczego.

Kierując się potrzebą zapewnienia spójności systemu prawa, względami utylitarnymi oraz biorąc pod uwagę, że nie jest zabronione wprowadzenie innych niż obligatoryjne elementów przepisu upoważniającego (Wierczyński, 2016b: 419–420), można rozważyć zamieszczenie w przepisie upoważniającym terminu wypełnienia upoważnienia obligatoryjnego. W większości przypadków termin ten wynikałby z daty wejścia w życie ustawy zawierającej upoważnienie oraz ewentualnych przepisów przejściowych (w tym m.in. czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń). Rozwiązanie to miałoby złożoną funkcję: wyraźnie informowało o terminie wykonania obowiązku legislacyjnego, ułatwiało ewidencjonowanie terminów wykonania upoważnień i wreszcie dyscyplinowało organ upoważniony do wykonania nałożonego obowiązku. Istniejące badania pokazują, iż określenie przez ustawodawcę wyraźnego terminu, z upływem którego organ musi wydać akt wykonawczy, mobilizuje do działania i korzystnie wpływa na kompletność i spójność systemu prawa (Ciurak, 2018, 2019). Wadą proponowanego rozwiązania będzie powtórzenie postanowień zawartych w przepisie wprowadzającym lub przepisach przejściowych, jednak konieczność przeciwdziałania zaniechaniu prawodawczemu zdaje się przewyższać ewentualne niebezpieczeństwa z tym związane.

### **3.5. Zakres spraw przekazywanych do uregulowania. Szczegółowość przedmiotowa upoważnienia**

Obowiązkowym elementem normy upoważniającej – wskazanym wprost w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji – jest określenie zakresu spraw przekazywanych do uregulowania przez właściwy organ. Natomiast w § 65 i § 70 z.t.p. prawodawca wskazał, w jaki sposób określenie to powinno nastąpić. § 63 z.t.p. zawiera doprecyzowanie wspomnianego wyżej przepisu konstytucyjnego; zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu wskazuje się w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia.

Z punktu widzenia zasady kompleksowości ustawy określenie zakresu spraw przekazanych do regulacji rozporządzeniem jest kluczową kwestią. Dzieje się tak z dwóch powodów; po pierwsze: merytoryczne przepisy ustawowe wraz z przepisem upoważniającym sygnalizują zakres i głębokość regulacji, na ustanowienie której zdecydował się prawodawca. Jej całościowy obraz widoczny będzie dopiero po wydaniu aktu wykonawczego. Po drugie: przepis upoważniający wyraźnie zaznacza rozdział materii regulowanej między ustawę oraz akt

wykonawczy. Podział ten następuje przede wszystkim ze względu na wagę oraz treść przepisów. Z czysto praktycznego punktu widzenia stanowi to również odpowiedź dla podmiotów prawa, iż sprawy przekazane do regulacji aktem wykonawczym mogą ulegać częstszym zmianom. Zatem projektując swoje działania lub przedsięwzięcia adresaci norm powinni czynić to tak, by móc w przyszłości sprawnie adaptować się do zmieniającego się stanu prawnego.

Materia przekazana do regulacji rozporządzeniem powinna być określona w sposób szczegółowy, precyzyjny (jak wskazano w § 65 zd. 1 z.t.p.). Nakaz ten tylko pozornie jest jednoznaczny, a w rozstrzygnięciu dylematów związanych z jego interpretacją pomocne jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W przytaczanym wyżej orzeczeniu z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87<sup>145</sup> Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Szczegółowe określenie w upoważnieniu materii rozporządzenia, które ma być wydane na podstawie ustawy, oznacza, że materia ta powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a nie są niezbędne do realizacji norm ustawy. Określenie w ten sposób w upoważnieniu materii rozporządzenia uzasadnione jest tym, że rozporządzenia wkraczać mogą wyjątkowo z woli ustawy w dziedziny spraw, które stanowią przedmiot ustawy, i regulować mogą je tylko na zasadach aktów wykonawczych do ustawy.” W późniejszym wyroku z 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06<sup>146</sup> Trybunał utrzymał swoje zdanie i wzbogacił je o odniesie do tego, jakiego rodzaju treści mają zostać uregulowane rozporządzeniem: „(...) ustawodawca musi uregulować w sposób zrozumiały i precyzyjny wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i nie może w tym zakresie upoważniać organów władzy wykonawczej do doprecyzowania w drodze rozporządzeń regulacji ustawowych, które nie spełniają analizowanego wymogu. Adresaci norm prawnych muszą mieć możliwość ustalenia wszystkich zasadniczych elementów ustanowionych ograniczeń na podstawie samych tylko przepisów ustawy bez potrzeby odwoływania się w tym celu do unormowań zawartych w rozporządzeniach. Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń wolności konstytucyjnych przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela.”

---

<sup>145</sup> OTK 1987, nr 1, poz. 3.

<sup>146</sup> OTK-A 2007, nr 11, poz. 154.

Z technicznego punktu widzenia nie ma ograniczeń co do tego, w jaki sposób zredagować wskazanie zakresu spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem. W doktrynie wskazano na możliwość wyliczenia owych spraw w taki sposób, że łącznie definiują zakres upoważnienia (Wronkowska i Zieliński, 2012: 154).

Stanowienie prawa przez władzę wykonawczą jest jaskrawym odstępstwem od zasady trójpodziału władzy i jako takie musi być ściśle uregulowane. Zakres upoważnienia zawsze stanowi dla organu upoważnionego nieprzekraczalną granicę działania – bez względu na to, czy wkracza w materię ustawową czy też nie. Uwypukla to istotność precyzyjnego formułowania upoważnień ustawowych, jak również wspomnianą wcześniej konieczność umiejętnego rozdzielenia materii regulowanej między ustawę i rozporządzenie. Stanowczo w tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97<sup>147</sup>: „W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej.(...) Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej, np. przez «dozowanie» zakresu stosowania instytucji ustawowych za pomocą definiowania kluczowych pojęć. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (...)» Pogląd zaprezentowany przez Trybunał niezwykle trafnie uzupełnił W. Brzozowski, który wskazał, że szczegółowość upoważnienia (tak przedmiotowa jak i treściowa) ma ograniczać działalność prawotwórczą władzy wykonawczej i zapobiegać forsowaniu rozwiązań bez zgody parlamentu, a niekiedy również wbrew jego woli. W ten sposób przeciwdziała się naruszeniu zasady trójpodziału władzy. Jednocześnie za takie naruszenie trzeba uznać sztuczne rozbudowanie treści ustawowej o zagadnienia, które ze względu na swój charakter powinny być zamieszczone w akcie wykonawczym (Brzozowski, 2013: 68).

Dla zachowania zasady kompleksowości regulacji szczególnego znaczenia nabiera prawidłowe odróżnienie materii, która powinna pozostać regulowana ustawą od tej, którą można w zgodzie

---

<sup>147</sup> OTK 1998, nr 4, poz. 47.

z Konstytucją delegować do uregulowania rozporządzeniem. Ustawodawca, który stoi przed powyższym dylematem, ma do swej dyspozycji dość zwięzły § 70 z.t.p. Pomocne wskazania można jednak znaleźć w doktrynie prawa oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Do uregulowania aktem wykonawczym przekazane mogą być: „a) wyłącznie sprawy, które są unormowane w ustawie upoważniającej (...), b) sprawy mające charakter techniczny, organizacyjny lub takie, które ulegają częstym zmianom.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 153). Pomocne będzie również posłużenie się zasadą sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99<sup>148</sup>: „(...) im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza (w późniejszym czasie używano określenia „pełniejsza” – przyp. autora) musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych.”. Pogląd ten powtórzono w licznych późniejszych wyrokach Trybunału<sup>149</sup>. Powyższy problem można też ująć w sposób negatywny i przyjąć, że niedopuszczalne jest przekazywanie do uregulowania rozporządzeniem spraw nierozstrzygniętych w trakcie prac nad ustawą lub są z obiektywnego punktu widzenia niemożliwe bądź bardzo trudne do uregulowania w zadowalający sposób. W przeciwnym wypadku będzie prowadziło to do powstania upoważnienia blankietowego (Wierczyński, 2016b: 461–462). Obojętnie które z zaprezentowanych ujęć uznane zostanie za adekwatne w danej sytuacji, należy pamiętać o uzasadnieniu zakazu wyrażonego w § 70 z.t.p.: „Taka praktyka świadczyłaby o przrzucaniu odpowiedzialności za rozstrzyganie trudnych, zawiłych spraw z organu ustawodawczego na podmioty wydające akt wykonawczy, ponadto świadczyłaby o niedojrzałości koncepcji ustawy i groziła niebezpieczeństwem naruszenia zasady prymatu ustawy wśród innych aktów prawodawczych.” (Wierczyński, 2016b: 164). Co istotne, odmienny pogląd wyraziła Rada Legislacyjna wskazując, że w momencie powstawania projektu ustawy pewne zagadnienia przekazane do regulacji rozporządzeniem mogą pozostawać niewyjaśnione lub nasuwać trudności (Rada Legislacyjna, 2016: 130–131). Z powyższym stanowiskiem trudno się zgodzić i należy uznać je za podważające nakaz zachowania szczegółowości przedmiotowej w

---

<sup>148</sup> OTK 1999, nr 6, poz. 120.

<sup>149</sup> M.in. wyrok z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, (OTK-A 2007, nr 1, poz. 3), wyrok z 18 lutego 2014 r., sygn. U 2/12, (OTK-A 2014, nr 2, poz. 12.), wyrok z 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, (OTK-A 2014, nr 10, poz. 110.), wyrok z 4 listopada 2014 r., sygn. U 4/14, (OTK-A 2014, nr 10, poz. 110), wyrok z 17 marca 2015 r., sygn. K 31/13, (OTK-A 2015, nr 3, poz. 31.), wyrok z 6 czerwca 2018 r., sygn. K 53/16, (OTK-A 2018, nr 38.), wyrok z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, (OTK-A 2018, nr 43.) wyrok z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK-A 2020, nr 13).

upoważnieniu. Stwarza również furtkę dla nieskrępowanej działalności legislacyjnej władzy wykonawczej, a tym samym zaburza zasadę trójpodziału władzy.

Wobec dość ogólnego nakazu by sprawy przekazane do uregulowania rozporządzeniem określać precyzyjnie, § 65 zd. 2 z.t.p. stanowi pewien kontrast. Prawodawca zabrania w nim ogólnikowego określania przedmiotu rozporządzenia, jak również – co bardzo istotne – zakazuje wykorzystywania zwrotu „...określi szczegółowe zasady...”. Uzasadnienie tego dość radykalnego rozwiązania znaleźć można w poglądach doktryny prawa. Niedopuszczalność stosowania wspomnianego zwrotu podnosiła już w 1998 r. Rada Legislacyjna (Rada Legislacyjna, 1998). Zdaniem S. Wronkowskiej formuła ta (wraz z formułą „tryb i zasady określi...”) stanowi przykład unikania staranności w tworzeniu przepisu upoważniającego i pozostawia niedopuszczalny zakres swobody regulacji (Wronkowska i Zieliński, 2012: 154). Może być również odbierane jako brak wykształconego stanowiska projektodawcy w danej kwestii (Wierczyński, 2016b: 435). Prowadzi to wprost do blankietowości upoważnienia (Wiącek, 2016b: 59). Wobec powyższego może dziwić łagodniejsze stanowisko, które zajęła Rada Legislacyjna. Zwrócono w nim uwagę na konieczność indywidualnej oceny każdego przypadku użycia wskazanej wyżej formuły. Zdaniem Rady tworzenie upoważnień blankietowych jest bezwzględnie niedopuszczalne, co nie podlega dyskusji, ale „(...) upoważnienie do określenia w rozporządzeniu «szczełogółowych zasad» może być uznane za zgodne z Konstytucją – pod warunkiem, że owe «zasady», które mają zostać uszczegółowione w rozporządzeniu, będą w odpowiedni sposób wyjaśnione na poziomie ustawowym. Duże znaczenie ma również w takim przypadku szczełogółowość wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.” Rada zwraca również uwagę, że tego typu upoważnienia pozwalają uniknąć zamieszczania w ustawie drugorzędnych kwestii techniczno-proceduralnych. (Rada Legislacyjna, 2016: 129). O ile należy zgodzić się z koniecznością indywidualnego podejścia do każdego przypadku oraz niezamieszczaniem w ustawie zagadnień technicznych, to stanowisko Rady tworzy niebezpieczny wyłom w poglądzie prezentowanym przez S. Wronkowską, G. Wierczyńskiego i M. Wiacka. Obecna regulacja działa *ex ante*; niejako wymusza na prawodawcy większą staranność w formułowaniu upoważnień; jasno określono działanie, które jest niedopuszczalne. Wprowadzenie w tym zakresie relatywizacji zastąpiłoby działania *ex ante* działaniami *ex post* i rozluźniłoby wymogi stawiane ustawodawcy. W efekcie mogłoby dojść do sytuacji, w której organ wykonawczy dysponuje zbyt szerokimi kompetencjami nadanymi upoważnieniem do pewnego stopnia blankietowym. Późniejsze potencjalne uznanie przepisu zawierającego takie upoważnienie za niezgodny z Konstytucją RP

spowodowałyby również utratę mocy aktów wykonawczych wydanych na jego podstawie i naraziłyby na szwank zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Mając więc dokonać wyboru między większym złem (naruszenie zasady konstytucyjnej) a mniejszym (pozostawienie w obrocie prawnym upoważnienia potencjalnie niezgodnego z Konstytucją RP) lepiej jest nie wybierać w ogóle i pozostać przy obecnych, jasnych regułach postępowania, nawet jeżeli cechują się pewnym formalizmem.

Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie w swoich wyrokach podkreślał nakaz formułowania upoważnień w sposób wyraźny i zdecydowanie sprzeciwiał się nadawaniu im postaci blankietowej. Już we wczesnych orzeczeniach Trybunał rozważał problem interpretacji ustawowej podstawy do wydania rozporządzenia oraz istnienia blankietowości upoważnień (orzeczenia: z 22 kwietnia 1987 r., sygn. K 1/87<sup>150</sup> oraz z 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88<sup>151</sup>). Syntezę poglądów dotyczących szczegółowości przedmiotowej upoważnienia Trybunał przedstawił w wyroku z 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00<sup>152</sup>. W tym samym orzeczeniu wskazano, że „zakres upoważnienia jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej.” Do poglądu tego odniósł się z aprobatą M. Wiącek, choć jednocześnie zaznaczył, że „(...) organ upoważniony do wydania rozporządzenia powinien wynik interpretacji literalnej przepisu upoważniającego zweryfikować – i ewentualnie skorygować – stosując technikę wykładni tego przepisu w sposób zgodny z aktami hierarchicznie nadrzędnymi.” (Wiącek, 2016b: 56). Stopniowo zaczęto zwracać uwagę na utratę wykonawczego charakteru rozporządzenia w momencie, gdy samoistnie zaczyna ono regulować materię, do której nie odnosi się ustawa. Upoważnienie sformułowane blankietowo jest więc sprzeczne zasadą demokratycznego państwa prawnego (orzeczenia: z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95<sup>153</sup> oraz z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97<sup>154</sup>, podobnie Wiącek, 2016b: 37). Oprócz tego w doktrynie pojawiły się próby zidentyfikowania przyczyn tworzenia upoważnień blankietowych. S. Wronkowska zwraca uwagę na trudność w prawidłowym rozdzieleniu materii regulowanej między ustawę a rozporządzenie, jeżeli projekty obu rodzajów aktów normatywnych przygotowuje ta sama osoba (lub ten sam zespół). Autorzy projektów najczęściej wiedzą, jak materia będzie rozłożona pomiędzy ustawę i rozporządzenie i w związku z tym nie koncentrują się na starannym projektowaniu przepisów upoważniających (Wronkowska i Zieliński, 2012: 55). Oczywiście

---

<sup>150</sup> OTK 1987, nr 1, poz. 3.

<sup>151</sup> OTK 1988, nr 1, poz. 5.

<sup>152</sup> OTK 2000, nr 8, poz. 296.

<sup>153</sup> OTK 1995, nr 2, poz. 11

<sup>154</sup> OTK 1997, nr 3-4, poz. 35

powyższe wyjaśnienie będzie prawdziwe tylko dla pewnej części przypadków. W pozostałym zakresie ograniczeniu powstawania upoważnień blankietowych ma służyć odpowiednio szczegółowe formułowanie wytycznych co do treści przyszłego rozporządzenia, do czego zobowiązuje art. 92 ust. 1 Konstytucji (Żabicka-Kłopotek, 2006: 31).

Do powyższych poglądów należy odnieść się, co do zasady, z aprobatą. Do polemiki skłania w pewnym stopniu pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony we wspomnianym wyżej orzeczeniu K 1/87. Proces konkretyzacji norm ustawowych w rozporządzeniu nie powinien być rozumiany jako określenie mniej istotnych szczegółów tych norm. Przyjmując perspektywę systemową i patrząc przez pryzmat zasad kompleksowości ustawy oraz regulacji, rozporządzenie służy określeniu detali normy prawnej. W praktyce jednak detale te są często na tyle istotne, że bez ich określenia skuteczne stosowanie normy nie będzie możliwe. Skuteczność tą można powiązać z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Norma prawna, której skuteczne stosowanie jest utrudnione czy wręcz niemożliwe stanowi bowiem pułapkę prawną, a tworzenia tych zakazuje wprost wymieniona zasada, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00<sup>155</sup>. W procesie konkretyzacji normy ustawowej upoważniony organ musi tak dookreślić detale normy prawnej, by norma jako całość pasowała do systemu prawa i nie wypaczała zamiaru ustawodawcy. Szczególnie wyraźnie widać to w zakresie wydawania rozporządzeń w sprawach objętych bezwzględną wyłącznością ustawy (np. różnego rodzaju regulacji o charakterze represyjnym), gdzie poleganie jedynie na wiedzy przedstawicieli egzekutywy mogłoby być dać wyjątkowo negatywne konsekwencje. Choć stosowanie upoważnień w tym zakresie jest dopuszczalne, prawodawca powinien wykazać się wyjątkową starannością w ich konstruowaniu (a więc zadbać o poprawność przekazanego komunikatu), ograniczyć do niezbędnego minimum swobodę organu wydającego rozporządzenie oraz zagwarantować rzeczywistą kontrolę treści rozporządzenia przez organy władzy sądowniczej (Wiącek, 2016b: 40).

Podsumowując tę część rozważań należy stwierdzić, że upoważnienie ustawowe funkcjonujące w postaci kodu źródłowego musi określać sprawy przekazane do uregulowania (zachowywać szczegółowość przedmiotową) w stopniu nie mniejszym, niż ma to miejsce obecnie w przypadku upoważnień zapisanych językiem naturalnym (prawnym) aby uniknąć tworzenia upoważnień zbyt ogólnikowych czy blankietowych. Katalog spraw w upoważnieniu powinien być zapisany w taki sposób, by fragmenty rozporządzenia można było łatwo powiązać z

---

<sup>155</sup> OTK 2001, nr 2, poz. 29.

konkretnymi elementami tego katalogu. W dalszej perspektywie, gdy tekst rozporządzenia również przyjmie postać kodu źródłowego, pozwoli to na automatyzację (do pewnego stopnia) kontroli, czy organ upoważniony nie przekroczył w rozporządzeniu granic wyznaczonych przez ustawodawcę. Natomiast decyzja o rozdziale merytorycznym materii regulowanej między ustawę a rozporządzenie w dalszym ciągu powinna pozostać po stronie ustawodawcy.

### **3.6. Wskazanie organu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Szczegółowość podmiotowa upoważnienia.**

Jednoznaczne wskazanie organu, którego zadaniem jest wydanie rozporządzenia, stanowi obowiązkowy element normy upoważniającej, o czym mówi wprost art. 92 ust 1. Konstytucji. Sposób w jaki powinno to nastąpić reguluje natomiast § 64 z.t.p. Zasadą jest, iż organ właściwy do wydania rozporządzenia określa się pełną nazwą tego organu, zgodną z aktem o jego utworzeniu. Natomiast w przypadku, gdy rozporządzenie ma wydać minister kierujący działem administracji rządowej, wskazuje się go nazwą działu administracji rządowej, którym kieruje, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi. Lista działów administracji rządowej zawarta jest w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>156</sup>.

Swoboda ustawodawcy we wskazywaniu organu upoważnionego jest zatem ograniczona dwojako. Pod względem materialnym granice wyznaczają przepisy Konstytucji stanowiące zamknięty katalog organów posiadających kompetencje do wydawania rozporządzeń (Rada Legislacyjna, 1998: 186). Inne organy mogą być włączane w procedurę wydania rozporządzenia, jednak uczestnictwo takie nie może mieć charakteru władczego (Wiącek, 2016b: 23). Pod względem formalnym wskazanie organu upoważnionego musi nastąpić zgodnie z przytoczonym wyżej § 64 z.t.p. Jednak i tu należy poczynić pewne zastrzeżenie, gdyż wskazanie organu musi być jednoznaczne; nie można przy formułowaniu upoważnienia posłużyć się alternatywą, a wybór którejś z opcji pozostawić do decyzji Rady Ministrów (Wiącek, 2016b: 32).

Ustawodawca, decydując się na zamieszczenie upoważnienia, powinien wziąć pod uwagę także względy pragmatyczne. Już w 1986 r. podkreślił to w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny: „(...) ustawodawca dokonując wyboru organu, któremu powierza wydanie aktu wykonawczego wybiera taki, którego pozycja w systemie organów państwowych, funkcje, zadania i charakter

---

<sup>156</sup> t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1893 z późn. zm.

uzasadniają przekonanie, że udzielone upoważnienie zostanie wykorzystane zgodnie z zamiarem i oczekiwaniem ustawodawcy.” (orzeczenie z 16 czerwca 1986 r., sygn. U 3/86, OTK 1986, nr 1, poz. 4.). Ustawodawca powinien znać zakres działalności upoważnionego podmiotu i zestawić go z zakresem spraw, które mają być uregulowane w rozporządzeniu. (Wronkowska i Zieliński, 2012: 152). O upoważnieniu do wydania rozporządzenia nie należy myśleć jedynie jako o kompetencji do stworzenia nowego aktu normatywnego. Organ upoważniony może także (a niekiedy jest zobligowany) dokonać zmiany bądź uchylić wydane wcześniej rozporządzenie (Wiącek, 2016b: 27; Wronkowska i Zieliński, 2012: 236). Trzeba również pamiętać o wyjątku zawartym w art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, który stanowi, że Rada Ministrów, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie ministra.

W tym miejscu należy wskazać na niepożądaną praktykę polegającą na łączeniu w jednym przepisie upoważniającym upoważnień identycznych pod względem przedmiotu i treści, ale skierowanych do różnych podmiotów. Przykładem może być art. 27 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy<sup>157</sup>, gdzie zagregowano aż cztery upoważnienia, dodatkowo zamieszczając w nich obowiązek działania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Podobne rozwiązanie zastosowano w art. 8 tej ustawy. Należy zdecydowanie opowiedzieć się przeciwko tego typu działaniom jako utrudniającym monitorowanie wykonania upoważnień oraz stosowanie reguły walidacyjnej wskazanej w § 32 z.t.p.

Wyrażenie woli ustawodawcy, zgodnie z którą dany zakres spraw ma uregulować rozporządzeniem konkretny organ, jest wiążące w tym sensie, że organ ten nie może przekazać swojej kompetencji innemu organowi, a więc dokonać subdelegacji (zasada *delegatus non potest subdelegari*). Zakazuje tego wprost art. 92 ust. 2 Konstytucji, a jako *ratio legis* wskazuje się konieczność utrzymania zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (Żabicka-Kłopotek, 2011: 30). Innym powodem jest zapobieganie „kaskadowemu” delegowaniu kompetencji, co istotnie utrudnia pozyskiwanie informacji o obowiązującym prawie (Wierczyński, 2015: 142). Od powyższej zasady możliwy jest jednak wyjątek, istotny z punktu widzenia budowy przepisu upoważniającego. Możliwa jest subdelegacja kompetencji, o ile przewidział to ustawodawca w przepisie upoważniającym. Omawiany wyżej zakaz dotyczy bowiem sytuacji, gdy to organ upoważniony samowolnie przekazał kompetencję prawodawczą innemu podmiotowi (Wiącek, 2016b: 63; Wronkowska, 2005: 75). Na

---

<sup>157</sup> t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 437

marginesie, należy uczynić rozróżnienie pomiędzy subdelegacją a zamieszczeniem w rozporządzeniu przepisu odsyłającego do innego aktu normatywnego, w szczególności rozporządzenia wydanego na podstawie innego upoważnienia ustawowego. „Zamieszczanie w rozporządzeniach tego typu przepisów odsyłających może być oceniane z punktu widzenia innych zasad konstytucyjnych (np. zasady poprawnej legislacji), natomiast nie jest naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 92 ust. 2 Konstytucji RP.” (Wiącek, 2016b: 64).

Ustawodawca dopuszcza współuczestnictwo w procedurze stanowienia aktów wykonawczych podmiotów biorących udział w życiu publicznym. Motywacją ku temu są najczęściej zależności między organami władzy publicznej lub różnego rodzaju organizacjami społecznymi, a celem – wypracowanie optymalnej regulacji, która uwzględni interesy jak najszerszej grupy podmiotów. Pogląd ten wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97<sup>158</sup>. Decyzja o zastosowaniu współuczestnictwa powinna jednak być poprzedzona odpowiednio głębokim namysłem, bowiem korzyści w postaci konsensusu nad aktem normatywnym mają swoją cenę mierzoną w czasie potrzebnym na jego wypracowanie i w towarzyszących temu potencjalnych konfliktach (Wronkowska i Zieliński, 2012: 167).

Przy wyborze podmiotu, który ma współuczestniczyć w procedurze legislacyjnej, ustawodawca jest zobowiązany uwzględnić, czy dany podmiot posiada kompetencje prawotwórcze. Jeżeli tak, to czy kompetencje owego podmiotu obejmują wskazany rodzaj aktu. Odpowiedź na powyższe pytania determinuje bowiem wybór formy współuczestnictwa, a więc określenie praw i obowiązków podmiotów współuczestniczących (Wierczyński, 2016: 474–475, 477; Wronkowska i Zieliński, 2012: 172, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10<sup>159</sup>). Uchybienia w tym względzie mogą bowiem skutkować niekonstytucyjnością samego upoważnienia jak i wydanego na jej podstawie aktu wykonawczego. Wskazanie podmiotu musi zaś być na tyle wyraźne oraz jednoznaczne, by możliwe było stwierdzenie, że organ wydający akt działał na podstawie i w granicach prawa (podobnie jak w przypadku „zwykłego” upoważnienia); niedopuszczalne są tu jakiegokolwiek stwierdzenia niedookreślone (Wierczyński, 2016b: 473).

Obowiązek zapewnienia uczestnictwa innego podmiotu w procedurze wydania aktu wykonawczego nie musi wynikać z treści przepisu upoważniającego. Upoważnienie do współuczestnictwa mogą też stanowić inne przepisy kompetencyjne lub przepisy szczególne;

---

<sup>158</sup> OTK 1998, nr 2, poz. 11.

<sup>159</sup> OTK-A 2013, nr 5, poz. 65.

nie ma wówczas konieczności powtarzania tego faktu w przepisie upoważniającym, a wręcz może być to uznane za błąd w redakcji upoważnienia (Wierczyński, 2016b: 474).

Obok wyraźnego wskazania podmiotu uprawnionego do współuczestnictwa ustawodawca musi również jednoznacznie określić formę, w jakiej będą podejmowane działania. Katalog możliwych rozwiązań przedstawiono w § 74 z.t.p.: począwszy od wspólnego wydania aktu wykonawczego (co uważa się za najsilniej wiążące podmioty współdziałające), poprzez wydanie w porozumieniu, a także opiniowanie (najsłabiej wiążące, umożliwiające współuczestnictwo podmiotów niewyposażonych w kompetencje prawodawcze), wydanie na wniosek oraz kontrasygnatę (Wiącek, 2016b: 36; Wierczyński, 2016b: 478–486). G. Wierczyński wskazuje, że oprócz wydania w porozumieniu możliwe jest także wydanie aktu za zgodą, choć obecnie forma ta nie jest przewidziana w z.t.p. „Różnica polega jedynie na tym, że w przypadku gdy wydanie danego aktu jest uzależnione od osiągnięcia porozumienia z określonym organem, organ ten może uczestniczyć w przygotowywaniu danego aktu normatywnego, zaś w przypadku konieczności uzyskania zgody organ wydający dany akt przygotowuje go samodzielnie, występując o zgodę dopiero wtedy, gdy projekt aktu jest gotowy. Jeśli przepis upoważniający nie stanowi inaczej, brak takiej zgody oznacza, że akt nie dochodzi do skutku.” (Wierczyński, 2016b: 480–481). Szczegółowe omówienie warunków oraz konsekwencji zastosowania powyższych form wykracza poza cele i ramy tej rozprawy. Należy jednak zaznaczyć, iż podobnie jak przy wyborze podmiotu współuczestniczącego ustawodawca, dokonując wyboru formy, musi kierować się zakresem kompetencji prawodawczych posiadanych przez ów podmiot. Nie może bowiem w ten sposób włączać w stanowienie prawa podmiotu, dla którego Konstytucja RP nie przewiduje takiej roli. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy zdanie współuczestniczącego podmiotu nie jest wiążące; chodzi tu o opiniowanie projektowanych aktów normatywnych (Wierczyński, 2016: 478; Wronkowska i Zieliński, 2012: 172). Nie jest również tak, że wskazane formy współdziałania są jedynymi dopuszczalnymi; co wprost stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10<sup>160</sup>, odwołując się jednocześnie do poglądu S. Wronkowskiej: „Nie jest zatem wykluczone, aby ustawodawca posłużył się inną – niż wymienione w § 74 z.t.p. – formą współuczestnictwa w wydawaniu aktu normatywnego. W takim przypadku nie powinien on jednak poprzestać tylko na nazwaniu tej formy, lecz – oprócz wskazania upoważnionych podmiotów – powinien dokładnie określić formę tego współuczestnictwa, przez wskazanie reguł aktów współuczestnictwa i określenie prawnych konsekwencji naruszenia tych reguł (por.

---

<sup>160</sup> OTK-A 2013, nr 5, poz. 65.

S. Wronkowska, M. Zieliński, s. 169). Samo użycie określonej formuły w przepisie upoważniającym do wydania aktu normatywnego, bez wskazania treści praw i obowiązków podmiotów współuczestniczących, może powodować istotne trudności w realizacji procesu prawotwórczego.”. Dyskusyjne jest, czy taka sytuacja sprzyja uporządkowaniu i przewidywalności systemu prawa i jego źródeł (Wierczyński, 2016b: 477). Nie podważając poglądu o otwartym katalogu form współuczestniczenia, wskazane jest, by prawodawca w z.t.p. ustalił klauzule stosowane dla określenia najczęściej spotykanych form współuczestniczenia oraz sformułował zalecenia, kiedy z danej formy należy skorzystać. Wpłynie to pozytywnie na ujednolicenie brzmienia przepisów upoważniających oraz ułatwi w przyszłości procesowanie tekstu za pomocą rozwiązań informatycznych (o czym szerzej w rozdziale 4.).

Organ upoważniony, który podejmuje współdziałanie musi mieć na względzie, że naruszenie procedury przewidującej współuczestnictwo może być potraktowane jak naruszenie reguł tworzenia prawa i skutkować uznaniem aktu wykonawczego za niekonstytucyjny (Wronkowska i Zieliński, 2012: 167–168).

Zagwarantowanie szczegółowości podmiotowej w przepisie upoważniającym nie jest zadaniem szczególnie kłopotliwym, również w przypadku, gdy przepis ten ma zostać zapisany w postaci kodu źródłowego. Kluczową kwestię stanowi jednoznaczne określenie podmiotu upoważnionego tak, aby nie spowodowało to wątpliwości u adresatów normy lub błędu w systemie informatycznym. Może to nastąpić przez określenie podmiotu za pomocą nazwy zgodnej z aktem o jego utworzeniu bądź (w przypadku ministrów) nazwą działu administracji rządowej, którym kieruje (z zastrzeżeniem wyjątku dotyczącego Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Sprawiedliwości). Inną możliwość stanowi przyporządkowanie podmiotowi unikalnego numeru identyfikacyjnego. Prawdziwe wyzwanie stanowić będzie utrzymanie aktualnej listy działów administracji rządowej oraz organów, którym zostały przyporządkowane.

Merytoryczny wybór właściwego organu będzie zależeć w zupełności od ustawodawcy (z uwzględnieniem wskazówek opisanych wyżej). To samo tyczy się sytuacji, gdy ustawodawca zastosuje w upoważnieniu współuczestnictwo. Wówczas, oprócz wskazania właściwych podmiotów, musi być również zagwarantowana możliwość wskazania odpowiedniej jego formy. Należy jednak pamiętać, że podmiotem współuczestniczącym może być podmiot, do którego nie stosuje się formalnych zasad nazywania w upoważnieniu, jak w przypadku ministrów (np. organizacje społeczne). Dlatego też należy zapewnić odpowiednią swobodę w precyzyjnym określaniu kategorii podmiotów współuczestniczących (np. poprzez wpisywanie

ich nazw ręcznie zamiast wyboru z przygotowanej wcześniej listy). Ogranicza to możliwość merytorycznej weryfikacji dokonanego wskazania, co jest słabą stroną przyjętego rozwiązania. Przy tworzeniu kodu źródłowego odwzorowującego przepis upoważniający powinna istnieć również możliwość zamieszczenia fragmentu wskazującego na dopuszczalność subdelegacji.

### **3.7. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Szczegółowość treściowa upoważnienia**

W celu osiągnięcia odpowiedniej szczegółowości treściowej upoważnienie musi zawierać wytyczne; obowiązek ten wynika wprost z art. 92 ust 1. zd. 2 Konstytucji. Przyjęte rozwiązanie początkowo przysporzyło trudności interpretacyjnych, głównie z powodu braku odpowiedniej definicji legalnej (Żabicka-Kłopotek, 2006: 32). Nieco jaśniejszy ich obraz ukształtował się po wejściu w życie § 66 z.t.p., w którym prawodawca nie tylko dookreślił znaczenie samego terminu, ale też podał przykładowy katalog zagadnień, na które wytyczne mogą wskazywać oraz zamieścił wskazówki co do ich szczegółowości. Nie zmienia to faktu, że na temat wytycznych jako elementu upoważnienia ustawowego wielokrotnie wypowiadał się w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny; liczne są też głosy nauki prawa. Pozwala to w dużej mierze ustalić znaczenie pojęcia oraz cel i zasady redagowania wytycznych, a w dalszej kolejności określić reguły, według których powinno nastąpić ich odwzorowanie w kodzie źródłowym.

Próbę określenia czym są wytyczne można rozpocząć od przytoczenia słów M. Zielińskiego, który opisał je jako „(...)ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu” (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, 1997: 21). Zbliżone stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99<sup>161</sup>, a jego rozwinięcie przedstawiła S. Wronkowska, jeszcze mocniej uwypuklając związek wytycznych z oczekiwaną przez ustawodawcę treścią rozporządzenia: „(...) wyznaczysz rodzaj i zakres spraw przekazywanych do unormowania rozporządzeniem, ustawodawca musi dać nadto pewne dyrektywy co do treści norm, które będą zawarte w przyszłym rozporządzeniu. Wyznaczenie rodzaju i zakresu spraw przekazywanych do unormowania nie przesądza bowiem, jakie rozwiązanie przyjmie twórca rozporządzenia; ustrojodawca nakazuje więc, by wyznaczyć w ustawie kierunek merytoryczny przyszłego

---

<sup>161</sup> OTK 1999, nr 6, poz. 120.

unormowania i w ten sposób łączyć bardzo silnie rozporządzenie z ustawą upoważniającą.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 155). Mówiąc inaczej, wytyczne wskazują, jak ma być wypełnione upoważnienie pod względem merytorycznym (Giderewicz, 2013: 51–52). Wytyczne są dyrektywami działania, które jednocześnie w pewnym stopniu posiadają ładunek normatywny (Brzozowski, 2013: 73).

Wytyczne stanowią element upoważnienia, który usprawnia powstanie więzi między ustawą i rozporządzeniem, a tym samym zachowanie zasady kompleksowości regulacji; mają zapewnić spójność powstającego prawa – kompleksu ustawy i rozporządzenia. Zdaniem ustrojodawcy stanowi to dostateczne uzasadnienie, by uczynić z nich obligatoryjny element upoważnienia. Wytyczne mają gwarantować osiągnięcie celów przyjętych przez ustawodawcę, gdy podjęto decyzję o konieczności stworzenia regulacji danej materii. Jednocześnie mają pomóc organowi upoważnionemu w wyborze optymalnego sposobu działania tam, gdzie organ rzeczywiście dysponuje pewną swobodą (Wierczyński, 2016: 439; Wronkowska i Zieliński, 2012: 155; Żabicka-Kłopotek, 2006: 44). Dlatego też za wytyczne nie mogą być uznane bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, na co wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 czerwca 2002 r., sygn.. K 33/01<sup>162</sup>. Kierownicza funkcja wytycznych odnosi się jednak wyłącznie do treści regulacji; ustawodawca nie może wpływać na metodykę bądź procedurę przygotowania rozporządzenia (Wronkowska i Zieliński, 2012: 155).

Oczywistym jest więc, że tworząc upoważnienie w postaci kodu źródłowego należy dochować obowiązku zamieszczenia wytycznych ustawowych. Wytyczne powinny być wyodrębnione w kodzie, a ich brak powinien być sygnalizowany przez program w trakcie pracy. Powinny być też tak skonstruowane, by w przyszłości można było odwołać się do nich w prosty sposób lub sprawdzić, czy dana wytyczna została uwzględniona w akcie wykonawczym. Natomiast zakaz wykroczenia poza sferę treści jest dyrektywą postępowania skierowaną wyłącznie do ustawodawcy i nie będzie odwzorowany bezpośrednio w kodzie.

Powyższa próba zdefiniowania wytycznych tworzy pewien idealny, a przez to nie do końca rzeczywisty obraz. W. Brzozowski wskazuje, że wytyczne służą nie tylko koordynacji działań prawodawczych między władzą ustawodawczą i wykonawczą, ale też stanowią środek ograniczający działania prawodawcze tej ostatniej i gwarantujący zachowanie podziału władzy, a nawet mogą mieć przełożenie na zabezpieczenie praw jednostki (Brzozowski, 2013: 68, 2014: 43–44).

---

<sup>162</sup> OTK-A 2002, nr 4, poz. 44.

Usilne dążenie ustawodawcy do przestrzegania zasady kompleksowości ustawy i zamieszczanie w upoważnieniu zbyt drobiazgowych wytycznych może doprowadzić do sytuacji, w której organ upoważniony nie będzie dysponował żadnym marginesem swobody przy projektowaniu rozporządzenia. W konsekwencji nie powinien również ponosić odpowiedzialności za stworzoną regulację. Takie postępowanie ustawodawcy neguje zasadność przenoszenia części regulacji do aktu wykonawczego (Bałaban, 2002: 14; Żabicka-Kłopotek, 2006: 40). Należy również pamiętać, że przy redagowaniu przepisów upoważniających obowiązują nakazy zawarte w § 5 i § 6 z.t.p. dotyczące z jednej strony zwięzłości, syntetyczności i nadmiernej szczegółowości tekstu, a z drugiej jego zrozumiałości i odwzorowania intencji prawodawcy. W. Brzozowski słusznie wskazuje, że nakaz unikania „nadmiernej szczegółowości” należy interpretować jako unikanie regulacji kazuistycznych, podczas gdy na zachowanie zasady kompleksowości ustawy będzie miało wpływ przestrzeganie nakazu redagowania przepisu w sposób precyzyjny i zrozumiały (Brzozowski, 2013: 73). Trudno bowiem oczekiwać stworzenia sprawnie funkcjonującego kompleksu ustawy i aktów wykonawczych, jeżeli egzekutywa nie będzie rozumieć, czego oczekuje od niej ustawodawca. Wyjątkiem byłaby sytuacja, gdy mamy do czynienia z tzw. programem legislacyjnym czyli pakietem projektów: ustawy oraz rozporządzeń przygotowanym najczęściej przez stronę rządową (Wronkowska i Zieliński, 2012: 55).

Powyższe wskazania doktryny pozostaną w pełni aktualne również przy próbie odwzorowania przepisu upoważniającego za pomocą kodu źródłowego. Niemniej na wczesnym etapie, gdy jedynie przepis upoważniający będzie miał postać kodu, wytyczne pozostaną komunikatem słownym, skierowanym do organu upoważnionego. Dopiero później, gdy również rozporządzenie przyjmie postać kodu, wytyczne mogłyby określać pewne warunki brzegowe aktu wykonawczego. W tym zakresie konieczna będzie daleko posunięta ostrożność; ze względu na swą specyfikę kod oferuje możliwość dalekiej precyzji komunikatu, jednak niebezpieczeństwo popadnięcia w nadmierną kazuistykę jest dużo większe. Dlatego przytoczone wyżej rozważania doktryny nabiorą dodatkowego znaczenia.

W orzecznictwie oraz doktrynie wzbudziła kontrowersje próba ustalenia, czy wytyczne mogą być zawarte wyłącznie w artykule upoważniającym, ściśle według § 67 ust. 1 z.t.p. Ku przeciwnemu pogładowi skłaniał się zarówno Trybunał Konstytucyjny (a przynajmniej wielokrotnie dawał temu wyraz) jak i część przedstawicieli nauki prawa. W wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99 (OTK 1999, nr 6, poz. 120.) Trybunał stwierdził wprost, że „«Wytyczne» nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania

rozporządzenia - możliwe jest też ich odnalezienie w innych przepisach tej ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.”. Powyższy pogląd (powtórzony w licznych orzeczeniach Trybunału) współgra z rozumieniem upoważnienia jako normy upoważniającej, którą można (a niekiedy trzeba) rekonstruować z wykorzystaniem przepisów rozsianych po ustawie, a nie jako jednostki redakcyjnej ustawy (przepisu upoważniającego) (Żabicka-Kłopotek, 2006: 37–38, 44). Rozwiązanie to powinno być jednak stosowane na zasadzie wyjątku (Giderewicz, 2013: 51). Współcześnie zamieszczenie wytycznych poza przepisem upoważniającym nie jest pożądane (Wierczyński, 2016b: 442), czy wręcz może być uznane za dowód legislacyjnej ułomności, jak wskazał to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08<sup>163</sup>.

Trybunał Konstytucyjny sformułował również pogląd, w którym idzie o krok dalej i dopuszcza rekonstruowanie wytycznych na podstawie ustaw innych niż zawierająca przepis upoważniający. W wyroku z 12 września 2006 r., sygn. K 55/05<sup>164</sup> Trybunał stwierdził, że „Brak wytycznych w przepisach prawnych zawierających delegację ustawową nie zawsze jednak dyskwalifikuje przepisy upoważniające, ponieważ problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy i ustaw z nią związanych, a więc w perspektywie całego normatywnego układu odniesienia. Jeśli organ wykonawczy pośrednio, poprzez dogłębną analizę całokształtu przepisów ustawy (ustaw), uzyska wskazówki i wytyczne do odpowiedniego ukształtowania treści rozporządzenia, to pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym można uznać, że upoważnienie nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01). Oznacza to, że «wytyczne» można zrekonstruować z treści innej ustawy.” Podobny pogląd prezentowany jest również w nauce prawa; argumenty na jego poparcie przytacza M. Żabicka-Kłopotek, zdaniem której skoro rozporządzenie powinno być zgodne ze wszystkimi ustawami w systemie prawa, to nie powinno być przeszkód, by móc wśród tych ustaw poszukiwać wytycznych. Zabezpiecza to spójność i niesprzeczność systemu prawnego (Żabicka-Kłopotek, 2006: 36–37). W zbliżonym tonie wypowiedziała się też Rada Legislacyjna.” (Rada Legislacyjna, 2016: 128).

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydaje się być słuszny przy pobieżnej analizie stanu faktycznego i przepisów będących przedmiotem kontroli. Pewne zastrzeżenia może

---

<sup>163</sup> OTK-A 2010, nr 2, poz. 14.

<sup>164</sup> OTK-A 2006, nr 8, poz. 104.

budzić fakt, że Trybunał aprobuje użycie w tym celu wykładni systemowej. Pojawia się więc pewna nieścisłość: w celu ustalenia zakresu spraw przekazanych do uregulowania można posługiwać się jedynie wykładnią językową, podczas gdy dla ustalenia wytycznych można sięgnąć po inne techniki interpretacyjne. Natomiast zdecydowany sprzeciw budzi aprobata faktu, że organ wykonawczy może pośrednio, poprzez dogłębną analizę całokształtu przepisów ustaw, uzyskać wytyczne do odpowiedniego ukształtowania treści rozporządzenia. Jest to zezwolenie na zakamuflowaną blankietowość upoważnienia i niestaranność ustawodawcy w formułowaniu upoważnień. Organ wykonawczy otrzymuje za daleko posuniętą dowolność w określeniu, jak powinien wykonać upoważnienie sformułowane przez ustawodawcę. Przy czym wytyczne tak zrekonstruowane, choć mogą być jak najbardziej poprawne, nie będą jednak weryfikowalne, nie będzie można ich obiektywnie powiązać z odpowiednimi fragmentami tekstu rozporządzenia. Organ oczywiście może (a nawet powinien) uzyskać głębsze rozumienie postawione przed nim zadania na podstawie analizy systemu prawa i następnie przedstawić je w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, jednak dokument ten nie stanowi aktu normatywnego; może co najwyżej być źródłem wykładni autentycznej. W konsekwencji zastosowanie reguły walidacyjnej opisanej w § 32 z.t.p. będzie znacznie utrudnione, o ile w ogóle możliwe. Nie będzie można również zagwarantować powtarzalności i przewidywalności działań organu upoważnionego. W momencie wydania nowego aktu wykonawczego o tej samej podstawie prawnej zrekonstruowane wytyczne mogą bowiem różnić się, nawet w sytuacji, gdy nie nastąpiła jakakolwiek nowelizacja ustawy zawierającej przepis upoważniający. Na marginesie należy poddać w wątpliwość, czy Trybunał wydając wyrok K 55/05 zdawał sobie sprawę, jak dalekie konsekwencje może on mieć dla systemu prawa. Pogląd zaprezentowany przez Trybunał sprawia bowiem wrażenie próby sanowania konkretnego, ewidentnie wadliwego przepisu upoważniającego.

Przeciwwagę dla powyższego poglądu stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99<sup>165</sup>. Poruszono w nim trzy kwestie, niezwykle istotne dla rozważań na temat wytycznych. Po pierwsze: sytuacja, w której wytyczne zamieszczono także w przepisach ustawy innych niż przepis upoważniający, jest zaledwie dopuszczalna i nie powinna być przyjmowana jako standardowa technika legislacyjna. „(...) art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji stanowi, że to «upoważnienie powinno określać... wytyczne dotyczące treści aktu». Jest to więc nakaz odpowiedniego sformułowania tego przepisu ustawy, który zawiera upoważnienie, z tym że zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala też na tolerowanie sytuacji, w

---

<sup>165</sup> OTK 1999, nr 7, poz. 162.

której «wytyczne» zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie.” Pogląd ten jest zbliżony z orzeczeniami przytoczonymi wcześniej, niemniej Trybunał wskazał tu na skrajność omawianej sytuacji. Tolerancja dla danego działania nie oznacza bowiem jego akceptacji. Słownik Języka Polskiego PWN określa znaczenie słowa „tolerować” jako „odnosić się z pobłażaniem do nagannych zachowań lub zjawisk” (*Słownik języka polskiego PWN*, 2025c). Jest to bardzo istotne rozróżnienie, które zupełnie niesłusznie zniknęło z orzeczeń Trybunału w późniejszym czasie. Po drugie, w dalszej części uzasadnienia wyroku Trybunał wypowiada się jednoznacznie negatywnie na temat koncepcji rekonstrukcji wytycznych w oparciu o kilka ustaw: „Nie ma jednak konstytucyjnych podstaw, by ten kierunek rozumowania rozciągać na cały system obowiązującego ustawodawstwa i przyjmować, że jeżeli z innych ustaw wynikają pewne wskazania co do treści, jakie muszą, czy powinny być zawierane w rozporządzeniu, to spełnione zostały wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Raz jeszcze bowiem trzeba przypomnieć, że przepis ten ustanawia niezbędną treść upoważnienia, i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa.” Pogląd przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny ulega wzmocnieniu, gdy uwzględni się zasadę kompleksowości ustawy, co już w pewnym stopniu było sygnalizowane wcześniej. Jeżeli ustawodawca, działając racjonalnie, decyduje się uregulować pewną kwestię za pomocą ustawy, to należy uznać, że czyni to kompleksowo, zupełnie, a wszelkich wskazówek dotyczących aktów wykonawczych powinno się szukać w tej właśnie ustawie. W takim ujęciu ustawa wraz z towarzyszącymi jej aktami wykonawczymi stanowi swoisty „silos regulacyjny”. W przeciwnym wypadku można poszukiwać wytycznych dla stanowienia rozporządzeń niemalże w nieskończoność, w całym systemie prawa. Zdekodowanie rzeczywistego zamiaru ustawodawcy stanie się wówczas ekstremalnie trudne ze względu na nadmiar informacji koniecznych do przetworzenia, nie wspominając o relacjach, w jakich te informacje pozostają względem siebie. Wreszcie, może zaistnieć sytuacja, gdy należałoby dokonać wyboru między dwoma (lub więcej) konkurującymi ze sobą wytycznymi. Trudno wskazać kryteria, które powinny być przyjęte, by takiego wyboru dokonać w sposób odpowiednio uzasadniony. Destrukcyjny wpływ, jaki wywierałoby to na system prawa oraz na funkcjonowanie organów stosujących prawo, jest trzecią kwestią poruszaną przez Trybunał Konstytucyjny: „Organy stosujące prawo muszą wiedzieć, w jakim zakresie, w jakich sprawach i co do jakich treści ustawa upoważniła organy rządowe do stanowienia prawa, a wiedza ta jest im m. in. potrzebna do dokonywania ocen, czy akt wykonawczy pozostaje w zgodzie z upoważnieniem ustawowym. Dla tego celu konieczne jest, by przepis formułujący upoważnienie zawierał te wszystkie elementy, których istnienia wymaga art. 92 ust. 1 zd. 2

Konstytucji. Sięganie zaś do unormowań zawartych w innych ustawach jest niewątpliwie także potrzebne, ale nie może zastąpić przestrzegania wymagań, które Konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie.” Należy dodać, że powyższe twierdzenie ma zastosowanie nie tylko wobec organów stosujących prawo, ale i tych organów władzy wykonawczej, które prawo stanowią. Wyżej omówiono już negatywne skutki poszukiwania wytycznych w ustawach innych niż zawierająca przepis upoważniający. Jeszcze raz należy podkreślić, że działanie takie znacząco utrudniłoby stosowanie reguły walidacyjnej opisanej w § 32 z.t.p., które określają wpływ zmiany upoważnienia (w tym wytycznych) na ocenę obowiązywania rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 marca 2009 r., sygn. U 6/07<sup>166</sup> wypowiedział się również przeciwko odsyłaniu do przepisów ustanowionych przez inny organ władzy prawodawczej.

Negatywny stosunek do poszukiwania wytycznych poza przepisem upoważniającym ma swoje uzasadnienie w wynikach badań przedstawionych w rozdziale 2. Omówione w punkcie 2.5.1. przypadki opóźnień w wydawaniu rozporządzeń dotyczyły sytuacji, gdy w przepisie upoważniającym zawarto odesłanie wyraźne do innego przepisu. Zabieg ten został oceniony jednoznacznie negatywnie. Skoro więc uznać za niedopuszczalne stosowanie odesłań wyraźnych, to *a fortiori* nie powinno być akceptowane poszukiwanie wytycznych niewyrażonych wprost, a jedynie zidentyfikowanych w drodze wykładni. Nieco łagodniejsza wersja tego stanowiska dopuszczałaby w celu określenia wytycznych stosowanie odesłań wyraźnych do innej jednostki redakcyjnej tej samej ustawy. Rozwiązanie takie należy uznać jednak za ułomne legislacyjnie; otwiera ono bowiem pole do powstawania odesłań kaskadowych i zdecydowanie utrudnia stosowanie reguły walidacyjnej wysłowionej w § 32 z.t.p. Daje również przyzwolenie na zmniejszanie staranności i precyzyjności komunikatów formułowanych w przepisach upoważniających. Dlatego też z całą stanowczością należy uznać za rozwiązanie kanoniczne pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 10/99.

Niezależnie od tego, czy preferowane jest zamknięcie wytycznych w ramach jednego przepisu upoważniającego czy też rozproszenie w tekście ustawy, ich obecność jest obligatoryjna. Upoważnienie pozbawione wytycznych jest sprzeczne z Konstytucją RP, co wyraźnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99<sup>167</sup>: „(...) wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwie należy

---

<sup>166</sup> OTK-A 2009, nr 3, poz. 37.

<sup>167</sup> OTK 1999, nr 6, poz. 120.

uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę «wytycznych dotyczących treści aktu», jest sprzeczne z konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji zostaną spełnione.”. Natomiast w wyroku z 27 czerwca 2000 r., sygn. K 20/99<sup>168</sup> Trybunał stwierdził, iż: „Kontrola Trybunału ogranicza się do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne (całkowity ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia), a także – czy sposób formułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustaw oraz nakazem, aby problemy należące do tzw. materii ustawowej były regulowane w całości w ustawie. Oznacza to, że wytyczne nie mogą być skonstruowane w taki sposób, aby wynikała z nich możliwość przekazania do uregulowania w rozporządzeniu tych materii, które powinny być uregulowane w ustawie.”.

W przypadku upoważnienia w postaci kodu źródłowego omawiane wyżej zagadnienie jest czysto teoretyczne, przynajmniej na wczesnym etapie prac. Jak wskazano wcześniej, wytyczne będą miały postać dyrektyw zapisanych językiem naturalnym (prawnym) nie będą więc wpływały wprost na działanie kodu. Zupełnie inaczej może wyglądać sytuacja, gdy całość ustawy funkcjonować będzie jako kod źródłowy. Wówczas zamieszczanie wytycznych, które odsyłają wyraźnie do innych części ustawy nie będzie stanowić problemu. Jednocześnie jednak koniecznością stanie się stworzenie i utrzymywanie wspomnianych w punkcie 3.4 zestawów testów regresji i testów potwierdzających. Z tego względu w dalszym ciągu należałoby skłaniać się ku zachowawczemu stanowisku prezentowanemu przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku K 10/99.

W praktyce legislacyjnej istotnym problemem jest odpowiednie dostosowanie stopnia szczegółowości wytycznych. Przytoczony wyżej § 66 ust. 2 z.t.p. zawiera dość ogólną dyrektywę postępowania. Niemniej, we wspomnianym wcześniej wyroku z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99<sup>169</sup> (a więc jeszcze przed wejściem w życie z.t.p.) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przyjęty przez ustawodawcę stopień szczegółowości musi umożliwiać zrekonstruowanie wytycznych, a ponadto „(...) minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela.”. Mówiąc inaczej, im bardziej przepisy rozporządzenia mają wpływać sytuację prawną obywatela, tym stopień szczegółowości

---

<sup>168</sup> OTK 2000, nr 5, poz. 140.

<sup>169</sup> OTK 1999, nr 6, poz. 120.

wytycznych powinien wzrastać (Wronkowska i Zieliński, 2012: 156). Trybunał Konstytucyjny wskazał również, w wyroku z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01 (OTK 2001, nr 6, poz. 164.) że „Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii.”<sup>170</sup>. Trybunał kontynuował tę myśl w wyroku z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05<sup>171</sup>: „(...) w sytuacji, w której ten sam przepis ustawowy przekazuje w tym samym przepisie do unormowania w drodze rozporządzenia szereg spraw, nawet jeżeli są one ściśle związane ze sobą, ocena konstytucyjności wytycznych dotyczących treści rozporządzenia musi być dokonywana odrębnie dla każdej ze spraw przekazanych do unormowania.”. Przypadkiem skrajnym i wymagającym szczególnie daleko posuniętej precyzji zamieszczonych wytycznych jest dopuszczenie przez ustawodawcę zmiany regulacji ustawowych w drodze rozporządzenia (Żabicka-Kłopotek, 2006: 40). Jednocześnie, jak wspomniano wcześniej, zbyt ściśle związanie wytycznymi organu upoważnionego może podważać sens zamieszczania upoważnienia.

Z punktu widzenia techniki legislacyjnej ustawodawca dysponuje pewną dowolnością formułowania wytycznych. Pogląd przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01<sup>172</sup> stanowi, że: „Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania.” Podobny punkt widzenia przyjęła nauka prawa (Wronkowska i Zieliński, 2012: 156; Żabicka-Kłopotek, 2006: 41). Przy pomocy wytycznych ustawodawca może również określać m.in. wysokość świadczeń lub opłat (w tym ich maksymalne stawki) czy warunki (okoliczności), których zaistnienie wymagane jest do realizacji upoważnienia fakultatywnego. Sformułowane wytyczne muszą odnosić się do całości spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym oraz mogą stanowić nakaz zawarcia w nim określonej treści. Jednak ze względu na swą restrykcyjność, ostatnie z wymienionych rozwiązań powinno być stosowane z wyjątkową ostrożnością (Wierczyński, 2011: 57, 2016b: 443–446).

---

<sup>170</sup> Pogląd ten powtórzono w wyrokach z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01 (OTK-A 2003, nr 5, poz. 37.), z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02 (OTK-A 2004, nr 4, poz. 32.) z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 6/08 (OTK-A 2009, nr 4, poz. 52.) oraz z 23 lutego 2010 r., sygn. K 1/08 (OTK-A 2010, nr 2, poz. 14.).

<sup>171</sup> OTK-A 2006, nr 2, poz. 16.

<sup>172</sup> OTK 2001, nr 6, poz. 164.

Przedstawione poglądy judykatury i doktryny obrazują elastyczność zasady kompleksowości ustawy, na której kształt bezpośrednio wpływa rodzaj materii ustawowej. W większości przypadków ustawie będą towarzyszyły też rozporządzenia, ale ze względu na różnorodność materii ów „punkt styku” pomiędzy aktami będzie wyglądał inaczej, zarówno pod względem stopnia skomplikowania jak i głębokości regulacji. Natomiast sposób sformułowania wytycznych w postaci kodu źródłowego będzie zależał w dużej mierze od tego, czy jako kod funkcjonować też będą reszta ustawy lub przyszłe rozporządzenie. Jeżeli żaden z tych warunków nie będzie spełniony, wówczas wytyczne będą miały postać tekstową, podobnie jak dziś. Jeżeli jednak również inne przepisy ustawy lub akt wykonawczy przyjmie postać kodu, wówczas możliwe będzie stosowanie np. ograniczeń pewnych wartości (np. wysokości opłat), wykluczanie niektórych rozwiązań, określanie koniecznych do spełnienia warunków itp.

Z punktu widzenia rekonstrukcji normy upoważniającej znaczenie w praktyce ma umiejscowienie wytycznych w przepisie upoważniającym. Ustawodawca wykazuje się jednak niekonsekwencją w używaniu słów czy zwrotów powszechnie uznawanych za wyróżnik części przepisu zawierającej wytyczne (np. „uwzględniając” czy „mając na uwadze”). Niekiedy zwroty te mają zastosowanie przy określaniu zakresu spraw przekazanych do uregulowania. W rezultacie odróżnienie obydwu składowych upoważnienia bywa utrudnione (Zwierzykowski, 2006: 79). W tym kontekście skorzystanie z możliwości oferowanej przez § 67 ust. 2 z.t.p., w którym dopuszczono wyodrębnienie wytycznych do osobnego ustępu bądź też drugiego zdania wydaje się w pełni racjonalnym rozwiązaniem. Tym bardziej, że wobec tzw. upoważnień dwustopniowych stosowane są te same wymogi co do m.in. konkretności czy precyzji, co wobec upoważnień w nierozczłonkowanej formie (Brzozowski, 2014: 49; Goławski, 2012). Stanowi to kolejne uzasadnienie dla usystematyzowania brzmienia przepisu upoważniającego, zarówno w postaci języka naturalnego (prawnego) jak i kodu źródłowego.

Trudności interpretacyjne związane ze stosowaniem wytycznych doprowadziły do uznania niektórych z nich za wytyczne pozorne. S. Giderewicz określa takim mianem „(...) elementy przepisów upoważniających, które pomimo formalnego wystąpienia w przepisie nie są rzeczywistą wskazówką wyznaczającą treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Innymi słowy, «pozorują» jedynie wystąpienie wytycznych rozumianych jako wskazówki (dyrektywy), co do merytorycznego kształtu rozporządzenia, a w istocie nie niosą z sobą żadnej istotnej treści mogącej stanowić tak rozumianą dyrektywę.”. Jeżeli w ustawie nie jest możliwe zidentyfikowanie wytycznych innych niż pozorne, oznacza to, że faktycznie ustawodawca nie zawarł wytycznych w ogóle, a upoważnienie do wydania rozporządzenia

należy uznać za niekonstytucyjne (Giderewicz, 2013: 52). Jako przykłady wytycznych pozornych wskazane zostały: wytyczne zbyt ogólnikowe, oczywiste, będące uszczegółowieniem zakresu spraw przekazanych do uregulowania, czy odesłaniami do powszechnie obowiązujących przepisów, a także przepisów prawa unijnego. (Giderewicz, 2013: 53, 56, 61–62). Również Trybunał Konstytucyjny wskazywał na niedopuszczalność uznania za wytyczne przepisów, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący (lub „samowykonywalny”, jak określono to w wyroku z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01<sup>173</sup>) czy proceduralny (wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99<sup>174</sup>).

Inną typologię wad związanych z konstruowaniem wytycznych przedstawił w swoich pracach W. Brzozowski: „(...) 1) akcentowanie wartości prakseologicznych, które powinny być naturalnym składnikiem każdego projektowanego mechanizmu, takich jak rzetelność, sprawność, efektywność, skuteczność czy prawidłowość; 2) nakazywanie rozporządzielowi uwzględnienia wartości, której realizacja jest oczywistą konsekwencją podjęcia działania nakazanego w upoważnieniu, np. wymaganie, by ustalenie jednolitych norm dla jakiejś klasy zjawisk doprowadziło do ujednoczenia tych zjawisk; 3) wskazywanie na konieczność uwzględnienia czynności instrumentalnie nieodłącznych od nakazanego działania, np. wymaganie, by przy sporządzeniu jakiegoś opracowania uwzględniono dane będące podstawą tego opracowania; 4) formułowanie w wytycznych nakazu kierowania się przez organ wydający rozporządzenie wskazanymi wartościami konstytucyjnymi (np. potrzebą zapewnienia ochrony środowiska), a więc powtarzanie treści normatywnych zawartych w Konstytucji.” (Brzozowski, 2013, 2014: 42).

Większość przytoczonych wyżej przykładów wytycznych pozornych będzie miała zawsze postać tekstową, obojętnie czy zostanie umieszczona w tekście przepisu upoważniającego czy też kodzie źródłowym go reprezentującym. Dlatego też prawidłowość sformułowania wytycznych będzie opierać się na wiedzy i doświadczeniu prawodawcy. Dopiero w dalszej perspektywie, dysponując dostatecznie obszerną i ustrukturyzowaną bazą danych możliwe będzie stworzenie rozwiązania opartego o uczenie maszynowe i przetwarzanie języka naturalnego. Jego celem będzie identyfikacja wytycznych, które potencjalnie mogą być uznane za wytyczne pozorne.

---

<sup>173</sup> OTK-A 2002, nr 4, poz. 44.

<sup>174</sup> OTK 1999, nr 6, poz. 120.

Opisane wyżej błędy w konstruowaniu wytycznych spowodowały przedstawicieli nauki prawa do refleksji nad rolą i sensem ich zamieszczenia w przepisie upoważniającym. Zdaniem W. Brzozowskiego wytyczne jako narzędzie ograniczające władzę wykonawczą w zakresie prawotwórstwa nie są skuteczne, a lepsze efekty można osiągnąć zamykając system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, kontrolując konstytucyjność rozporządzeń oraz umożliwiając pomijanie przez sądy aktów podustawowych, które zostaną uznane za niekonstytucyjne (Brzozowski, 2013: 79). Wytyczne można uznać też za zbędne, gdy do regulacji rozporządzeniem przekazywana jest materia nieingerująca w sytuację prawną jednostki. Wymóg ich zamieszczenia niepotrzebnie komplikuje działania ustawodawcy i mógłby zostać skutecznie zastąpiony przez ścisłe określenie spraw przekazanych do uregulowania (co jednocześnie też ograniczało by prawotwórcze ambicje egzekutywy) (Brzozowski, 2013: 79–81). W przypadkach, gdy dochodzi do ingerencji w sytuację prawną jednostki, większe znaczenie mają reguły dotyczące rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie oraz stopień szczegółowości przedmiotowej upoważnienia (Brzozowski, 2014: 45–46). Dyskusyjne jest stanowienie wytycznych wskazujących cel rozporządzenia; akt wykonawczy ze swej natury musi być zbieżny z celem ustawy stanowiącej dla niego podstawę. Krytyce poddano stosowanie wytycznych określających okoliczności, które należy uwzględnić wydając rozporządzenie. Potocznie postrzegane jako narzędzie do tworzenia upoważnień fakultatywnych, w rzeczywistości mogą służyć objaśnianiu stanowiska ustawodawcy w przedmiocie podziału materii między ustawę i rozporządzenie lub wskazywać na oczywistości (Brzozowski, 2014: 46–47).

Konsekwencją tolerowania wymienionych wyżej niedoskonałości praktyki legislacyjnej jest zamieszczanie wytycznych, które nie wnoszą żadnej wartości merytorycznej, a jedynie stanowią zachowanie nakazu konstytucyjnego. Zachowanie kanonicznej formy upoważnienia, jeżeli będzie stosowana bezrefleksyjnie, może doprowadzić do nasilenia tego zjawiska. Stwarza bowiem pokusę pewnego automatyzmu w sprawdzaniu kompletności przepisu upoważniającego: to co znajduje się w miejscu, gdzie wytyczne powinny się znajdować lub zawiera zwroty charakterystyczne dla wytycznych, będzie za wytyczne uznawane, bez głębszej analizy znaczenia tekstu. (Brzozowski, 2014: 48–49). W. Brzozowski stawia też daleko idącą tezę, zgodnie z którą z jednego składnika upoważnienia można wywodzić zarówno elementy przedmiotowe jak i treściowe, zwłaszcza że (zdaniem autora) rozróżnienie między tymi dwoma elementami niekiedy bywa wysoce arbitralne (Brzozowski, 2014: 50–51). Wszystko to skłania

do zastanowienia, czy uzasadnione było nadanie wytycznym statusu obligatoryjnego elementu upoważnienia (Bałaban, 2002: 14; Brzozowski, 2013: 81; Giderewicz, 2013: 65).

Przedstawionym powyżej poglądom trudno odmówić słuszności. Zatem kod źródłowy odwzorowujący upoważnienie powinien domyślnie posiadać fragment poświęcony wytycznym. Jednocześnie jednak należy zadbać o możliwie łatwe usunięcie wymogu obligatoryjności zamieszczania tego fragmentu, jeżeli w przyszłości uwzględnione zostaną powyższe postulaty nauki prawa.

### **3.8. Obligatoryjność i fakultatywność upoważnienia**

Art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji nakazuje określenie w upoważnieniu ustawowym jedynie podmiotu i przedmiotu upoważnienia oraz wytycznych co do treści aktu wykonawczego. Jak wskazano wyżej, obecność tych elementów jest niezbędna, by uznać upoważnienie za zgodne z Konstytucją. Natomiast zasady określania obligatoryjności albo fakultatywności upoważnienia uregulowano w § 68 z.t.p., co może wydawać się zaskakujące biorąc pod uwagę rangę z.t.p. jako aktu normatywnego oraz daleko idące konsekwencje tego rozróżnienia. To właśnie przy określaniu obligatoryjności bądź fakultatywności rozporządzenia ustawodawca w praktyce wyznacza zakres regulacji ustawowej, stosując zasadę kompleksowości ustawy. Ustawodawca decydując o charakterze projektowanego upoważnienia musi odpowiedzieć sobie na dwa pytania. Po pierwsze: czy w danej kwestii korzystne jest przekazanie pewnej materii do regulacji aktem wykonawczym? Mierząc się z tym dylematem, ustawodawca powinien mieć na względzie cel, który zamierza osiągnąć i w razie potrzeby podjąć trudną decyzję o pozostawieniu pewnego zakresu spraw do regulacji egzekutywie. Sprawne osiągnięcie celu ustawy powinno być decydującym wyznacznikiem przy podejmowaniu decyzji. Po drugie: jak istotne są kwestie, które mają być przekazane? Część z aktów wykonawczych będzie miała charakter podstawowy, czyli będą niezbędne do prawidłowego działania projektowanej ustawy i osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę. Upoważnienia będące podstawą ich wydania powinny mieć charakter obligatoryjny (Wronkowska i Zieliński, 2012: 54). Z czysto pragmatycznego punktu widzenia można wyróżnić jeszcze jedną kwestię, nad którą powinien pochylić się ustawodawca: jak złożona jest materia, którą przekazuje się do regulacji aktem wykonawczym? Jeżeli bowiem upoważnieniu nadany zostanie charakter obligatoryjny, a zakres materii będzie obszerny lub skomplikowany, istnieje niebezpieczeństwo, że akt wykonawczy nie zostanie wydany we wskazanym terminie. Wnioski w tym zakresie będą wpływały raczej na zakres przedmiotowy upoważnienia niż na

jego charakter. Może się okazać, że dla zachowania zasady określoności prawa bezpieczniejsz będzie sformułować kilka upoważnień o mniejszych zakresach, z których część może mieć charakter fakultatywny. Wadą tego rozwiązania jest jednak zwiększanie liczby aktów normatywnych w systemie prawa i tym samym wzrost jego skomplikowania. Jak pokazują przeprowadzone badania rozwiązaniem nie będzie wydłużenie *vacatio legis* projektowanej ustawy.

Obligatoryjny charakter upoważnienia wskazuje na istnienie niekwestionowanego obowiązku do wydania rozporządzenia przez upoważniony organ oraz wagę materii przekazanej do uregulowania. Brak tej regulacji będzie oznaczał powstanie luki w prawie, gdyż prawidłowe stosowanie norm ustawowych bez wydanego rozporządzenia będzie niemożliwe (Wierczyński, 2016: 454; Wronkowska i Zieliński, 2012: 161–162). W nauce prawa przyjmuje się też, że obligatoryjność upoważnienia jest regułą (Wiącek, 2016b: 51). Obligatoryjność ma również znaczenie dla wejścia w życie przyszłego rozporządzenia. Zgodnie z § 127 z.t.p. rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. A zatem wspomniany wyżej obowiązek nałożony przez ustawodawcę ma określony termin, w którym powinien być wykonany (Wierczyński, 2016b: 453), choć praktyka w tym zakresie (opisana w rozdziale 2.) jest daleka od ideału.

Przepis upoważniający, także obligatoryjny, korzysta z domniemania konstytucyjności. Nałożony obowiązek musi zostać wykonany przez upoważniony organ, a jeżeli powziął on wątpliwości w tym względzie, powinien wszcząć procedurę kontroli zgodności upoważnienia z Konstytucją RP. Sam bowiem nie ma kompetencji do oceny jego konstytucyjności (Wiącek, 2016b: 52). Z punktu widzenia tej pracy i tematu zaniechania prawodawczego istotne jest wyważone stanowisko, które przedstawił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09<sup>175</sup>, zgodnie z którym powstrzymanie się organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, gdy ma wątpliwości co do konstytucyjności przepisu upoważniającego, nie powinno być traktowane jako zaniechanie legislacyjne.

W przypadku upoważnienia o charakterze fakultatywnym to po stronie organu upoważnionego leży decyzja, czy i kiedy należy wydać akt wykonawczy. Zamiast obowiązku ustawodawca kształtuje więc uprawnienie. Przepisy rozporządzenia, jeżeli zostanie wydane, będą uzupełniały regulacje ustawowe, jednak i przy ich braku ustawa może być stosowana bez przeszkód (Wierczyński, 2016b: 454–455). Błędem jest postrzeganie upoważnienia fakultatywnego jako

---

<sup>175</sup> OTK-A 2011, Nr 5, poz. 46.

zaledwie przeciwności upoważnienia obligatoryjnego. Upoważnienie to stanowi odrębne narzędzie ustawodawcy, które również ma zapewnić osiągnięcie zaplanowanego celu ustawy, choć w nieco innych okolicznościach. Uzasadnienie jego stosowania syntetycznie przedstawiła S. Wronkowska wskazując na dwie, modelowe, sytuacje: „Pierwsza z nich jest sytuacją bardzo wyjątkową. Zachodzi wtedy, gdy ustawodawca upoważnia jakiś podmiot, by aktem wykonawczym unormował ściśle wyznaczony zakres spraw inaczej niż unormowała go ustawa upoważniająca. (...) Pewna szczególna odmiana omawianego rozwiązania polega na tym, że ustawodawca upoważnia jakiś podmiot do ukształtowania określonej instytucji (lub unormowania określonych spraw) w drodze aktu wykonawczego i pozostawia mu swobodę decyzji, czy z tego upoważnienia skorzysta. Ażeby jednak uniknąć luki w prawie, przewiduje w ustawie typowy sposób ukształtowania tej instytucji. Druga sytuacja polega na tym, że ustawodawca przewiduje, iż może nastąpić zmiana okoliczności i celowe będzie szybkie wydanie przepisów dostosowujących postanowienia ustawy do nowych okoliczności, lub jeżeli ustawodawca uzależnia jakieś unormowania szczegółowe od wystąpienia określonej czynności.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 162–163). Upoważnienia fakultatywne powinny być zatem narzędziami zwiększającymi poziom elastyczności prawa w sytuacji dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Nie regulują one materii mniej ważnej, a raczej taką, która jest szczególnie labilna i wymaga większej swobody działania organu upoważnionego.

W § 68 ust. 3 z.t.p. zamieszczono również wzory przepisów stanowiących upoważnienie obligatoryjne albo fakultatywne, przy czym różnica pomiędzy nimi wynika jedynie użycia formy „określi” (dla upoważnienia obligatoryjnego) albo „może określić” (dla upoważnienia fakultatywnego). G. Wierczyński zwraca jednocześnie uwagę, że we wzorach tych nie zawarto określenia wytycznych, a więc trudno uznać je za kompletne (Wierczyński, 2016b: 455).

Upoważnienie zapisane w postaci kodu źródłowego musi zatem posiadać wskazanie obligatoryjnego bądź fakultatywnego charakteru. Wybór ten stanowi alternatywę rozłączną; niemożliwe jest jednoczesne wskazanie obu opcji. W przypadku upoważnienia obligatoryjnego wskazane byłoby również określenie terminu, w którym musi być wydany akt wykonawczy, przy czym termin ten będzie tożsamy z datą wejścia w życie przepisu upoważniającego. Stanowi to odstępstwo od dosłownego brzmienia zasad budowy upoważnienia określonych w Konstytucji i z.t.p., jednak podyktowane jest względami czysto pragmatycznymi. Nie powoduje również uszczerbku dla obligatoryjnych elementów upoważnienia, natomiast umożliwi monitorowanie terminów do wykonania upoważnień obligatoryjnych, jak również uzyskanie informacji o ewentualnych zaległościach pod tym względem.

### 3.9. Warunkowość upoważnienia

Uzależnienie wydania aktu wykonawczego od spełnienia określonego warunku, podobnie jak nadanie charakteru obligatoryjnego bądź fakultatywnego upoważnienia, nie zostało określone w art. 92 Konstytucji. Zasady konstruowania upoważnień warunkowych ustanawia § 69 z.t.p., przy czym sama regulacja jest dość lapidarna. Zawarto w niej jedynie przyzwolenie na stosowanie warunku oraz wzory zawierających go przepisów upoważniających.

Również nauka prawa nie poświęca zagadnieniu wiele uwagi. S. Wronkowska przez warunek rozumie zaistnienie zdarzenia przyszłego, wystąpienie pewnego stanu rzeczy, przy czym zaznacza, że przypadki, w których użycie upoważnienia warunkowego jest uzasadnione, są nieliczne. Samo upoważnienie, po ziszczeniu warunku, może uzyskać charakter obligatoryjny albo fakultatywny (Wronkowska i Zieliński, 2012: 165). Nie powinno się mylić również warunku z terminem wydania rozporządzenia. Moment wystąpienia zdarzenia, które spowoduje ziszczenie się warunku, jest nieznan w trakcie prac nad projektem ustawy. Jeżeli byłoby przeciwnie, wówczas będzie mowa o terminie wydania rozporządzenia, który rzutować będzie jednocześnie na datę wejścia w życie przepisu upoważniającego. Jeżeli ustawodawca przewiduje, że rozporządzenie będzie wydawane cyklicznie, wówczas dopuszczalne jest wskazanie terminu do wydania rozporządzenia, który odbiega od daty wejścia w życie przepisu upoważniającego (Wierczyński, 2016b: 458–459).

Pewne wątpliwości interpretacyjne budzi użycie słowa „warunek” w liczbie pojedynczej. Może to sugerować, że powstanie obowiązku albo uzyskanie możliwości wydania rozporządzenia może być uzależnione tylko od jednego zdarzenia. Interpretacja taka miałaby sens w tym zakresie, w jakim wymusza na prawodawcy wybór jednego, najważniejszego faktu, który będzie wpływał na powstanie obowiązku lub uprawnienia do wydania rozporządzenia. Działałoby to na korzyść przejrzystości prawa oraz w pewnym zakresie ułatwiała jego algorytmizację. Rzeczywistość jest jednak dużo bardziej złożona, z czego zdaje sobie sprawę również prawodawca. W praktyce za warunek przyjmuje się też zespół okoliczności, które muszą zaistnieć (alternatywnie bądź łącznie). Okoliczności te mogą być określone w samym upoważnieniu bądź w przepisach ogólnych ustawy, co skutkować powinno zamieszczeniem odesłania w treści upoważnienia. *A contrario*, brak jakiegokolwiek warunku w upoważnieniu oznacza obowiązek wydania rozporządzenia niezależnie od okoliczności (w przypadku upoważnień obligatoryjnych) (Wronkowska i Zieliński, 2012: 165), wliczając w to wątpliwości dotyczące konstytucyjności przepisu upoważniającego, co zostało omówione wyżej.

Upoważnienia warunkowe można uznać za jeden z jaskrawych przejawów zasady kompleksowości ustawy w praktyce. Stosując je, ustawodawca stara się przewidzieć możliwy rozwój wypadków i dopiero w razie spełnienia warunku doprowadzić do wydania aktu wykonawczego, o ile tylko materia ustawowa na to zezwala. Tym samym regulacja po stronie ustawy jest całościowa, a system prawa nie jest obciążony przepisami, które być może nigdy nie znalazłyby zastosowania. Wadą powyższego rozwiązania może być natomiast czas reakcji uprawnionego organu; nie ma bowiem pewności, jak szybko po ziszczeniu warunku wymagane akty wykonawcze zostaną wprowadzone do systemu prawa. Sytuacja ta jest analogiczna do występowaniu opóźnień w wejściu w życie aktów wykonawczych względem początku obowiązywania ustawy zawierającej upoważnienie.

Z punktu widzenia tworzenia kodu źródłowego instrukcje warunkowe oraz pętle stanowią powszechnie wykorzystywane rozwiązanie. Dlatego też odwzorowanie upoważnienia warunkowego, nawet bardzo złożonego, nie stanowi problemu z technicznego punktu widzenia. Kłopotliwe będzie natomiast formułowanie warunków w postaci nienadającej się do dalszego przetwarzania przez komputer: wyłącznie w postaci języka naturalnego (prawnego) lub w sposób nienadający się do skwantyfikowania ze względu na użycie pojęć niedookreślonych bądź uznaniowymi (np. „szczególne okoliczności”). Podobna trudność nastąpi, gdy okoliczności tworzące warunek zamieszczone zostaną nie w samym upoważnieniu, a w przepisach ogólnych ustawy, które nie będą miały postaci kodu źródłowego. Na obecnym etapie prac nad przedstawieniem aktu normatywnego w postaci kodu źródłowego takich sytuacji nie można wykluczyć; a ich zautomatyzowana obsługa nie będzie możliwa lub przynajmniej mocno utrudniona.

### **3.10. Cykliczność realizacji upoważnienia**

Ustawodawca niekiedy wprowadza w przepisie upoważniającym termin, w którym rozporządzenie musi bądź może być wydane każdego roku. W założeniu termin ten ma nie tyle dyscyplinować organ, ile gwarantować pewną niezmienną stanem prawnym po jego upływie. W praktyce zamieszczenie terminu w przepisie upoważniającym jest różnie interpretowane przez organ upoważniony. Badania w tym zakresie prowadził K. Madej, który wskazał na wątpliwości dotyczące interpretacji terminu wskazanego przez ustawodawcę. Praktyka pokazuje, że niekiedy bywa rozumiany jako ostatnia możliwa data ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw, a kiedy indziej jako ostatnia możliwa data jego wejścia w życie. Na podstawie argumentów przedstawionych przez K. Madeja za słuszną należy uznać drugą z

przedstawionych interpretacji. Kolejny problem dotyczy ustalenia konsekwencji niedotrzymania przez organ upoważniony terminu wydania rozporządzenia. K. Madej argumentuje, że akt wykonawczy wydany po terminie powinien być uznany za ważny, a adresaci norm nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji wynikających z nieprawidłowego działania organu. W przypadku upoważnień obligatoryjnych powinni też mieć możliwość dochodzenia rekompensaty poniesionej szkody na zasadach omówionych wcześniej. Jako remedium na zidentyfikowane problemy interpretacyjne K. Madej postuluje wprowadzenie do z.t.p. wzorca przepisu upoważniającego, który zawiera termin realizacji upoważnienia (Madej, 2023).

Na podstawie powyższych uwag należy zagwarantować, że kod źródłowy odwzorowujący normę upoważniającą będzie zawierał informację o tym, że upoważnienie jest cykliczne i terminowe oraz wskazanie jaki konkretnie termin przewidział ustawodawca. Pożądane jest również, by ów termin sformułowany był w takim formacie danych, który umożliwia wykorzystanie tej informacji w dalszych operacjach przeprowadzanych w systemach informatycznych.

### **3.11. Reguła walidacyjna**

Opisana w punkcie 3.1 więź między ustawą a rozporządzeniem jest podstawą funkcjonowania reguły walidacyjnej, którą próbowano wysłowić w § 32 z.t.p. W doktrynie reguła ta jest przedstawiona jako narzędzie do zagwarantowania związku między ustawą a rozporządzeniem, tak na płaszczyźnie formalnej (więź kompetencyjna) jak i materialnej, faktycznej. W efekcie reguła stwarza podstawę do eliminowania tych aktów wykonawczych, których przestały być spójne z treścią upoważnienia, a więc ich związek z ustawą pozostał jedynie formalny (Wronkowska i Zieliński, 2012: 92; Zajęcki, 2003: 193). Znaczenie wspomnianej więzi jest na tyle doniosłe, że każde jej naruszenie może skutkować utratą mocy aktu wykonawczego. Przyczyna utraty może leżeć tak po stronie organu uprawnionego do wydania aktu wykonawczego, który naruszył przepis upoważniający bądź może zaistnieć na skutek nowelizacji albo uchylecia tego przepisu. Reguła walidacyjna znajdzie zastosowanie w tym drugim przypadku, a jej skutki następują automatycznie (Wierczyński, 2016b: 254). Powyższy pogląd jest zbieżny ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zamieszczonym w wyroku z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11<sup>176</sup>, aczkolwiek Trybunał w swym orzecznictwie nie

---

<sup>176</sup> OTK-A 2012, nr 4, poz. 37.

wskazywał na automatyczne zaistnienie skutku wobec aktu wykonawczego. Natomiast przeciwko takiemu pogładowi wypowiadała się w późniejszym czasie Rada Legislacyjna, która wskazała, że niejednoznaczność reguły walidacyjnej utrudnia obywatelom ocenę, czy akt wykonawczy obowiązuje (Rada Legislacyjna, 2016: 127). Przyjęcie, że omawiana reguła znajduje zastosowanie automatycznie, prowadzi również do wniosku, że nie ma konieczności (a wręcz można uznać za niedopuszczalne) zamieszczania przepisów uchylających w aktach wykonawczych, które będą obowiązywały w miejsce poprzedników wydanych na podstawie uchylonych lub zmienionych norm upoważniających (Wierczyński, 2016b: 263–264).

Pomimo tego, że § 32 z.t.p. można uznać za niemalże algorytmiczny, jego prawidłowe zastosowanie wymaga dokładnej analizy stanu faktycznego. Najmniej wątpliwości dotyczy sytuacji, gdy traci moc przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego. Więż aktu z ustawą ulega wówczas przerwaniu, a on sam traci rację bytu w systemie prawa. Jeżeli jednak dotychczasowy przepis upoważniający utraci moc, ale norma upoważniająca zostanie wyrażona w innych przepisach, dojdzie wówczas do tzw. przeniesienia normy. Więż pomiędzy ustawą a rozporządzeniem nadal będzie istniała i to nawet pomimo tego, że z formalnego punktu widzenia akt wykonawczy utracił moc obowiązującą. W obu powyższych sytuacjach (uchylenia przepisów oraz przeniesienia normy) ustawodawca może czasowo utrzymać moc obowiązującą aktów wykonawczych zgodnie z § 33 z.t.p. kierując się np. koniecznością ochrony innych, bardziej doniosłych wartości. W przypadku czasowego utrzymania w mocy dotychczasowe akty wykonawcze nie mogą być niezgodne z nową albo znowelizowaną ustawą. Jeżeli ustawodawca nie zdecyduje się na taki zabieg, wówczas akty wykonawcze utracą moc obowiązującą. Nastąpi to bez względu, czy więż z ustawą została rzeczywiście przerwana, czy też jej podstawą stały się inne niż dotychczas przepisy (Wierczyński, 2016b: 255–256).

Trudniejsza w interpretacji jest sytuacja, gdy norma upoważniająca ulega zmianie. Aby uznać, że wydany na jej podstawie akt wykonawczy utracił moc upoważniająca, zmiana musi dotknąć istotnych elementów upoważnienia. Zalicza się do nich rodzaj aktu wykonawczego, organ upoważniony do wydania tego aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania tym aktem (Wierczyński, 2011: 52–53). Jednocześnie zmiana ta musi rzeczywiście dotyczyć normy upoważniającej, a więc modyfikować więż między ustawą a rozporządzeniem na poziomie materialnym. Nie spełni tego warunku np. zmiana nazwy organu upoważnionego (Wierczyński, 2016: 257; Wronkowska i Zieliński, 2012: 91; Zajęcki, 2003: 194).

W przypadku zmiany normy upoważniającej w zakresie rodzaju aktu wykonawczego dotychczasowy akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie zmiany. Akt

przestaje wtedy być zgodny z przepisem upoważniającym. Jeżeli dochodzi przy tym do zmiany kategorii aktu wykonawczego (np. z aktu prawa miejscowego na rozporządzenie albo odwrotnie), niezgodność będzie wynikała nie tylko przepisu upoważniającego, ale i art. 92 Konstytucji. Niemożliwe jest również tymczasowe utrzymanie w mocy dotychczasowego aktu wykonawczego zgodnie z § 33 z.t.p. (Wierczyński, 2011: 54, 2016b: 257–258). Zmiana normy upoważniającej w zakresie rodzaju aktu wykonawczego na ogół nie nastrocza problemów przy stosowaniu reguły walidacyjnej.

Sytuacją, w której akty wykonawcze nie stracą mocy obowiązującej na skutek zmiany normy upoważniającej, jest zmiana organu upoważnionego do wydania aktu. Do powyższego wniosku prowadzi literalne rozumienie § 32 ust. 3 z.t.p., a podziela go część doktryny. Zdaniem S. Wronkowskiej „Przyjmuje się tak, ponieważ w tego rodzaju przypadkach przepis zmieniający upoważnienie rozstrzyga zarazem problem sukcesji kompetencji, mianowicie wskazuje, jaki podmiot przejmuje kompetencje podmiotu, który upoważniono w zmienianym przepisie upoważniającym. (...) Jest oczywiste, że podmiot przejmujący kompetencje, o których mowa, może być wybierany przez ustawodawcę jedynie spośród podmiotów, które konstytucja wskazuje jako podmioty mające prawo do wydawania aktów wykonawczych.” (Wronkowska i Zieliński, 2012: 92). Przedstawione stanowisko uwzględnia przede wszystkim oszczędność działań legislacyjnych, a dodatkowo przeciwdziała powstawaniu luk w prawie i niepotrzebnych opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych. Z jego krytyką wystąpił G. Wierczyński. Zdaniem autora regulacja wyrażona w § 32 ust. 3 z.t.p. powinna być zamieszczona w przepisie rangi ustawowej (podobnie jak pozostała część § 32 z.t.p.), a ponadto zawarcie jej w rozporządzeniu stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. W rezultacie akt wykonawczy przestaje obowiązywać z dniem wejścia w życie nowelizacji, która wprowadziła zmianę normy upoważniającej w zakresie organu upoważnionego. Aby temu zapobiec, ustawodawca winien zamieścić wyraźny przepis utrzymujący w mocy dotychczasowe akty wykonawcze (wszystkie bądź wskazane) zgodnie z regułami określonymi w § 33 z.t.p. (Wierczyński, 2011: 56, 2016b: 259–260). W rezultacie w doktrynie funkcjonują dwa przeciwstawne poglądy, a wybór między rozumieniem § 32 ust. 3 z.t.p. w sposób literalny (za S. Wronkowską) albo systemowy (za G. Wierczyńskim) będzie miał decydujące znaczenie w ustaleniu, czy i kiedy akt wykonawczy utracił moc obowiązującą.

Największe problemy interpretacyjne rodzi sytuacja, w której zmianie ulega zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne co do jego treści. Prawodawca zaprezentował bowiem dość radykalne podejście i przyjął, iż każda zmiana tego

typu powodować będzie utratę mocy obowiązującej. Następuje to z momentem wejścia w życie ustawy, która ową zmianę powoduje (Wronkowska i Zieliński, 2012: 92). W doktrynie spotkać można również odmienne stanowisko. G. Wierczyński wskazuje, iż powodem wprowadzenia takiego rozwiązania jest chęć uniknięcia „(...) problemów, jakie napotyka dokonywanie przez adresatów i organy stosujące prawo oceny zgodności dotychczasowego aktu wykonawczego z nową treścią przepisu upoważniającego.” (Wierczyński, 2016b: 262). Autor równocześnie poddaje ostrej krytyce obowiązujący kształt reguły walidacyjnej: „Błędem jest bowiem przyjęcie, że każda zmiana zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytycznych dotyczących treści tego aktu prowadzi do jego niezgodności ze zmienionym przepisem upoważniającym. W omawianej sytuacji z dniem wejścia w życie zmiany przepisu upoważniającego dotychczasowy akt wykonawczy traci moc obowiązującą tylko w takim zakresie, w jakim stał się niezgodny ze znowelizowanym przepisem upoważniającym. W pozostałym zakresie nowelizacja nie wpływa na jego obowiązywanie.” (Wierczyński, 2011: 56). Przyjmując powyższą interpretację niedopuszczalne staje się również stosowanie czasowego utrzymania w mocy takich aktów wykonawczych na podstawie § 33 z.t.p, gdyż ich utrata mocy obowiązującej ma swoje źródło w zasadach zawartych w Konstytucji, a ustawodawca nie może przeciw tym zasadom wystąpić (Wierczyński, 2016b: 262).

W nauce prawa szeroko reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym zastosowanie reguły walidacyjnej ma miejsce wobec normy upoważniającej, a nie przepisu upoważniającego, jak wskazuje to § 32 ust. 2 z.t.p. Przepis upoważniający stanowi jedynie zrąb normy, której pozostałe elementy (dotyczące przedmiotu czy wytycznych co do treści) są rozproszone pomiędzy innymi przepisami ustawy. Tak więc norma upoważniająca może ulec zmianie nawet wtedy, gdy sam przepis upoważniający nie zostanie znowelizowany. (Wronkowska i Zieliński, 2012: 91; Zajęcki, 2003: 192–193). W rezultacie konieczne jest przeprowadzenie (na ogół) złożonego procesu porównania merytorycznej treści dotychczasowego aktu wykonawczego ze znowelizowaną treścią przepisu upoważniającego. Następnie należy dokonać uważnej oceny konsekwencji, które nowelizacja spowodowała, a więc uznać, czy akt wykonawczy utracił moc obowiązującą w całości czy w części (Wierczyński, 2016b: 262; Zajęcki, 2003: 196). Szczególnym przypadkiem jest zmiana wytycznych, które wskazują na obligatoryjną zawartość treści aktu wykonawczego. Jeżeli występuje w tym zakresie rozbieżność między znowelizowanymi wytycznymi a dotychczasową treścią aktu, nie powinien pozostawać on w obrocie prawnym (Wierczyński, 2016b: 263).

Zaprezentowany pogląd trudno poddać jednoznacznej ocenie. Z punktu widzenia zachowania zasady legalizmu nie budzi on wątpliwości; organy państwa muszą działać na podstawie i w granicach prawa, a ustalenie, które elementy normy upoważniającej uległy zmianie służy właśnie wyznaczeniu owych granic. Należy jednak zauważyć, że elementy normy upoważniającej mogą być rozproszone nie tylko w ustawie zawierającej przepis upoważniający, ale i całym systemie prawa; nie jest sytuacja rzadko spotykana. Dodatkowo norma upoważniająca nie jest rekonstruowana na potrzeby jednego, konkretnego stanu faktycznego; jej kształt musi być sprecyzowany stale i na bieżąco porównywany ze zmianami zachodzącymi w systemie prawa. Przy częstych (i niejednokrotnie chaotycznych) nowelizacjach ustaw istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo przeoczenia zmiany któregoś z istotnych elementów normy, także w zakresie spraw przekazanych do regulacji czy wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Nie istnieją również narzędzia, które umożliwiłyby prowadzenie monitoringu systemu prawa w tym zakresie np. katalog zrekonstruowanych norm upoważniających wraz ze wskazaniem ich elementów zamieszczonych w ustawach innych niż zawierająca przepis upoważniający (nie można za taką bazę uznać PPIoP). W rezultacie można uznać, że naruszeniu ulegają zasady dostatecznej określoności oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawo to staje się bowiem niezwykle trudne w zrozumieniu, a tym bardziej w stosowaniu. Biorąc powyższe pod uwagę w pełni uzasadniona jest krytyka wystosowana przez W. Brzozowskiego: „W praktyce (...) zmiana (nowelizacja lub uchylene) takich wytycznych może przejść niezauważona z punktu widzenia obowiązywania rozporządzenia, gdyż łatwo sobie wyobrazić, iż precyzyjna identyfikacja treści normatywnych realizujących funkcję wytycznych nastąpi dopiero *ex post* – w razie zakwestionowania prawidłowości upoważnienia ustawowego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym. Oznacza to w gruncie rzeczy, że wbrew deklaracjom o doniosłej roli wytycznych już teraz istnieje ciche przyzwolenie na lekceważenie tej roli w procesie stanowienia prawa i na to, by poszukiwanie przepisu, któremu można przypisać taką rolę, odbyło się dopiero w razie konieczności odparcia zarzutu niekonstytucyjności upoważnienia.” (Brzozowski, 2014: 48–49). Słowa krytyki padły również ze strony Rady Legislacyjnej, która zwróciła uwagę na trudność stosowania reguły walidacyjnej zarówno przez profesjonalnych prawników jak i zwykłych obywateli. W opinii Rady na krytykę zasługuje również pogląd, iż reguła walidacyjna znajduje zastosowanie automatycznie z chwilą spełnienia się przesłanek, w szczególności w zakresie utraty mocy obowiązującej aktu wykonawczego. Akt, który nie jest zgodny z normą upoważniającą od momentu wydania bądź staje się niezgodny na skutek zmiany owej normy, obowiązuje aż do momentu, gdy zostanie obalone domniemanie jego legalności i

konstytucyjności. Rada zaproponowała również, by w ustawie nowelizującej jednoznacznie określać los dotychczasowych aktów wykonawczych, zamiast stosować omawianą regułę walidacyjną (Rada Legislacyjna, 2016: 125–127).

Należy zauważyć, że opisane wyżej kontrowersje mają swoje źródło w stosowaniu szerokiego pojęcia „normy upoważniającej” zamiast literalnego przyjęcia pojęcia „przepisu upoważniającego” tak, jak zostało to zapisane w § 32 ust. 2 z.t.p. Wówczas przedmiotem zainteresowania jest jedynie konkretna jednostka redakcyjna (albo jednostki w przypadku rozczłonkowania upoważnienia), która stanowi zrąb normy upoważniającej. Interpretacja taka bazuje na przekonaniu, że racjonalny prawodawca w przepisie upoważniającym zawarł wszystkie kwestie istotne dla wydania aktu wykonawczego. Ewentualne odesłania do innych ustaw zamieszczone w treści przepisu mogą być pominięte przy stosowaniu reguły walidacyjnej jako, *a contrario*, nieistotne. Interpretacja taka stawia na pierwszym miejscu zachowanie zasady określoności prawa, a jej przyjęcie wyeliminowałoby znaczną część kontrowersji związanych ze stosowaniem reguły walidacyjnej. W obecnym stanie prawnym nie wydaje się to możliwe; wymagałoby bowiem podniesienia zasad konstrukcji upoważnień ustawowych do rangi regulacji ustawowej oraz wypracowania wzorów przepisów upoważniających, których stosowanie obowiązywałoby prawodawcę. Jednak nawet wówczas zamknięcie całej normy upoważniającej w jednym przepisie będzie zadaniem niezwykle trudnym i wymagającym od prawodawcy znacznej zręczności w konstruowaniu upoważnienia.

W przypadku rozszerzenia upoważnienia ustawowego – przekazania nowych spraw do regulacji lub ustanowienia nowych wytycznych – nie występuje niezgodność treści, tylko jej niekompletność, co również uzasadnia zastosowanie reguły walidacyjnej (Wierczyński, 2011: 56; Zajęcki, 2003: 195). Także w tym przypadku Rada Legislacyjna wystąpiła z krytyką istniejącej praktyki i opowiedziała się za pozostawieniem w mocy istniejących rozporządzeń, w sytuacji gdy nie wypełniają w całości istniejącego upoważnienia. Jeżeli natomiast część przepisów stanie się niezgodna z rozszerzonym upoważnieniem, to jedynie one powinny być uznane za nieobowiązujące, podczas gdy pozostała część aktu pozostałaby w mocy (Rada Legislacyjna, 2016: 126). Ze stanowiskiem Rady trudno się zgodzić; gdyż wyraża ono aprobatę dla zjawiska, które można określić mianem wtórnego pominięcia prawodawczego. Skoro więc wytyczne wskazują na obligatoryjną treść rozporządzenia, a w przypadku pominięcia prawodawczego (pierwotnego) w zakresie obligatoryjnej treści może ingerować Trybunał Konstytucyjny (Wierczyński, 2016b: 666), to nie ma przeszkód, by zastosowanie w tej sytuacji znalazła również reguła walidacyjna.

Istotą reguły walidacyjnej jest ocena obowiązywania aktów wykonawczych, dlatego też zasada nie ma wpływu na zachowanie zasady kompleksowości ustawy. Patrząc z szerszej perspektywy – zasady kompleksowości regulacji – wpływ reguły walidacyjnej będzie miał charakter negatywny i związany będzie z eliminacją z systemu prawnego aktów wykonawczych niezgodnych z normą upoważniającą. Pewną wątpliwość budzi przyjęcie poglądu o częściowej utracie mocy aktów wykonawczych na skutek zastosowania reguły walidacyjnej. Należy zauważyć, że takie akty nie będą już stanowiły regulacji kompleksowych w zakresie swej materii; w przypadku rozporządzeń będą więc niezgodne z § 119 z.t.p. który wyraża zasadę kompleksowości rozporządzenia. Co ważniejsze, będą jedynie częściowo wypełniały upoważnienie ustawowe, co może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa (Wierczyński, 2016b: 666).

Reguła walidacyjna nie będzie wpływała również na kształt upoważnienia w postaci kodu źródłowego; to raczej kod powinien być tak skonstruowany, by ułatwić jej stosowanie. Logika reguły powinna stanowić podstawę do uzupełnienia wspomnianych już testów regresji czyli testów mających na celu wykrycie, czy „(...) wprowadzona zmiana (w tym także poprawka, która była już przedmiotem testowania potwierdzającego) nie spowodowała negatywnych konsekwencji” (International Software Testing Qualifications Board, 2023: 35). Przy założeniu, że wszystkie istotne elementy normy upoważniającej (podmiot upoważniony, rodzaj aktu, zakres spraw przekazanych do regulacji oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego) posiadałyby swoje odwzorowanie w kodzie źródłowym, możliwe byłoby precyzyjne określenie skutków, które niesie zmiana bądź uchylenie przepisu upoważniającego. Cały proces mógłby odbywać się również często i dość sprawnie ze względu na wykorzystanie istniejących rozwiązań informatycznych do automatyzacji testów oprogramowania, w tym testów regresji.

### **3.12. Podsumowanie**

Przez upoważnienie ustawowe należy rozumieć normę upoważniającą posiadającą aspekt formalny (przepis upoważniający pełniący rolę komunikatu oraz łącznika między ustawą a aktem wykonawczym) oraz materialny (realna więź pomiędzy aktami normatywnymi złożona z powiązań kompetencyjnych i funkcjonalnych). Informacje komunikowane za pomocą przepisu upoważniającego powinny spełniać odpowiednie kryteria jakościowe, aby odpowiednio pokierować upoważnionym organem i wspomóc go wydaniu aktu wykonawczego, w tym wypadku rozporządzenia. W efekcie ustawa kompleksowo regulująca

pewien wycinek rzeczywistości oraz połączone z nią przepisem upoważniającym rozporządzenie (wydane przy zachowaniu zasady kompleksowości rozporządzenia) wypełniają zasadę kompleksowości regulacji. W ten sposób kompleksowe teksty ustawy i rozporządzenia (rozporządzeń) spajanych normą upoważniającą tworzą funkcjonalną i systemową całość, a przepisy rozporządzenia zapewniają warunki do stosowania regulacji ustawowych.

Doniosłość normy upoważniającej uzasadnia potrzebę odwzorowania jej w postaci kodu źródłowego, poczynając od przepisu upoważniającego, który zrab owej normy stanowi. W kodzie powinny być obecne wszystkie elementy wskazane w art. 92 Konstytucji: wskazanie zakresu spraw przekazanych do uregulowania, organu upoważnionego oraz wytycznych co do treści rozporządzenia. Domyślną formą przepisu upoważniającego powinna być forma wskazana w § 67 ust. 2 z.t.p. W celu zachowania przejrzystości systemu prawa jedna norma upoważniająca powinna regulować wydanie jednego rozporządzenia.

Przepis upoważniający w postaci kodu źródłowego powinien być jednobrzmiący z jego wersją sformułowaną w języku naturalnym (prawnym). W jednym i drugim przypadku wymagane jest precyzyjne określenie spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa), aby zapobiegać tworzeniu upoważnień blankietowych. Podobnie jednoznacznie należałoby wskazywać organy upoważnione do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), jak również organy współuczestniczące w procesie prawodawczym. W tym drugim przypadku wymagane byłoby również wyraźne określenie formy współuczestnictwa. Natomiast wytyczne treściowe zapisane w postaci kodu, oprócz odpowiedniego stopnia precyzji (szczegółowość treściowa), powinny umożliwiać łatwe odwoływanie się do nich przez inne przepisy funkcjonujące w postaci kodu źródłowego, w szczególności przez rozporządzenie wydane na podstawie danego upoważnienia.

W kodzie źródłowym przepisu upoważniającego powinna istnieć również możliwość wskazania obligatoryjności upoważnienia oraz ewentualnych warunków, których spełnienie będzie skutkowało powstaniem obowiązku albo uprawnienia do wydania rozporządzenia przez upoważniony organ. Dotyczy to również cechy cykliczności realizacji upoważniania.

Na obecnym etapie prac nad odwzorowaniem normy upoważniającej w postaci kodu źródłowego część elementów przepisu upoważniającego będzie miała postać tekstową. Wynika to z faktu, że pozostałe przepisy merytoryczne nie funkcjonują jeszcze w postaci kodu, w związku z czym nie można zastosować do nich odwołań nadających się do interpretacji przez

komputer. Dotyczy to w szczególności zakresu przedmiotowego, wytycznych, warunków oraz ewentualnych odesłań zamieszczanych w treści przepisu upoważniającego.

Określona w § 32 z.t.p. reguła walidacyjna nie będzie miała bezpośredniego przełożenia na kształt przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego. Pozwoli jednak na sformułowanie procedur (tzw. testów regresji), które umożliwią precyzyjne określenie skutków zmiany bądź uchylecia przepisu upoważniającego stanowiącego zrab normy upoważniającej, a w dalszej perspektywie również innych elementów tej normy zawartych w innych częściach ustawy. W szczególności będzie to miało znaczenie dla oceny obowiązywania rozporządzeń funkcjonujących w systemie prawa.

#### **4. Automatyczne wykrywanie i klasyfikowanie przepisów upoważniających oraz ich reprezentacja za pomocą kodu źródłowego – praktyka i teoria**

W pierwszym rozdziale pracy omówiono konstytucyjne podstawy zamieszczania przepisów upoważniających, przede wszystkim z perspektywy zasady kompleksowości ustawy. Przedstawiono również podstawę do traktowania opóźnień w wykonaniu obligatoryjnego upoważnienia jako zaniechań prawodawczych. W rozdziale drugim zaprezentowano wyniki badań empirycznych nad opóźnieniem legislacyjnym, tym samym określając skalę i dynamikę zjawiska. Rozwiązaniem zidentyfikowanego problemu może być wdrożenie odpowiedniego rozwiązania informatycznego, który umożliwi automatyczną identyfikację, klasyfikację i sprawdzenie, czy dane upoważnienie ustawowe zostało poprawnie wypełnione. Aby zmaksymalizować dokładność jego działania, przepis upoważniający powinien mieć ustalony kształt oraz być zapisany w języku naturalnym (prawnym) oraz kodzie źródłowym, a obie formy powinny być równoznaczne. W rozdziale trzecim dokonano przeglądu dorobku judykatury i doktryny dotyczącego konstrukcji i funkcjonowania przepisu upoważniającego i na tej podstawie sformułowano warunki brzegowe (tzw. wymagania), które powinno spełniać odwzorowanie owego przepisu za pomocą kodu źródłowego.

W niniejszym rozdziale przedstawiony zostanie efekt prac nad wspomnianym wyżej rozwiązaniem informatycznym oraz przepisem upoważniającym w formie kodu źródłowego<sup>177</sup>. Wypracowane rozwiązanie nie jest ostateczne, choć spełnia sformułowane wymagania i jest gotowe do użycia. Stanowi dowód (ang. *proof-of-concept*) na możliwość realizacji przedstawionych wymagań w podejściu *Law-as-Code* (Kennedy, 2024), a jednocześnie punkt wyjścia do rozważań nad normą upoważniającą jako efektem decyzji prawodawczej. Przepisy w formie tekstu źródłowego stanowią komunikat o owej decyzji, są jej nośnikami. Aby takim samym nośnikiem stał się kod źródłowy, nie tylko konieczne jest stworzenie działającego prototypu, ale i zbudowanie podstawy teoretycznoprawnej. Temu służy ostatnia część czwartego rozdziału, w której rozważa się położenie przepisu upoważniającego (a po części także innych metaprzepisów) w spektrum pomiędzy dwoma skrajnościami: silnym legalizmem oraz legislacją. Dopełnienie tych rozważań stanowi analiza przepisu upoważniającego w świetle zestawu afordancji, które sformułowano w obrębie digisprudencji.

---

<sup>177</sup> W dalszej części pracy pod pojęciem kodu źródłowego należy rozumieć także zapis w formacie JSON, chyba że wskazane będzie inaczej. Autor ma świadomość, że format JSON jest tylko sposobem zapisu danych, ale zabieg ten ma na celu zachowanie zwięzłości tekstu.

#### 4.1. Proces automatycznego rozpoznawania i klasyfikacji przepisów upoważniających

Do stworzenia rozwiązania informatycznego (dalej nazywanego po prostu programem) wykorzystano język Python w wersji 3.12 dla systemu operacyjnego Windows wraz z modułami `re`, `csv` oraz `json` (The Python Software Foundation, 2024) oraz dodatkowymi bibliotekami `PyMuPDF` (Artifex Software, 2024) oraz `requests` (Reitz, 2024).

Na początku procesu program prosi użytkownika o podanie roku oraz pozycji w Dzienniku Ustaw, a więc wskazanie aktu, który ma być analizowany; przykładowo wpisanie dla roku wartości: „2024”, a dla pozycji: „1047” będzie wskazywało na obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2023 r., poz. 1047). Następnie program łączy się z interfejs programistycznym aplikacji (API) udostępnionym przez Kancelarię Sejmu RP pod adresem <https://api.sejm.gov.pl/eli/> i pobiera stamtąd tekst aktu w pliku pdf oraz jego metadane. Projektując program zdecydowano, że będzie on procesował pliki pdf, gdyż w chwili obecnej akty prawne (nie tylko normatywne) są ogłaszane we właściwych dziennikach urzędowych właśnie z wykorzystaniem tego formatu i objęte są domniemaniem autentyczności. Należy jednak podkreślić, że rozwiązanie takie rodzi sporo trudności technicznych i zwiększa ryzyko wystąpienia błędu (np. pominięcia fragmentu tekstu). W ocenie autora jest to jednak jedyne właściwe podejście do momentu, gdy akty prawne zaczną być publikowane w formacie .xml, który stanowi dużo wygodniejszy w pracy format pliku.

W kolejnych etapach plik .pdf jest przetwarzany z wykorzystywaniem tzw. wyrażeń regularnych (ang. *regular expressions*, *regex*) czyli specjalnych zestawów znaków, które kodują wyszukiwany wzór. Wzór ten porównywany jest z ciągiem znaków tworzących np. słowo w tekście zapisanym w pliku. Jeżeli możliwe jest dopasowanie wzoru i słowa, program podejmuje kolejne przewidziane działania (The Python Software Foundation, 2025b)<sup>178</sup>. Posługując się rozbudowanym zestawem wyrażeń regularnych<sup>179</sup>, program tworzy w pamięci

---

<sup>178</sup> Dla przykładu wyrażenie `anty\w+` będzie odpowiadało słowom, które rozpoczynają się od przedrostka „anty”, np. „antyterrorystyczny”, „antyglobalista” itp.

<sup>179</sup> Napisana w tym celu funkcja w języku Python oparta jest na rozwiązaniu zaproponowanym przez użytkownika podpisującego się jako Vladimir Fokow na stronie: <https://stackoverflow.com/questions/4576077/how-can-i-split-a-text-into-sentences>. Na potrzeby niniejszej pracy została jednak znacznie zmodyfikowana i rozbudowana, aby uwzględniać specyfikę tekstu ustawy bądź obwieszczenia o ogłoszeniu tekstu jednolitego.

komputera listę elementów<sup>180</sup>: słowników<sup>181</sup>, gdzie każdy zidentyfikowany przepis upoważniający stanowi odrębny słownik. Przepisy są ponadto skategoryzowane; dla każdego określone są następujące cechy: czy upoważnienie jest obligatoryjne czy fakultatywne, organ upoważniony, inne organy współuczestniczące w wydaniu aktu wykonawczego wraz z rodzajem współuczestnictwa, rodzaj aktu wykonawczego, przedmiot i rodzaj upoważnienia, a także warunek wydania aktu wykonawczego i jak często powinien być wydawany (jeżeli prawodawca określił te kryteria). Dodatkowo określana jest jednostka redakcyjna (przepis upoważniający). Jest on domyślnie oznaczany jako niespełniający kryteriów zastosowania reguły walidacyjnej wyrażonej w § 32 z.t.p. W efekcie każda zidentyfikowana cecha przepisu upoważniającego opisywana jest przez osobną parę klucz : wartość, gdzie wartości mogą przybierać zarówno postać opisową bądź oznaczenie prawda / fałsz (np. „organ” : „Rada Ministrów”, „obligatoryjne” : True).

W tym miejscu należy poczynić dodatkowe uwagi. Dla działania programu nie ma znaczenia, czy zidentyfikuje przepis upoważniający w tekście ustawy czy w tekście załącznika do obwieszczenia o ogłoszeniu tekstu jednolitego ustawy. W obu przypadkach program będzie działał prawidłowo. Treść przepisu upoważniającego może zostać zidentyfikowana także w tekście ustawy zmieniającej (przepisie zmieniającym). Wówczas zidentyfikowany przepis (jednostka redakcyjna) będzie umieszczony w słowniku pod odrębnym kluczem i wyłączony z dalszego przetwarzania. Przepis zmieniający jest bowiem metaprzepisem i sam w sobie nie stanowi podstawy do wydania aktu wykonawczego. Jeżeli wytyczne dla upoważnienia zamieszczono w odrębnej jednostce redakcyjnej (najczęściej ustępie), jednostka ta zostanie zidentyfikowana przez program, dołączona do słownika reprezentującego przepis upoważniający i opatrzona osobnym kluczem. Na końcu należy podkreślić, że program nie działa w oparciu o uczenie maszynowe, dlatego efekty jego pracy są całkowicie wyjaśnialne i przewidywalne, co ma szczególne znaczenie w przypadku zastosowań z obszaru prawa.

Obok listy przepisów upoważniających program przygotowuje listę aktów wykonawczych wydanych na podstawie danej ustawy; lista ta pobierana jest wraz z metadanymi na początku procesu. Bazując na tym program ponownie łączy się z API udostępnionym przez Kancelarię Sejmu RP, pobiera metadane aktów wykonawczych i zapisuje je w pamięci komputera jako

---

<sup>180</sup> Lista jest typem danych, który umożliwia przechowywanie obiektów w określonej kolejności (The Python Software Foundation, 2025a). Przykładowa lista może wyglądać następująco: ['Art. 12', '4.', 'Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia:'].

<sup>181</sup> Słownik jest kolejnym typem danych, gdzie dane przechowywane są w parach klucz : wartość (The Python Software Foundation, 2025a). Przykładowy słownik w języku Python może mieć postać {'tekst': 'Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia:'}.

osobną listę. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istotną niedogodność dotyczącą tego, jak prezentowane są metadane opisujące akt wykonawczy. Znajduje się wśród nich podstawa prawna aktu, jednak format jej zapisu nie jest ustandaryzowany. Niekiedy jednostki redakcyjne ustawy wymieniane są po przecinku, kiedy indziej łączone spójnikami, a w przypadku podawania zakresów jednostek używany jest myślnik (np. art. 1 ust. 1 – 2). Dodatkowo mają one postać zwykłego ciągu znaków (tekstu), co utrudnia automatyczne rozpoznawanie i dalszą pracę. Z tego powodu konieczne było stworzenie osobnej funkcji porządkującej zapis podstawy prawnej i przekształcającej ją w słownik, gdzie każda jednostka redakcyjna opisana jest osobną parą klucz : wartość (np. ‘art.’: ‘2’).

Ostatni etap procesu polega na ustaleniu, na podstawie których przepisów upoważniających wydano akty wykonawcze. Program sprawdza, czy jest taka jednostka redakcyjna przepisu upoważniającego, która nie została wskazana jako podstawa prawna w którymś z obowiązujących aktów wykonawczych. Jeżeli tak, w słowniku reprezentującym przepis wykonawczy zostanie dodany klucz „niewykonane”, do którego przypisana będzie lista takich jednostek. W przeciwnym wypadku do klucza „niewykonane” zostanie przypisana wartość False.

W związku z wymaganiami sformułowanymi w rozdziale trzecim. w programie zawarto trzy dodatkowe funkcje. Pierwsza z nich ułatwia zmianę treści przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego: użytkownik jest proszony o wskazanie odpowiedniego przepisu upoważniającego na liście, podanie klucza (np. „przedmiot”) i przypisanie nowej wartości. Jeżeli wskazany klucz będzie dotyczył przedmiotu, rodzaju bądź wytycznych co do treści aktu wykonawczego (wliczając w to wytyczne przeniesione), wówczas metoda automatycznie oznaczy taki przepis, jako podlegający zastosowaniu reguły walidacyjnej wyrażonej w § 32 załącznika do z.t.p. Druga i trzecia metoda są bliźniaczo do siebie podobne i umożliwiają eksport listy skategoryzowanych przepisów upoważniających do pliku \*.csv (Shafranovich, 2005) oraz do pliku \*.json (Bray, 2017). Formaty te zostały wybrane ze względu na ich otwarty charakter, powszechność użycia w systemach informatycznych oraz łatwość odczytu przez człowieka.

Efekt działania programu zaprezentowano na przykładzie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.p.r.d. w brzmieniu na dzień 19 sierpnia 2024 r. Art. 129h ust. 5 brzmi następująco:

art. 129h ust. 5. Minister właściwy do spraw transportu, mając na względzie przyczyny i lokalizację wypadków drogowych, przeciwdziałanie tym wypadkom oraz wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
- 2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
- 3) sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości;
- 4) (uchylony).

Przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.p.r.d. po przetworzeniu przez program będzie prezentował się następująco:

```
{'podstawa prawna': [{'id': 'DU/1997/602', 'jednostki':
[{'art.': '129h', 'ust.': '5', 'pkt': '3'}]}], 'organ':
['Minister właściwy do spraw transportu'], 'współdziałanie':
False, 'porozumienie': False, 'opiniowanie': False,
'działanie na wniosek': False, 'obligatoryjne': True,
'przedmiot': ['określi', 'sposób dokonywania pomiarów przez
urządzenia rejestrujące,'], 'wytyczne': ['mając na względzie
przyczyny i lokalizację wypadków drogowych, przeciwdziałanie
tym wypadkom oraz wdrażanie kierujących pojazdami do
przestrzegania przepisów ruchu drogowego,', 'z
uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do
obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz
przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a
także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h
włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości.'],
'warunkowe': False, 'okresowe': False, 'rodzaj aktu
wykonawczego': 'rozporządzenie', 'wymaga walidacji': False,
'subdelegacja': False, 'niewykonane': [{'art.': '129h',
'ust.': '5', 'pkt': '3'}]}
```

*Rysunek 13. Przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 jako kod źródłowy w języku Python.*

Poniżej zaprezentowano efekt eksportu tego samego kodu do formatu JSON:

```
{
  "podstawa prawna": [
    {
      "id": "DU/1997/602",
      "jednostki": [
        {
          "art.": "129h",
          "ust.": "5",
          "pkt": "3"
        }
      ]
    }
  ],
  "organ": [
    "Minister właściwy do spraw transportu"
  ],
  "współdziałanie": false,
  "porozumienie": false,
  "opiniowanie": false,
  "działanie na wniosek": false,
  "obligatoryjne": true,
  "przedmiot": [
    "określi",
    "sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące,"
  ],
  "wytyczne": [
    "mając na względzie przyczyny i lokalizację wypadków drogowych, przeciwdziałanie tym wypadkom oraz wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego,",
    "z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a
```

także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości."

```
],  
  "warunkowe": false,  
  "okresowe": false,  
  "rodzaj aktu wykonawczego": "rozporządzenie",  
  "wymaga walidacji": false,  
  "subdelegacja": false,  
  "niewykonane": [  
    {  
      "art.": "129h",  
      "ust.": "5",  
      "pkt": "3"  
    }  
  ]  
}
```

*Rysunek 14. Efekt eksportu do pliku w formacie JSON przepisu art. 129 ust. 5 pkt 3 u.p.r.d. pod postacią kodu źródłowego.*

Zaprezentowane powyżej przykładowe rezultaty prac muszą zostać opatrzone kilkoma istotnymi uwagami. Po pierwsze, jako oznaczenie miejsca publikacji u.p.r.d. wskazano miejsce publikacji jej tekstu pierwotnego. Oczywiście w tekście tym nie znajdował się art. 129h ust. 5 został dodany 31 grudnia 2010 r. przez ustawę z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>182</sup>. Takie rozwiązanie wynika z organizacji metadanych opisujących ustawę i pobieranych przez API Kancelarii Sejmu. Jakkolwiek może być to mylące, rozwiązanie to powinno być traktowane jako tymczasowe, zamieszczone na potrzeby tej konkretnie wersji programu (będącej w istocie *proof-of-concept*). Po drugie, art. 129h u.p.r.d. jest agregatowym przepisem upoważniającym. Z tego powodu został rozdzielony jako osobne przepisy; podejście takie zostało uzasadnione w dalszej części pracy. Wreszcie, do rezultatu pracy programu zostały dodane elementy, których nie ma w ustawowej treści przepisu; mowa tu o kluczach „niewykonane” oraz „wymaga walidacji”. Jest to oczywiście rozbieżność z oryginalnym tekstem ustawy, jednak rozwiązanie takie zostało

---

<sup>182</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1466 z późn. zm.

przyjęte ze względu na zachowanie afordancji nadzoru omówionej w dalszej części tego rozdziału.

#### 4.2. Spełnienie przez program sformułowanych wymagań

W rozdziale 3. sformułowano wymagania, które muszą być spełnione, aby przepis upoważniający w postaci kodu źródłowego był użyteczny w stopniu nie mniejszym, niż zapisany językiem naturalnym (prawnym). Stworzony program spełnia wszystkie z nich:

- przepis upoważniający w proponowanej postaci kodu źródłowego zawiera wszystkie niezbędne elementy wskazane w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (punkt 3.4.);
- poprzez zamieszczenie właściwych kluczy („organ” oraz klucze odpowiadające podmiotom współdziałającym, „przedmiot”, „wytyczne” i „wytyczne przeniesione”) gwarantuje jasność komunikatu kierowanego przez ustawodawcę do organu upoważnionego; zapewniona jest więc odpowiednia szczegółowość podmiotowa, przedmiotowa i treściowa (punkty 3.1, 3.2, 3.5, 3.6 i 3.7);
- obecność wspomnianych kluczy oraz precyzyjne wyliczenie jednostek redakcyjnych przepisu pozwala na jednoznaczne określenie, że mamy do czynienia z przepisem upoważniającym oraz pozwala na jego dokładne zlokalizowanie w ustawie (punkt 3.1.);
- można bez przeszkód ustalić, które przepisy stanowią podstawę prawną dla istniejących rozporządzeń; zapewnia to ustandaryzowany zapis przepisów (jednostek redakcyjnych) umożliwiający ich dalsze przetwarzanie w systemach informatycznych. W efekcie nie ma przeszkód, by ustalić, które upoważnienie zostało wykonane, w jakim stopniu i przez które rozporządzenia (punkt 3.1.).<sup>183</sup>
- proponowana forma przepisu upoważniającego spełnia wymaganie, by na podstawie jednego upoważnienia wydawać jedno rozporządzenie (punkt 3.3). Nawet jeżeli prawodawca zechciałby dokonać odstępstwa od tej zasady, nie będzie kłopotem zidentyfikowanie właściwych rozporządzeń i powiązanie ich z przepisem upoważniającym, jak wskazano to wyżej;
- jako wartość klucza „przedmiot” można umieścić nie tylko tekst (ciąg znaków), ale i listę elementów. Dzięki możliwości odwołania się do konkretnego elementu listy,

---

<sup>183</sup> Dokonanie takich ustaleń obecnie również jest możliwe, ale wymaga wykorzystania systemów informacji prawnej wraz z utworzonymi przez redakcje tych systemów relacjami między aktami prawnymi. Proponowana postać przepisu upoważniającego jest przygotowana tak, by od samego początku (natywnie) pozwalała na uzyskanie potrzebnych informacji.

można w przyszłości bez problemu powiązać go z wybraną jednostką redakcyjną rozporządzenia (punkt 3.5);

- nie ma znaczenia, czy ustawodawca zastosuje formę rozczłonkowaną przepisu upoważniającego, czy nie; jedyna zmiana w kodzie źródłowym będzie polegała na użyciu kluczy „wytyczne” bądź „przeniesione wytyczne” (punkt 3.4.);
- przewidziano użycie osobnych kluczy i wartości identyfikujących podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, podmioty współuczestniczące, formy współuczestniczenia jak i możliwość subdelegacji (punkt 3.6);
- w kodzie źródłowym wyraźnie odwzorowano obligatoryjność bądź fakultatywność upoważnienia (punkt 3.8), jak również jego ewentualną warunkowość (punkt 3.9). Na obecnym etapie badań warunki formułowane są jako tekst, ale nie ma przeszkód, by w przyszłości zapisywać je jako np. wartości liczbowe;
- jeżeli ustawodawca przewidział okresowe wydawanie danego rozporządzenia, wówczas fakt ten również zostanie odwzorowany w kodzie źródłowym (punkt 3.10);
- aby usprawnić stosowanie reguły walidacyjnej (punkt 3.11), przygotowano osobną funkcję opisaną wyżej, przy czym funkcja ta obsługuje jedynie sytuację, gdy treść przepisu ulega zmianie;
- możliwe jest zamieszczenie terminu wykonania upoważnienia, który odpowiadałby dniu wejścia w życie przepisu upoważniającego (punkt 3.4). Zautomatyzowanie tego procesu (umieszczenie klucza i wartości w kodzie źródłowym) wymagałoby jednak stworzenia programu rozpoznającego i klasyfikującego przepisy wprowadzające oraz przejściowe, co wykracza poza przyjęty zakres badań;
- jeżeli w przyszłości prawodawca uznałby wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego za element zbędny, wówczas można je wyeliminować również z wersji w postaci kodu źródłowego (punkt 3.7).

#### **4.3. Zidentyfikowane błędy i szkodliwe praktyki legislacyjne w formułowaniu przepisów upoważniających**

W trakcie prac nad stworzeniem programu wielokrotnie napotymano i poprawiano błędy w jego działaniu. W efekcie jego skuteczność można obecnie ocenić jako bardzo wysoką. W trakcie testów odbywających się na obecnym etapie badań nie miała miejsca sytuacja, gdy przepis upoważniający nie został wykryty w tekście ustawy, dlatego można przyjąć, że zaistnienie takiej sytuacji w przyszłości jest niezwykle mało prawdopodobne. Efekt działań stworzonego

programu bywa również bardziej dokładny niż informacje dostępne w PPIoP. Przykładem może być ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>184</sup>; w PPIoP brak jest informacji o części z istniejących przepisów upoważniających, w tym obligatoryjnych, np. art. 4a ust. 1, czy art. 5 ust. 2, 2a i 3. W PPIoP prezentowane są też przepisy upoważniające do wydania aktów wykonawczych innych niż rozporządzenia, np. obwieszczeń czy zarządzeń. Ze względu na temat pracy pominięto wykrywanie tego typu upoważnień przy projektowaniu programu. Równocześnie program jest wrażliwy na błędy w danych wejściowych; napotkano przypadki, w których dane upoważnienie było rozpoznawane jako niewykonane, gdyż błędnie sformułowano relację „wykonuje” w danych przesyłanych przez API Kancelarii Sejmu<sup>185</sup>. Należy podkreślić, że dzięki wykorzystaniu wyrażen regularnych, a nie technik uczenia maszynowego, działanie programu jest w pełni wyjaśnialne, jak sygnalizowano już wcześniej. Błędy i niedoskonałości, które występują, wynikają przede wszystkim z nietypowego bądź niezgodnego z z.t.p. sformułowania przepisu upoważniającego. Rezonuje to z przytoczonym wcześniej spostrzeżeniem M. Zajęckiego o manifestowaniu indywidualnego stylu autora tekstu normatywnego, a nie uzasadnionej potrzeby normatywnej (Zajęcki, 2003: 178).

Poniżej omówione zostaną najbardziej jaskrawe przypadki błędów napotkane w trakcie dotychczasowych prac. Wyliczenia tego nie można też uznać za kompletne; z bardzo dużym prawdopodobieństwem należy założyć, że w miarę przeprowadzania kolejnych testów będzie można uzupełniać ją o nowe przypadki.

#### **4.3.1. Rozczłonkowanie przedmiotu upoważnienia**

W polskim systemie prawa w dalszym ciągu można natknąć się na efekty braku zrozumienia, jaką funkcję mają pełnić i jak powinny być formułowane wytyczne treściowe upoważnienia wskazane przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przejawia się to m.in. jako rozszerzenie czy też uszczegółowienie przez ustawodawcę przedmiotu upoważnienia zamiast zamieszczania wytycznych; często wprowadzane jest wyliczenie tego, co w szczególności powinno być określone w rozporządzeniu. Tymczasem wytyczne treściowe powinny odpowiadać na pytania: „jak ukształtować treść rozporządzenia, by najlepiej zrealizować wolę ustawodawcy?” oraz

---

<sup>184</sup> t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 889, dalej jako u.d.p.

<sup>185</sup> Przykładem może być rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 czerwca 2021 r. w sprawie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej wykonywanej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 220) wydane na podstawie art. 131 ust. 2. u.d.p. Lista 'Podstawa prawna z art.' w metadanych udostępnianych przez API Kancelarii Sejmu zawiera klucz i wartość: 'art.': 'art. 131 ust. 2', co jest ewidentnym błędem.

„które elementy rzeczywistości muszą być uwzględnione, gdy operuje się na większym poziomie szczegółowości wydając rozporządzenie?”. Zamieszczając uszczegółowienie ustawodawca często stosuje technikę wskazaną w § 67 ust. 2 z.t.p., czyli przeniesienia wytycznych co do treści do kolejnych ustępów tego samego artykułu bądź do zdania drugiego. Należy podkreślić, że z.t.p. przewidują zastosowanie tej techniki jedynie w stosunku do wytycznych; przepis nie wspomina, by można było w ten sposób dookreślić wskazanie podmiotów upoważnionych czy przedmiotu upoważnienia. Zaskakuje fakt, że z biegiem czasu ustawodawca nie decyduje się na poprawienie wadliwie skonstruowanych przepisów. Co więcej, rozbudowuje je, a niekiedy nawet wprowadza kolejne przepisy upoważniające zbudowane według wadliwego wzorca. Niekiedy następuje to jednocześnie z zamieszczeniem tą samą nowelizacją przepisów upoważniających skonstruowanych poprawnie. Opisaną praktykę dobrze ilustruje historia nowelizacji niektórych przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne<sup>186</sup>, a w szczególności art. 9 u.p.e.

Analizę należy rozpocząć od przywoływanego już wielokrotnie w tej pracy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99<sup>187</sup>. Na jego skutek ówczesny art. 46 u.p.e. został uznany za „(...) niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie odpowiada określonym w tym przepisie wymaganiom, jakie musi spełniać upoważnienie ustawowe, nie zawierając wytycznych dotyczących treści aktów wykonawczych.”. Bezpośrednią konsekwencją wyroku było uchwalenie (w trybie pilnym) ustawy z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne<sup>188</sup>, którą znowelizowano upoważnienia ustawowe zawarte w art. 6, 9 i 46 u.p.e (Rada Ministrów, 2000). Moment ten zasługuje na wyróżnienie, gdyż to właśnie wtedy wprowadzono do u.p.e. przepisy upoważniające zaopatrzone w wytyczne pozorne.

Kolejna nowelizacja, która wymaga uwagi to ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne<sup>189</sup>. Zmieniono nią m.in. wytyczne zawarte w art. 9 ust. 2 pkt 5, jednak dużo ważniejsza jest nowelizacja przepisu upoważniającego w art. 54 ust. 6, który opatrzone kolejnymi wytycznymi pozornymi – w ust. 7. Jednocześnie do ustawy wprowadzono przepisy upoważniające, w których wytyczne odpowiadały standardowi stosowanemu również dziś; mowa o art. 10 ust. 6 i art. 11 ust. 6 i 7 u.p.e. We wszystkich przypadkach ustawodawca był

---

<sup>186</sup> t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 266 z późn. zm., dalej jako u.p.e.

<sup>187</sup> OTK 1999, nr 6, poz. 120

<sup>188</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 555

<sup>189</sup> Dz. U. Nr 135, poz. 1144

przekonany, że nowelizacja odpowiada wymogom stawianym przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, czemu dał wyraz w uzasadnieniu do projektu ustawy (Rada Ministrów, 2002: 7–9, 11).

Kluczowa zmiana w art. 9 u.p.e. została wprowadzona ustawą z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska<sup>190</sup>. Ustawodawca przeformułował istniejące przepisy upoważniające dodając do nich prawidłowe wskazanie wytycznych, zaczynające się od frazy „biorąc pod uwagę:” (ust. 1). Pozostawił jednak uszczegółowienie przedmiotu w postaci wyliczenia w ust. 2. Wprowadził również kolejne przepisy upoważniające zbudowane według tego samego schematu (art. 9 ust. 3 – 5 oraz art. 9 ust. 7 i 8). W uzasadnieniu projektu wskazano, że jednym z motywów nowelizacji było dążenie do dostosowania przepisów upoważniających do wymogów stawianych przez art. 91 ust. 1 Konstytucji (Rada Ministrów, 2004: 100). W efekcie wprowadzonej nowelizacji art. 9, ust. 2, 4 i 8 uszczegóławiają przedmiot przepisu upoważniającego, ale czynią to z wykorzystaniem techniki zarezerwowanej do stosowania wobec wytycznych treściowych, a więc niezgodnie z § 67 ust. 2 z.t.p.

Należy odnotować, że wkrótce potem Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05<sup>191</sup>, w którym za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji uznał art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych<sup>192</sup>. Konstrukcja (obecnie już nieobowiązującego) art. 9 u.d.m. była uderzająco podobna do art. 9 u.p.e. sprzed nowelizacji w 2005 r. W cytowanym wyroku Trybunał uznał, że w art. 9 ust. 1 ani w ust. 2 nie można znaleźć wytycznych co do treści rozporządzenia. Wspomniany ust. 2 „(...) wyraźnie stwierdza *in principio*, że jest rozwinięciem (uszczegółowieniem) ust. 1, a więc dotyczy problemu zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Z natury rzeczy te same przepisy lub ich fragmenty nie mogą być traktowane jednocześnie jako określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym i jako wytyczne co do treści tego aktu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdaniem 2 Konstytucji są to dwa odrębne elementy upoważnienia ustawowego, od których istnienia zależy zgodność tego upoważnienia z Konstytucją.”. Należy podkreślić, że w przywołanym wyroku Trybunał nie odnosił się do samej konstrukcji przepisu. Nie można więc jednoznacznie stwierdzić, że opisane zastosowanie techniki z § 67 ust. 2 z.t.p. dla określenia przedmiotu rozporządzenia będzie miało wpływ na jego zgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza gdy wytyczne będzie można zrekonstruować z innych przepisów

---

<sup>190</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 552 z późn. zm.

<sup>191</sup> OTK-A 2006, nr 5, poz. 55

<sup>192</sup> t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1335, dalej jako u.d.m.

ustawy. Praktykę taką należy jednak uznać za niewskazaną i znacznie zwiększającą możliwość uznania przepisu za niekonstytucyjny.

Kolejne nowelizacje art. 9 nie przyniosły już tak daleko idących zmian w jego treści, z dwoma wyjątkami, gdy ustawodawca zdecydował się na dodanie kolejnych przepisów upoważniających. Mowa tu o wprowadzeniu ust. 4a przez ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw<sup>193</sup> oraz ust. 8a przez ustawę z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>194</sup>. Posiadają one już powszechnie przyjętą konstrukcję przepisu upoważniającego, gdzie wytyczne znajdują się w części wspólnej na końcu ustępu. Co znamienne, pomimo kolejnych nowelizacji ustawodawca nadal nie decydował się na korektę wadliwej redakcji przepisów, czego przykładem jest choćby ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>195</sup>, którą rozbudowano uszczegółowienie przedmiotu upoważnienia zawarte w ust. 4.

Bardzo zbliżoną historię legislacyjną do opisanego art. 9 u.p.e. ma również art. 46 u.p.e – ten sam, którego konstytucyjność była oceniana w omawianym wyżej wyroku TK K 12/99. W kluczowych momentach (z punktu widzenia tej pracy) ustawodawca nowelizował oba przepisy w podobny sposób; najpierw wprowadził uszczegółowienie przedmiotu upoważnienia jako wytyczne (art. 46 ust. 2 dodany ustawą z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne<sup>196</sup>), a następnie zamieścił właściwe wytyczne treściowe ustawą z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska<sup>197</sup>.

Pomiędzy wprowadzeniem do art. 9 u.p.e. błędnie sformułowanych wytycznych treściowych a nadaniem im prawidłowego brzmienia minęło niemalże pięć lat<sup>198</sup>. Dużo więcej czasu zajęło ustawodawcy naprawienie błędu w przypadku art. 54 ust. 6 i 7 u.p.e. Pierwszy z tych ustępów funkcjonuje w tekście ustawy od momentu wejścia jej w życie, jednak pierwotnie pozbawiony był wytycznych. Ustawodawca próbował naprawić błąd wspomnianą nowelizacją z dnia 24 lipca 2002 r., jednak uczynił to w sposób wadliwy, uszczegółowiając przedmiot przepisu upoważniającego. Dopiero 3 lipca 2021 r., gdy weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o

---

<sup>193</sup> Dz. U. poz. 1524 z późn. zm.

<sup>194</sup> Dz. U. poz. 1881

<sup>195</sup> Dz. U. poz. 1681 z późn. zm.

<sup>196</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 555

<sup>197</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 552 z późn. zm.

<sup>198</sup> Ustawa z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 48, poz. 555) wchodziła w życie 14 czerwca 2000 r., podczas gdy nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 552 z późn. zm.) zaczęła obowiązywać 3 maja 2005 r.

zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>199</sup>, upoważnienie zawarte w art. 54 ust. 6 i 7 u.p.e. zyskało wytyczne, choć i w tym przypadku można mieć uzasadnione wątpliwości co do konstrukcji przepisu. Ustawodawca w ust. 7 pozostawił bowiem uszczegółowienie przedmiotu, jak również dodał część wspólną na końcu ustępu zawierającą wytyczne. W uzasadnieniu projektu nowelizacji (Rada Ministrów, 2020) ani w materiałach z procesu legislacyjnego dostępnych na stronie Rządowy Proces Legislacyjny (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340253>) jak również na stronie Sejmu RP (<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=808>) nie jest wytłumaczone, dlaczego zdecydowano się akurat na takie rozwiązanie. Nie zmienia to faktu, że z legislacyjnego punktu widzenia przez ponad osiemnaście lat zrąb normy upoważniającej zrekonstruowany na podstawie art. 54 ust. 6 i 7 pozostawał potencjalnie niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, przy założeniu że nie udałooby się wyinterpretować wytycznych z innych części ustawy. To jednak nie koniec zastrzeżeń, które można sformułować pod adresem art. 54. Podobnie jak w opisywanych wyżej art. 9 i 46 u.p.e., do określenia przedmiotu upoważnienia wykorzystywana jest technika legislacyjna zarezerwowana dla zamieszczania wytycznych (§ 67 ust. 2 z.t.p.), a pomimo upływu lat ustawodawca nie podjął próby usunięcia tego błędu. Wreszcie, w całym art. 54 napotkamy odesłania kaskadowe, a zrekonstruowanie pełnego zakresu podmiotowego adresatów zakodowanej w nim normy jest niemożliwe bez odwołania się do rozporządzenia wydanego na podstawie ust. 6. Może to budzić to uzasadnione pytania o konstytucyjność przepisu.

#### **4.3.2. Nadawanie częściom przepisu upoważniającego cech odbiegających od charakteru całego przepisu**

Ustawodawca niekiedy nadaje poszczególnym częściom przepisu upoważniającego cechy, które odbiegają od ogólnego charakteru przepisu upoważniającego. Dotyczy to np. wprowadzeniu warunkowego współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzenia bądź uczynienia pewnej części jego przedmiotu fakultatywną. Jako przykład można wskazać art. 13id ust. 3 i 4 u.d.p., zgodnie z którymi do wydania rozporządzenia może być konieczne działanie w porozumieniu z innym ministrem. Natomiast w art. 13d ust. 8 u.d.p. ustawodawca w pkt. 1 zamieścił fakultatywną część przedmiotu upoważnienia, podczas gdy w pkt. 2 i 3 określił część obowiązkową. Na marginesie warto podkreślić, że wydanie rozporządzenia jako całości jest fakultatywne (art. 13 ust. 2 u.d.p.). Organ upoważniony decyduje więc nie tylko czy

---

<sup>199</sup> Dz. U. poz. 1093 z późn. zm.

w ogóle rozporządzenie wyda, ale też jaki będzie jego zakres przedmiotowy, co tworzy dość duży margines swobody, ale i podnosi poziom niepewności podmiotów potencjalnie objętych regulacją.

Innym przykładem wskazania części przedmiotu jako fakultatywnej są art. 32 ust. 3 i 3<sup>1</sup> u.p.e. Pierwszy z tych ustępów został dodany już przez ustawę z dnia 26 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne<sup>200</sup> i stanowił przepis upoważniający do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów. Konstrukcja przepisu budziła jednak wątpliwości pod względem tego, czy ustawodawca rzeczywiście zawarł w nim prawidłowo określone wytyczne. Dlatego też późniejszą nowelizacją w ustawie z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>201</sup> nadano mu brzmienie właściwe dla obecnie formułowanych przepisów upoważniających, gdzie wytyczne znajdują się na końcu przepisu i poprzedzone są charakterystyczną frazą „biorąc pod uwagę”. Jednocześnie jednak dodano ust. 3<sup>1</sup>, w którym określono fakultatywny, czy raczej opcjonalny, przedmiot rozporządzenia wydawanego na podstawie ust. 3, a ponadto sformułowano dla niego osobne wytyczne. Na ironię może zakrawać fakt, że zdaniem autorów projektu wprowadzenie powyższej zmiany „(...) ma również za zadanie wyeliminować uchybienia i niedostatki legislacyjne obowiązujących przepisów ustawy - Prawo energetyczne, które sprawiają wątpliwości interpretacyjne lub powodują trudności w procesie stosowania prawa(...)” (Grupa posłów, 2016: 65). Tą samą nowelizacją dodano ust. 6 i 7 zawierające kolejny przepis upoważniający wraz z przeniesionymi wytycznymi. W 2019 r. ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>202</sup> do ust. 6 również dodano fakultatywną część przedmiotu wyodrębnioną do osobnego zdania. Ponownie więc zastosowano technikę z § 67 ust. 2 z.t.p., która jest zarezerwowana dla formułowania wytycznych.

Z merytorycznego punktu widzenia powyższe rozwiązanie można uznać za uzasadnione; ustawodawca pozostawia organom upoważnionym duży margines swobody i możliwość podjęcia odpowiedniej reakcji na dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość. Stwarza to jednak niebezpieczny precedens, gdy kolejne składowe przepisu upoważniającego (a za nim normy upoważniającej) będą opatrywane tego typu przymiotami. W konsekwencji doprowadzi to do obniżenia zrozumiałości przepisów i prawdopodobnie zwiększy ryzyko błędnych decyzji

---

<sup>200</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 555

<sup>201</sup> Dz. U. poz. 1165 z późn. zm.

<sup>202</sup> Dz. U. poz. 1520 z późn. zm.

dotyczących wydania i treści aktu wykonawczego. W ocenie autora wskazuje to na naruszenie konstytucyjnej zasady określoności prawa. Dlatego też należy postulować zaniechanie takiej praktyki i jeżeli to konieczne – rozdzielenie przepisu upoważniającego na kilka osobnych. Poprawi to jego zrozumiałość i ułatwi tworzenie i wdrażanie rozwiązań informatycznych wspierających proces tworzenia i stosowania prawa. Ewentualne zwiększenie objętości tekstu ustawy będzie zrekompensovane bardziej efektywnym działaniem właśnie przy wykorzystaniu systemów informatycznych.

### **4.3.3. Użycie charakterystycznych fraz w różnym kontekście**

Z perspektywy stworzonego programu jedną z największych przeszkód w jego działaniu jest użycie w różnych kontekstach fraz charakterystycznych dla konkretnej części przepisu upoważniającego. Problem ten podnosił już P. Zwierzykowski wskazując na niekonsekwentne używanie zwrotów będących na ogół wyróżnikiem części zawierającej wytyczne (Zwierzykowski, 2006: 79). Stworzone na potrzeby programu wyrażenia regularne stanowią wzorce, do których dopasowywany jest tekst przepisu upoważniającego. Aby odpowiednio sklasyfikować przepis, należy przyjąć, że konkretne frazy oznaczają początek lub koniec jego konkretnej części (wskazania podmiotu upoważnionego, przedmiotu, wytycznych itp.). Użycie takiej frazy w innym kontekście czy też miejscu powodować będzie nieprawidłowe działanie programu. Szczególnie dotyczy to zwrotów takich jak np. „w celu”, „uwzględniając”, „kierując/kieruje się” czy „z uwzględnieniem”. Ustawodawca niekiedy używa dwóch (lub więcej) z nich w jednym przepisie, co sprawia wrażenie zamieszczenia kilku zbiorów wytycznych. Tak jest np. w art. 248 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>203</sup>. Inny przypadek to sytuacja, gdy w przepisie upoważniającym zastosowano dla określenia przedmiotu wyliczenie, przy czym niektóre z jego punktów wyposażono w odrębne wytyczne, „szczególne” względem całego przepisu upoważniającego dodatkowo poprzedzone charakterystyczną frazą. Ma to miejsce np. w art. 350 ust. 1 pkt 1 lit. d i e ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>204</sup>, podczas gdy w ust. 2 tego artykułu prawodawca zamieścił „ogólne” wytyczne dla całości treści rozporządzenia wydawanego na podstawie ust. 1. Zastosowanie powyższych konstrukcji powoduje na ogół nieprawidłowe wyodrębnienie części przepisu upoważniającego przez program.

---

<sup>203</sup> t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.

<sup>204</sup> t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm., dalej jako u.p.w.

W systemie prawa nie ma wyrażonego wprost nakazu używania konkretnych fraz na oznaczenie części przepisu, a wytycznych dla treści rozporządzenia można poszukiwać także poza przepisem upoważniającym, co omawiano już wcześniej. Z drugiej strony, taka próba rekonstrukcji wytycznych powinna mieć miejsce tylko wtedy, gdy nie zostały one zamieszczone wprost w przepisie upoważniającym. We wskazanych przypadkach tego typu sytuacja nie ma miejsca. Zamieszczenie dwóch zbiorów wytycznych powinno również rodzić pytania o ich wzajemny stosunek do siebie np. jeżeli będą się wzajemnie wykluczać w wyniku przeoczenia prawodawcy. Przez analogię można by posłużyć się tu dyrektywą *lex specialis derogat legi generali* i przyznać pierwszeństwo wytycznym zawartym w punkcie nad wytycznymi zamieszczonymi w części wspólnej przepisu. Jeżeli jednak przepis upoważniający nie będzie miał wyodrębnionych jednostek niższego rzędu, konieczne będzie posłużenie się innymi dyrektywami w celu szczególnie uważnego zrekonstruowania zamiaru prawodawcy.

#### **4.3.4. Zamiana kolejności części przepisu upoważniającego**

Z omawianym wyżej zagadnieniem koresponduje przywiązanie do ustalonej zwyczajowo kolejności części przepisu upoważniającego, która ułatwia zrozumienie przepisu, jego kategoryzację i ocenę kompletności. Różne odstępstwa od niej, choć dopuszczalne z prawnego punktu widzenia, należy ocenić negatywnie, jeżeli wynikają z indywidualnego stylu legislatora i nie wnoszą nic do projektowanego aktu, co podkreślał M. Zajęcki (Zajęcki, 2003: 178). Działania takie na szczęście są coraz rzadsze, jednak w systemie prawa w dalszym ciągu funkcjonują przepisy powstałe przed wejściem w życie obecnych z.t.p. i ukształtowanej przez nie praktyki. Przykładem może być art. 10 ust. 12 u.p.r.d. W przepisie tym wytyczne zostały zamieszczone w środku zdania, a nie na jego końcu jak ma to miejsce najczęściej; dodatkowo wytyczne zostały wyliczone w punktach. Rozwiązanie to nie usprawnia w żaden sposób przekazania zamysłu ustawodawcy, a jedynie komplikuje strukturę jednostki redakcyjnej. Niepotrzebnie również utrudnia działanie stworzonego programu, który musi obsłużyć kolejny możliwy schemat przepisu. Wskazany przepis w takim kształcie został wprowadzony do ustawy z dniem 1 stycznia 2002 r. przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym<sup>205</sup>. Inny przykład to wielokrotnie nowelizowany art. 6 ust. 4 u.p.r.d.<sup>206</sup> Ustawodawca przy żadnej z okazji nie zdecydował się poprawić brzmienia

<sup>205</sup> Dz. U. Nr 129, poz. 1444 z późn. zm.

<sup>206</sup> Art. 6 ust. 4 został zmieniony przez: art. 1 pkt 2 lit. b) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444 z późn. zm.) z dniem 1 stycznia 2002 r., art. 1 pkt 1 lit. b)

przepisu, a jedynie dodawał kolejne jego elementy bądź nadawał nowe brzmienie dotychczasowym. W efekcie powstał agregatowy przepis upoważniający, gdzie pkt 1 jest obligatoryjny i posiada swoje własne wytyczne, pkt 2 jest fakultatywny, a pkt 3 jest ponownie obligatoryjny.

#### **4.3.5. Zamieszczanie wspólnych wytycznych dla kilku przepisów upoważniających**

W trakcie redagowania tekstu ustawy ustawodawca decyduje się niekiedy na umieszczenie wspólnych wytycznych dla dwóch lub więcej przepisów upoważniających; w tym celu zamieszcza je w osobnym ustępie. Przykład takiej praktyki znajdziemy w art. 99 u.p.w., gdzie ust. 3 zawiera wytyczne dla rozporządzeń wydawanych na podstawie ust. 1 i ust. 2. Zabieg ten może budzić uzasadnione wątpliwości, czy zachowana została szczegółowość treściowa normy upoważniającej. Jeżeli bowiem dwa rozporządzenia mają na tyle zbliżoną treść, że można opatrzyć je wspólnymi wytycznymi, powinna być to raczej przesłanka do wydania jednego rozporządzenia, które kompleksowo i łącznie ureguluje obydwie kwestie. W opisywanym przypadku jedynym uzasadnieniem wprowadzenia takiej konstrukcji przepisu upoważniającego jest nakaz działania w porozumieniu z innymi ministrami w ramach ust. 1 i ust. 2. Zastanawiający jest jednak fakt, że ustawodawca zawarł dodatkowe wytyczne dotyczące treści rozporządzenia wydawanego na podstawie ust. 1, przy czym zrobił to nie w jednym, a w dwóch kolejnych ustępach: ust. 4 i ust. 5.

Należy jasno stwierdzić, że pomimo nietypowej formy, możliwe jest zrekonstruowanie treści norm upoważniających do wydania rozporządzeń: tak na podstawie ust. 1 jak i ust. 2. W ten sam sposób można określić, kiedy będzie miała zastosowanie reguła walidacyjna. Nie powinno to być również przeszkodą dla rozwiązań informatycznych; stworzony program radzi sobie z tym przypadkiem prawidłowo przyporządkowując przeniesione wytyczne do przepisów upoważniających. Nie zmienia to faktu, że art. 99 u.p.w. sprawia wrażenie napisanego niedbale, odbiegając od standardu wyznaczanego przez z.t.p. Dodatkowo można powątpiewać, czy ustawodawca pozostawił organowi upoważnionemu odpowiednio szeroką swobodę kształtowania treści rozporządzenia, biorąc pod uwagę stopień rozbudowania wytycznych. Nie następuje tu również regulacja sytuacji prawnej obywateli, co uzasadniałoby zamieszczenie tak szczegółowych wytycznych, zgodnie z § 66 ust. 2 z.t.p. Aby w pełni ocenić prawidłowość

---

ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 123, poz. 845) z dniem 24 lipca 2007 r. oraz art. 15 lit. b) ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (Dz. U. Nr 98, poz. 817) z dniem 10 lipca 2009 r.

decyzji ustawodawcy wymagana jest jednak szczegółowa dyskusja merytoryczna, która daleko wykracza poza ramy tej pracy. Z pewnością jednak wskazane byłoby uporządkowanie art. 99 u.p.w. w szczególności przez wyodrębnienie kilku, zupełnie niezależnych od siebie przepisów upoważniających sformułowanych według zwyczajowo przyjętego schematu. Prostota tego rozwiązania, nawet jeżeli zwiększyłaby objętość tekstu ustawy, z pewnością polepszyłaby jego przejrzystość i zrozumiałość. Na koniec warto dodać, że zbliżone rozwiązanie ustawodawca zastosował także w art. 53 ust. 1, 2 i 3 u.p.w.

Przytoczone w rozdziale trzecim poglądy nauki prawa, które kwestionują zasadność zamieszczania wytycznych w przepisie upoważniającym, tracą na znaczeniu, gdy próbuje się dokonać automatycznej klasyfikacji przepisu za pomocą programu. Następuje wówczas pewna zmiana punktu widzenia; wytyczne zaczynają być postrzegane jako najbardziej specyficzna, wyspecjalizowana część przepisu. Dookreślają one decyzję ustawodawcy, precyzują komunikat, który ma być przekazany upoważnionemu organowi i dlatego też stanowią wyróżnik przepisu upoważniającego. Jeżeli można przyporządkować wytyczne treściowe do wymienionych w danej jednostce redakcyjnej: organu (lub organów w przypadku współdziałania) i przedmiotu upoważnienia, wówczas przepis upoważniający może być uznany za kompletny. Tym samym można bez większych przeszkód wyinterpretować osobne normy upoważniające z agregatowego przepisu upoważniającego. To istnienie wytycznych będzie zatem decydować, czy można tematycznie wyodrębnić sprawy, których zakresy są rozłączne, jak wskazuje na to § 119 ust. 2 z.t.p. Jest to w pełni zbieżne z przytoczonym już wcześniej poglądem Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01 (OTK 2001, nr 6, poz. 164.), zgodnie z którym „Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii.”

Przyjmując powyższy punkt widzenia zamieszczanie wspólnych wytycznych dla kilku przepisów upoważniających należy ocenić negatywnie. Wytyczne powinny być traktowane w sposób daleko indywidualny, precyzyjnie komunikujący, jak ustawodawca życzy sobie, by organ upoważniony wykonał jego polecenie. Zamieszczenie wspólnych wytycznych może świadczyć, że ustawodawca nie przemyślał do końca swojej decyzji i w rzeczywistości przerzuca ją na władzę wykonawczą. Należy zatem postulować zaniechanie tego typu praktyki i jeżeli to tylko możliwe, formułowanie osobnych przepisów upoważniających skonstruowanych zgodnie ze zwyczajowo przyjętym schematem. Nawet jeżeli spowoduje to rozrost objętości ustawy, to zachowanie jednoznaczności i precyzji komunikatu ustawodawcy w pełni uzasadnia taką decyzję. Zwięzłość tekstu ustawy nie jest już bowiem wartością, która

może być stawiana wyżej nad zrozumiałością regulacji prawnych, a posiadając odpowiednie narzędzia informatyczne można wygodnie pracować nawet z bardzo obszernymi tekstami. Natomiast jeśli owe teksty będą niejednolite w formie i nie nadadzą się do przetwarzania automatycznego, ewentualna zwięzłość i tak będzie utrudniała ich zrozumienie i zastosowanie, a więc realizację decyzji, którą podjął ustawodawca.

#### **4.3.6. Błędne odesłania w przepisach upoważniających**

Stworzony program został zaprojektowany tak, by identyfikował przypadki zamieszczenia wytycznych treściowych przeniesionych do niższego ustępu. Skutkiem ubocznym jest identyfikowanie przypadków, gdy ustawodawca popełnił błąd w odesłaniu, zamieszczając owe wytyczne i jednocześnie wskazując na ustęp, który nie zawiera przepisu upoważniającego. Tak jest w przypadku art. 312 ust. 3 u.p.w., gdzie ustawodawca błędnie odsyła do ust. 1, podczas gdy przepis upoważniający znajduje się w ust. 2. Przypadek ten, choć niepozorny i łatwy do skorygowania w drodze wykładni, wyraźnie pokazuje, jaką korzyść oferuje wprowadzenie rozwiązań informatycznych do analizy tekstu aktu normatywnego. Wskazany błąd przeszedł przez wszystkie etapy procesu legislacyjnego, nie został skorygowany i funkcjonuje w systemie prawa od 1 stycznia 2018 r., gdy art. 312 u.p.w. zaczął obowiązywać. Należy więc zadać pytanie, ile jeszcze podobnych (lub bardziej istotnych) przypadków można będzie wykryć, jeżeli zostaną stworzone i wdrożone odpowiednie zautomatyzowane testy treści aktów prawnych (nie tylko normatywnych).

#### **4.4. Decyzja, tekst, kod: ewolucja formy przepisu upoważniającego**

Uwagi zawarte w rozdziale trzecim stanowią syntetyczne ujęcie dotychczasowego dorobku nauki prawa na temat kształtu i funkcji normy oraz przepisu upoważniającego. Opisany wyżej kod źródłowy jest natomiast urzeczywistnieniem sformułowanych na tej podstawie wymagań. Omawianego zagadnienia nie można jednak uznać za wyczerpane; warto porzucić na chwilę perspektywę Konstytucji i z.t.p., aby skierować uwagę na dorobek współczesnej teorii prawa. Wówczas wyłoni się inny, równie ciekawy obraz, w którym przepis upoważniający stanowi komunikat prawodawcy skierowany do upoważnionego organu. Organ ten jest zobowiązany do odtworzenia decyzji prawodawcy – normy upoważniającej. Norma zaś jest efektem końcowym złożonego procesu, w którym procedura legislacyjna stanowi zaledwie jedną z warstw.

Zarówno komunikat jak i cała decyzja nie muszą być wyrażone wyłącznie w języku naturalnym (prawnym). Polskie prawo nakazuje posługiwanie się językiem polskim jako językiem

urzędowym<sup>207</sup>, jednak nie ma przeszkód, by równolegle funkcjonował zapis w innej postaci, w szczególności kodu źródłowego. Rodzi to szereg korzyści zarówno dla funkcjonowania podmiotów prywatnych jak i szeroko rozumianej administracji publicznej, przy jednoczesnym generowaniu nowych zagrożeń bądź wzmacnianiu tych, które do tej pory uważane były za marginalne.

Opisana wyżej perspektywa oraz szanse i zagrożenia zostaną omówione w tej części pracy. Ich analiza zostanie przeprowadzona przez pryzmat dwóch, szczególnie istotnych w ocenie autora, monografii: „Legisprudence. Practical Reason in Legislation” autorstwa L. Wintgensa (Wintgens, 2016) oraz dopełniającej ją „Digisprudence. Code as Law Rebooted”, której autorem jest L. E. Diver (Diver, 2021). Uzyskane wnioski zostaną osadzone w kontekście poglądów zaprezentowanych w swoich pracach przez M. Zielińskiego (Zieliński, 2017) oraz A. Korybskiego i L. Leszczyńskiego (Korybski i Leszczyński, 2015).

#### **4.4.1. Norma upoważniająca jako wyraz decyzji prawodawcy**

Interesującą próbą opisanego natury prawa jest model gry organizacyjnej określany również jako gra o prawo (Korybski i Leszczyński, 2015: 44–46). Przedmiotem owej gry jest treść decyzji prawnej, w tym prawotwórczej, a sama rozgrywka toczy się między grupami społecznymi bądź (sporadycznie) jednostkami na różnych poziomach organizacyjnych, przy różnych możliwościach ingerowania w zasady przebiegu gry i wpływu na jej rezultat. Podkreślenia wymaga, że prawo stanowi zarówno przedmiot jak i ramy owej gry, gdyż działania wpływu podejmowane są przede wszystkim według reguł porządku konstytucyjnego. Same decyzje prawne należy postrzegać jako dobro instrumentalne, które otwiera dostęp do innych gier społecznych (np. o dobra, prestiż czy pozycję). Gra o prawo ostatecznie ma ustalić pewną równowagę interesów graczy, co prowadzi do zrealizowania innego celu, głęboko zakorzenionego w ludzkiej naturze: zmniejszenia niepewności co do zachowań, pozycji czy ról poszczególnych osób jak również dostępności określonych zasobów. Jak pisze A. Korybski: „Zarówno jednostki, jak też zorganizowane grupy społeczne wolą porządek zachowań niż chaos organizacyjny i żywiołowość w zaspokajaniu potrzeb jednostkowych. Chcą postrzegać sytuacje decyzyjne jako sytuacje przynajmniej częściowo zdeterminowane, a w konsekwencji przynajmniej częściowo przewidywalne. (...) Organizacja tworzy świat sztucznej determinacji zachowań, ograniczając w ten sposób żywiołowość i niepewność relacji między jej członkami

---

<sup>207</sup> Regulację taką zawiera art. 27 Konstytucji oraz art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1556).

i wprowadzając minimum przewidywalności do zachowań oraz procesów decyzyjnych przebiegających w jej strukturach.” (Korybski i Leszczyński, 2015: 44–45). Owa pożądana organizacja i będąca jej skutkiem sztuczna determinacja zachowań może jednak osiągnąć niebezpieczną skrajność przy wykorzystaniu kodu źródłowego jako nośnika prawa, co zostanie szczegółowo omówione w dalszej części rozdziału.

Decyzja prawotwórcza jako rezultat gry o prawo może przyjąć postać normy upoważniającej, którą prawodawca komunikuje adresatom zamieszczając w ustawie przepis upoważniający. Jak już wspomniano w rozdziale trzecim, komunikat pełni funkcję sterującą w stosunku do upoważnionego podmiotu, a także musi spełniać odpowiednie kryteria jakościowe. Szczegółowość podmiotowa oraz przedmiotowa przepisu upoważniającego oznacza zamieszczenie w nim kluczowych elementów decyzji prawotwórczej, które są rezultatem ustaleń dokonanych w trakcie gry o prawo. Dążąc do zredukowania niepewności oraz ustalenia równowagi interesów prawodawca wskazuje wyraźnie, czego oczekuje od upoważnionego organu. Ma więc miejsce proces komunikacyjny, który A. Korybski określa jako prawo w działaniu (Korybski i Leszczyński, 2015: 35).

Z konieczności redukcji stanu niepewności wynika jednocześnie największa wada decyzji prawotwórczej: jej statyczność. Pomimo tego, że decyzja ta jest efektem wieloetapowego i wielopoziomowego procesu komunikacyjnego, na koniec staje się statyczną wypadkową interesów stron gry o prawo. Kompromis zawarty jest w określonym czasie i okolicznościach. W jego ramach strony starają się zmaksymalizować swoje korzyści i zminimalizować ponoszone koszty (na co wskazuje ekonomiczna analiza prawa). Do prawidłowego odczytania treści kompromisu konieczne jest przyjęcie podejścia decyzyjnego do stanowienia prawa, w tym analiza sytuacji decyzyjnej (cech i uwarunkowań, które towarzyszyły podjęciu decyzji), kolejności zdarzeń czy też kategorii i ról uczestników procesu powstawania prawa (Korybski i Leszczyński, 2015: 64–65, 66–67)<sup>208</sup>. Tym samym za (pozornie) prostą normą upoważniającą kryją się głębia i sieć zależności między interesami uczestników gry. Decyzja o przeniesieniu regulacji niektórych zagadnień do rozporządzenia nie musi być motywowana wyłącznie chęcią odciążenia tekstu ustawy z kwestii technicznych. Wręcz przeciwnie, może oznaczać, że strony gry rozumieją, iż pewne kwestie wymagają wiedzy specjalistycznej, a dodatkowo mogą podlegać dynamicznym zmianom (np. ze względów ekonomicznych czy w wyniku postępu naukowo-technicznego). Dlatego aby skutecznie chronić wypracowany kompromis, strony

---

<sup>208</sup> Bardziej precyzyjny opis procedury legislacyjnej jako procesu decyzyjnego A. Korybski zawarł w dalszej części monografii. Zob. (Korybski i Leszczyński, 2015: 101–104).

będą dążyć do regulacji danej kwestii rozporządzeniem – aktem normatywnym o bardziej eksperckim charakterze, którego proces nowelizacji nie jest tak rozbudowany jak w przypadku ustawy. Jest to zbieżne z poglądem mówiącym, że celem rozporządzenia jest m.in. zapewnienie warunków dla sprawnego funkcjonowania norm ustawowych<sup>209</sup>.

#### 4.4.2. Decyzja prawodawcza w świetle zasad legisprudencji

Aby decyzja prawodawcy – norma prawna – trafiła do świadomości adresatów, musi być dla nich zrozumiała. Tę pozornie oczywistą prawdę rozwija L. Wintgens i wskazuje, że nawet gdy norma jest obowiązująca, nie będzie nadawała się do zastosowania, jeżeli nie będzie zrozumiała. Jednocześnie jej zrozumiałość powinna dotyczyć nie tylko konkretnego przypadku użycia przez dany podmiot, ale także jej umiejscowienia w systemie prawa jako całości (Wintgens, 2016: 236). Zrozumiałość normy jest cechą na tyle istotną, że stanowi podstawę zasady spójności (ang. *coherence*) – jednego z filarów legisprudencji<sup>210</sup>. Zgodnie z nią elementy systemu (w tym systemu prawa) można określić jako spójne, jeżeli konstrukcja, którą tworzą, ma sens (Wintgens, 2016: 238, 267). L. Wintgens wyróżnia cztery poziomy zasady spójności (począwszy od najbardziej podstawowego): synchroniczny, diachroniczny, systemu oraz poziom spójności osadzonej i zależności od teorii (ang. *embedded coherence and theory dependence*), przy czym zrozumiałość normy odgrywa rolę przede wszystkim na pierwszych dwóch z nich. Norma spójna na poziomie synchronicznym jest niesprzeczna wewnętrznie, poprawna pod względem semantycznym i syntaktycznym, tak aby mogła być punktem odniesienia dla postępowania bądź dokonywania osądu. Warunkiem spójności normy jest jej zrozumiałość. Wszelka sprzeczność w tym zakresie, jeżeli się pojawi, będzie rzutowała na system, w skład którego wchodzi norma prawna; w domyśle: będzie ograniczała lub wręcz pozbawiała sensu całą konstrukcję (Wintgens, 2016: 242–243). Na poziomie diachronicznym normy prawne muszą być spójne z polityką państwa, przy czym spójność ta musi być utrzymana w czasie. Wówczas uwidacznia się sterujący charakter norm, które przyjmują rolę komunikatów kierujących poczynaniami ich adresatów. Wszelkie zmiany obowiązujących norm powinny być racjonalne i uzasadnione, służyć temu będzie właśnie konieczność utrzymania spójności (Wintgens, 2016: 246–247). Nie będzie możliwe skuteczne sterowanie z użyciem norm prawnych, jeżeli nie będą one zrozumiałe dla odbiorców. Choć sam L. Wintgens

---

<sup>209</sup> Należy podkreślić, że w przedstawionej koncepcji gry o prawo mowa jest o interesach stron (niekiedy pozostających w konflikcie) jako sile napędowej do podejmowania decyzji prawnych. Nie ma natomiast miejsca dla podejścia racjonalnego, opartego na rozumie. Jego pominięcie w legislacji było krytykowane w literaturze (Wintgens, 2016: 1).

<sup>210</sup> Pod pojęciem legisprudencji należy rozumieć teorię racjonalnego tworzenia prawa (Wintgens, 2016: 234).

nie wskazuje na poziomie diachronicznym na rolę zrozumiałości, to wyłączenie jej poza rozważania wydaje się nieracjonalne. Ocena czy norma jest spójna z polityką państwa na przestrzeni czasu nie będzie możliwa bez oceny, czy jej zrozumiałość nie uległa zmianie.

Gdy decyzja prawotwórcza przyjmuje postać normy prawnej, także normy upoważniającej, nie tylko nie może kolidować z innymi normami, ale należy odczytywać ją w świetle całego ich systemu. W tym miejscu uwidacznia się kolejny poziom zasady spójności: spójność systemu (Wintgens, 2016: 248). Takie ujęcie jest zbieżne ze sformułowanymi w polskiej nauce prawa systemowymi regułami wykładni (w tym systemowo – strukturalnymi i systemowo – aksjologicznymi) (Korybski i Leszczyński, 2015: 155; Zieliński, 2017: 211). W dalszej części zasady L. Wintgens wskazuje, że normy nie mogą być materialnie niezgodne ze sobą, muszą wzajemnie uwzględniać wynik ich stosowania (Wintgens, 2016: 252), co jest zbieżne ze sformułowanymi przez M. Zielińskiego regułami 21 – 25 fazy percepcyjnej wykładni (Zieliński, 2017: 297–298). W stosunku do aktów wykonawczych powyższe zasady znajdują oddźwięk w regule walidacyjnej zawartej w § 32 z.t.p. Ostatni poziom – spójności osadzonej i zależności od teorii, nazywany również spójnością środowiska – zakłada, że podjęte decyzje prawotwórcze są spójne ze środowiskiem je otaczającym (społeczeństwem, gospodarką itp.). Prawodawca podejmując decyzje opiera się też na poglądach nauki (teorii) prawa, która usytuowana jest poza systemem prawa i prowadzi swoje obserwacje z zewnątrz, nie będąc zależną od norm prawnych (Wintgens, 2016: 252–257).

Pomimo tego, że decyzja prawotwórcza przedstawia kompromis zawarty przez strony gry o prawo, kończy zaledwie jedną z faz procesu prawotwórczego. W następnej kolejności ma miejsce „(...) faza kontrolno-nadzorcza, a następnie faza implementacyjna. W zależności od działań prawnych podejmowanych w tych fazach każda z nich może zaś stać się uwarunkowaniem kolejnej sytuacji decyzyjnej, prowadzącej do wszczęcia następnego procesu prawotwórczego.” (Korybski i Leszczyński, 2015: 69).

Odmienne, do pewnego stopnia przeciwne, spojrzenie na proces stanowienia prawa, prezentuje legalizm w swojej silnej postaci. Pogląd ten głosi, że legalne państwo stanowi legalne normy prawne, a wszelkie dochodzenie zamiarów i intencji stron biorących udział w procesie stanowienia prawa jest bezcelowe. Decyduje wyłącznie wola prawodawcy, która musi być zrekonstruowana bez uciekania się do kreatywnej interpretacji. Normy prawne zawierają się w tekście aktu normatywnego i są z nim identyczne; aby prawidłowo zrozumieć normę prawną należy prawidłowo zrozumieć jej zapis w postaci tekstu przy pomocy językowych dyrektyw wykładni (Wintgens, 2016: 195–196). Obecnie trudno przyznać powyższemu poglądowi rację;

wystarczy uważna lektura dowolnego podręcznika akademickiego do prawoznawstwa bądź monografii M. Zielińskiego (Zieliński, 2017), by przekonać się, że problem interpretacji przepisów prawa jest znacznie bardziej złożony. Silny legalizm zasługuje jednak na wspomnienie z dwóch powodów. Po pierwsze kładzie wyraźny nacisk na znaczenie decyzji prawodawcy jako źródła normy prawnej, której odwzorowaniem jest tekstem jednostki redakcyjnej (bądź jednostek) aktu normatywnego. Po drugie, silny legalizm jest punktem wyjścia dla pojęcia legalizmu komputacyjnego, które stanowi istotny punkt rozważań w dalszej części rozdziału.

Racjonalność, która leży u podstaw legisprudencji, w przypadku prawodawcy ma swoje granice. Wbrew powszechnemu rozumieniu domniemania o racjonalności prawodawcy, nie jest on podmiotem wszechwiedzącym, świadomym wszystkich możliwych alternatyw dla tworzonej regulacji jak i konsekwencji, które owa regulacja zrodzi. Na racjonalność prawodawcy będą wpływać braki w posiadanej wiedzy, umiejętnościach czy możliwości przewidzenia wszystkich konsekwencji podjętych decyzji, w tym prawodawczych. Racjonalność jest ograniczona, a decyzja prawodawcy zapada w pewnym kontekście, sytuacji decyzyjnej stanowiącej określony punkt w czasie (Wintgens, 2016: 290). To właśnie czas należy uznać za główny czynnik wpływający na ocenę racjonalności prawodawcy. Stwierdzenie to jest podstawą do sformułowania kolejnej zasady legisprudencji – zasady tymczasowości (ang. *temporality*). Zgodnie z nią racjonalnie ustanowiona norma prawna musi być niezbędna w danym momencie, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności. Podobnie, jeżeli prawodawca podejmuje działania w celu zmiany bądź uchylenia normy, musi umieć uzasadnić, dlaczego działa właśnie teraz. Jeżeli w którymś momencie norma nie przejdzie testu zasadności swojego istnienia, może być uznana za dyskryminującą, bądź przestarzałą, co ma bezpośredni związek z zasadą spójności opisaną wyżej (Wintgens, 2016: 269).

Jeżeli przyjąć, że prawodawca jest racjonalny (nawet w ograniczonym zakresie), wówczas racjonalne są także jego decyzje prawotwórcze, w tym normy upoważniające. Co do zasady nakładają one na swoich adresatów obowiązek skorzystania z udzielonej kompetencji prawotwórczej – w sposób obiektywny bądź po stwierdzeniu zaistnienia ku temu wymaganych warunków (normy upoważniające zupełnie fakultatywne stanowią bardzo nieliczną grupę) (Wintgens, 2016: 286–287; Zieliński, 2017: 29). Niewykonanie racjonalnej normy upoważniającej, a więc zignorowanie decyzji prawodawczej racjonalnego prawodawcy, może więc być uznane za działanie pozbawione racjonalności. Alternatywą jest przyjęcie, że istnieją inne racjonalne argumenty, które uzasadniają brak aktywności organu upoważnionego, przy

czym muszą one być ważniejsze niż te uzasadniające zamieszczenie normy kompetencyjnej. Nie można wykluczyć, że sytuacja taka będzie miała miejsce; adresat normy kompetencyjnej (organ upoważniony) musi jednak być zdolny przedstawić argumenty na poparcie swojego stanowiska najpóźniej w chwili wejścia w życie spornej normy kompetencyjnej oraz w momencie składania stosownych wyjaśnień w procesie ponoszenia odpowiedzialności politycznej bądź konstytucyjnej.

Konsekwencje niewykonania normy upoważniającej będą sięgać dalej niż jedynie sprowokowanie dyskusji o racjonalności działań organu upoważnionego. Doktryna prawa posiada bogaty dorobek w zakresie analizy zjawiska luki konstrukcyjnej (tetycznej)<sup>211</sup>, dlatego w tym miejscu przyjęta zostanie ponownie perspektywa gry organizacyjnej. Konsekwencją zaniechania prawodawczego jest nadwątlenie bądź zupełne zniweczenie konsensusu wypracowanego w drodze negocjacji (Korybski i Leszczyński, 2015: 42–43) w trwającej grze o prawo. Zasadne jest założenie, że uczestnicy gry o prawo są racjonalni (choć w ograniczony sposób) i że to racjonalność właśnie kieruje ich działaniami. Skoro więc decydują się, by sformułować normę upoważniającą, to zaniechanie jej realizacji przez upoważniony organ kwestionuje racjonalność owej decyzji prawodawczej. Pośrednio może też podważać racjonalność innych norm prawnych funkcjonalnie z nią powiązanych, co jest konsekwencją przyjęcia zasady spójności systemu. Należy jeszcze raz podkreślić wcześniejsze stwierdzenie, że w grze organizacyjnej prawo jest dobrem instrumentalnym, które otwiera drogę do innych gier społecznych. Jeżeli gra o prawo okaże się nieskuteczna, wówczas wartość prawa jako dobra będzie spadała. Jednym z możliwych tego skutków będzie powolne zastępowanie gry o prawo przez inne gry organizacyjne, w których przewidywalność zachowań uczestników może być mniejsza niż w przypadku gry o prawo. Ostatecznie utrudni to lub wręcz uniemożliwi osiągnięcie pierwotnego celu gry o prawo: zmniejszenia stanu niepewności.

Norma upoważniająca i wydany na jej podstawie akt wykonawczy są, jak każda regulacja, ingerencją w wolność adresatów regulacji. Ingerencja musi być uzasadniona przede wszystkim tym, że interakcje pomiędzy podmiotami w danym obszarze działania społeczeństwa okazały się dysfunkcyjne. Stanowi to sedno zasady alternatywności (ang. *alternativity*) w legisprudencji (Wintgens, 2016: 258–259). Ujmując sprawę inaczej i łącząc z modelem gry o prawo: regulacje nałożone przez prawodawcę skuteczniej zmniejszają poziom niepewności, niż samoregulacja dokonana przez członków społeczeństwa czy brak jakiegokolwiek regulacji w danym zakresie.

---

<sup>211</sup> Poglądy doktryny na istnienie luki konstrukcyjnej syntetycznie przedstawiła w swojej publikacji A. Haładyj (Haładyj, 2018: 71–73).

Następuje tym samym zastąpienie poziomych interakcji w społeczeństwie przez pionową interakcję między prawodawcą a adresatami norm (Wintgens, 2016: 265–266).

O ile zasada alternatywności wskazuje na konieczność uzasadnienia samego faktu ingerencji w stosunki społeczne, zasada koniecznej gęstości normatywnej (ang. *necessity of the normative density*) wymaga, by prawodawca wytłumaczył, dlaczego ingeruje w stosunki społeczne tak głęboko i wykorzystuje w tym celu sankcję. Aby była w ogóle dopuszczalna, ustanowiona przez prawodawcę sankcja musi być postrzegana jako najlepszy dostępny środek osiągnięcia celu regulacji (Wintgens, 2016: 277, 279)<sup>212</sup>. Zatem zasada alternatywności nakazuje uzasadnienie celu, który zamierza osiągnąć prawodawca, podczas gdy zasada koniecznej gęstości normatywnej wymaga uzasadnienia dla środków przyjętych, by cel ten zrealizować (Wintgens, 2016: 279).

Obie opisane wyżej zasady należy odnieść również do normy upoważniającej. Jeżeli następuje zaniechanie prawodawcze (obojętnie czy akt wykonawczy zostanie w końcu wydany czy też nie), to z perspektywy adresata regulacji prawodawca (rozumiany całościowo, jako ustawodawca oraz organ upoważniony) prezentuje postawę wewnętrznie sprzeczną. Z jednej strony wkracza władczo w relacje społeczne i zastępuje je własnymi, gdyż widzi ku temu uzasadnienie. Jednocześnie czyni to w sposób niepełny, a więc wadliwy i nieracjonalny. Ten swoisty dysonans poznawczy prawodawcy obserwują adresaci norm, co prowadzi do wspomnianego erozji konsensusu wypracowanego w grze o prawo, ale też podkopuje konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W związku z tym prawodawca powinien zrewidować swoje działania z punktu widzenia zachowania zasad: spójności, alternatywności i koniecznej gęstości normatywnej. Ujmując sprawę inaczej, konieczne będzie udzielenie odpowiedzi na pytania: czy regulacja danej kwestii przez prawodawcę rzeczywiście jest niezbędna? Czy celowe jest do tego zamieszczenie normy upoważniającej? Czy wspomniane wyżej zasady zostały zachowane, jeżeli prawodawca zdecydował się zastosować rozwiązanie przejściowe w postaci czasowego utrzymania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych? Jak sytuacja, w której nie wydano rozporządzenia lub zastosowano czasowe utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych wpływa na spójność systemu? Czy w związku z tym uzasadnione jest wyciągnięcie negatywnych konsekwencji wobec podmiotów podlegających ustanowionym regulacjom? Wspomniane

---

<sup>212</sup> Odpowiednikiem zasady koniecznej gęstości normatywnej w Konstytucji jest zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3. Zob. (Tuleja, 2019: 120-123).

pytania powinny stanowić elementy obowiązkowego przeglądu stosowania ustawy, jaki prawodawca niekiedy formułuje w tzw. klauzulach przeglądowych. Negatywne wnioski z takiej rewizji można uznać za uzasadnienie do wszczęcia procedury nowelizacji ustawy lub egzekwowania odpowiedzialności politycznej lub konstytucyjnej wobec upoważnionego organu.

#### **4.4.3. Komunikat o decyzji prawodawczej w postaci kodu źródłowego**

Aby zapewnić zrozumiałość decyzji prawodawczej, konieczne jest przełożenie jej w klarowny sposób na komunikat skierowany do organu upoważnionego (czyli przepis upoważniający). Nie jest to zadanie proste zarówno dla ustawodawcy jak i owego organu. Niezamieszczenie obligatoryjnych elementów normy upoważniającej, które wymieniono w art. 92 ust. 1 Konstytucji, może doprowadzić do orzeczenia o jej niezgodności z ustawą zasadniczą. Z drugiej strony organ upoważniony ma obowiązek prawidłowo zrekonstruować normę upoważniającą i uregulować dokładnie taki zakres materii, jaki przewidział ustawodawca. Zatem, świadomie bądź nie, ustrojodawca podkreśla zarówno wagę decyzji prawodawczych wyrażonych w ustawie, jak i wyraźnego ich zakomunikowania adresatom. Wszelkie środki, które będą usprawniały rekonstrukcję decyzji ustawodawcy – tak pod względem merytorycznym jak i formalnej kompletności jej elementów – zyskują na znaczeniu. W tym kontekście należy docenić istnienie wytycznych ustawowych, które ułatwiają dekodowanie owej decyzji i prawidłowo użyte mogą dostarczać wartościowych informacji o wspomnianej wyżej sytuacji decyzyjnej. Prawidłowo skonstruowane wytyczne pozwolą również odtworzyć zamysł racjonalnego prawodawcy i interpretować jego komunikat w sposób jednoznaczny, zwiększający poczucie pewności prawa (Zieliński, 2017: 135) a jednocześnie zbieżny z polityką państwa.

Zbliżony do opisanego wyżej schemat formułowania informacji w procesie stanowienia prawa zamieścił w swojej pracy M. Zieliński (Zieliński, 2017: 48–49)<sup>213</sup>. Autor zdecydowanie podkreśla znaczenie wysokiej jakości redakcji wyrażenia (przepisu prawnego), aby doprowadzić nie tylko do rozumienia, ale zrozumienia komunikatu przez odbiorcę, tj. prawidłowego – zgodnego z zamysłem nadawcy – odtworzenia normy upoważniającej. W tym celu strony (nadawca i odbiorca komunikatu) muszą wykazać się stosowną ostrożnością, co

---

<sup>213</sup> W schemacie przedstawionym przez M. Zielińskiego jako elementy wyodrębniono nadawcę, komunikat nadany, wyrażenie, komunikat odebrany i odbiorcę. W świetle rozważań zamieszczonych wyżej decyzja prawodawcza (czyli norma upoważniająca) odpowiadała pojęciu komunikatu nadanego wg M. Zielińskiego, a komunikat o decyzji prawodawczej (przepis upoważniający) – pojęciu wyrażenia.

może być nie lada wyzwaniem ze względu na specyfikę języka naturalnego (w tym prawnego) (Zieliński, 2017: 50–51). Decydujące będzie użycie słów w ich prawidłowym znaczeniu oraz zachowanie poprawnej składni językowej tak, aby w procesie odczytywania wyrażenia nadać mu właściwy sens (Zieliński, 2017: 94–96). W efekcie tekst przepisów jest skondensowany, skrótowy, a jego deskryptywność umożliwi zrozumienie go (przy odrobinie wysiłku) także osobom, których wiedza z zakresu prawa jest niewielka. Nie eliminuje to dyrektywnej roli tekstu prawnego i nie pozbawia go normatywnego charakteru. (Zieliński, 2017: 97–98). M. Zieliński podsumowuje rozważania w tym zakresie: „(...) teksty prawne pisane są na poziomie deskryptywnym, a czytane są na poziomie normatywnym (dyrektywnym).” (Zieliński, 2017: 100)

Opisane powyżej podejście jest w zasadzie standardem we współczesnej polskiej nauce prawa. Nie sposób odmówić mu słuszności; przepis zredagowany zgodnie z powyższymi wskazówkami ma większe szanse osiągnąć cel zamierzony przez prawodawcę i skłonić adresata do określonego zachowania. Nie ma przy tym znaczenia, czy adresatem tym będzie inny organ władzy publicznej (jak w przypadku przepisów upoważniających) czy też podmiot prywatny; odbiorcy z obydwu grup będą musieli wykonać podobną pracę, by prawidłowo zrekonstruować treść normy prawnej (w tym upoważniającej). Z biegiem czasu uwidoczniły się również jego wady. Przede wszystkim wymaga od legislatora dyscypliny w doborze środków językowych przy redagowaniu przepisów, ta zaś musi być wsparta przez wybitną znajomość języka polskiego, zasad logiki formalnej oraz wykładni prawa. Wymagania te nie powinny być niczym zaskakującym, a raczej pewnym minimum rolowym dla osób redagujących projekty aktów normatywnych. W sytuacjach stresujących, gdy szybkie przygotowanie projektu wynika z dużej presji politycznej bądź występuje spiętrzenie prac, naturalnie może zaistnieć pokusa, by zyskać na czasie kosztem precyzji wypowiedzi. Czynnikiem zwiększającym to ryzyko jest brak jednolitego, obowiązującego schematu przepisu upoważniającego, mimo że §§ 63 – 74 z.t.p. dość szczegółowo opisują jego budowę.

To prowadzi do drugiej wady podejścia zaproponowanego przez M. Zielińskiego: uwzględnia ono konwersję decyzji prawodawczej wyłącznie do komunikatu zapisanego tekstem w języku prawnym, zaś identyfikacja wszystkich niezbędnych elementów komunikatu i jego rekonstrukcja ma być przeprowadzona przez człowieka pełniącego rolę adresata. Odstaje to od współczesnych realiów, w których rosnąca liczba procesów związanych z wyszukiwaniem, rekonstrukcją czy nawet walidacją norm prawnych dokonywana jest przy pomocy systemów informatycznych i w sposób częściowo bądź całkowicie zautomatyzowany. Problem ten

dostrzegła Komisja Europejska, która zainicjowała działania mające na celu uczynienie aktów normatywnych gotowych do wdrażania przy pomocy systemów informatycznych (ang. *digital ready*). Inicjatywa ta obecnie obejmuje m.in. zapewnianie neutralności technologicznej, uproszczenie stosowanego języka czy wreszcie nastawienie na wykorzystanie rozwiązań informatycznych w celu osiągnięcia celów prawodawcy (Palmirani et al., 2024: 8). Zaproponowane w tej pracy rozwiązanie, które polega na odwzorowaniu przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego, wpisuje się w powyższy nurt. Konwertuje bowiem istniejącą wersję przepisu w języku naturalnym (prawnym) na formaty, które stwarzają więcej możliwości maszynowego przetwarzania. Jednocześnie następuje zmiana sposobu patrzenia na przepis upoważniający. Nadal jest on zrębowym odwzorowaniem decyzji prawodawczej, jednocześnie jednak zrywa z prymatem języka naturalnego (prawnego) jako jedyne sposobu zapisu komunikatu o decyzji prawodawczej. Nie można powiedzieć, że obniżona zostaje ranga komunikatu; jego dokładna redakcja nadal ma istotny wpływ na osiągnięcie zamierzonego celu przez prawodawcę. To raczej decyzji prawodawcy przywraca się właściwe znaczenie. Komunikat bowiem można zapisać w różnej formie, jednak to decyzja prawodawcy powinna być tym, co ma trafić do świadomości prawodawcy.

Spojrzenie na komunikat (przepis upoważniający) jako na zapis danych pozwala przyjąć metody stosowane dla oceny działania rozwiązań informatycznych. Na szczególną uwagę zasługuje tu podejście prezentowane przez L. Divera, który (posiłkując się obszerną literaturą z zakresu nauki o projektowaniu) proponuje ujęcie komunikatu jako artefaktu – obiektu stworzonego przez nadawcę komunikatu (projektanta, ang. *designer*) i przeznaczonego dla odbiorcy (adresata, użytkownika końcowego, ang. *end user*). W swoich pracach L. Diver skupia się przede wszystkim na wysokopoziomowej ocenie tożsamości prawa i kodu źródłowego (tj. czy możliwości działania przewidziane przez prawo są odwzorowane w kodzie) i stosuje ją wobec przepisów merytorycznych. Aby zachować zgodność z tematem tej pracy, spostrzeżenia L. Divera zostaną zastosowane do oceny przepisu upoważniającego, który zalicza się do grupy metaprzepisów.

Racjonalnie działający nadawca nie tworzy artefaktu bez powodu, chce osiągnąć zamierzony cel poprzez skłonienie odbiorcy do pewnego zachowania. Tworząc artefakt zamieszcza więc w nim scenariusz (bądź scenariusze) – model oczekiwanego zachowania określany mianem inskrypcji. Jako prosty przykład inskrypcji można przywołać podwójne kliknięcie lewym klawiszem myszy, które służy otwarciu pliku na komputerze (Diver, 2021: 13–14).

Z artefaktem powiązane będą afordancje, czyli ułatwienia bądź możliwości działania skierowane do odbiorcy, które mają skłonić go do oczekiwanego zachowania. Możliwość taka nie jest jednak cechą artefaktu; stanowi natomiast związek między artefaktem a odbiorcą<sup>214</sup>. Natomiast cechy artefaktu, które wchodzi w skład jego projektu, będą wpływać na to, czy ów związek zaistnieje. Istnienie samego związku nie jest zależne od świadomości podmiotu; afordancja będzie obecna bez względu na to, czy ów podmiot zdaje sobie sprawę z jej istnienia afordancji czy też nie. Gdy istnienie afordancji zostanie uświadomione przez odbiorcę, możliwa będzie realizacja zachowania oczekiwanego przez nadawcę. Na tej podstawie wyróżnia się afordancje realne (istniejące, ale nieuświadomione) oraz afordancje dostrzegane (istniejące i uświadomione). Jak łatwo zauważyć, zakresy obu zbiorów nie muszą być tożsame. Projekt artefaktu może również zawierać pewne znaczniki (ang. *signifiers*), czyli cechy wskazujące na istnienie afordancji oraz jak powinno się korzystać z artefaktu. (Diver, 2021: 44–48)<sup>215</sup>. W związku z tym, że nadawca ma daleko idącą swobodę w projektowaniu artefaktu, jego celem może być również powstrzymanie odbiorcy od pewnego zachowania. Określa się to mianem dysafordancji – sytuacji, w której możliwość pewnego działania została celowo usunięta bądź ukryta (Diver, 2021: 51)<sup>216</sup>.

Nadawca, gdy projektuje artefakt, może różnicować siłę, z jaką będzie wpływał na rzeczywistość adresata. Może ograniczyć się jedynie do oddziaływania na postrzeganie rzeczywistości i sugerować podjęcie pewnych zachowań. Przykładem takiego wpływu będzie znak drogowy informujący o wprowadzeniu ograniczenia prędkości. Może też uciec się do bardziej zdecydowanych działań i niemalże wymusić pewne zachowanie. Stanie się tak, gdy na drodze zostanie zamontowany próg spowalniający, który bezpośrednio wymusza redukcję prędkości. Kierujący może oczywiście zignorować próg i zaakceptować negatywne konsekwencje np. uszkodzenie pojazdu (Diver, 2021: 53–55).

---

<sup>214</sup> Poruszając się na gruncie nauki prawa najbliższe afordancji wydaje się pojęcie prawa podmiotowego w prawie cywilnym. Porównanie to skupia się jednak tylko na istnieniu możliwości działania i w żaden sposób nie nawiązuje do dorobku nauki prawa.

<sup>215</sup> By lepiej zrozumieć zależność między nadawcą, artefaktem i odbiorcą można posłużyć się przykładem budowniczego domu, drzwi i mieszkańca domu. Drzwi są artefaktem, który budowniczy (nadawca) przekazuje mieszkańcowi (odbiorcy), aby skłonić go i ułatwić mu wejście bądź wyjście z budynku (inskrypeja). Pomiędzy mieszkańcem a drzwiami istnieje afordancja wejścia oraz afordancja wyjścia z budynku. Obie będą obecne nawet wtedy, gdy mieszkaniec nie wie, gdzie drzwi się znajdują (afordancja realna). W momencie, gdy mieszkaniec zlokalizuje drzwi, afordancja realna stanie się afordancją dostrzeganą, w czym może pomóc np. jaskrawy kolor drzwi (znacznik). Innym przykładem znacznika jest podkreślenie słowa na stronie internetowej, które wskazuje istnienie hiperłącza (Diver, 2021: 48).

<sup>216</sup> Przykładowo: zamek zamontowany w drzwiach umożliwi wejście bądź wyjście tylko mieszkańcom, którzy dysponują kluczem.

Konstrukcja artefaktu będzie wpływać na przekonanie adresata o tym, co może uczynić przy jego pomocy (czyli na subiektywne postrzeganie swojej własnej sprawczości) jak również o tym, co jest obiektywnie możliwe do osiągnięcia lub na co istnieje przyzwolenie w otaczającym świecie. Nadawca (projektant, którego racjonalność jest ograniczona), może jednak przewidzieć zaledwie skończoną liczbę sposobów użycia artefaktu, a także kontekstów, w których to nastąpi. Im większy margines swobody dla działania adresata zamieści w artefakcie nadawca, tym mniej będzie skrepowana kreatywność adresata w wynajdywaniu sposobów jego użycia<sup>217</sup>. W efekcie określenie i rozróżnienie pomiędzy tym, czemu artefakt ma służyć oraz tym do czego posłużyć może, powinno być nierozzerwalnie związane z procesem projektowania artefaktu (Diver, 2021: 57–59). Będzie to pociągało za sobą wybór odpowiednich środków oddziaływania nadawcy na adresata. Siła tych środków mieści się w tzw. spektrum technologicznej normatywności. Na jednym jego końcu istnieją przypadki, gdy nadawca nie pozostawia wyboru adresatowi i w zasadzie wymusza jego określone zachowanie. Po przeciwnej stronie znajdują się te artefakty, w stosunku do których adresat ma większą swobodę interpretacji i decydowania o swoim zachowaniu. Poruszając się w tym zakresie, nadawca będzie dobierał odpowiednie techniki wywierania nacisku, by doprowadzić adresata do określonego zachowania: począwszy od żądania, przez domaganie się, zezwolenie, zachętę, zniechęcenie, a na odmowie kończąc. Tam, gdzie adresat będzie dysponował większą swobodą działania, preferowana będzie zachęta bądź zniechęcanie, podczas gdy pozostałe techniki wywierania nacisku należy wiązać z bardziej rygorystycznym podejściem nadawcy. Wraz z przemieszczaniem się w kierunku „łagodniejszego” końca spektrum będzie rosła liczba realnych afordancji oraz rola znaczników, które ułatwiają ich dostrzeżenie. Nie zmienia to faktu, że to nadawca w dalszym ciągu decyduje, ile i jakie afordancje zostaną zamieszczone w artefakcie, a więc ustala tzw. normatywność konstytutywną artefaktu. Swoboda adresata do wyboru swojego zachowania jest więc ograniczona od samego początku i podlega regulacji przez nadawcę. Można więc mówić o normatywności regulacyjnej artefaktu (Diver, 2021: 60–65).

W tym miejscu analogie pomiędzy artefaktem a przepisem upoważniającym powinny być już wyraźnie zauważalne. Jeżeli przyjąć, że komunikat o decyzji ustawodawcy (przepis upoważniający) jest artefaktem, nadawca komunikatu (ustawodawca) staje się oczywiście

---

<sup>217</sup> Nawiązując do wcześniejszych przykładów: drzwi mogą być wykorzystywane do wchodzenia bądź wychodzenia z budynku, ale mogą posłużyć również za improwizowany sprzęt do wykonywania ćwiczeń gimnastycznych. Im bardziej solidna będzie ich konstrukcja, tym większa jest szansa, że któryś z mieszkańców w końcu wpadnie na taki pomysł.

projektantem artefaktu. W samym artefakcie projektant umieszcza afordancję, czyli upoważnienie do wydania rozporządzenia (czy innego aktu wykonawczego) przez odbiorcę artefaktu – organ upoważniony. Przeprowadzenie procedury legislacyjnej związanej z wydaniem aktu wykonawczego będzie natomiast inskrypcją zamieszczoną w artefakcie. W przeważającej liczbie przypadków przepis upoważniający będzie zawierał tylko jedną inskrypcję, co jest zgodne z zasadą, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu (§ 119 ust. 1 z.t.p.). Nie można jednak wykluczyć stworzenia artefaktu wyposażonego w więcej niż jedną afordancję, gdy na podstawie jednego przepisu upoważniającego może być wydane więcej niż jedno rozporządzenie, pod warunkiem, że do uregulowania przekazano różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne (§ 119 ust. 2 z.t.p.).

Poszczególne elementy przepisu upoważniającego będą pełniły rolę znaczników. Wskazują one organowi upoważnionemu, że istnieje afordancja, która go dotyczy, oraz jakie zachowanie jest oczekiwane przez ustawodawcę, by wypełnić przepis upoważniający. W tym miejscu kolejny raz uwidacznia się szczególna rola wytycznych co do treści upoważnienia. Tak jak wcześniej wytyczne pozwalały wyodrębnić normę upoważniającą z tekstu ustaw, tak teraz uwypuklają istnienie afordancji związanej z artefaktem. Jednocześnie trzeba podkreślić istotną różnicę względem poglądów prezentowanych przez L. Divera: o ile pierwotnie znaczniki są fakultatywnym elementem artefaktu, w przypadku przepisu upoważniającego część z nich jest obligatoryjna; brak właśnie tych będzie skutkował niekonstytucyjnością przepisu.

Trudno spodziewać się, by ustawodawca chciał stosować dysafordancje w sposób, który opisał L. Diver: ukrywając bądź blokując pewne części przepisu upoważniającego. Jeżeli nawet zdecyduje się na odwiedzenie organu upoważnionego od pewnego zachowania, dysafordancje powinny przyjąć postać wytycznych co do treści, ale określonych w sposób negatywny, co opisano w rozdziale 3.

W zakresie znaczników i dysafordancji można wskazać jeszcze jedną różnicę w stosunku do pierwotnej koncepcji L. Divera. Zgodnie z koncepcją, powyższe elementy zawarte są w artefakcie, co nie zawsze będzie prawdziwe w stosunku do przepisu upoważniającego. Przykładowo, elementy zakresu przedmiotowego upoważnienia mogą być zamieszczone w innych przepisach wskazanych przez odesłanie. Natomiast dysafordancje mogą wynikać również z porządku konstytucyjnego (wraz z konstytucyjnymi zasadami prawa), hierarchicznej budowy systemu prawa czy wreszcie dorobku judykatury i doktryny.

Ustawodawca nie przewiduje innych sposobów wykorzystania przepisu upoważniającego niż w celu wydania aktu wykonawczego. Nie można jednak wykluczyć, że wykorzystując wnioski prawnicze, organ upoważniony bądź inne podmioty stosujące prawo znajdą kolejne zastosowania dla owego przepisu, np. przy rekonstrukcji norm prawnych. Pojawia się tu kolejna różnica względem podejścia opisanego przez L. Divera. Ustawodawca sprawuje w zasadzie zupełną kontrolę nad normatywnością regulacyjną przepisu i wpływa na zachowanie organu upoważnionego. Nie ma jednak podobnej kontroli nad normatywnością konstytutywną; to co jest dopuszczalne bądź zakazane będzie określone także przez konstytucyjny system źródeł prawa, hierarchiczną budowę systemu prawa oraz orzecznictwo i dorobek doktryny.

Ustawodawca na ogół nie pozostawia organowi upoważnionemu szerokiego marginesu swobody w podejmowaniu decyzji, kiedy należy wydać akt wykonawczy – żąda podjęcia konkretnego działania w związku z wejściem w życie przepisu upoważniającego. Jak wynika z przeprowadzonych badań, większość przepisów upoważniających jest obligatoryjna i bezwarunkowa, przez co silnie oddziałują na adresata i wymuszają konkretne zachowania. Przepisy te znajdują się najbliżej „rygorystycznego” końca spektrum technologicznej normatywności. Przemieszczając się w kierunku „łagodnego” końca, w następnej kolejności należałoby umieścić w spektrum przepisy upoważniające obligatoryjne – warunkowe, a następnie fakultatywne – warunkowe. Za najmniej rygorystyczne należy uznać przepisy fakultatywne – bezwarunkowe, których wydanie jest zależne niemal w zupełności od uznania organu upoważnionego. Następuje więc odejście od żądania jako formy wywierania nacisku na rzecz zezwolenia; równocześnie rośnie znaczenie obligatoryjnych elementów przepisu upoważniającego jako znaczników wskazujących, kiedy należy skorzystać z afordancji. Należy zaznaczyć, że w konstrukcji artefaktu pojawiają się też dodatkowe, fakultatywne znaczniki: określenie warunku, kiedy akt wykonawczy powinien być wydany oraz cykliczności jego wydania.

Opisane wyżej podobieństwa pomiędzy artefaktem, afordancjami a przepisem upoważniającym pokazują, że zrozumiałość przepisu upoważniającego jako komunikatu-artefaktu zależy od tego, czy afordancja realna znajdzie drogę do świadomości adresata (organu zobowiązanego) i stanie się afordancją zauważoną. Jeżeli to nie nastąpi, wówczas organ upoważniony nie wie, że spoczywa na nim obowiązek wydania aktu wykonawczego (albo że dysponuje taką możliwością, jeżeli mówimy o upoważnieniu fakultatywnym). Należy zwrócić uwagę, że w chwili obecnej prawo nie przewiduje innego, formalnego mechanizmu komunikowania o

istnieniu upoważnienia poza zgodnym z prawem ogłoszeniem ustawy<sup>218</sup>. Jednym z głównych powodów są ograniczenia formy, w której to następuje. Przepis upoważniający jest tekstem, który należy odnaleźć i przeczytać, a następnie wykonać zawarte w nim polecenie (upoważnienie do wydania rozporządzenia bądź innego aktu wykonawczego). Tym samym można wyodrębnić trzy podstawowe afordancje. Jako czwartą należy wskazać możliwość przetwarzania tekstu przepisu w systemach informatycznych, komercyjnych (np. systemy informacji prawnej LEX czy Legalis) bądź publicznych (system informacji prawnej ISAP, PPIoP). Trzeba jednak podkreślić, że mowa tu o przetwarzaniu jako przekształcaniu owego tekstu w inną, najczęściej ustrukturyzowaną formę, a nie o bezpośrednim wykorzystaniu w systemach informatycznych.

W momencie, gdy treść przepisu upoważniającego przybiera formę kodu źródłowego, zgodnie z rozwiązaniem zaproponowanym w tej pracy, wszystkie wymienione afordancje pozostają dostępne, a ze względu na naturę kodu do tego grona dołączają kolejne. Przepis jest ustrukturyzowany, a więc możliwe jest jednoznaczne wyodrębnienie jego elementów oraz ustalenie ich nadrzędności czy podrzędności (np. część wspólna i wyliczenie). Przyjęcie formy „klucz : wartość” przez poszczególne elementy przepisu powoduje, że możliwa jest ich jednoznaczna identyfikacja. Nie ma więc przeszkód, by odwoływać się do owych elementów bezpośrednio z innych przepisów, ale też aplikacji czy systemów, przede wszystkim z wykorzystaniem API. Możliwość zastosowania formatu JSON sprawia, że przepis jest od początku (natywnie) dostosowany do takiego przesyłu. Istnieje również możliwość usprawnienia procesu aktualizowania baz danych gromadzących informacje na temat upoważnień ustawowych, takich jak PPIoP<sup>219</sup>.

Ciekawym zagadnieniem technicznym, które będzie miało wpływ na funkcjonowanie przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego, jest to w jaki sposób zapisywane są poszczególne elementy przepisu ze względu na tzw. typ danych. Większość z elementów stanowić będzie tekst, a więc ciąg znaków (ang. *string*). Innymi typami danych są przykładowo wspomniane

---

<sup>218</sup> Nie ma przeszkód, by istniały mechanizmy nieformalne wypełniające opisaną lukę. Mogą być one tworzone już na etapie projektowania ustawy, jeżeli projekt powstaje pierwotnie w jednym z ministerstw. Do nieformalnego kanału rozpowszechniania informacji o nowych przepisach upoważniających można zaliczyć też komercyjne rozwiązania informatyczne, które zajmują się monitorowaniem prac legislacyjnych i treści projektów, a także agregowaniem informacji na ten temat.

<sup>219</sup> Zaproponowana budowa przepisu upoważniającego jest otwarta i możliwe jest dodawanie uzupełnianie jej o kolejne elementy (klucze i wartości). W efekcie z przepisem powiązane zostałyby kolejne afordancje. Do zagadnienia tego należy podejść jednak z ostrożnością, gdyż należy odróżnić te elementy, które wynikają bezpośrednio z tekstu ustawy od tych, które stanowią efekt jego interpretacji. Zagadnienie to zostanie dokładniej omówione w dalszej części pracy.

wyżej wartości logiczne (ang. *boolean*, typ boolowski) czy liczby całkowite (ang. *integer*). W zależności od tego, który typ danych będzie użyty, możliwe będzie wykonanie innych operacji na danych. Przykładowo: zapisanie wartości '200' jako ciąg znaków nie będzie umożliwiał operacji mnożenia. Aby ją przeprowadzić, konieczne jest zastosowanie innego typu liczb całkowitych. W rezultacie im bardziej adekwatnie zostaną dobrane typy danych, tym więcej afordancji będzie stwarzał artefakt. Zjawisko to ma swoje oczywiste pozytywne strony (np. elastyczność użycia w różnych systemach informatycznych), jednak stwarza również dodatkowy obowiązek przestrzegania poprawności zapisu. Może również sprzyjać bardziej rygorystycznemu podejściu do formułowania przepisów upoważniających, aby zagwarantować, że organ upoważniony zachowa się zgodnie z oczekiwaniami.

Zwiększanie liczby afordancji w wyniku zmiany formy przepisu upoważniającego ma jednak swoją cenę. M. Zieliński wskazuje, że aby doszło do porozumienia między nadawcą a odbiorcą komunikatu, obie strony muszą posiadać te same kompetencje językowe (Zieliński, 2017: 49). Im bardziej przepis upoważniający będzie dostosowany do wykorzystania w rozwiązaniach informatycznych, im więcej afordancji będzie zawierał, tym bardziej będzie odbiegał od swojej obecnej formy i tym mniej będzie zrozumiały dla osób, których kompetencje językowe nie obejmują rozumienia kodu źródłowego stworzonego w danym języku programowania. Przeszkoda jest niezwykle istotna i bezpośrednio koliduje z zasadą prawidłowej legislacji. Dlatego też należy odrzucić pomysł o całkowitym zastąpieniu przepisu upoważniającego w formie tekstu w języku naturalnym (prawnym). Obie formy powinny istnieć równolegle, za czym przemawiają także inne powody, które zostaną omówione w dalszej części pracy. Problem braku kompetencji językowych można rozumieć również na innym poziomie, gdy przepis upoważniający zostanie zapisany w jednym, konkretnym języku oprogramowania. Wówczas będzie on niemożliwy do bezpośredniego wykorzystania w tych aplikacjach czy systemach informatycznych, które zostały napisane przy wykorzystaniu innego języka programowania (lub będzie to skrajnie trudne). Z tego powodu należy skłaniać się do korzystania z rozwiązań, które są tak technologicznie neutralne jak tylko to możliwe. Dobrym przykładem jest właśnie sposób zapisu w formacie JSON, który jest szeroko akceptowany przez wiele współczesnych języków programowania.

Zachowanie identyczności między tekstem zapisanym w języku naturalnym (prawnym) a jego odpowiednikiem w postaci kodu źródłowego jest niezwykle trudne, co można zaobserwować nawet na przykładzie zamieszczonym wcześniej. Jeżeli stosowany jest format zapisu „klucz : wartość”, wówczas w niektórych wypadkach identyczne wartości mogą mieć różną formę

gramatyczną. Przykładowo, słowa „określi” oraz „określą” wskazują na istnienie przepisu upoważniającego obligatoryjnego, a różnica wynika jedynie z liczby podmiotów, które zostały upoważnione. Słowa te są zupełnie zbędne z punktu widzenia zaproponowanej wyżej formy kodu źródłowego i mogą być zastąpione przez klucz „obligatoryjne” i wartość True. Tymczasem usunięcie ich z przepisu upoważniającego zapisanego w języku prawnym odbiera sens całemu zdaniu, a więc uniemożliwia rekonstrukcję normy upoważniającej. Dlatego inspirując się uwagami L. Divera na temat izomorfizmu kodu źródłowego i tekstu przepisu (Diver, 2021: 235–236) należy uznać, że kluczowe są wprowadzenie i utrzymanie izomorfizmu nadawcy i odbiorcy komunikatu, afordancji, inskrypcji i znaczników powiązanych z tymi wersjami. W momencie, gdy zbiór afordancji wersji w języku naturalnym (prawnym) będzie zawierał się w zbiorze afordancji wersji w kodzie źródłowym i zachowana będzie tożsamość pozostałych elementów, należy uznać, że brzmienie obu wersji jest identyczne.

#### **4.4.4. Prawo w formie kodu źródłowego jako konsekwencja rozwoju społeczeństwa**

Istnienie prawa w formie kodu źródłowego jest logicznym następstwem zmian w społeczeństwie, jeżeli przyjmie się antropologiczne podejście do badania prawa. Skoro bowiem prawo jest wytworem kultury danego narodu i zmienia się równoległe z tą kulturą (Korybski i Leszczyński, 2015: 28–29), a nieodłącznym elementem współczesnego społeczeństwa i jego życia kulturowego, prawnego, gospodarczego czy nawet rozrywkowego jest wszechobecna informatyzacja, prawo będzie musiało zaadaptować się do zmienionej rzeczywistości i przybrać postać nadającą się do bezpośredniego wykorzystania przez systemy informatyczne. Prawodawca zaś będzie musiał nauczyć się podejmować i komunikować decyzje prawodawcze tak, aby przystawały do zinformatywowanej rzeczywistości pod względem treści i formy. W ten sposób do płaszczyzn: lingwistycznej, politologicznej, psychologicznej i socjologicznej, na których prawo w ujęciu kulturowym może być rozpatrywane (Korybski i Leszczyński, 2015: 29–30) dochodzi kolejna: informatyczna. Tworzenie prawa, które nie nadaje się do bezpośredniego wykorzystania w rozwiązaniach informatycznych jest równoznaczne z ignorowaniem przez prawodawcę jednego z fundamentów rzeczywistości. A. Korybski, przytaczając poglądy J. J. Rousseau, zwraca uwagę, że „Zadaniem prawodawcy jest odkrywanie najlepszych, odpowiadających narodowi zasad uspołecznienia (*règles de société*). Prawodawstwo to rodzaj inżynierii społecznej, w wyniku której powinna powstać optymalna dla danego narodu konstrukcja życia społecznego.” (Korybski i Leszczyński, 2015: 91). Biorąc pod uwagę współczesne społeczeństwa (tak Polski jak i innych krajów Unii Europejskiej) nie

można tworzyć skutecznych i sprawiedliwych zasad uspołeczniania, jeżeli pomija się aspekt informatyczny rzeczywistości. Problem ten zdaje się dostrzegać prawodawca unijny, którego aktywność na polu nowych technologii, zwłaszcza informatycznych, jest bardzo duża. W swoich regulacjach często wykorzystuje jednak podejście oparte na zasadzie ryzyka i skupia się na osiągnięciu określonych efektów przez adresatów norm. Takie kształtowanie prawa jest w znacznym stopniu jest uzasadnione; czyni bowiem nowe regulacje bardziej elastycznymi i odpornymi na zmiany rzeczywistości wynikające z postępu technologicznego. Nie narzuca też adresatom norm jednego sposobu działania w celu zachowania zgodności z prawem. Jednocześnie jednak podważa poczucie pewności prawa i obniża zaufanie do organów państwowych, bowiem pozostawia szerokie pole dla uznaniowości w stosowaniu prawa i orzekaniu przez organy o ewentualnym jego naruszeniu. Tymczasem odmienne podejście, nastawione na zachowanie maksymalnej zbieżności tekstu aktu normatywnego oraz kodu źródłowego rozwiązań informatycznych (czyli wspomniane już wcześniej *digital-ready policymaking*) bardzo powoli przebija się do świadomości osób odpowiedzialnych za tworzenie prawa.

Istnienie prawa jako kodu źródłowego można potraktować jako jeden z postulatów cywilizacyjnych, jeżeli posłużyć się kryteriami sformułowanymi przez R. Pounda. A Korybski opisuje owe postulaty jako „(...) uzasadnione rozumowo oczekiwania podmiotów społecznych (jednostek oraz ich organizacji, a także grup i instytucji społecznych), stanowiące minimum wymagań niezbędnych dla zaspokojenia istotnych potrzeb w stopniu umożliwiającym przetrwanie danej struktury społecznej oraz jej rozwój.” (Korybski i Leszczyński, 2015: 97). Prawo musi podążać za tymi podmiotami, do których jest adresowane i regulować ich zachowania tam, gdzie mają one miejsce. Bez wątplenia tworzenie prawa, które bez większego wysiłku można odwzorować w rozwiązaniach informatycznych, stanowi wprost zaspokojenie istotnych potrzeb społeczeństwa, gdy coraz większa część jego życia toczy się w świecie wirtualnym. Tendencja ta będzie tylko narastać, równoległe z przyspieszającym rozwojem technologicznym. Potrzeba prawa nadającego się do zastosowania w wysoce z informatyzowanej rzeczywistości stanie się na tyle istotna, że będzie decydowała o przetrwaniu jednostek, grup społecznych czy instytucji publicznych w ich dotychczasowym (a przynajmniej nie pogorszonym) kształcie. Jeżeli prawodawca nie sprosta postawionemu przed nim wyzwaniu, jego decyzje prawodawcze staną się nieskuteczne w stosunku do relacji społecznych nawiązywanych na płaszczyźnie informatycznej. Jako takie zostaną wyparte przez inne, skuteczniejsze rozwiązania, których nie on będzie autorem. L. Diver wskazuje, że nie ma

przeszkód, by prawo na płaszczyźnie informatycznej (a zwłaszcza w Internecie) kształtowało się w oparciu o zwyczaj bądź było narzucane metodą faktów dokonanych przez twórców rozwiązań informatycznych, zarówno tych o znaczącej pozycji na rynku, jak i mniejszych, ale zajmujących istotne nisze gospodarcze. W obu przypadkach powstałe regulacje niekonieczne muszą być zgodne z hierarchią wartości prezentowaną w ustawie zasadniczej, ale ich wycofanie będzie wiązało się z nieakceptowalnymi kosztami, bądź będzie po prostu zbyt skomplikowane lub długotrwałe (Diver, 2021: 23–25).

Powyższe rozważania dotyczą przede wszystkim przepisów merytorycznych – materialnych oraz procesowych. W przypadku metaprzepisów, a więc także przepisów upoważniających, zadanie nadania im formy kodu źródłowego nie wydaje się aż tak skomplikowane. Celem metaprzepisów jest kształtowanie relacji pomiędzy poszczególnymi przepisami merytorycznymi, a więc konieczność pogodzenia sprzecznych interesów różnych grup podmiotów w społeczeństwie będzie tu obecna w mniejszym stopniu. Metaprzepisy z założenia powinny być też sformułowane jednoznacznie, nie pozostawiając pola dla wątpliwości interpretacyjnych; można wręcz mówić o ich algorytmicznym charakterze. Coraz częściej metaprzepisy przybierają formę szablonową. Dlatego też dużo lepiej niż przepisy merytoryczne nadają się do badania zależności między decyzją prawodawczą i komunikatem o niej oraz istnienia tychże w postaci kodu źródłowego.

#### **4.4.5. Kod źródłowy jest efektem interpretacji prawa**

Relacja, w której pozostają wobec siebie tekst aktu normatywnego oraz kod źródłowy, jest kwestią fundamentalną dla zagadnień omawianych w tym rozdziale. M. W. Wong w swojej publikacji wskazywał na trzy główne relacje tego typu: prymat tekstu (który ma miejsce obecnie), równorzędność obu wersji, a także pierwszeństwo kodu źródłowego nad tekstem, czego skrajną postacią jest koniec istnienia prawa zapisanego językiem naturalnym (prawnym) i posługiwaniu się jedynie kodem źródłowym (Wong, 2020).

Rozważania powyższe można zestawić z modelem łańcucha legitymacji w modelu proceduralnym, który proponuje L. Wintgens. Zgodnie z nim normy prawne wywodzą swój wiążący charakter od umowy społecznej, pierwszego i najważniejszego ogniwa. Na jego podstawie suweren (kolejne ogniwo) tworzy normy prawne (wyższego i niższego rzędu), które następnie są stosowane przez sądy lub organy państwa. Legitymacja każdego ogniwa łańcucha wynika z legitymacji jego poprzednika, ale ostatecznie ma swój początek w umowie społecznej (Wintgens, 2016: 198–200). Jak łatwo zauważyć, dla kodu źródłowego nie ma miejsca w

przedstawionym wyżej modelu; jest bowiem jedynie formą, jaką prawo przybiera, podobnie jak tekst zapisany w języku naturalnym (prawnym). Posłużenie się modelem łańcucha legitymacji dobrze uwypukla odrębność normy prawnej (decyzji prawodawczej) od jej nośnika. Często bowiem w trakcie pobieżnego analizowania omawianego zagadnienia te dwa pojęcia ulegają pewnemu pomieszaniu.

Specyfika kodu źródłowego jako medium, za pomocą którego przekazywany jest komunikat o decyzji prawotwórczej, pokazuje, że kod źródłowy może stanowić jedynie efekt interpretacji prawa z powodów, które opisane zostaną poniżej. Powody te pozostaną aktualne tak długo, jak długo utrzymany będzie prymat tekstu zapisanego językiem naturalnym (prawnym) jako formy adekwatnej do przekazania decyzji prawodawczej.

Istnieją dwie główne przeszkody utrudniające tworzenie prawa bezpośrednio w postaci kodu źródłowego. Pierwszą z nich jest czas rozumiany jako odstęp między podjęciem decyzji prawodawczej, a jej zastosowaniem. W okresie między tymi dwoma wydarzeniami w sposób nieunikniony i naturalny następują zmiany w świecie, który otacza prawodawcę oraz podmioty stosujące prawo. Zmiany te obejmują rzeczywistość społeczną, gospodarczą czy polityczną, ale też i znaczenie słów użytych przez prawodawcę. Świat, w którym podejmował on decyzję będzie zawsze (choćby tylko nieznacznie) innym światem, niż ten, w którym decyzja ta znajdzie zastosowanie. Ma to wpływ na zrozumiałość owych decyzji i w efekcie na wynik procesu decyzyjnego, w którym trzeba uwzględnić podlegającą zmianom rzeczywistość. W ten sposób ponownie uwidacznia się znaczenie zachowania spójności prawa na poziomie diachronicznym (Wintgens, 2016: 246–247). Prowadzi to do drugiej przeszkody, jaką jest ograniczona racjonalność prawodawcy – ograniczona wiedza i niemożność przewidzenia wszystkich stanów faktycznych, w których decyzja prawodawcza znajdzie zastosowanie. Wymusza to uczynienie prawa elastycznym: odpornym na zmiany rzeczywistości oraz nadającym się do zastosowania w sytuacjach, których nie można dokładnie opisać z wyprzedzeniem (Korybski i Leszczyński, 2015: 171–172). W tym celu prawodawca najczęściej posługuje się zwrotami niedookreślonymi (na gruncie języka) lub nieostrymi (na gruncie logiki) (Zieliński, 2017: 155–159). Szczególnym przypadkiem jest użycie zwrotów szacunkowych, w szczególności klauzul generalnych (np. dobra wiara) (Zieliński, 2017: 163–165). Ich konkretne znaczenie w danym stanie faktycznym musi ustalić podmiot dokonujący wykładni prawa, a zatem decyzja prawodawcza jest celowo niekompletna. Prawodawca działając w konkretnej sytuacji decyzyjnej uznaje ograniczenia swojej racjonalności (przede wszystkim w zakresie wiedzy).

Jeżeli podmiotem dokonującym interpretacji będzie sąd bądź organ państwa, prawodawca może pozostawić pewien margines swobody – luz decyzyjny (Korybski i Leszczyński, 2015: 175–176; Zieliński, 2017: 161)<sup>220</sup>. Jak wskazuje M. Zieliński: „(...) granicami tej swobody są granice pasa nieostrości zwrotu nieostrego i konieczność poruszania się w obrębie tych granic, a nadto granice, które wyznaczają przypisywane ustawodawcy społecznie akceptowane wartości” (Zieliński, 2017: 162). W ten sposób prawodawca „(...) kreując lub rozszerzając luz decyzyjny, «zrzuca z siebie» część odpowiedzialności za procesy stosowania prawa.” (Korybski i Leszczyński, 2015: 177). W nauce prawa luz decyzyjny jest postrzegany jako remedium na wspomniane wyżej problemy oddzielenia od siebie momentów stanowienia i stosowania prawa oraz niemożliwość określenia wszystkich stanów faktycznych, w których norma prawna będzie miała zastosowanie (Korybski i Leszczyński, 2015: 175). Należy podkreślić, że w interesie prawodawcy może być również ograniczenie istniejącego luzu decyzyjnego. Będzie to następować przez np. stosowanie definicji legalnych czy formułowanie wyraźnych zasad prawa bądź też zostanie scedowane na organy stosujące prawo; prawodawca będzie polegał na dojrzałości tych podmiotów w zakresie rekonstruowania i interpretacji norm prawnych (Korybski i Leszczyński, 2015: 178).

Kod źródłowy można uznać za antytezę elastyczności i luzu decyzyjnego w prawie. Aby został wykonany, muszą nastąpić dokładnie takie warunki, jakie określiła uprzednio osoba projektująca kod (nadawca komunikatu). Nie ma miejsca na pojęcia, których nie można skwantyfikować. Klauzule generalne czy inne zwroty nieostre nie będą mogły być reprezentowane, o ile nie przyjmie się jakiegokolwiek policzalnego kryterium, by jednoznacznie stwierdzić, że dany warunek nastąpił. Można próbować obsłużyć zwroty nieostre predefiniując w kodzie pewne zakresy wartości, ale będzie to rozwiązanie pozorne; nie odda istoty owego pasa nieostrości, o którym pisał M. Zieliński, a jedynie rozszerzy zakres przypadków, w których dane wejściowe będą akceptowane. Stąd też niekiedy mowa o „ostrych krawędziach” (ang. *hard edges*) kodu źródłowego (Diver, 2021: 83).

W przypadku kodu źródłowego brak jest odstępu w czasie między rekonstrukcją normy a wcieleniem jej w życie, uzewnętrznieniem w zachowaniu (tzw. przerwa hermeneutyczna). Bardzo mocno podkreśla to w swojej pracy L. Diver wskazując, że nawet w państwach, gdzie panuje tyrania, jest przestrzeń by interpretować przepisy prawne (a być może i wyrazić swój sprzeciw wobec nich). W sytuacji, gdy kod źródłowy staje się prawem i spełniają się określone

---

<sup>220</sup> Nie jest celem tej pracy szczegółowe omawianie przyczyn powstania czy typów luzu decyzyjnego; w tym zakresie rozbudowane opracowanie przedstawił L. Leszczyński (Korybski i Leszczyński, 2015: 174–177).

warunki (jak opisano wyżej), kod jest wykonywany. W skrajnym ujęciu kod nie jest nośnikiem norm prawnych, kod jest normami. Nawet jeżeli nadawca komunikatu (prawodawca) przewidział, że adresat ma dokonać wyboru, domyślna konfiguracja działa jak niezwykle mocna sugestia właściwego postępowania. W ten sposób prawo w formie kodu źródłowego wprowadza legalizm w jego ekstremalnej postaci legalizmu komputacyjnego (ang. *computational legalism*) (Diver, 2021: 16–17)<sup>221</sup>. Nie ma również miejsca na dostosowanie rezultatu procesu decyzyjnego do zmienionej rzeczywistości: wynik wykonania kodu bez wprowadzenia stosownych poprawek będzie taki sam, gdy znajdą te same warunki początkowe. Brak przerwy hermeneutycznej objawia się jednak dużo wcześniej niż moment zastosowania normy prawnej. Zgodnie z koncepcją derywacyjną wykładni, pierwszą fazą interpretacji jest faza porządkująca, w której m. in. dokonuje się oceny obowiązywania przepisów (Zieliński, 2017: 254). Jeżeli prawo miałyby przybrać formę kodu źródłowego i kod ten byłby wykonywany natychmiast, wówczas faza porządkująca nie miałaby szansy zaistnieć. W takiej sytuacji powstałoby realne ryzyko, że wykonany zostanie kod źródłowy (prawo), który nie może zostać uznany za obowiązujący. Oczywistą alternatywą jest zamieszczanie w oficjalnym dzienniku urzędowym (np. Dzienniku Ustaw) tylko takiego kodu (przepisów), który uznany zostanie za obowiązujący. Tego jednak prawodawca nie może uczynić; ocena obowiązywania aktu normatywnego jest bowiem efektem interpretacji prawa. Zamieszczając informację o ocenie obowiązywania integralnie powiązaną z treścią aktu, prawodawca wchodziłby w rolę organu stosującego prawo. Natomiast jeżeli informację taką zamieściłby organ wydający właściwy dziennik urzędowy, wówczas prezentowałby *de facto* wiążącą interpretację przepisów, do czego powinna istnieć właściwa podstawa prawna, a co obecnie w polskim systemie prawa nie ma miejsca. W efekcie obie drogi należy uznać za niedopuszczalne. Zatem jedyną możliwością istnienia prawa w postaci kodu źródłowego w polskim systemie prawa jest funkcjonowanie jako efekt interpretacji prawa, gdzie decyzja prawodawcza rozpatrywana w konkretnej sytuacji decyzyjnej staje się podstawą dla rekonstrukcji aktualnego tekstu przepisu (bądź przepisów) i przekonwertowania efektu prac na formę kodu źródłowego. Takie ujęcie wpisuje się w rolę uzupełniająco – konsekwencyjną wykładni, której rola polega na „(...) wywnioskowywaniu (jako konsekwencji logicznych, instrumentalnych czy aksjologicznych) w *explicite* wysłowionych przepisach prawnych norm jedynie *implicite* (domyślnie) tam

---

<sup>221</sup> Ciekawą konsekwencją powyższego ujęcia jest to, że znika spór pomiędzy zwolennikami podejścia *clara non sunt interpretanda* a tymi, którzy opowiadają się za *omnia sunt interpretanda*. Gdy kod stanowi normy prawne, nie ma interpretacji, nie ma miejsca na refleksyjność, nie ma wreszcie wątpliwości czy tekst jest rozumiany czy też został zrozumiany tj. odczytany zgodnie z wolą prawodawcy (Zieliński, 2017: 54–55).

zawartych.” (Zieliński, 2017: 208). W kodzie źródłowym nie będzie zawarte jedynie lustrzane odbicie przepisów. Jeżeli ma on być funkcjonalny, wówczas niejednokrotnie będzie trzeba zapisać wyraźnie to, co prawodawca pozostawił jedynie do wywnioskowania podmiotowi stosującemu prawo. Doskonale oddaje to pogląd M. Zielińskiego, mimo że autor sformułował go zapewne nie w stosunku do kodu źródłowego: „Z założenia o racjonalności prawodawcy wynika, że w każdym przypadku (...) ustawodawca przyjmuje w tekście prawnym jedno rozwiązanie legislacyjne – to mianowicie, które zostanie ustalone w wyniku zastosowania społecznie zaakceptowanych reguł wykładni (których znajomość przypisuje się również racjonalnemu prawodawcy). To zatem, że interpretator owo rozwiązanie odkrywa (stosując się do społecznie zaakceptowanych reguł wykładni), nie jest wprowadzaniem nowości normatywnej, lecz pozyskiwaniem nowej indywidualnej wiedzy przez interpretatora, której przed dokonaniem wykładni on nie posiadał.” (Zieliński, 2017: 208–209). Nie można też wykluczyć sytuacji, w której w celu zapewnienia funkcjonalności kodu źródłowego interpretator przesunie się w kierunku roli uzupełniająco – kreującej i będzie zmuszony dodać pewne elementy kodu (np. funkcje czy zmienne) w celu korekty niedopatrzeń legislacyjnych (Zieliński, 2017: 208)<sup>222</sup>.

Na potrzeby tej pracy można zdecydować się na przeprowadzenie pewnego eksperymentu myślowego. Załóżmy, że organ wydający oficjalny dziennik urzędowy został obciążony przez prawodawcę obowiązkiem oceny, które przepisy należy zaliczyć do obowiązujących. Otwiera to oczywiście drogę do ogłaszania prawa w postaci kodu źródłowego, jednak nie oznacza, że takie działanie powinno mieć miejsce w każdym przypadku. Za każdym razem, gdy przepisy prawa zapisane językiem naturalnym (prawnym) będą przybierać formę kodu źródłowego, trzeba będzie dokonać pewnego kompromisu pomiędzy sprzecznymi wartościami. Z jednej strony bowiem kod źródłowy usztywnia czy wręcz zestala normy prawne, których jest nośnikiem; dzieje się tak ze względu na wspomniane wyżej „ostre krawędzie” i brak miejsca dla zwrotów nieostrych i niedookreślonych<sup>223</sup>. W zamian jednak otrzymuje się jednoznaczny komunikat o decyzji prawodawczej, dzięki któremu szanse nie tylko na rozumienie, ale na zrozumienie zamiaru prawodawcy rosną. Przeniesienie na organy państwowe obowiązku oceny

---

<sup>222</sup> Na marginesie należy wskazać, że przedstawione wyżej ujęcie kodu źródłowego jako efektu wykładni stoi w ewidentnej sprzeczności z rolą usprawniającą wykładni wg M. Zielińskiego. Wynika to z eliminacji luzu decyzyjnego pozostawionego przez prawodawcę (Zieliński, 2017: 207–208).

<sup>223</sup> Sam proces usztywniania pewnych reguł zachowań nie jest ani czymś nienaturalnym ani też niepożądanym. A. Korybski i L. Leszczyński zwracają uwagę, że potrzebne jest pewne ustalenie reguł, zgodnie z którymi interesy różnych grup podmiotów przenikają mogą się przenikać. Efektem tych wielopoziomowych procesów decyzyjnych są różnorakie rozwiązania legislacyjnych, które służą utrzymaniu równowagi interesów w danej wspólnocie (Korybski i Leszczyński, 2015: 68).

obowiązywania przepisów oraz brak lub ograniczenie przerwy hermeneutycznej drastycznie redukują możliwość prowadzenia wykładni; w zamian za to otrzymuje się prawo egzekwowane szybko (niemalże natychmiast) oraz skutecznie (niemalże bezwzględnie). W rezultacie zamiast ograniczonej liczby elastycznych regulacji, które wymagają uważnej interpretacji przed zastosowaniem otrzymuje się wiele szczegółowych, kazuistycznych norm, które są jednoznaczne, w związku z czym nie wymagają interpretacji i nadają się do natychmiastowego egzekwowania. Ta legalistyczna alternatywa zbliża się niebezpiecznie do porządku prawnego państw totalitarnych, gdzie dąży się do drobiazgowego uregulowania działań członków społeczności. W efekcie taki system prawa przestaje być skuteczny i skłania adresatów norm do zachowań nieprzewidywalnych, wykraczających poza reguły gry o prawo (Korybski i Leszczyński, 2015: 45). Należy jednak podkreślić, że pod pewnymi względami może być postrzegany jako atrakcyjny; odpowiada bowiem na główne zarzuty formułowane pod adresem prawa w ogóle: przewlekłość postępowań sądowych bądź administracyjnych, skomplikowanie procesu interpretacji i brak zrozumienia dla jego wyniku, a co za tym idzie obniżenie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W świetle powyższych rozważań należy zachować potrzebny umiar i wybrać zbalansowaną środkową drogę. Nie wolno odrzucać zdobyczy praktyki i nauki prawa w zakresie wykładni. Stanowią one niezbędny łącznik między potrzebnym, choć ułomnym, modelem rzeczywistości z momentu stanowienia prawa a naszym ludzkim, dynamicznym, ale i ograniczonym postrzeganiem tej samej rzeczywistości w chwili jego stosowania. Równocześnie nie można ignorować równoległej, cyfrowej rzeczywistości, która towarzyszy nam na każdym kroku wraz ze specyficznymi regułami, którymi się rządzi.

Tworzenie kodu źródłowego, który będzie odwzorowywał całe akty normatywne, wydaje się w tym momencie zadaniem niezwykle trudnym, biorąc pod uwagę aktualny stan wiedzy. Z tego powodu należy dokonać selekcji przepisów, które w pierwszej kolejności powinny stać się przedmiotem eksperymentów. Można zaproponować dwa kryteria doboru. Pierwsze dotyczy nasycenia wybranej jednostki (bądź jednostek) redakcyjnych zwrotami niedookreślonymi (w tym szacunkowymi) i nieostrymi. Im więcej znajdzie się ich w tekście w tekście normatywnym, tym trudniej będzie odwzorować go za pomocą kodu źródłowego. Drugie kryterium nawiązuje do opisanego wyżej konfliktu pomiędzy elastycznością prawa oraz możliwością interpretacji a zrozumiałością decyzji prawodawczej i szybkością stosowania prawa. Decydując się na konwersję tekstu normatywnego do postaci kodu źródłowego należy za każdym razem ocenić, czy aktualna sytuacja społeczno-gospodarcza uzasadnia takie działanie. Nie można wykluczyć,

że wielokrotnie otrzyma się odpowiedź twierdzącą. Przykładowo, pewne procedury przyznawania świadczeń czy ustalania zobowiązań mogą mieć w dużej mierze algorytmiczny charakter, a prawodawca projektując je nie pozostawił wiele przestrzeni dla uznaniowości czy oceny organu stosującego prawo. Adresaci norm mogą natomiast oczekiwać jasnego określenia kryteriów świadczenia i szybkiego ich realizowania. Ze względu na zmienność tak rzeczywistości jak i prawa ją opisującego, tego typu refleksja musi być ponawiana okresowo, przy każdej nowelizacji aktu normatywnego lub po zasygnalizowaniu takiej potrzeby przez adresatów regulacji. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że opublikowany kod źródłowy nie będzie stanowił urzędowego źródła wiedzy o prawie i nie będzie miał mocy wiążącej. Wystarczy, że może być użyty w systemach informatycznych i aplikacjach, które mają ułatwiać korzystanie z praw przez podmioty bądź wykonywanie ciążących na nich obowiązków. Będzie on stanowił „domyślną konfigurację” aplikacji i sugerował określony sposób działania. Tym samym musi być wiarygodnym źródłem poznania prawa.

Osobną kwestią jest ustalenie kto powinien tworzyć kod źródłowy. Z pragmatycznego punktu widzenia zadanie to powinno spoczywać na jednostce organizacyjnej podległej ministrowi właściwemu dla działu administracji rządowej obejmującego przedmiot ustawy. W strukturach podległej ministrowi administracji znajdują się osoby z potrzebną wiedzą ekspercką dotyczącą konkretnej regulacji, a wiele projektów ustaw jest procedowanych w konkretnych resortach zanim trafi do Sejmu. W efekcie pierwsza wersja kodu źródłowego może powstać równoległe z projektem ustawy, co będzie korzystne dla zachowania ich zbieżności (przynajmniej w zakresie inskrypcji i afordancji) oraz unikania brzmienia przepisów ustawowych, które będzie kłopotliwe do odwzorowania za pomocą kodu źródłowego. Kolejne wersje publikowane będą równoległe z postępem prac nad projektem i podobnie jak ów mogą być poddane konsultacjom społecznym. Formalną podstawą do tych działań powinien być przepis wprowadzony w drodze nowelizacji do u.o.a.n. Natomiast określenie jak często powinna być dokonywana ocena zasadności i aktualności funkcjonowania kodu (poza przypadkami nowelizacji) powinno stanowić dodatkową treść klauzuli przeglądowej zamieszczonej w ustawie. Nie ma również przeszkód, by w procesie powstawania kodu źródłowego uczestniczyli przedstawiciele Parlamentu, innych podmiotów publicznych, przedsiębiorców bądź strony społecznej. Nie powinno być również ograniczane tworzenie własnych wersji kodu źródłowego odwzorowującego przepisy upoważniające, gdyż działanie to jest formą interpretacji prawa. Efektem końcowym wszystkich prac powinna być jedna wersja scalona, dostępna publicznie. Natomiast z dużą rezerwą należy podejść do ewentualnego zlecenia tego zadania zewnętrznemu

podmiotowi komercyjnemu, bez możliwości udziału osób trzecich. Rozwiązanie takie powinno budzić uzasadnione obawy; wówczas podmiot prywatny ustalałby interpretację prawa stosowaną przez adresatów norm (choć nie mającą wiążącego charakteru). Podobna sytuacja ma miejsce obecnie, gdy w systemach informacji prawnej wskazywana jest ocena obowiązywania aktu normatywnego.

Tak samo jak dziś udostępniane są teksty ujednolicone ustaw w ISAP, kod powinien być udostępniony w publicznym serwisie internetowym prowadzonym przez wyznaczony organ. Dyskusyjnym jest, czy powinny być dostępne wszystkie jego wersje kodu, czy tylko aktualna. Ponownie można inspirować się praktyką zespołu redakcyjnego ISAP, który w stosunku do ustaw udostępnia jedynie ich bieżące wersje ujednolicone. Z drugiej strony w praktyce informatycznej ugruntowało się użycie systemów kontroli wersji, które dokumentują każdą zmianę w kodzie źródłowym (Chacon i Straub, 2025: 10–14). Odejście od tej praktyki wydaje się nieuzasadnione. Dużo ważniejszym zagadnieniem jest w jaki sposób kod będzie dostępny dla użytkowników. M. W. Wong we wspomnianej już pracy rozważał różne rozwiązania techniczne: zarówno możliwość pobrania kodu źródłowego do wykorzystania na urządzeniu użytkownika (lokalnie) jak i udostępnienie kodu jedynie na serwerze z możliwością łączenia się z nim i uzyskiwania rezultatu za pomocą API (Wong, 2020). Dla zagwarantowania maksymalnej aktualności rozwiązań wykorzystujących udostępniony kod należy opowiedzieć się za tym drugim rozwiązaniem, nawet jeżeli wymusi to konieczność korzystania z Internetu przez użytkowników danej aplikacji. Wyższymi wartościami są pewność prawa i zaufanie do niego a także ochrona interesów prawnych użytkowników niż wygoda tychże, nawet jeżeli takie podejście i hierarchia wartości mogą być uznane kontrowersyjne z punktu widzenia projektowania aplikacji czy systemów informatycznych<sup>224</sup>.

W świetle powyższych rozważań przepisy upoważniające, a wraz z nimi inne metaprzepisy, powinny być przedmiotem szczególnej uwagi. Ich niemalże algorytmiczny charakter powoduje, że można je z powodzeniem odwzorować w kodzie źródłowym (co zostało zademonstrowane dla przepisów upoważniających), a następnie wykorzystać zgromadzone doświadczenie w bardziej zaawansowanych badaniach nad normami merytorycznym. Na początku tego rozdziału omówiono korzyści wynikające z ustalonego przez praktykę

---

<sup>224</sup> We wcześniejszych rozważaniach nad prawem w formie kodu źródłowego sugerowano publikowanie kodu w formie załącznika do aktu wykonawczego (np. rozporządzenia), podobnie jak ma to miejsce w przypadkach wzorów formularzy (Ciurak, 2023: 66). W świetle zamieszczonych wyżej uwag należy porzucić tamtą koncepcję. O ile wzór urzędowego formularza stanowi formę ustrukturyzowania danych wejściowych do procesu stosowania prawa, kod źródłowy stanowi reguły procesu stosowania prawa. Nie tylko więc przyjmuje informacje wejściową, ale też transformuje ją oraz przekazuje informację wyjściową.

legislacyjną schematu budowy przepisu upoważniającego oraz słownictwa, które wskazuje konkretne części przepisu. Ze względu na wymóg jego jednoznaczności, proces rekonstrukcji normy upoważniającej najczęściej jest uproszczony i daje wiarygodną podstawę do stworzenia kodu źródłowego. Przepisy upoważniające są też dość spójne na poziomie diachronicznym: ustawodawca musi wyraźnie zakomunikować organowi upoważnionemu nakaz wydania aktu wykonawczego o określonej treści. Nakaz ten pozostaje aktualny do momentu jego nowelizacji bądź uchylecia, co najczęściej wyraźnie wynika z innych metaprzepisów (zmieniających, uchylających), a jeżeli prawodawca omyłkowo pominie tę kwestię, należy nakaz ów zrewidować przy pomocy reguły walidacyjną zawartej w § 32 z.t.p. Jasność i precyzja komunikatu a także spójność na poziomie diachronicznym będą mniejsze, jeżeli ustawodawca zdecyduje się zamieścić w przepisie odesłanie (czego nie powinien robić) bądź posłużyć się zwrotami niedookreślonymi (w tym szacunkowymi) bądź nieostrymi. Szczególnie kłopotliwe będzie połączenie tych środków z fakultatywnością wydania aktu wykonawczego lub warunkiem, od którego spełnienia zależy działanie organu upoważnionego. Dlatego też należy postulować unikanie kumulacji w przepisie upoważniającym powyższych technik legislacyjnych, jeżeli docelowo ma być odwzorowany w kodzie źródłowym.

#### **4.4.6. Perspektywy wykorzystania przepisów i norm upoważniających w formie kodu źródłowego<sup>225</sup>**

Każde zmiana istniejących procesów czy ustalonej praktyki, obojętnie czym wymuszona, będzie dzieliła osoby nią dotknięte. Pojawia się entuzjazm nowych rozwiązań, których optymizm będzie pozbawiony racjonalnych podstaw, jak i stanowiące ich dokładne przeciwieństwo osoby o sceptycznym, zachowawczym nastawieniu. Racjonalne podejście do zagadnienia przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego wymaga wygaszenia emocji i analizy stwarzanych szans i zagrożeń *sine ira et studio*. W poniższym zestawieniu skupiono się na zrozumiałości komunikatu oraz jego skuteczności w kształtowaniu zachowań oraz

---

<sup>225</sup> W tym miejscu należy wyjaśnić i ujednoczyć stosowaną terminologię. Przepis upoważniający stanowi jednostkę redakcyjną zawartą w tekście ustawy i jest podstawą do rekonstrukcji normy upoważniającej w drodze wykładni. Jak wspomniano wyżej, prawo w postaci kodu źródłowego może obecnie funkcjonować jedynie jako rezultat wykładni. W związku z tym użyte pojęcie przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego będzie oznaczało odwzorowanie za pomocą kodu konkretnego przepisu upoważniającego, co musi być poprzedzone wymaganą interpretacją prawa, ale bez odwzorowania elementów innych przepisów (np. do których zamieszczono odesłanie bądź do definicji legalnych). Jeżeli użyte zostanie pojęcie normy upoważniającej w formie kodu źródłowego oznaczać to będzie odwzorowanie normy zrekonstruowanej z przepisu upoważniającego oraz innych przepisów ustawy.

postaw adresatów, pominięto natomiast perspektywę techniczną związaną z przyjęciem któregoś z paradygmatów programowania czy architektury rozwiązań informatycznych.

Gra o prawo i kompromisy będące jej wynikiem kształtują rzeczywistość, w której funkcjonują społeczeństwa. W grze tej organy stanowiące prawo dysponują całą paletą środków wpływu na ostateczny rezultat, ale też spoczywa na nich szereg obowiązków, których wspólnym mianownikiem jest zasadność stanowionego prawa rozumiana jako manifestacja racjonalności podejmowanych decyzji. Ich syntetyczne zestawienie przedstawił w swojej pracy L. Wintgens<sup>226</sup> i choć pozornie nie mają wiele wspólnego z prawem w postaci kodu źródłowego, uważna lektura ukazuje, jak kod może usprawniać ich wypełnienie, ale też zapewnić rozliczalność organu upoważnionego.

Prawo może być postrzegane jako zewnętrzne ograniczenie wolności. Zgodnie ze wspomnianą wcześniej zasadą alternatywności, ograniczenie (prawo) zostaje wprowadzone dlatego, że naturalnie powstające normy społeczne okazały się dysfunkcyjne. Aby jednak było akceptowane, uznane za uzasadnione, powinno być oparte na racjonalnych przesłankach, a te sformułowane na podstawie faktów. Celem prawodawcy jest ustalenie zestawu potrzebnych faktów oraz posłużenie się tymi, które mają znaczenie w danym przypadku. Stanowi to fundament obowiązku ustalenia istotnych faktów (ang. *the duty of relevant fact finding*) (Wintgens, 2016: 295–296). Inaczej mówiąc, prawodawca powinien się posłużyć tylko faktami, które są istotne dla podjęcia konkretnej decyzji prawodawczej. Obowiązek ten odnosi się w oczywisty sposób do przepisów merytorycznych, ale będzie miał zastosowanie także do przepisów upoważniających. Delegując część swojej kompetencji, ustawodawca jasno określa, które fakty są istotne i powinny być uregulowane w rozporządzeniu (zakres przedmiotowy) oraz które istotne fakty powinny wpływać na ostateczny kształt tego aktu (wytyczne ustawowe). Jeszcze bardziej jest to widoczne w przypadku posłużenia się przepisem upoważniającym warunkowym; w ocenie ustawodawcy ziszczenie się warunku jest na tyle istotne, że należy uzależnić od niego wszelkie późniejsze działania organu upoważnionego (obligatoryjne bądź fakultatywne). Jeżeli przepis upoważniający przybierze formę kodu źródłowego, wówczas jego ustrukturyzowana budowa pozwoli powiązać zagadnienia wskazane w zakresie przedmiotowym z odpowiednimi fragmentami tekstu rozporządzenia i tym samym kontrolować (zarówno na etapie prac legislacyjnych jak i *ex post*), czy akt

---

<sup>226</sup> Oprócz opisanych w tej pracy obowiązków, L. Wintgens wskazuje na istnienie obowiązków: sformułowania problemu (ang. *the duty of problem formulation*) oraz wyważenia alternatywnych rozwiązań (ang. *the duty to weigh and balance alternatives*), zob. (Wintgens, 2016: 297–300). Ze względu na brak związku z tematem pracy zostaną one pominięte.

wykonawczy jest kompletny bądź czy organ upoważniony wykroczył poza upoważnienie ustawowe. Natomiast sprawdzenie czy warunek zachodzi będzie mogło odbywać się w czasie rzeczywistym wykorzystując zapytania kierowane z wykorzystaniem API do odpowiednich serwisów internetowych (np. rejestrów publicznych czy urzędowych baz danych statystycznych).

Ustalenie istotnych faktów ma ścisły związek z kolejnym obowiązkiem spoczywającym na prawodawcy: prognozy albo uwzględnienia przyszłych okoliczności (ang. *the duty of prospection or the duty to take future circumstances into consideration*). Nałożenie zewnętrznego ograniczenia na wolność, a więc podjęcie decyzji prawodawczej, może być uznane za odpowiednio uzasadnione tylko wtedy, gdy będzie odpowiednio odporne na zmieniające się okoliczności. Prawodawca musi tak przemyśleć swoją decyzję, aby w możliwym stopniu przewidzieć zmieniającą się przyszłość i zapewnić odpowiednią stałość prawa (Wintgens, 2016: 301–302). Łatwo zauważyć tu podobieństwo do konstytucyjnych zasady: pewności prawa oraz (po części) określoności przepisów prawa (Korybski i Leszczyński, 2015: 107). Aby stworzyć potrzebne prognozy konieczny jest dostęp do wiarygodnych danych oraz (najczęściej) posłużenie się odpowiednimi metodami badawczymi (przede wszystkim statystycznymi) dla wypracowania modeli procesów. Pomocne w tym będzie przyjęcie przez przepis upoważniający (a za nim normę upoważniającą) formy kodu źródłowego. Wówczas jego budowa będzie ustrukturyzowana, a poszczególne części wyraźnie wyodrębnione, jak pokazano to w opisywanym wcześniej rozwiązaniu. Jeżeli części te (klucze) będą posiadały wartości opisane w sposób kwantyfikowalny, możliwe będzie łatwe odwoływanie się do nich tak, aby dostarczać dane o liczbie i właściwościach przepisów upoważniających w systemie prawa. Transfer danych może następować też „w kierunku przepisu”. Warunek zamieszczony w przepisie upoważniającym może być określony jako konieczność uzyskania przez pewną statystykę określonej wartości (np. stopa bezrobocia rejestrowanego). Spełnienie go może być wówczas monitorowane w czasie rzeczywistym przez zaprojektowany ku temu system informatyczny. Wreszcie, obowiązek uwzględniania przyszłych okoliczności powinien objąć kontrolowanie projektowanych i istniejących norm upoważniających pod kątem krzyżowania się zakresów, a także prawidłowości czy aktualności odesłań użytych w ich treści. Obecnie wszystkie wymienione elementy przepisów upoważniających mają postać tekstu, a więc możliwości prowadzenia tego typu testów są istotnie ograniczone.

O ile obowiązek prognozy zmusza prawodawcę do przewidywania konsekwencji swoich działań, obowiązek retrospekcji (ang. *the duty of retrospection*) nakazuje ocenę skutków wywołanych przez wprowadzoną regulację. Nie jest on niczym nowym, również obecnie dokonuje się (sporadycznie) oceny *ex post*<sup>227</sup>. L. Wintgens kładzie jednak nacisk na dogłębną analizę tego, czy uzasadnienie wprowadzenia regulacji pozostaje aktualne na przestrzeni czasu; mówiąc inaczej: czy nastąpiły planowane pozytywne skutki decyzji prawodawczej, a jeżeli tak to czy przewyższają ewentualne negatywne następstwa. Jeżeli odpowiedzi na te pytania są negatywne, regulacja utraciła swe uzasadnienie (Wintgens, 2016: 302–303). Przepisy upoważniające w formie kodu źródłowego będą miały ograniczone zastosowanie dla zrealizowania tego obowiązku; ich znaczenie będzie polegało na umożliwieniu sprawnego rejestrowania skutków wypełnienia upoważnień przez właściwe organy. Jeżeli bowiem norma upoważniająca została wykonana i osiągnięto zamierzone pozytywne skutki, potwierdzi to racjonalność działań prawodawcy. Podobnie będzie świadczyło niewydanie aktu i wystąpienie negatywnych następstw w rzeczywistości. Natomiast jeżeli normę upoważniającą wskazany organ wykonał, a skutki negatywne wystąpiły, może to wskazywać na błędnie sformułowane upoważnienie lub błędnie skonstruowany akt wykonawczy. Obie możliwości powinny być odebrane jako ważny sygnał do podjęcia prac legislacyjnych w celu poprawy jakości prawa. Jeżeli natomiast norma upoważniająca nie została wykonana, a regulowany przez ustawę fragment rzeczywistości nie uległ pogorszeniu (np. nie pogorszyła się sytuacja gospodarcza, nie ma sygnałów od adresatów norm o niemożliwości stosowania regulacji), można przypuszczać, że tak naprawdę nie ma potrzeby regulowania danego obszaru. W efekcie będzie to wskazówką, by usunąć niepotrzebne przepisy upoważniające z systemu prawa.

Gdy ustali się istnienie niepożądanych skutków dla systemu prawa, logicznym następstwem powinno być ich usunięcie, co opisuje obowiązek korygowania (ang. *the duty to correct*). Normy prawne, których istnienia w obecnym kształcie i w danym kontekście nie da się dłużej uzasadnić, muszą być przez prawodawcę uchylone bądź znowelizowane. L. Wintgens odwołuje się tu do pojęcia zasadności (ang. *reasonableness*) regulacji, która jest racjonalnością osadzoną w danym kontekście (Wintgens, 2016: 303, 306). Obowiązek ten jest bezdyskusyjny w stosunku do norm merytorycznych, natomiast w przypadku norm upoważniających będzie zbieżny z regułą walidacyjną z § 32 z.t.p. Ustawodawca określając zakres przedmiotowy i wytyczne co do treści rozporządzenia wskazuje bowiem, co i z jakiego powodu jest zasadne do

---

<sup>227</sup> Listę dokonanych ocen *ex post* niektórych ustaw i rozporządzeń można znaleźć w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny: <https://legislacja.gov.pl/lista?typeId=6>.

uregulowania przez organ upoważniony. Wszelka zmiana stanowiska przez ustawodawcę w tym zakresie będzie pociągała za sobą obowiązek skorygowania aktu wykonawczego. Ustrukturyzowana budowa przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego objawia tu swą przydatność; dzięki niej zidentyfikowanie norm, w których nastąpiła zmiana zakresu przedmiotowego bądź wytycznych co do treści jest niezwykle proste (co zresztą opisano wyżej)<sup>228</sup>.

Katalog korzyści dopełniają dwie, czysto pragmatyczne zalety istnienia przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego. Pierwsza dotyczy łatwego sprawdzenia jego kompletności, co jest szczególnie istotne w przypadku normy upoważniającej. Brak któregośkolwiek z jego obligatoryjnych elementów będzie skutkować stwierdzeniem niezgodności z Konstytucją. Jak łatwo zauważyć, wyliczenie poszczególnych elementów przepisu na zasadzie klucz : wartość pozwala łatwo zorientować się, czy przepis nie jest wadliwy. Druga korzyść jest związana z w dużej mierze automatycznym generowaniem i aktualizowaniem bazy przepisów upoważniających, na wzór bazy dostępnej PPIoP, jak sygnalizowano to już wcześniej.

Opisane wyżej korzyści mają swoją przeciwwagę w postaci zagrożeń, które dość rzadko rozpatruje się z perspektywy zasad stanowienia i ogłaszania prawa oraz formułowania przepisów upoważniających. Za najpoważniejsze z nich należy uznać zjawisko określane jako programista programisty (ang. *programmer of the programmer*), na które zwraca uwagę L. Diver odwołując się do pracy C. Vissman i M. Krajewskiego (Diver, 2021: 208–209). Osoby tworzące kod źródłowy korzystają w swoich pracach z szeregu narzędzi programistycznych wraz z zawartymi w nich inskrypcjami oraz z afordancji z tym związanych. Wyznaczone są więc pewne ramy działania; można stworzyć tylko to, na co narzędzia pozwalają. Idąc dalej tym tropem, narzędzia napisane są z użyciem konkretnego języka programowania, z którym również związany jest zestaw afordancji. Wreszcie, interpretacja i przetwarzanie przez komputer poszczególnych komend w danym języku programowania zależy od procesora działającego według reguł określonych przez jego producenta<sup>229</sup>. Wyraźnie widoczna jest tu analogia do wpływu konstytucji na sposób stanowienia, ogłaszania i stosowania prawa przez podmioty posiadające przewidzianą prawem legitymację ku temu. W przypadku tworzenia kodu źródłowego główną rolę odgrywają w przede wszystkim podmioty prywatne - tak

---

<sup>228</sup> Aby przeprowadzić taką operację wystarczy nawet odpowiednio przygotowany (tj. posiadający odpowiednią strukturę, w tym znaczniki) tekst ustawy w formacie XML.

<sup>229</sup> L. Diver zestawia opisane ujęcie z regułami pierwotnymi i wtórnym w koncepcji przedstawionej przez H.L.A. Harta, zob. (Diver, 2021: 209–210).

komercyjne, jak i niekomercyjne. (Diver, 2021: 208–210). Zatem na tryb tworzenia oraz stosowania prawa w postaci kodu źródłowego będą miały wpływ podmioty, dla których (w przypadku polskiego systemu prawa) Konstytucja RP takiej roli nie przewiduje, ale których decyzje mogą mieć podobną siłę oddziaływania co ustawa zasadnicza; L. Diver mówi wprost o technicznej konstytucji (Diver, 2021: 67). Kolejnym problemem jest wybór języka, w którym kod źródłowy ma być stworzony: czy powinien być to tzw. język ogólnego przeznaczenia (ang. *general purpose language*, np. Python, Prolog), który nadaje się do bardzo szerokiego zastosowania, czy też należy posłużyć się do tego specjalnie stworzonym językiem programowania (tzw. język domenowo specyficzny, ang. *domain-specific language*)<sup>230</sup>. Należy również wziąć pod uwagę skutki sytuacji, w której nastąpi zmiana zasad interpretacji kodu źródłowego (nie zostanie zachowana tzw. kompatybilność wsteczna) np. w wyniku pojawiania się kolejnych wersji języka. Języki programowania, podobnie jak języki naturalne, ewoluują. W przypadku tych drugich kluczową rolę w komunikacji odgrywa jednak człowiek, który rekonstruuje normy prawne, dokonuje ich interpretacji i w razie potrzeby koryguje znaczenie użytych słów. W przypadku języków programowania ze względu na natychmiastowość działania kodu źródłowego, owego bufora bezpieczeństwa zabraknie. Wówczas organ odpowiedzialny za publikowanie prawa w postaci kodu źródłowego może zauważyć różnicę w działaniu po upływie pewnego czasu bądź nie zauważyć w ogóle. Inne jest też źródło zmian wprowadzanych do języka naturalnego (prawnego) i języków programowania. Pierwsze ewoluują w sposób rozproszony w całym społeczeństwie, nie mają swojego „właściciela”. Tymczasem kolejne wersje języków programowania wydawane są najczęściej przez pojedyncze podmioty, które koordynują ich rozwój i decydują o kierunku ewolucji. Można przyjąć, że mają władzę absolutną nad danym językiem.

W swojej pracy L. Diver prezentuje również syntetyczne zestawienie wątpliwości i zagrożeń w zakresie funkcjonowania prawa w formie kodu źródłowego, które sygnalizują inni przedstawiciele nauki prawa. Fundamentalną kwestią jest zapewnienie transparentności kodu tj. znajomości reguł, które ten opisuje, aby móc ocenić efekt końcowy jego zastosowania. Proces powstawania kodu powinien być również publiczny, a adresatom reguł należy zagwarantować możliwość uczestnictwa w nim (Diver, 2021: 139, 142). Zarówno przepisy merytoryczne będące podstawą do stworzenia kodu źródłowego, jak i procedura jego powstawania powinny również podlegać okresowym przeglądom i ocenom, podobnie jak w przypadku oceny *ex post* (co wprost nawiązuje do opisanych wyżej obowiązków: prognozy i

---

<sup>230</sup> Przykładem języka domenowo specyficznego dla prawa jest L4 DSL (<https://github.com/smucelaw/dsl>).

retrospekcji) (Diver, 2021: 143–145). W konsekwencji rezultat wykonania kodu źródłowego będzie można uznać za prawomocny (ang. *output legitimacy*), a sam kod za równorzędny z prawem w formie języka naturalnego (prawnego). Równie ważne jest, by warunki, w których wykonanie kodu jest inicjowane, nie naruszały istniejącego porządku prawnego (ang. *input legitimacy*). W tym celu prawo w formie kodu źródłowego powinno zapewniać istnienie takich samych afordancji, jak prawo w języku naturalnym (prawnym)<sup>231</sup>. W szczególności powinno gwarantować adresatom regulacji uzyskanie wiedzy, które normy mają być podstawą rozstrzygnięcia, możliwość wskazania innych norm w ich miejsce (a więc możliwość wyboru) i wreszcie otwartą drogę do zaskarżenia rezultatu stosowania prawa (Diver, 2021: 146–147). Ogromne znaczenie ma również możliwość zidentyfikowania podmiotu, który stworzył kod i *de facto* wszedł tym samym w rolę organu uprawnionego do stanowienia prawa (Diver, 2021: 151–152).

Uwagom przedstawionym wyżej nie można odmówić słuszności. Opierają się jednak na założeniu, że prawo w postaci kodu źródłowego będzie miało taką samą pozycję, jak prawo zapisane w języku naturalnym (prawnym). Odejście od tego założenia i uznanie, że prawo jako kod źródłowy będzie jedynie rezultatem wykładni i narzędziem tworzonym i udostępnianym przez wskazane organy, a nie niezależnym źródłem prawa, eliminuje większość ze wskazanych zastrzeżeń. Kod ma być pochodną tekstu, powszechnie dostępny, a zatem w pełni transparentny. Ta ostatnia cecha będzie wzmocniana również przez ustrukturyzowany, przejrzysty zapis np. z wykorzystaniem formatu JSON. Jako narzędzie wtórne wobec tekstu, będzie niósł ze sobą dokładnie te same afordancje, co akt normatywny, z wyjątkiem afordancji interpretacji. Konstytucja RP i ustawy określają wyraźnie, które podmioty mogą uczestniczyć w procesie stanowienia prawa i na jakich warunkach, a wypracowane tak rozwiązania byłyby podstawą do stworzenia kodu źródłowego. Obowiązek dokonywania przeglądu działania prawa już teraz jest niekiedy zamieszczany przez ustawodawcę w klauzulach przeglądowych<sup>232</sup>, co należy uznać za krok w dobrym kierunku. Nie oznacza to, że wskazane zastrzeżenia stracą swoje znaczenie. Powinny zostać uznane za listę kierunków badań z zakresu teorii prawa i legislacji, których rezultaty pozwolą opracować taki tryb tworzenia i warunki techniczne kodu, w rezultacie których rzeczywiście będzie mogło istnieć prawo w formie kodu źródłowego.

---

<sup>231</sup> Warto podkreślić, że w literaturze przytaczanej przez L. Divera wskazywane jest przystawanie (ang. *congruence*) obu form, w których występuje prawo (Diver, 2021: 149–150). Ze względu na omawiane już różnice między językiem naturalnym (prawnym) a językami programowania jedynym realnym rozwiązaniem wydaje się być rozpatrywanie przystawania afordancji, a nie konkretnej treści zawartej w obu formach.

<sup>232</sup> Przykładem może być art. 143 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej (Dz. U. poz. 326 z późn. zm.).

Równocześnie należy otwarcie stwierdzić, że na obecnym etapie rozwoju nauk prawnych i przy istniejącym stanie wiedzy technicznej niemożliwe jest wyeliminowanie zjawiska *programmer of the programmer*. Należy je zaakceptować i uznać za nieodłączną część cyfrowej rzeczywistości.

Na zakończenie tej części należy przytoczyć pogląd L. Divera, że kod źródłowy jest jednocześnie czymś więcej i czymś mniej niż prawo. Więcej – gdyż niesie ze sobą ładunek normatywności, a równocześnie może bezpośrednio kształtować sytuację innych podmiotów i dokonuje tego radykalnie, natychmiastowo – ze względu na brak przerwy hermeneutycznej. Jednocześnie jest czymś mniej, gdyż pozbawiono go większości mechanizmów mających chronić przed „ślepy” stosowaniem prawa, w oderwaniu od otaczającej rzeczywistości (Diver, 2021: 11-12,27). Prowadzi bezpośrednio do wykształcenia ekstremalnie silnej postaci legalizmu – legalizmu komputacyjnego (ang. *computational legalism*). Paradoksalnie, choć legalizm sam w sobie należy ocenić negatywnie jako kierunek rozwoju prawa, legalizm komputacyjny w stosunku do przepisów upoważniających (oraz innych metaprzepisów) może oferować pewne korzyści, które należy poddać głębszej analizie.

#### **4.4.7. Korzyści z zastosowania legalizmu komputacyjnego w stosunku do przepisów upoważniających**

Legalizm w swojej silnej postaci jest postrzegany jako główna przeszkoda w rozwoju racjonalnego stanowienia prawa. Normy prawne sprowadzone są w nim do zasad postępowania, na które nie wpływają towarzyszące im otoczenie i rzeczywistość; zostały nadane odgórnie przez suwerena i jest to wystarczające uzasadnienie dla ich stosowania. Krytyka legalizmu stała się punktem wyjścia dla L. Wintgensa do zaproponowania legisprudencji jako metody stanowienia prawa. Jej fundamenty stanowią racjonalne działanie osadzone w danej rzeczywistości oraz pojęcia: podmiotu prawa oraz wolności. W konsekwencji następuje skupienie się na rozumie praktycznym w stanowieniu prawa, co jest przeciwieństwem silnego legalizmu. Według legisprudencji, normy prawne muszą stale posiadać uzasadnienie dla swego istnienia; w szczególności musi być jasne, dlaczego normy ustanowione przez suwerena lepiej regulują stosunki społeczne niż normy powstałe w drodze samoregulacji społeczeństwa (Wintgens, 2016: 4). Legisprudencja jawi się więc jako podejście dynamiczne i elastyczne, podczas gdy silny legalizm jest statyczny i stanowi strategię osiągnięcia wyznaczonego uprzednio celu – pewności prawa (Wintgens, 2016: 141). W silnym legalizmie norma prawna nie tylko jest zawarta w tekście, ale jest identyczna z tekstem, który wyraża

bezpośrednio wolę prawodawcy. Zrozumienie tekstu oznacza więc zrozumienie normy, a tym samym decyzji, którą podjął prawodawca. Nie ma potrzeby prowadzenia interpretacji tekstu aktu normatywnego innej niż przy pomocy dyrektyw językowych. Podmiot stosujący prawo odkrywa w tekście decyzję prawodawcy, z pominięciem innych działań interpretacyjnych np. korygujących bądź uzupełniających treść normy (Wintgens, 2016: 195–196).

W silnym legalizmie normy prawne są pewne i dają ustalony z góry wynik, gdy wprowadzi się określony zestaw informacji początkowych. W swoim działaniu zbliżają się do kodu źródłowego i stają się „regułowe” (ang. *ruleishness*) tj. zostaną wykonane za każdym razem, kiedy zaistnieje przewidziany wcześniej zestaw warunków początkowych, bez względu na inne warunki towarzyszące i stopień złożoności regulacji. *A contrario*, jeżeli stan faktyczny nie odpowiada dokładnie sprecyzowanym warunkom, normy prawne nie zostaną wykonane; nie ma tu znaczenia jak niewiele potrzeba, by wymagane warunki początkowe zaistniały. Jest to najsilniejsza z możliwych wersji legalizmu, którą L. Diver określa mianem legalizmu komputacyjnego (ang. *computational legalism*) (Diver, 2021: 15, 21, 166–167). Główną cechą łączącą silny legalizm oraz legalizm komputacyjny jest owa „regułowość”, którą przejawiają ustanowione normy (Diver, 2021: 81).

Prawo w formie kodu źródłowego jest manifestacją legalizmu komputacyjnego. Obecna jest w nim „regułowość” z jej głównymi cechami: bezrefleksyjnym wykonaniem kodu, gdy ziszczą się przewidziane warunki (ang. *mindless execution*), niewykonaniem go, gdy wszystkie wymagane warunki nie są spełnione (mowa tu o przypadkach brzegowych, (ang. *edge cases* bądź *hard edges*) oraz brakiem możliwości reagowania w sytuacjach, które nie zostały wcześniej przewidziane bądź zostały celowo pominięte przez twórców kodu (co określa się w języku angielskim jako *predetermined and necessarily limited ontology*) (Diver, 2021: 81). Cechy te jako całość eliminują (a przynajmniej radykalnie ograniczają) przestrzeń do interpretacji, co niekiedy jest łagodzone przez świadome włączenie człowieka w proces decyzyjny (ang. *human in the loop*) (Diver, 2021: 86).

Innym przejawem legalizmu komputacyjnego jest skrajny reprezentacjonizm. O ile normy prawne odwzorowują rzeczywistość, o tyle prawo w formie kodu źródłowego idzie o krok dalej: ono jest rzeczywistością i w swoim działaniu wymusza posłuszeństwo podmiotu, który jest adresatem normy. Nie ma możliwości, by odmówić wykonania prawa, nie można też wybrać zachowania, którego w treści normy prawnej nie przewidziano. Zdaniem L. Divera jest to cecha charakterystyczna, która najbardziej odróżnia normatywność bazującą na technologii od tradycyjnej normatywności opartej na tekście przepisu (Diver, 2021: 13, 87).

Zarówno w legalizmie komputacyjnym jak i w prawie w formie kodu źródłowego nie ma tzw. przerwy hermeneutycznej, a więc odstęp w czasie między odczytaniem normy prawnej, jej interpretacją (której po prostu nie ma) oraz zastosowaniem – przełożeniem na konkretne zachowanie w świecie rzeczywistym. Normatywny tekst, który stanowiłby podstawę do interpretacji, jest zastąpiony przez zupełnie deskryptyczny kod źródłowy, który opisuje prawo takim jakie jest, dlatego że wprost jest prawem – zestawem dokładnych instrukcji gotowych do wykonania i sterowania zachowaniami. (Diver, 2021: 16–17). Prawo w formie kodu źródłowego będzie wykonane tak szybko i tak dokładnie, jak tylko to jest możliwe, co jest przejawem kolejnej cechy legalizmu komputacyjnego – natychmiastowości (ang. *immediacy*) (Diver, 2021: 96–97). Jednocześnie, co należy uznać za paradoks, nie jest możliwe zupełne uniknięcie rozbieżności w znaczeniu pomiędzy językiem naturalnym (prawnym) a kodem źródłowym (Diver, 2021: 25–27). Najlepszym przykładem jest użycie w prawie zwrotów nieostrych, szacunkowych czy niedookreślonych oraz trudność odwzorowania ich za pomocą kodu źródłowego.

Kod źródłowy nie tylko wymusza określone zachowania adresatów norm, ale jest wobec tych zachowań konstytutywny: adresaci mogą zrobić tylko to, co przewidzieli twórcy kodu. Inne sposoby działania bądź zachowania nie są zakazane i obwarowane sankcją, one po prostu nie istnieją, nie przewiduje ich rzeczywistość kreowana przez kod (Diver, 2021: 91, 93–94).

W swojej pracy L. Diver zwraca również uwagę na inne cechy legalizmu komputacyjnego związane z naturą kodu źródłowego. Nieprzejrzystość (ang. *opacity*) dotyczy niemożności zrozumienia normy prawnej zapisanej przy pomocy kodu źródłowego przez jej adresata, a w konsekwencji podjęcia oczekiwanej przez prawodawcę reakcji. Problem ten występuje również obecnie, gdy adresaci nie potrafią zrozumieć brzmienia norm zapisanych językiem prawniczym, jednak użycie kodu źródłowego może znacząco go nasilać (Diver, 2021: 102–103). Niejawność procesu powstawania kodu (ang. *the veiling of code's production*) dotyczy ograniczenia bądź wyłączenia inspekcji procesu tworzenia kodu źródłowego. Przyczyną mogą być względy techniczne (wspomniana niezrozumiałość dla większości ludzi) bądź prawne, gdyż sam kod i jego działanie stanowią tajemnicę twórcy kodu (Diver, 2021: 105–107). Domyślne ustawienia (ang. *default configuration*) sugerują pewien sposób działania, który użytkownicy często bezkrytycznie zaakceptują, bądź nie będą dysponowali czasem lub umiejętnościami by samodzielnie wprowadzić zmiany. W ten sposób uwidacznia się podobieństwo między kodem, a normami prawnym w silnym legalizmie, które również są „po prostu” dane przez prawodawcę i jest to wystarczający powód, by uznać je za obowiązujące

(Diver, 2021: 98). Powszechna obecność (ang. *pervasiveness*) kodu źródłowego ma związek z możliwością regulowania za jego pomocą znaczącej większości sfer życia. W przypadku norm prawnych zawartych w aktach normatywnych istnieje pewien próg w percepcji społeczeństwa, powyżej którego kolejne regulacje nie odniosą skutku; nastąpi bowiem swego rodzaju „przeładowanie” normami. Jednak użycie kodu źródłowego usuwa tę przeszkodę; liczbę regulacji można swobodnie zwiększać nie obawiając się czy zostaną wykonane<sup>233</sup>. Zadanie to będzie powierzone systemom informatycznym, a nie ludziom z ich ułomną percepcją. W połączeniu z szerokim rozpowszechnieniem kodu oraz natychmiastowością wykonania doskonale ilustruje to potęgę kodu źródłowego jako nośnika regulacji (Diver, 2021: 204–205). Wreszcie niezmiennosc (ang. *immutability*) ma związek z istnieniem pewnych pierwotnych założeń dotyczących projektu artefaktu, których zmiana w późniejszym czasie będzie niezwykle trudna bądź wręcz niemożliwa. Aktualizacja kodu źródłowego, choć nie jest niczym nadzwyczajnym, wymaga aktywnego działania ze strony jego twórców. Potrzeba również odpowiedniego impulsu do wprowadzenia zmian, który zależy przede wszystkim od sprawowania nadzoru nad działaniem kodu. W przeciwnym wypadku kod (czy inny artefakt) będzie działał w niezmiennym stanie długo po tym, gdy przestanie być zgodny z obowiązującymi regulacjami (Diver, 2021: 100–102).

Krytyka silnego legalizmu ze strony L. Wintgensa i legalizmu komputacyjnego przez L. Divera dotyczy wpływu na stosowanie przepisów merytorycznych: materialnych (które stanowią prawa i obowiązki podmiotów) jak i formalnych (które określają sekwencję pewnych zdarzeń w prawie). Z tej perspektywy omówione wyżej uwagi są słuszne i trudno z nimi polemizować. Argumenty obydwu autorów w dużej mierze tracą siłę oddziaływania, jeżeli odnieść je do norm wynikających z metaprzepisów, w tym przepisów upoważniających<sup>234</sup>. Wówczas silny legalizm, także w swej komputacyjnej wersji, można uznać za postawę akceptowaną, a niekiedy wręcz pożądaną. Pierwszym krokiem ku temu jest wyraźne rozróżnienie dóbr podlegających ochronie. Przepisy merytoryczne skupiają się przede wszystkim na położeniu uczestników obrotu prawnego: zagwarantowaniu im konstytucyjnych praw i wolności, jednoznacznym określeniu ich obowiązków, na wskazaniu zadań i możliwości działania organów państwa w wymienionym zakresie i wreszcie na stworzeniu i zagwarantowaniu wykonania procedur ku temu potrzebnych. Tymczasem celem istnienia metaprzepisów jest ochrona systemu prawa

---

<sup>233</sup> Ewentualne ograniczenia będą wynikać w zasadzie tylko z dostępnej mocy obliczeniowej oraz (pośrednio) energii zasilającej urządzenia. Deficyt mocy obliczeniowej wpłynie na szybkość wykonania samej regulacji, a nie na to, czy zostanie ona wykonana czy nie.

<sup>234</sup> W dalszej części tego rozdziału, o ile nie wskazano inaczej, pod pojęciem metaprzepisów należy rozumieć także przepisy upoważniające.

przez zagwarantowanie jego spójności i zupełności, co wynika z opisanych w poprzednich rozdziałach konstytucyjnych zasad prawa. Metaprzepisy określają, w jakich relacjach pozostają względem siebie akty normatywne, aby móc jednoznacznie ustalić brzmienie norm prawnych w wybranym momencie. Jest to konkretny cel, który musi być osiągnięty dla sprawnego stosowania przepisów merytorycznych, co jest zbieżne z podejściem właściwym dla silnego legalizmu. Gdy za pomocą metaprzepisów prawodawca ustanawia obowiązki bądź upoważnia do pewnego działania, czyni to w stosunku do właściwych organów państwa. Podmioty te nie dysponują pulą praw i wolności, które wymagają ochrony, jak to ma miejsce w przypadku podmiotów niepublicznych. Zatem główne argumenty krytyczne względem silnego legalizmu (w tym komputacyjnego), które skupiają się na ochronie praw i wolności jednostki, nie znajdują tu zastosowania.

Zarówno „regułowość” jak i reprezentacjonizm właściwe dla legalizmu komputacyjnego mogą działać na korzyść systemu prawa, a pośrednio także obywateli i innych podmiotów obrotu prawnego. Bezrefleksyjne wykonanie metaprzepisów po zaistnieniu określonych warunków oznacza po prostu ich wejście w życie, a warunkami, które muszą się ziścić są prawidłowe ogłoszenie aktu normatywnego i upływ okresu spoczywania prawa<sup>235</sup>. *A contrario*, jeżeli warunki te nie ziszczą się, metaprzepisy nie uzyskują mocy obowiązującej, podobnie jak pozostałe przepisy aktu normatywnego. Obie sytuacje pasują do charakterystyki warunków brzegowych (*edge cases*) w legalizmie komputacyjnym.

Skupiając się jedynie na przepisach upoważniających, należy dokonać istotnego rozróżnienia pomiędzy początkiem obowiązywania normy upoważniającej, a nastaniem konieczności wydania aktu wykonawczego. W przypadku norm upoważniających obligatoryjnych bezwarunkowych oba wydarzenia nastąpią w tym samym czasie; sytuacja ta nie budzi wątpliwości. Jeżeli ustawodawca zdecyduje się uzależnić konieczność wydania aktu wykonawczego od spełnienia dodatkowego warunku, wówczas pomiędzy wejściem w życie przepisu upoważniającego a nastaniem konieczności może upłynąć pewien czas. Kluczowym w całej operacji będzie ustalenie, kiedy zrealizował się przewidziany przez ustawodawcę warunek. Konieczność wydania aktu wykonawczego nie wystąpi w przypadku norm upoważniających fakultatywnych bezwarunkowych; w przypadku norm upoważniających

---

<sup>235</sup> Wyjątek w tym zakresie przewiduje § 46 z.t.p., zgodnie z którym wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej. Zagadnienie to szczegółowo omawia i poddaje krytyce G. Wierczyński (Wierczyński, 2024)..

fakultatywnych warunkowych ustalenie momentu realizacji warunku jest niezbędne, aby określić od kiedy organ upoważniony może wydać akt wykonawczy. Nie zmienia to faktu, że we wszystkich czterech przypadkach przepis upoważniający obowiązuje, jeżeli został prawidłowo ogłoszony oraz upłynęła *vacatio legis*. W powyższych sytuacjach niedogodność związana z *hard edges* w legalizmie komputacyjnym przenosi się na ustalenie, czy zrealizował się warunek przewidziany przez ustawodawcę. Dlatego należy postulować, by w przepisach upoważniających warunki były formułowane w sposób jak najbardziej obiektywny, możliwy do sprawdzenia w zewnętrznych bazach danych (np. zarejestrowanie pewnego wydarzenia, osiągnięcie oczekiwanej wartości przez wybraną statystykę, ogłoszenie aktu normatywnego) poprzez udostępnione API. W tym celu należy unikać używania w przepisach upoważniających pojęć nieostrych, niedookreślonych, a w szczególności szacunkowych. Równolegle musi być zapewniony udział człowieka (wspomniane podejście *human-in-the-loop*) w procesie stosowania metaprzepisów. Dotyczy to wszystkich przypadków, a nie jedynie tych, gdy odwołanie do uznania, szacunków bądź wiedzy upoważnionego organu jest niezbędne ze względu na przedmiot regulacji. Powyższy postulat może budzić pytania o sens publikowania metaprzepisów jako kodu źródłowego w ogóle, skoro i tak nie można zrezygnować z udziału człowieka. W celu rozwiania wątpliwości należy podkreślić, że metaprzepisy jako kod nie mają zautomatyzować procesu ustalania brzmienia przepisów tak, by toczył się bez udziału człowieka. Celem jest sprawne dostarczenie relewantnych informacji, aby ułatwić podjęcie tych decyzji, które człowiek podjąć musi. Inaczej rzecz ujmując: dąży się do przekierowania zasobów pozostających w dyspozycji ludzi (m.in. czasu, umiejętności) na te zadania, w których muszą wziąć oni udział i uwolnienia od tych, które z powodzeniem można zautomatyzować.

Brak przerwy hermeneutycznej oraz natychmiastowość wykonania kodu źródłowego w legalizmie komputacyjnym będą utrudnieniem jedynie wtedy, gdy metaprzepisy w formie kodu źródłowego będą obowiązującym prawem. W modelu proponowanym w tej pracy tak nie jest, na co wskazano wcześniej: kod źródłowy odwzorowujący metaprzepisy jest rezultatem wykładni prawa. Zatem odstęp czasu między rekonstrukcją normy prawnej a jej uzewnętrznieniem w pewnym zachowaniu ma miejsce wcześniej, przed stworzeniem kodu źródłowego. Jeżeli w przyszłości kod źródłowy stanie się akceptowalną formą dla prawa, wówczas obecność człowieka w całym procesie (jak opisano to wyżej) będzie wystarczającą gwarancją istnienia przerwy hermeneutycznej.

Dla przepisów upoważniających (w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych) nie stanowi przeszkody reprezentacjonizm kodu źródłowego jak i niemożliwość wykonania go w

sytuacjach, których nie przewidział twórca kodu. Właściwe organy wskazane przez ustawodawcę mogą działać jedynie na podstawie i w granicach normy upoważniającej, a więc tak jak przewidział to ustawodawca. Akt wykonawczy wykraczający poza normę upoważniającą albo niewypełniający w pełni jej dyspozycji będzie uznany za wadliwy. Zatem norma upoważniająca, podobnie jak kod źródłowy, określa wyraźnie, co musi nastąpić i w pewnym sensie „zmusza” organy upoważnione do „posłuszeństwa”. Nie może on sprzeciwić się normie upoważniającej, nie leży w jego kompetencji możliwość uznania normy za sprzeczną z Konstytucją RP i dopóki takiego orzeczenia nie wyda Trybunał Konstytucyjny, ciąży na organie obowiązek wydania aktu wykonawczego. Treść normy upoważniającej w swojej jednoznaczności jest niezwykle zbliżona do inskrypcji zawartej w kodzie źródłowym. W obu przypadkach będzie to usprawniać przekazanie komunikatu o decyzji prawodawczej, co jest zgodne z zamiarem ustrojodawcy, który w art. 92 Konstytucji dążył do ustandaryzowania brzmienia przepisów upoważniających.

Nieprzejrzystość kodu źródłowego, który odwzorowuje przepis upoważniający, będzie niwelowana przez użycie wspomnianego formatu JSON, w którym konkretnym częściom przepisu upoważniającego (tzw. kluczom) przypisywana jest konkretna treść (tzw. wartość). Niejednokrotnie będzie to prowadziło do usunięcia wątpliwości, który fragment przepisu upoważniającego pełni jaką funkcję (np. gdy trudno rozróżnić w przepisie upoważniającym zakres przedmiotowy od wytycznych co do treści aktu wykonawczego). W opisanym wyżej modelu kod źródłowy jest jedynie narzędziem odwzorowującym przepis upoważniający zapisany w języku prawniczym, dlatego też użycie formatu JSON będzie wystarczające. Jeżeli jednak w przyszłości prawodawca zdecydowałby się na formułowanie przepisów upoważniających w którymś z języków programowania, wówczas nieprzejrzystość rzeczywiście będzie stanowić problem. Jako remedium mogą posłużyć rozwiązania wykorzystujące sztuczną inteligencję, które wyjaśnią krok po kroku działanie kodu źródłowego. Jest to możliwe już dziś, a bazując na doświadczeniach zdobytych w trakcie tej pracy można stwierdzić, że rezultaty są zadowalające.

Wskazywana przez L. Divera niejawnosć procesu powstawania kodu nie ma miejsca w proponowanym wyżej modelu; kod źródłowy stanowi odwzorowanie przepisu upoważniającego, a ten jest formułowany w transparentnym procesie legislacyjnym. Wszelkie wątpliwości związane z takim ukształtowaniem treści przepisu mogą być rozwiane przez lekturę dokumentów wytworzonych w trakcie prac legislacyjnych (m.in. uzasadnienia projektu

ustawy, stenogramach posiedzeń komisji sejmowych czy opiniach przygotowanych przez Biuro Analiz Sejmowych).

Podsumowując, argumenty krytyków silnego legalizmu, w tym komputacyjnego, tracą moc, jeżeli zostaną odniesione do metaprzepisów. „Regułowość”, reprezentacjonizm czy natychmiastowość wykonania kodu w przypadku metaprzepisów są pożądane, gdyż ułatwiają zapewnienie spójności i zupełności systemu prawa. Jest to najważniejsze dobro, którego ochronie metaprzepisy służą. Inne krytykowane cechy w ogóle nie będą miały zastosowania wobec metaprzepisów bądź stracą na znaczeniu w momencie, gdy kod źródłowy je reprezentujący będzie jedynie narzędziem pomocniczym, rezultatem wykładni prawa, a nie formą równorzędną z tekstem napisanym w języku naturalnym (prawnym). W efekcie należy uznać, że metaprzepisy są w większym stopniu odporne na konflikt obydwu postaw: silnego legalizmu i legisprudencji. Tym samym stanowią obiecujący materiał do eksperymentów nad funkcjonowaniem prawa w postaci kodu źródłowego i wypracowaniem rozwiązań koniecznych dla tworzenia przepisów merytorycznych jak kodu źródłowego przy jednoczesnym utrzymaniu ochrony konstytucyjnych praw i wolności podmiotów prawa.

#### **4.4.8. Przepis upoważniający w formie kodu źródłowego w świetle afordancji digisprudencji**

W swojej pracy L. Diver wskazuje, że najważniejszym celem digisprudencji jest uwzględnienie w projektowaniu artefaktów tych cech i okoliczności, które decydują o legalności aktu normatywnego. Inaczej mówiąc, digisprudencja dąży do zagwarantowania obecności mechanizmów, które zmniejszają wpływ legalizmu komputacyjnego, a zwiększają instrumentalność (rozumianą jako przydatność i użyteczność) artefaktu. W tym celu proponuje wykorzystanie zestawu afordancji, które jego zdaniem powinien ów artefakt zapewniać, jeżeli wywiera jakikolwiek normatywny wpływ na podmioty prawa. Podobnie jak w przypadku stosowania zasad legisprudencji do konkretnej regulacji, znaczenie poszczególnych afordancji w stosunku do danego artefaktu nie będzie zawsze jednakowe. Istotne jest jednak, by rozpatrywać cały ich zestaw wspólnie, nie pomijając żadnego elementu (Diver, 2021: 161–162). Podążając za myślą L. Divera warto spojrzeć na przepis upoważniający w formie kodu źródłowego przez pryzmat proponowanego zestawu afordancji. Jak bowiem wykazano wyżej, charakter metaprzepisów odbiega od przepisów merytorycznych i uodparnia w pewnym zakresie na oddziaływanie legalizmu komputacyjnego. Wobec tego również zastosowanie proponowanych afordancji może dać inne efekty niż w stosunku do przepisów merytorycznych.

#### 4.4.8.1. Zaskarżalność

Naczelną afordancją, gwarantującą zachowanie praworządności w trakcie użycia artefaktu (czyli np. systemu informatycznego) oraz w pewnym sensie łączącą wszystkie pozostałe jest zaskarżalność (ang. *contestability*), a więc możliwość kwestionowania działania artefaktu (np. kodu źródłowego, systemu informatycznego) i normatywnego skutku jego zastosowania. Stanowi ona wyraźne przeciwieństwo natychmiastowości działania i reprezentacjonizmu, czyli filarów legalizmu komputacyjnego. Zaskarżalność bez wątpienia musi być zagwarantowana dla podmiotu podlegającego regulacjom, ale ma również istotne znaczenie dla sądu rozstrzygającego ewentualny spór i oceniającego dowody przedstawione przez strony postępowania. Zdaniem L. Divera rola tej afordancji jest tak znacząca, że powinna być uwzględniana od samego początku prac nad danym artefaktem. Warunkiem *sine qua non* tak rozumianej zaskarżalności jest zrozumiałość regulacji. Bez tego nie jest możliwe skuteczne podważanie rezultatów działania artefaktu. Brak zrozumienia istoty sporu uniemożliwi również ocenę przedstawionych dowodów przez sąd bądź organ odwoławczy, a tym samym wydanie rozstrzygnięcia (Diver, 2021: 163–164)<sup>236</sup>.

Afordancja zaskarżalności w stosunku do przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego ma inne znaczenie niż w przypadku przepisów merytorycznych. Jej celem nie jest przeciwdziałanie natychmiastowości wykonania kodu ani też reprezentacjonizmowi. Jak wspomniano we wcześniejszej części pracy, natychmiastowość wykonania w stosunku do metaprzepisów jest pożądana, gdyż gwarantuje zachowanie spójności i zupełności systemu prawa. Reprezentacjonizm zaś jest zbieżny z wymogiem precyzyjnego określenia formy aktu wykonawczego, jego zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz wytycznych co do treści.

---

<sup>236</sup> Zaskarżalność w ujęciu L. Divera rezonuje z podejściem prezentowanym przez prawodawcę unijnego prezentowanym w art. 22 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.). Osoba, której dane dotyczą ma bowiem prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. W kolejnych ustępach art. 22 prawodawca unijny czyni jednak wyjątki od tej zasady oraz ustanawia dodatkowe obowiązki po stronie administratora danych osobowych. Podobna w swojej wymowie jest regulacja z art. 86 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1689), która wprowadza prawo osoby do uzyskania wyjaśnienia na temat procedury podejmowania decyzji w indywidualnej sprawie, jeżeli w procedurze wykorzystano określone systemy sztucznej inteligencji.

Nie można więc zgodzić się, że uzasadnione jest przeciwdziałanie tym cechom legalizmu komputacyjnego, które wcześniej zostały uznane za pożądane w stosunku do metaprzepisów.

Inny jest również przedmiot, który ma być objęty afordancją zaskarżalności. L. Diver wskazuje na artefakt jak również efekt jego działania, który kształtuje sytuację prawną podmiotu. Przykładem może być zagwarantowanie możliwości sprzeciwienia się rozstrzygnięciu wydawanemu przy pomocy systemu informatycznego wykorzystującego sztuczną inteligencję; jej brak rodzić może bowiem niezwykle poważne skutki (van Bekkum i Borgesius, 2021). W przypadku przepisu upoważniającego i modelu opisanego wyżej takie podejście pozbawione jest uzasadnienia. Kwestionowanie kodu źródłowego odwzorowującego przepis upoważniający jest tak naprawdę kwestionowaniem narzędzia, a nie konkretnej regulacji, którą owo narzędzie odwzorowuje. Do kwestionowania brzmienia regulacji służą właściwe instytucje z zakresu prawa konstytucyjnego<sup>237</sup>, podczas gdy kwestionowanie konstrukcji kodu źródłowego będzie miało charakter dyskusji technicznej o konstrukcji i znaczeniu kodu źródłowego. Różnica dotyczy także podmiotu, który może dysponować afordancją zaskarżalności; L. Diver wiąże ją z adresatem danego rozstrzygnięcia, który dąży do ochrony swoich praw oraz powinien mieć zagwarantowaną możliwość obrony przed nieuzasadnionym nakładaniem na niego nowych obowiązków. Zupełnie inaczej kształtuje się sytuacja organu upoważnionego, którego zadaniem jest uzupełnienie systemu prawa o brakujące regulacje zgodnie z decyzją prawotwórczą ustawodawcy, a nie troska o sferę przysługujących mu praw i obowiązków. W związku z tym afordancja zaskarżalności – rozumiana jako możliwość dyskusji technicznej nad konstrukcją i znaczeniem kodu źródłowego – powinna być związana z podmiotami innymi niż podmiot upoważniony. W pierwszej kolejności powinno to dotyczyć podmiotów, które mogą kwestionować konstytucyjność przepisu upoważniającego; nie ma jednak przeszkód, by

---

<sup>237</sup> W polskim systemie prawa głównym sposobem jej realizacji w stosunku do norm upoważniających będzie kompetencja podmiotów wskazanych w art. 191 Konstytucji do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie spraw wymienionych w art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji, czyli orzekania o zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, a także o zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Organy upoważnione do wydania rozporządzenia: Rada Ministrów i poszczególni ministrowie taką kompetencją nie dysponują. Wyjątkiem jest przyznanie jej Prezesowi Rady Ministrów, co pośrednio może być wykorzystane do kwestionowania norm upoważniających, jednak powinno być postrzegane raczej jako instrument do równoważenia pozycji władzy wykonawczej w stosunku do ustawodawczej, szczególnie w przypadku funkcjonowania rządu mniejszościowego (Mączyński i Podkowik, 2016). Możliwość wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego na mocy art. 191 ust. 1 pkt 1 przysługuje również Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenia wydawane przez ten organ nie są jednak przedmiotem rozważań w tej pracy. Żaden z wymienionych organów nie ma natomiast możliwości skorzystania ze skargi konstytucyjnej określonej w art. 79 Konstytucji (Florczak-Wątor, 2019: 283–284).

zaoferować możliwość dyskusji technicznej szerokiemu gronu podmiotów, podobnie jak w przypadku konsultacji społecznych projektu ustawy.

Wobec powyższego na pierwszy plan wysuwa się zrozumiałość przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego. Będzie miała znaczenie dla organu upoważnionego (który musi zrozumieć, czego oczekuje od niego ustawodawca), dla sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego (które będą rozpatrywały argumenty podmiotów kontestujących normę upoważniającą), ale przede wszystkim dla podmiotów, z którymi afordancja zaskarżalności będzie powiązana. Uzasadnia to konieczność takiego zaprojektowania artefaktu (kodu źródłowego), by zminimalizować jego nieprzejrzystość (ang. *opacity*) i tym samym zapewnić zrozumiałość dla jak najszerszego grona podmiotów. W tym miejscu trzeba przywołać wcześniej poczynione uwagi dotyczące roli zapisu normy upoważniającej w formacie JSON oraz wpływu użycia języka programowania na zmniejszenie zrozumiałości normy.

Afordancja zaskarżalności traci na znaczeniu w przypadku przepisów upoważniających w postaci kodu źródłowego. Powodem tego jest inne dobro chronione przez metaprzepisy, inny charakter kodu źródłowego je odwzorowującego (w zaproponowanym modelu jest zaledwie narzędziem) oraz inne kategorie podmiotów, które mogą kwestionować konstytucyjność normy upoważniającej. Jej obecność ciągle jest niezbędna, jednak stanowi jedynie odbicie porządku konstytucyjnego. Wzrasta natomiast waga zrozumiałości przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego jako odwzorowania decyzji prawodawczej, co zmniejsza nieprzejrzystość kodu właściwą dla legalizmu komputacyjnego.

#### **4.4.8.2. Konfigurowalność**

Legalizm komputacyjny bezwzględnie „włacza” adresata normy w uprzednio zdefiniowaną rzeczywistość normatywną. W ten sposób manifestuje się natychmiastowość działania kodu źródłowego (*immediacy*) oraz brak wpływu podmiotu na narzucone reguły, które kształtują ową rzeczywistość (*immutability*). Aby zagwarantować adresatowi normy sprawczość, upodmiotowić go w swoim działaniu, kod źródłowy (czy artefakt w ogóle) musi dopuszczać możliwość wyboru, zmiany warunków zastanych – musi oferować afordancję konfigurowalności (*configurability*). Jednak nawet wówczas twórcy artefaktu mogą manipulować zachowaniem adresata normy. Metod ku temu jest wiele: przedstawienie kluczowych informacji w nieprzystępnej formie (np. prezentacja regulaminów czy polityk w postaci długiego, nieczytelnego dokumentu), wprowadzenie domyślnych ustawień korzystnych w głównej mierze dla twórcy artefaktu czy wreszcie zapewnienie tak szerokiej możliwości

konfiguracji, która przytłoczy adresata normy i sprawi, że będzie polegał jedynie na wspomnianych ustawieniach domyślnych. Zagwarantowanie konfigurowalności jest więc procesem wieloetapowym, który (podobnie jak w przypadku zaskarżalności) powinien rozpocząć się na wczesnych etapach projektowania artefaktu. Jego twórcy powinni rozróżnić, które funkcje mogą bądź muszą być modyfikowane przez adresata normy, a które powinny być z tego wyłączone; konieczne jest również uzasadnienie dokonanego podziału. Wiąże się to z identyfikacją ewentualnych miejsc spornych w artefakcie, gdzie interes jego twórcy może kolidować z interesem adresata normy. Wreszcie, artefakt powinien być tak zaprojektowany, by wymagał aktywnego działania adresata tam, gdzie zagwarantowany jest wybór (np. przez konieczność zaznaczenia konkretnej pozycji), a także nie wiązał zgody na działanie korzystne dla adresata jednocześnie ze zgodą na działanie korzystne wyłącznie dla twórcy artefaktu (Diver, 2021: 166–176).

Afordancja konfigurowalności ma bardzo ograniczone zastosowanie wobec przepisów upoważniających w formie kodu źródłowego. Występuje tu, podobnie jak w przypadku afordancji zaskarżalności, różnica między podmiotem, który regulacji podlega, a tym, któremu afordancja przysługuje. Treść przepisu upoważniającego (a więc i jego wersji w formie kodu źródłowego) określa ustawodawca. Organ upoważniony, który jest adresatem normy upoważniającej, ma wykonać polecenie ustawodawcy poruszając się w granicach pozostawionej swobody. Należy również dokonać rozróżnienia tego, co ma być konfigurowane. Omawiana afordancja dotyczy kwestii, czy i jak można zmodyfikować dany artefakt. W przypadku przepisu upoważniającego w postaci kodu źródłowego będzie to w zasadzie niemożliwe; jak już zaznaczono organ upoważniony nie ma kompetencji do modyfikowania przepisu upoważniającego. Wyjątek może tu stanowić niezwykle rzadki przypadek, gdy ustawodawca *expressis verbis* zezwoli na subdelegację; wówczas (posługując się bardziej technicznym określeniem) organ upoważniony będzie mógł przypisać inną wartość dla klucza „organ”. Konfigurowalności nie będą dotyczyły też sytuacje, w których ustawodawca upoważnia organ do modyfikacji w drodze rozporządzenia brzmienia przepisu ustawowego (np. przez określenie innej stawki podatku czy opłaty niż wskazana w ustawie)<sup>238</sup>. Odnoszą się one bowiem do innego przepisu niż upoważniający i wpływają na sytuację prawną innego podmiotu niż organ upoważniony.

---

<sup>238</sup> Przykładem może być art. 41 ust. 16 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 775).

Afordancja konfigurowalności będzie zatem ograniczona do decydowania czy wykonać normę upoważniającą, czyli przypadków, gdy za pomocą kodu źródłowego odwzorowano przepisy upoważniające fakultatywne. Formułując je, ustawodawca pozostawia organowi upoważnionemu swobodę decydowania, czy należy wykonać normę upoważniającą, niekiedy wskazując warunek, po ziszczeniu którego organ taką decyzję powinien podjąć. W rzadkich przypadkach (opisanych w punkcie 4.3.1.) ustawodawca decyduje się na uczynienie części normy upoważniającej fakultatywną; wówczas pewien fragment treści aktu wykonawczego może być zamieszczony w nim opcjonalnie, bazując na uznaniu organu upoważnionego. Nie zmienia to faktu, że norma upoważniająca musi zawierać obligatoryjne elementy określone w art. 92 Konstytucji i w tym zakresie jakakolwiek modyfikacja nie jest dopuszczona. W rezultacie fakultatywność normy upoważniającej nie zapewnia konfigurowalności w takim rozumieniu, jakie przedstawił L. Diver. Organ upoważniony może jedynie decydować, czy wykona normę, czy nie; nie modyfikuje jej brzmienia, które wynika z przepisu (bądź przepisów) ustawy.

W ramach eksperymentu myślowego można stworzyć model, w którym afordancja konfigurowalności byłaby bardziej dostępna dla organu upoważnionego. W modelu tym przepis upoważniający (a być może i reszta ustawy) funkcjonowałby w formie kodu źródłowego jako w wersji pierwotnej, tak jak tekst robi to dzisiaj. Właściwy organ (np. minister) byłby upoważniony z woli ustawodawcy do dokonywania zmian w kodzie źródłowym przepisu upoważniającego polegających na przypisywaniu wyraźnie wskazanym zmiennym nowych wartości. Taki przepis upoważniający mógłby być uznany za zgodny z Konstytucją: zawierałby wskazanie organu upoważnionego, przedmiotu upoważnienia (konkretnych zmiennych w kodzie), wytycznych treściowych w postaci określenia, czym powinien się kierować przy dokonywaniu zmiany, a jako rodzaj aktu wykonawczego byłoby wskazane dokonanie zmian w kodzie źródłowym konkretnego przepisu ustawy<sup>239</sup>. W takim modelu nie byłoby wręcz konieczności wydawania aktu wykonawczego, a afordancja konfigurowalności byłaby zbliżona do postaci, którą opisał L. Diver.

Podsumowując, pod względem konfigurowalności przepisy upoważniające w formie kodu źródłowego przesunięte są dużo bliżej legalizmu komputacyjnego niż digisprudencji, co

---

<sup>239</sup> Zamiast słów „w drodze rozporządzenia” mogłaby funkcjonować fraza „nada nowe wartości” bądź inna, równorzędna.

wynika wprost z art. 92 Konstytucji i ich roli w systemie prawa, którą zaprojektował ustrojodawca.

#### 4.4.8.3. Transparentność

Kod źródłowy jest zapisywany w konkretnym języku programowania, czyli języku formalnym, który dysponuje m.in. właściwymi sobie składnią czy ciągami znaków o konkretnym znaczeniu (odpowiednikami słów w języku naturalnym). Podobnie jak w przypadku tekstów zapisanych w języku naturalnym (prawnym), aby zrozumieć kod źródłowy konieczna jest znajomość użytego języka programowania. W przeciwnym wypadku można się jedynie domyślać znaczenia użytych zwrotów i konsekwencji wykonania kodu. To samo będzie dotyczyło norm prawnych w formie kodu źródłowego; wyrażone tak prawo będzie niezrozumiałe dla osoby niedysponującej konieczną wiedzą, a mimo wszystko może kształtować sferę jej praw i obowiązków. W ten właśnie sposób manifestuje się kolejna cecha legalizmu komputacyjnego: nieprzejrzystość (ang. *opacity*). L. Diver w swojej pracy przeciwstawia jej afordancję transparentności (ang. *transparency*)<sup>240</sup> pod względem pochodzenia, celu oraz działania kodu źródłowego. Transparentność pochodzenia oznacza dostępność informacji o tym, przez kogo kod został wytworzony, aby móc ewentualnie go zakwestionować (afordancja zaskarżalności) (Diver, 2021: 179–180). Transparentność celu niesie ze sobą uzasadnienie, dlaczego kod powstał i co ma umożliwić. Owo uzasadnienie nie ma polegać na zalaniu podmiotu praw informacjami, ale raczej zaprezentowanie tych, które są relewantne i pozwolą śledzić mu wykonanie kodu. Oznacza również możliwość uzyskania informacji adekwatnej do istniejącego stanu faktycznego i w momencie, gdy podmiot praw wyrazi taką wolę. L. Diver wskazuje na podobieństwo do udokumentowania przebiegu procesu legislacyjnego i udostępniania materiałów wytworzonych na każdym z jego etapów (Diver, 2021: 180–181). Transparentność działania oferuje możliwość zrozumienia, jak kod źródłowy wykonuje zadane operacje (uwzględniając kwestie ochrony własności intelektualnej i zaawansowanie podmiotu prawa). Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy kod źródłowy poddano aktualizacji i wprowadzono nowe funkcje; widać tu pewne podobieństwo do procesu nowelizacji prawa.

---

<sup>240</sup> Słowo „transparentność” może wydawać się równocześnie zbyt oczywistym jak i niepotrzebnie wyszukany tłumaczeniem swojego angielskiego odpowiednika; najprościej byłoby bowiem użyć słowa „przejrzystość” jako przeciwieństwa „nieprzejrzystości”. Słownik Języka Polskiego PWN definiuje słowo „przejrzysty” jako „przezroczysty, prześwitujący” oraz „łatwy do odgadnięcia, zrozumienia” (*Słownik języka polskiego PWN*, 2025a). Natomiast wśród znaczeń słowa „transparentny” znajdują się m.in. „łatwy do rozpoznania lub przewidzenia”, „jawny” (*Słownik języka polskiego PWN*, 2025d). Dlatego też, uwzględniając kontekst tej pracy, słowo „transparentność” wydaje się lepszym wyborem.

Zdaniem L. Divera popularna praktyka zamieszczania przez twórców komentarzy w kodzie źródłowym nie gwarantuje transparentności działania. Po pierwsze, przytłacza liczbą informacji podmiot praw (co zostało już skrytykowane), a po drugie stanowi w rzeczywistości interpretację kodu źródłowego. Jeżeli w komentarzu pojawi się błąd bądź jego autor sformułuje go w sposób niejasny lub mylący, wówczas może to negatywnie wpłynąć na zaufanie do stworzonego kodu. W takiej sytuacji niezamieszczenie jakiegokolwiek wyjaśnienia jawi się jako mniejsze zło (Diver, 2021: 182–185).

W przeciwieństwie do wcześniej omawianych afordancji, transparentność doskonale wpisuje się w rolę, którą ustrojodawca przewidział dla norm upoważniających, czy szerzej – dla metaprzepisów. Sieć relacji, w których znajdują się względem siebie akty normatywne, jest niezwykle złożona, a ich prześledzenie wymaga niejednokrotnie czasu i dużej ostrożności. Dotyczy to również przepisów i norm upoważniających; wypracowanie zasad ich konstruowania w sposób zgodny z art. 92 Konstytucji wymagało licznych interwencji judykatury i doktryny prawa. Można jedynie przypuszczać, czy wykorzystanie kodu źródłowego odwzorowującego przepisy upoważniające i zapewniającego odpowiednią transparentność przyspieszyłoby ten proces. Niewątpliwie afordancja ta ma ścisły związek z prawidłowym zrozumieniem decyzji prawodawczej, którą podjął ustawodawca. Wyjaśnienie celu i działania kodu źródłowego wzmacnia zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a pośrednio również wspiera działanie zgodne z zasadą prawidłowej legislacji. Jeżeli upowszechni się użycie kodu źródłowego reprezentującego przepisy upoważniające, zainteresowane podmioty będą mogły w dowolnym momencie sprawdzić, jak zbudowany jest konkretny przepis, na podstawie którego wydano akty wykonawcze (bądź nie), czemu mają one służyć oraz czy po nowelizacji ustawy będzie miała do nich zastosowanie reguła walidacyjna. Nie jest wykluczone, że zainteresowane podmioty znajdą również inne zastosowania dla udostępnionego kodu, a tym samym poszerzą rozumienie transparentności. Użycie formatu JSON gwarantuje zrozumiałość bezpośrednio przez człowieka, natomiast działanie normy upoważniającej zapisanej w języku programowania może być objaśniane przez rozwiązania oparte o sztuczną inteligencję. Pierwsze kroki ku temu stanowi rozwiązanie informatyczne opisane na początku tego rozdziału, jak również (do pewnego stopnia) baza upoważnień ustawowych dostępna na stronie PPIoP. Zapewnieniu transparentności służy też API udostępnione przez Kancelarię Sejmu.

Podobnie jak w przypadku afordancji zaskarżalności, grono podmiotów, które będą zainteresowane transparentnością jest bardzo szerokie. Obejmie zarówno podmioty prywatne

dążące do ochrony swojego interesu prawnego, jak i podmioty publiczne skupione na stosowaniu i egzekwowaniu prawa. Co ważne, transparentnością będzie w naturalny sposób zainteresowany też organ upoważniony, inaczej niż w przypadku afordancji zaskarżalności. Tym samym znaczenie afordancji transparentności wzrasta w porównaniu do modelu zaprezentowanego przez L. Divera oraz w odniesieniu do afordancji zaskarżalności i konfigurowalności.

#### **4.4.8.4. Opóźnienie**

Usprawnienie wykonywania zadań, w tym przez zmniejszenie zajmowanego przez nie czasu, jest jednym z najważniejszych powodów automatyzacji procesów. Legalizm komputacyjny pokazuje jednak, że natychmiastowość wykonania norm prawnych w postaci kodu źródłowego może wyrządzić istotne szkody, przede wszystkim adresatom owych norm. Problemem nie jest samo wykonanie kodu, ale to, że zanika przerwa hermeneutyczna – moment wstrzymania się z działaniem. Służy on zastanowieniu się, czy nie ma zagrożenia dla wartości stojących wyżej w systemie prawa niż sprawność działania samego systemu. Zapewnienia również przestrzeń do interpretacji w przypadkach nowych, nieprzewidzianych przez prawodawcę lub twórców kodu źródłowego. Dlatego według L. Divera prawo w formie kodu źródłowego musi gwarantować afordancję opóźnienia (ang. *delay*), by pozwolić adresatowi normy rozważyć następny krok, zanim go podejmie. Proces stosowania prawa nie musi jednak przebiegać ze stałą prędkością i nie każdy jego etap wymaga równie głębokiego namysłu. Osoby, które będą projektować kod źródłowy odwzorowujący normy prawne, muszą z dużą rozwagą wybierać miejsca, gdzie należy zastosować opóźnienie. Niezamierzoną konsekwencją może być bowiem zaprzepaszczenie korzyści płynących z automatyzacji. Pożądana nieefektywność, jak można określić afordancję opóźnienia, ma stworzyć przestrzeń na to, czego tylko człowiek może dokonać: czynności wymagające ludzkiego osądu bądź uwzględnienia kryteriów niekwantyfikowalnych. To również sposób ochrony wartości, które są pojęciami abstrakcyjnymi jak np. ochrona autonomii jednostki, ale też i zagwarantowanie udziału ludzkiej racjonalności w procesie decyzyjnym, co płynnie łączy się z opisanym wcześniej podejściem *human-in-the-loop*. Wreszcie, afordancja opóźnienia zapewnia czas potrzebny na wykorzystanie innych opisanych tu afordancji (Diver, 2021: 187–197).

We wcześniejszej części pracy wskazano, że natychmiastowość wykonania metaprzepisów nie jest czymś niepożądanym; należy wręcz o nią zabiegać ze względu na ochronę spójności i zupełności systemu prawa. Ponadto w zaproponowanym modelu przepis upoważniający w

postaci kodu źródłowego jest efektem wykładni prawa, zatem czas na dokonanie interpretacji ma miejsce zanim jeszcze kod powstanie. Zatem zdecydowana większość wątpliwości, które może rodzić stosowanie normy upoważniającej powinna być więc rozwiązana na etapie projektowania kodu odwzorowującego przepis upoważniający. Tam, gdzie nie będzie to możliwe, należy zapewnić udział człowieka, który uzupełni proces o konieczny ludzki osąd i racjonalność w podejmowaniu decyzji (*human-in-the-loop*). Jednak i tu należy wykazać się ostrożnością; zbyt duże poleganie na człowieku może nie tylko zmniejszyć efektywność procesu, ale i utrudnić krytyczne myślenie powodując, że dana osoba bezrefleksyjnie będzie przechodziła do kolejnych etapów procesu. Afordancja opóźnienia w kształcie proponowanym przez L. Divera będzie więc miała zastosowanie jedynie przy określeniu, czy spełnił się warunek wprowadzony w przepisie upoważniającym, by powstały obowiązek bądź możliwość wydania aktu wykonawczego. Tym samym afordancja opóźnienia ma ograniczone zastosowanie do przepisów upoważniających w postaci kodu źródłowego.

Równocześnie trzeba wskazać na pewien paradoks: odwzorowanie przepisów upoważniających (ale też i pozostałych metaprzepisów) za pomocą kodu źródłowego może zmniejszyć szanse wystąpienia nieprzewidzianych skutków zmian bądź zastępowania ustaw nowymi regulacjami, a więc tego, przed czym chronić ma afordancja opóźnienia. W niektórych przypadkach ustawodawca dokonuje nowelizacji przepisów upoważniających z użyciem krótkiego (poniżej czternastu dni) okresu *vacatio legis*. Wraz z upływem przewidzianego terminu i wejściem w życie zmiany pojawia się też konieczność zastosowania reguły walidacyjnej z § 32 z.t.p., co może skutkować utratą mocy obowiązującej przez dotychczasowe akty wykonawcze. Ich liczba może się różnić, w zależności od regulacji będzie to kilka czy kilkanaście rozporządzeń, choć mogą to być również setki aktów (jeżeli weźmie się pod uwagę również akty prawa miejscowego). Liczne są przypadki, w których ustawodawca nie przewidział takiego skutku (z powodów, o których można jedynie spekulować), bądź przewidział i akceptował go, choć nie zawsze próbował łagodzić przez czasowe utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych. Jeżeli przepisy upoważniające będą istniały również w postaci kodu źródłowego, a dodatkowo będzie do dyspozycji odpowiednio zaprojektowana baza aktów wykonawczych<sup>241</sup>, wówczas możliwe będzie prowadzenie symulacji wpływu nowelizacji na system prawa (np. przez zastosowanie reguły walidacyjnej) i

---

<sup>241</sup> Kluczową kwestią jest, by podstawa prawna wydania aktu wykonawczego nadawała się do łatwego przetwarzania w procesach obliczeniowych. Dotyczy to przede wszystkim dostępności danych i utrzymania jednego standardu zapisu. W trakcie prac nad zaproponowanym wcześniej rozwiązaniem informatycznym zderzono się z tym drugim problemem, co wymusiło przeprowadzenie dodatkowych prac programistycznych.

w razie potrzeby wprowadzanie potrzebnych korekt. Do tego konieczne jest jednak, by kod źródłowy odwzorowujący przepisy upoważniające powstawał równoległe z tekstem projektu ustawy i jednocześnie z nim był aktualizowany. Rozwiązanie takie będzie działało *ex ante*, a tym samym zapobiegało negatywnym skutkom, zamiast zostawiać przestrzeń na udział człowieka w procesie, co jest działaniem *ex post* i może co najwyżej łagodzić konsekwencje nowelizacji.

#### 4.4.8.5. Nadzór

Kod źródłowy, podobnie jak tekst, może stanowić medium przenoszące pewien ładunek normatywny. Podobnie też jak tekst aktu normatywnego może regulować pewne zachowania i będzie wymagać uaktualnienia, jeżeli wymusi to zmieniająca się rzeczywistość. Jego twórcy już na etapie projektowania powinni stworzyć możliwość sprawnego aktualizowania i sprawnej korekty wszelkich nieprzewidzianych i negatywnych konsekwencji. Jest to sedno afordancji nadzoru (ang. *oversight*). Jej fundamentu należy upatrywać w zasadzie spójności sformułowanej na gruncie legisprudencji, a konkretnie jej ostatniego poziomu – spójności środowiska. Zgodnie z nią normy prawne, których istnienie można racjonalnie uzasadnić, muszą być spójne z otoczeniem, w którym są stosowane (społecznym, gospodarczym itp.). Twórcy kodu źródłowego muszą stale sprawować nad nim nadzór, aby rozpoznać moment, gdy owa spójność zanika a kod wymaga uaktualnienia. Mówiąc inaczej, niedopuszczalna jest sytuacja, gdy kod źródłowy odstający od rzeczywistości czy też niezgodny z prawem w dalszym ciągu będzie wykonywany. W ten sposób manifestuje się jedna z cech legalizmu obliczeniowego – niezmiennosc (ang. *immutability*). W opinii L. Divera, zapewnienie afordancji nadzoru powinno być standardem w tworzeniu artefaktów, wraz z możliwością sprawnego wprowadzania zmian i poprawek. Jeżeli nie będzie to możliwe, należy ograniczyć zakres w jakim decyzje podejmowane za pomocą kodu będą kształtować sytuację prawną podmiotów. W przeciwnym wypadku muszą być przewidziane środki zaradcze działające *ex post*: możliwość natychmiastowego oznaczenia kodu jako niemożliwy do wykonania bądź ograniczenie jego działania do podstawowych afordancji. W sytuacji, gdy i te środki bezpieczeństwa nie zostaną wdrożone, należy uznać, że kod źródłowy (czy jakikolwiek inny artefakt) nie spełnia wymogów, by funkcjonować i kształtować sytuację prawną podmiotów (Diver, 2021: 197–201).

Afordancja nadzoru ma zagwarantować, że dostępne artefakty będą godne zaufania adresata normy. Bez względu na to, czy kod źródłowy odwzorowujący normy prawne będzie jedynie

wtórny wobec prawa narzędziem (jak to jest sugerowane w tej pracy), czy też ostatecznie stanie się pierwotnym medium dla prawa (tak jak tekst w języku naturalnym (prawnym) obecnie), podmioty podlegające regulacjom muszą mieć pewność, że mogą bez większych obaw włączać ów kod w tworzone przez siebie systemy informatyczne czy projektowane procesy biznesowe. Należy więc wskazać na związek afordancji nadzoru z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Związek ten może być pośredni – gdy kod źródłowy będzie jedynie odwzorowywał normy prawne z aktów normatywnych – bądź bezpośredni – gdy będzie ich pierwotnym nośnikiem. Ograniczając rozważania do przepisów upoważniających w formie kodu źródłowego, pod względem znaczenia afordancję nadzoru można umieścić w jednym rzędzie z afordancją transparentności.

W ujęciu prezentowanym w tej pracy kod źródłowy stanowi efekt wykładni prawa, co odbiega od koncepcji L. Divera. W związku z tym afordancja nadzoru będzie miała nieco inny kształt: monitorowaniu podlega przede wszystkim zgodność kodu źródłowego z tekstem aktu normatywnego, a dopiero w dalszej kolejności z rzeczywistością. Ewentualne zmiany w sytuacji społecznej, gospodarczej czy politycznej staną się wpierw impulsem do nowelizacji aktu, a dopiero potem, wtórnie, znajdą odbicie w aktualizacji kodu. Nie oznacza to wcale, że nadzór straci na znaczeniu; kod źródłowy jest efektem wykładni, a ta kształtowana jest również przez orzecznictwo oraz naukę prawa. W przypadku przepisów merytorycznych może to generować problem natłoku informacji, jednak w przypadku metaprzepisów liczba impulsów do aktualizacji kodu źródłowego będzie dużo mniejsza m.in. ze względu na ich w znacznej mierze algorytmiczny charakter i większą zbieżność z legalizmem komputacyjnym. Mówiąc inaczej, interpretacja metaprzepisów na ogół nie idzie tak daleko ani nie jest tak nowatorska, jak w przypadku przepisów merytorycznych.

Istnieje nieoczywisty związek pomiędzy afordancją nadzoru a afordancją opóźnienia. Jak wskazano wyżej, pierwsza z nich skupia się na obserwowaniu tekstu aktu normatywnego oraz (co w tym przypadku ważniejsze) rzeczywistości i ocenie, czy kod źródłowy (bądź inny artefakt) nadal jest z nimi zbieżny. W podobny sposób należy monitorować warunki, od których spełnienia zależy obowiązek bądź możliwość wydania rozporządzenia, a co ma związek z afordancją opóźnienia. W obu przypadkach źródła wiedzy mogą być te same, np. oficjalne bazy z danymi statystycznymi prowadzone przez powołane ku temu podmioty publiczne czy dzienniki urzędowe zawierające akty prawne, w tym normatywne. W ostateczności sygnał o konieczności aktualizacji kodu lub o ziszczeniu się warunku wskazanego w normie

upoważniającej może dać człowiek, który uczestniczy w procesie stosowania prawa (*human-in-the-loop*).

Za środek zapewniający afordancję nadzoru powinien być też uznany zbiór procedur testowych, które dostarczą informacji o utrzymaniu zbieżności kodu źródłowego z tekstem aktu oraz z wybranymi aspektami rzeczywistości. Część testów może być bardzo prosta jak np. porównanie dat wejścia w życie ostatniej nowelizacji przepisu upoważniającego i ostatniej aktualizacji kodu źródłowego, bądź sprawdzenie czy odesłania użyte w przepisie odsyłającym kierują do obowiązujących aktów normatywnych. Podstawę do stworzenia procedury testowej stanowi również reguła walidacyjna z § 32 z.t.p. Istotną informację niesie porównanie daty aktualizacji kodu źródłowego z ostatnią datą wykonania wspomnianego wcześniej obowiązku przeglądu działania ustawy (tzw. klauzulę przeglądową). Bardziej złożone procedury mogą opierać się na analizie podstawowych statystyk opisowych czy testach statystycznych. Temat procedur testowych daleko wykracza poza zakres tej pracy, jednak niewątpliwie wymaga dalszych badań. Inspirację i praktyczną wiedzę w tym zakresie należy czerpać z bogatego dorobku osób i podmiotów zajmujących się rozwijaniem oprogramowania.

#### **4.4.9. Prawne podstawy funkcjonowania prawa w postaci kodu źródłowego**

Obecnie na gruncie polskiego prawa nie ma podstaw, by uznać przepis upoważniający w formie kodu źródłowego za równorzędny z tym samym przepisem zamieszczonym w tekście autentycznym aktu normatywnego prawidłowo ogłoszonego urzędowo. Art. 2a ust. 1 u.o.a.n. stanowi, iż akty normatywne i inne akty prawne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Uzupełnieniem tej regulacji jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2011 r. w sprawie wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, dzienników urzędowych wydawanych w postaci elektronicznej oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych<sup>242</sup>. Zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia dokumenty elektroniczne zawierające akty normatywne i inne akty prawne, podlegające ogłoszeniu na podstawie u.o.a.n. sporządza się w formacie \*.xml. Natomiast § 8 ust. 1. stanowi, że akty podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formacie PDF albo w formacie \*.xml, o którym mowa w § 3, w sposób umożliwiający

---

<sup>242</sup> Dz. U. Nr 289, poz. 1699 z późn. zm.

wizualizację treści w postaci pliku PDF. Dodatkowo w § 4 ust. 1 zamieszczono wymóg, by struktura aktu prawnego zdefiniowana w schemacie XML była zgodna ze strukturą aktów podlegających ogłoszeniu określoną w z.t.p., a w ust. 2 określono obligatoryjne znaczniki XML, które muszą wchodzić w skład schematu XML. Treść przytoczonych przepisów jak i pozostały tekst rozporządzenia wskazują, że prawodawca nie przewiduje dla aktów normatywnych innej postaci niż tekstowa. Format pliku \*.xml jest formatem tekstowym (Bray et al., 2008), natomiast PDF stanowi format hybrydowy, przeznaczony przede wszystkim dla tekstu i grafiki (Bienz i Cohn, 1993: 5). Pliki w formacie JSON są plikami tekstowymi<sup>243</sup>, jednak nie zostały wymienione w rozporządzeniu. Akt ten nie dopuszcza również posługiwania się formatami natywnymi dla określonych języków programowania (np. \*.py dla języka Python). Zupełnie teoretycznie rzecz ujmując opublikowanie upoważnienia ustawowego w postaci kodu źródłowego byłoby możliwe, o ile ten zapisany byłby jako tekst w pliku PDF. Działanie takie jest jednak pozbawione racjonalnych podstaw, gdyż kod ten nie byłby czytelny dla osoby nieposiadającej specjalistycznej wiedzy, a jego bezpośrednie wykorzystanie w systemach informatycznych wymagałoby dodatkowej (nie zawsze bezbłędnej) konwersji do pliku w formacie \*.py.

Jak wspomniano wcześniej, z art. 27 Konstytucji oraz art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim<sup>244</sup> wynika, że teksty aktów normatywnych muszą być sporządzone w języku polskim. Tym samym wykluczone jest posługiwanie się innym językiem, także programowania. Wprowadzenie takiej możliwości wymagałoby nowelizacji wspomnianych aktów i dopuszczenia *de facto* dwujęzyczności w polskim prawie. Z pewnością nie pozostałoby również bez wpływu na kształtowanie języka prawnego, zachowanie zasady określoności przepisów, ich poprawności językowej czy jednolitości orzecznictwa (Korybski i Leszczyński, 2015: 109–110).

Na bazie powyższych rozważań można jednak dojść do wniosku, że zarówno język prawny jak i prawniczy (Korybski i Leszczyński, 2015: 108) nie mogą ignorować znaczenia języków programowania i kodu źródłowego w nich stworzonego. A. Korybski mocno podkreśla znaczenie języka wykorzystywanego w komunikacji jako narzędzia kreowania rzeczywistości,

---

<sup>243</sup> Więcej informacji na temat formatu JSON dostępnych jest na oficjalnej stronie <https://www.json.org/json-en.html>

<sup>244</sup> t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1556

w tym również porządku prawnego<sup>245</sup>. Z przytoczonych wcześniej poglądów L. Divera wynika jednak, że rzeczywistość jest również kształtowana przez kod źródłowy i następuje to sprawnie, powszechnie i na ogromną skalę. Prawnicy kształtujący języki: prawny i prawniczy nie mogą nie uwzględnić tego w pracach nad rozwojem narzędzi komunikacji. Zaproponowane w tej pracy rozwiązanie, w którym kod źródłowy jest efektem wykładni, w pewien sposób łączy oba światy i sprawia, że język programowania – w którym stworzono kod źródłowy odwzorowujący normy prawne – staje się językiem trzeciego stopnia, po prawnym i prawniczym (Korybski i Leszczyński, 2015: 108). Należy również spodziewać się sprzężenia zwrotnego: pewne dobre praktyki w pisaniu kodu mogą zostać przeszczepione na grunt legislacyjny i usprawnić istniejące praktyki w zakresie redagowania przepisów. W dalszej perspektywie może to doprowadzić do sytuacji, w której język programowania awansuje do roli języka pierwszego stopnia, a akty normatywne będą redagowane od początku w dwóch wersjach: w języku naturalnym (prawnym) i w języku programowania. Eksperymenty w tym zakresie były podejmowane już w latach 80-tych XX w. w Wielkiej Brytanii (Sergot et al., 1986), a obecnie prowadzone są na całym świecie w ramach ruchu *Rules-as-Code*.

#### 4.5. Podsumowanie

Zaprezentowane wyniki badań potwierdzają, że możliwe jest stworzenie programu służącego automatycznemu wykrywaniu i klasyfikowaniu przepisów upoważniających. Do powstania działającego prototypu (*proof-of-concept*) nie jest potrzebna zaawansowana technologia ani obszerny zbiór danych początkowych; nie rodzi to również znacznych kosztów. Jednocześnie nawet na tak wczesnym etapie rozwoju program dostarcza wartościowych informacji o kompletności polskiego systemu prawa. Natomiast tym co rzeczywiście jest potrzebne i będzie miało wpływ na działanie programu jest ujednoczenie schematu konstrukcji i redakcji przepisów upoważniających. W trakcie prac zidentyfikowano liczne przypadki, które odbiegają od standardu wypracowanego w drodze praktyki legislacyjnej a jednocześnie brak uzasadnienia

---

<sup>245</sup> „Język, traktowany przez prawników jako narzędzie komunikacji oraz przedmiot rozumowań prawniczych, jest istotnym czynnikiem kreowania porządku prawnego. Analiza języka, w jakim komunikują się uczestnicy procesów stanowienia i stosowania prawa, pozwala na potraktowanie porządku prawnego oraz systemu prawa jako zjawisk o szerszym zakresie, aniżeli zawartość treściowa systemu aktów normatywnych jako rezultatu procesów stanowienia prawa. Zawartość treściowa aktów normatywnych jest bowiem swoistym zbiorem komunikatów sformułowanych w odpowiednim języku powszechnym, zaś porządek prawny jest częścią kultury danego społeczeństwa, podczas gdy system prawny jest abstrakcyjną konstrukcją tego porządku, porządkującą ogół wiążących komunikatów o treściach normatywnych w spójną i niesprzeczną całość. System prawny jako dzieło wspólnoty prawników powstające i nieustannie weryfikowane w interakcjach między członkami tej wspólnoty, jest obrazem porządku prawnego jako elementu rzeczywistości kulturowej.” (Korybski i Leszczyński, 2015: 51).

dla przyjęcia akurat takiej formy. Praktykę taką należy ocenić jako niewskazaną, a być może nawet szkodliwą ze względu na zmniejszenie zrozumiałości przepisu upoważniającego. Uzupełnieniem stworzonego programu jest schemat odwzorowania przepisu upoważniającego za pomocą kodu źródłowego oraz zapisu w formacie JSON.

Możliwość odwzorowania przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego każe przyjąć inny punkt widzenia na jego treść. Tekst czy kod źródłowy są jedynie medium do przenoszenia składowych normy upoważniającej. Ta zaś jest rezultatem gry o prawo, w której ścierają się interesy różnych jej uczestników powiązanych siecią zależności. Norma upoważniająca, jak każda norma prawna, jest efektem kompromisu zawartego pomiędzy uczestnikami gry w procesie prawodawczym i wyrażona jest decyzją prawodawczą. Tym samym jest czymś więcej niż tylko próbą odciążenia ustawy od kwestii technicznych. Zaniechanie prawodawcze w wydaniu aktu wykonawczego nabiera więc innego znaczenia: stanowi naruszenie kompromisu zawartego pomiędzy stronami gry o prawo i podminowuje przekonanie o jej skuteczności.

Wspomniany kompromis powinien być racjonalny, aby przekonać do jego treści jak najwięcej podmiotów. W ocenie czy rzeczywiście mamy do czynienia z racjonalną decyzją prawodawczą pomagają zasady legispudencji sformułowane przez L. Wintgensa. Norma prawna musi być zrozumiała i spójna na wielu poziomach, a jej istnienie musi stale posiadać uzasadnienie, także biorąc pod uwagę ingerencję w sferę wolności podmiotów; musi być lepszą alternatywą od efektów samoregulacji dokonywanej przez adresatów normy. Powyższe wymogi dotyczą również norm upoważniających i powinny znaleźć się wśród kryteriów oceny *ex post* – okresowego przeglądu działania ustawy.

Decyzja prawodawcza, która jest racjonalna, będzie musiała być wyrażona za pomocą określonego medium. Do tej pory niepodzielnie dominował w tym obszarze tekst zapisany w języku naturalnym (prawnym). Współczesna rzeczywistość jest jednak mocno z informatyzowana; równoległe obok siebie funkcjonują i przenikają się świat realny oraz jego „cyfrowy bliźniak” w postaci systemów informatycznych w większości połączonych w sieć. Prawo będzie musiało podążać za rzeczywistością zarówno w treści regulacji jak i w ich formie. Zatem wyrażenie decyzji prawodawczej za pośrednictwem kodu źródłowego wydaje się następnym etapem w ewolucji prawa. Wymagać to będzie również zmian w formułowaniu przepisów; koniecznym wydaje się odejście od częstego posługiwania regulacjami opartymi na zasadzie ryzyka, na rzecz podejścia *digital ready policymaking*.

Przy obecnym stanie wiedzy i praktyki legislacyjnej oraz uwzględniając różnice w funkcjonowaniu między tekstem a kodem źródłowym, prawo w formie kodu źródłowego może stanowić jedynie efekt interpretacji przepisów zapisanych w języku naturalnym (prawnym). W polskim systemie prawa nie ma również podstawy prawnej, by móc urzędowo ogłaszać akty normatywne w formie kodu źródłowego. Nie oznacza to, że należy zrezygnować z dalszych badań w tym zakresie; konieczny jest jednak dobór takich przepisów, które ze względu na swój algorytmiczny charakter, jednoznaczność i niewielką potrzebę interpretacji nadadzą się do wczesnych eksperymentów. W te wymagania doskonale wpisują się przepisy upoważniające oraz inne metaprzepisy. Dopiero na podstawie zdobytej wiedzy będzie możliwe prowadzenie zaawansowanych badań nad odwzorowaniem przepisów merytorycznych w formie kodu źródłowego.

Istnienie przepisu upoważniającego w formie kodu źródłowego wspiera spełnianie obowiązków ciążących na prawodawcy: ustalenia istotnych faktów, prognozy, retrospekcji i korekty. Każdy z nich wymaga sprawnego wyszukiwania wiarygodnych informacji oraz odpowiednich narzędzi do ich analizy. Wprowadzenie ustrukturyzowanej postaci przepisu upoważniającego, która umożliwi przetwarzanie go za pomocą systemów informatycznych, ułatwia wykonanie wymienionych obowiązków, przynajmniej w zakresie materii regulowanej przez daną ustawę i wydane na jej podstawie rozporządzenia. Cena wprowadzenia udogodnień może być jednak wysoka. Wpływ na kształt i stosowanie prawa mogą uzyskać podmioty do tego nieuprawnione: twórcy języków programowania i procesorów komputerowych, którzy wskazują, jak interpretować komendy wydawane komputerowi (*programmer of the programmer*). Część omówionych obaw dotyczących funkcjonowania prawa jako kodu źródłowego znika, jeżeli przyjmie się, że kod źródłowy odwzorowuje prawo i może być jedynie efektem przeprowadzonej interpretacji. Uwagi formułowane przez doktrynę nie powinny być jednak ignorowane; stanowią bowiem wskazówki do dalszych badań. Ich zwieńczeniem powinno być realne funkcjonowanie prawa w postaci kodu źródłowego na takich samych zasadach jak prawa zapisanego przy użyciu języka naturalnego (prawnego).

Istotnym zagrożeniem, które stwarza istnienie norm prawnych w formie kodu źródłowego jest rozpowszechnienie skrajnie silnej postaci legalizmu – legalizmu komputacyjnego. Wykonanie norm prawnych następuje wówczas w sposób zbliżony do wykonania kodu źródłowego w przypadku programu komputerowego. Dominuje „regułowość”: konieczność dokładnego spełniania warunków początkowych, by zainicjować proces wykonania prawa, co następnie odbywa się bezrefleksyjnie i bez uwzględnienia innych wartości stojących wyżej. Przypadki

nieprzewidziane przez prawodawcę nie będą uwzględnione, gdyż nie ma miejsca dla dokonania interpretacji. Wszystko odbywa się natychmiast i automatycznie, bez chwili zatrzymania się i zastanowienia nad skutkami działań. W takim ujęciu kod źródłowy nie odwzorowuje norm – on jest normami. To przejaw skrajnego reprezentacjonizmu kodu. Sytuację może łagodzić włączenie decyzji człowieka w proces stosowania prawa, jednak musi to zostać uwzględnione przez prawodawcę w trakcie projektowania aktów normatywnych. Remedium dla legalizmu komputacyjnego stanowi (wg L. Divera) zagwarantowanie zestawu afordancji: zaskarżalności (możliwości kwestionowania działania kodu źródłowego i jego skutków), konfigurowalności (możliwości wyboru), transparentności (zrozumiałości kodu i uzasadnienia jego istnienia), opóźnienia (przerwy hermeneutycznej) i nadzoru (zachowania kontroli człowieka nad kodem i skutkami jego działania). Afordancje te nie zawsze będą jednakowo istotne dla różnych norm prawnych, ale zawsze muszą być zagwarantowane wszystkie, jeżeli kod źródłowy ma kształtować sytuację prawną podmiotu.

Analiza poglądów L. Divera na temat legalizmu komputacyjnego i sposobów jego łagodzenia ukazuje, że są one słuszne przede wszystkim wobec norm prawnych, których adresatami są podmioty prywatne. W przypadku norm upoważniających (a także innych metaprzepisów), których adresatami są podmioty publiczne, postawa zbliżona do legalizmu komputacyjnego jest neutralna, a w przypadku części cech (np. natychmiastowości wykonania normy) wręcz pożądana. Wynika to z innego dobra chronionego przez obie grupy norm: o ile normy skierowane do podmiotów prywatnych chronią ich interesy, o tyle metaprzepisy zorientowane są na ochronę zupełności i spójności systemu prawa. W konsekwencji inne będzie też znaczenie poszczególnych afordancji; w przypadku przepisów upoważniających transparentność i nadzór wysuwają się na pierwszy plan, podczas gdy najważniejsza wg L. Divera zaskarżalność pozostaje w tle. Różnica dotyczy też podmiotów, z którymi afordancje są związane; L. Diver odnosił wszystkie je do adresata normy, podczas gdy w przypadku przepisów upoważniających katalog podmiotów będzie dużo szerszy i określany przepisami ustrojowymi. Wszystko to pokazuje konieczność dalszych badań nad metaprzepisami w postaci kodu źródłowego, a w dalszej perspektywie nad dostosowaniem funkcjonowania systemu prawa w z informatyzowanej, cyfrowej rzeczywistości.

## **Wnioski**

Przedstawione wyniki badań pozwalają stwierdzić, że zarówno główne jak i poboczne cele pracy zostały osiągnięte. Jako uzasadnienie tego wniosku niech posłużą poniższe odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Odnosząc się do pytania pierwszego, zaniechanie legislacyjne należy uznać za naruszenie konstytucyjnych zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawidłowej legislacji i dostatecznej określoności prawa. Jeżeli bowiem niedopuszczalne jest stanowienie aktów normatywnych niekompletnych, nieregulujących wszystkich istotnych kwestii zgodnie z usprawiedliwionymi oczekiwaniami adresata normy (co określa się mianem pominięcia prawodawczego), tym bardziej niedopuszczalna jest sytuacja, gdy nie zostały wydane obligatoryjne akty wykonawcze (w kontekście tej pracy – rozporządzenia), przez co niekompletna i nienadająca się do wykonania jest norma prawna (zaniechanie prawodawcze). Narusza to jasność, spójność i zupełność systemu prawa rozumianego jako zbiór powiązanych ze sobą reguł, upośledza jego działanie, podkopuje zaufanie jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a więc pośrednio uderza również w zasadę państwa prawa, zwaną zasadą zasad. Należy uznać, że naruszenie konstytucyjnych zasad prawa będzie miało miejsce, jeżeli spełnione zostaną kumulatywnie dwie przesłanki: po pierwsze, jeżeli uprawnienie przysługujące jednostce bądź obciążający ją obowiązek stały się pozorne w wyniku zaniechania prawodawczego oraz po drugie, jeżeli (alternatywnie) nie można przewidzieć momentu usunięcia stanu niepożądanego albo moment ten nieuzasadnienie odwleczono w czasie. Zaniechanie prawodawcze w wykonaniu obligatoryjnego upoważnienia ustawowego ma tym większe znaczenie, że ustawodawca zamieszczając owo upoważnienie czyni wyjątek od zasady kompleksowości ustawy. Tym samym uznaje, że dla sprawnego uregulowania danej materii celowe jest scedowanie części kompetencji prawodawczej na organy władzy wykonawczej. Zaniechanie prawodawcze w wykonaniu obligatoryjnego upoważnienia ustawowego niweczy zamysł prawodawcy i tym samym upośledza do pewnego stopnia normy prawne wprowadzone daną ustawą. Należy powtórzyć obecny w nauce prawa postulat o konieczności rozszerzenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego o możliwość orzekania o zaniechaniu legislacyjnym (czyli zarówno pominięciu jak i zaniechaniu prawodawczym). Istniejąca instytucja postanowienia sygnalizacyjnego jest bowiem niewystarczająca i ma za małą siłę oddziaływania na podmioty zobowiązane do wydania aktu normatywnego. Wsparciem w orzekaniu przez Trybunał powinna być szczegółowa baza z danymi na temat stanu polskiego systemu prawa, w tym wykonanymi i oczekującymi na

wykonanie upoważnieniami ustawodawczymi. Do pewnego stopnia taką rolę obecnie spełnia PPIoP.

W odpowiedzi na pytanie drugie należy wskazać, że w badanej próbie w około 75 % przypadków wystąpiło opóźnienie w pierwszym wykonaniu obligatoryjnego upoważnienia do wydania rozporządzenia, a więc miało miejsce zaniechanie prawodawcze pierwotne. Wielkość opóźnienia zmienia się na przestrzeni lat, co można wiązać z wpływem poglądów nauki prawa, choć zdecydowany jej spadek widać od 2012 r. gdy akty normatywne zaczęły być ogłaszane w formie elektronicznej oraz udostępniono PPIoP. Tym samym dane o istniejących zaniechaniach prawodawczych stały się powszechnie dostępne. Otrzymane wyniki pokazują, że niepożądany stan opóźnienia w wypełnianiu obligatoryjnych upoważnień ustawowych jest permanentny w polskim systemie prawa, a zaniechanie prawodawcze pierwotne w tym zakresie jest regułą. Natomiast wyjątek stanowi wejście w życie aktu wykonawczego łącznie z ustawą będącą jego podstawą. Zjawisko zaniechania prawodawczego pierwotnego występuje jednak z różnym natężeniem, a pomiędzy poszczególnymi latami można wskazać istotne statystycznie różnice. Krytycznie należy odnieść się do utrzymywania w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych w przypadku zastąpienia uprzednio obowiązującej ustawy przez nowy akt normatywny. Jest to szkodliwy zabieg, który promuje funkcjonowanie rozwiązań prowizorycznych w systemie prawa i mnoży terminy utraty mocy obowiązywania bądź wejścia w życie, a tym samym obniża przejrzystość prawa. Jednocześnie, jak pokazują badania, nie gwarantuje uniknięcia luki w prawie. Należy raczej skłaniać się do nowelizacji dotychczasowych ustaw. Oprócz zaniechania prawodawczego pierwotnego można wyróżnić też zaniechanie prawodawcze wtórne, czyli sytuację, gdy dotychczasowe rozporządzenie utraciło moc obowiązującą, a nowe, wydane na podstawie znowelizowanego przepisu upoważniającego, jeszcze nie weszło w życie. Przypadków tego typu takich jest zdecydowanie mniej, stanowią wyjątki od reguły; w zdecydowanej większości przypadków nowe rozporządzenia wchodzą w życie równocześnie z utratą mocy przez rozporządzenia zastępowane. Wreszcie, na podstawie przeprowadzonych badań nie można potwierdzić, że istnieje znacząca korelacja między długością okresu *vacatio legis* przepisu upoważniającego a wystąpieniem zaniechania prawodawczego pierwotnego, co podważa pogląd dotychczas funkcjonujący w nauce prawa.

Odpowiedzią na pytanie trzecie jest program komputerowy będący efektem eksperymentu i napisany w języku Python. Wykorzystuje on publicznie udostępnione przez Kancelarię Sejmu teksty ustaw (bądź ich teksty jednolite), w których poszukuje określonych sekwencji znaków

opierając się na zadanych wcześniej wzorcach – wyrażeniach regularnych. W efekcie poszczególne części przepisu upoważniającego są rozpoznane i sklasyfikowane zgodnie z wymaganiami określonymi w rozdziale trzecim pracy. Krytyczne dla sprawnego działania programu są publicznie dostępne (za pośrednictwem API) teksty ustaw oraz regularność w używaniu określanych fraz do oznaczania konkretnych części przepisu. Duże utrudnienie stanowi natomiast udostępnianie tekstów ustaw jako plików w formacie PDF. Pliki te nie posiadają struktury tekstu i wymagają licznych dodatkowych działań, aby przekształcić tekst przepisu upoważniającego w jego ustrukturyzowaną wersję. Może ona przybrać postać kodu źródłowego w języku Python bądź bardziej technologicznie neutralnego zapisu w formacie JSON. Program jest też w stanie określić, na podstawie danych udostępnionych przez Kancelarię Sejmu, które przepisy upoważniające zostały wykonane. Stworzony program nie działa w oparciu o uczenie maszynowe, dlatego efekty jego pracy są całkowicie wyjaśnialne i przewidywalne, co ma szczególne znaczenie w przypadku zastosowań z obszaru prawa. Osobna funkcja w programie odwzorowuje również działanie reguły walidacyjnej. W efekcie należy uznać, że wszystkie wymagania sformułowane w rozdziale trzecim zostały spełnione.

Odpowiedź na pytanie czwarte jest bezpośrednio powiązana ze swoją poprzedniczką. Przepis upoważniający może przyjąć formę kodu źródłowego w określonym języku programowania lub zapisu w formacie JSON, aby być dostępnym do przetwarzania w wielu systemach bez względu na język programowania, w którym zostały one napisane. Tym samym zachowana zostanie neutralność technologiczna i interoperacyjność, a przepis w takiej formie nadaje się do łatwego przekazywania z wykorzystaniem API. Zmiana formy przepisu uwypukla znaczenie samej decyzji prawodawczej, która jest rezultatem gry organizacyjnej – gry o prawo – toczącej się pomiędzy grupami podmiotów dążących do poszerzenia swoich wpływów lub uzyskania dostępu do określonych dóbr, aby ostatecznie zmniejszyć stan niepewności, w której podejmują działania. Decyzja prawodawcza, aby zostać przyjęta przez podmioty, powinna być racjonalna w świetle zasad legisprudencji: wykazywać się spójnością (na wielu poziomach), utrzymać swą racjonalność na przestrzeni czasu, stanowić lepszą alternatywę wobec samodzielnego uregulowania danego obszaru przez podmioty prawa oraz posiadać uzasadnienie tak głębokiej ingerencji się w relacje między podmiotami. W tym świetle zaniechanie prawodawcze stanowi podważenie racjonalnej decyzji prawodawcy. Przepis upoważniający jest natomiast komunikatem o decyzji prawodawczej. Komunikat ten może być wyrażony za pomocą języka prawnego, ale też i w innej formie, np. kodu źródłowego czy zapisu w formacie JSON. Aby uchwycić i zachować charakter normatywny komunikatu, należy patrzeć na niego jak na

artefakt, w którym projektant (nadawca komunikatu) zamieszcza inskrypcję – pewien scenariusz działania odbiorcy komunikatu – adresata. Artefaktowi towarzyszą afordancje, czyli możliwości działania, którymi dysponuje adresat, wraz z ewentualnymi wskazaniem ich istnienia, które zamieszcza projektant. Normatywny charakter artefaktu wyraża się siłą, z jaką artefakt oddziałuje na adresata: począwszy od zdecydowanego żądania bądź równie zdecydowanej odmowy, a kończąc na łagodnym zachęcaniu bądź zniechęcaniu. Ujęcie przepisu upoważniającego w ten sposób ułatwia jego przełożenie na formę kodu źródłowego lub zapisu w formacie JSON przy zachowaniu jego normatywnego charakteru i identyczności treści pomiędzy formami. Prawo dla swojego działania wymaga interpretacji, która niweluje niekompletną wiedzę (określaną mianem ograniczonej racjonalności) prawodawcy w dniu powstania prawa oraz zmiany, które zaszły w rzeczywistości od momentu sformułowania prawa do chwili jego zastosowania. Niezbędna jest odpowiednia elastyczność, której kod źródłowy jest zaprzeczeniem. Konieczność zaistnienia dokładnie określonych warunków początkowych, by kod źródłowy mógł być wykonany oraz natychmiastowość działania kodu sprawiają, że kod odwzorowujący przepisy może być jedynie efektem wykładni prawa, a nie samodzielnym nośnikiem decyzji prawodawczej (w obecnym stanie wiedzy i techniki). W prawie polskim nie ma też podstaw, by treść aktu normatywnego w sposób urzędowy była ogłaszana w takiej formie. Pomimo tego kod źródłowy odwzorowujący prawo może być narzędziem wspomagającym wypełnianie przez prawodawcę jego obowiązków w stanowieniu racjonalnego prawa: ustalenia istotnych faktów, prognozy, retrospekcji i korekty. Jednocześnie należy mieć świadomość, że użycie tej formy komunikatu o decyzji prawodawczej *de facto* włącza w proces stosowania prawa podmioty, które decydują o sposobie interpretacji kodu źródłowego przez komputer (zjawisko *programmer of the programmer*). Należy podkreślić, że nie jest problemem zapewnienie normatywnego charakteru przepisów w formie kodu źródłowego; kłopot stanowi uniknięcie nadmiernej normatywności, którą reprezentuje legalizm komputacyjny – skrajna odmiana silnego legalizmu. Prawo w ujęciu legalizmu komputacyjnego jest zbliżone w swoim działaniu do kodu źródłowego: regułowe, bezrefleksyjne, natychmiastowe w działaniu i pozbawione możliwości interpretacji innej niż językowa. Aby temu przeciwdziałać konieczne jest zagwarantowanie przez projektantów prawa w postaci kodu zestawu afordancji: zaskarżalności, konfigurowalności, transparentności, opóźnienia i nadzoru. Co bardzo ważne, w zależności od tego, kto jest adresatem normy prawnej (czy podmiot prywatny czy też publiczny) znaczenie (a niekiedy i działanie) poszczególnych afordancji będzie się zmieniać. Ma to związek z różnicą w chronionych dobrach. Przepisy upoważniające, skierowane są do wskazanych organów i podobnie jak

pozostałe metaprzepisy chronią spójność i zupełność systemu prawa. Tymczasem przepisy merytoryczne najczęściej kierowane są do podmiotów prywatnych bądź podmiotów publicznych wykonujących przewidziane prawem działania i koncentrują się najczęściej na ochronie interesów (w głównej mierze majątkowych) tych pierwszych.

Na podstawie przeprowadzonych badań można również sformułować zbiór postulatów dotyczących interpretacji prawa, zmian w nim koniecznych jak i praktyki stanowienia prawa:

1. Postulaty *de lege lata*:

- uznanie, że stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji i zasad z niej wywiedzionych sytuacja, w której nie zostało wydane rozporządzenie, co spowodowało pozorność uprawnienia bądź obowiązku oraz w której nie można przewidzieć momentu usunięcia stanu niepożądanego albo nastąpiło nieuzasadnione odwleczenie w czasie owego momentu,
- dopuszczenie swobodnej interpretacji § 46 ust. 1 w zw. z § 141 z.t.p. i możliwość uzależnienia daty wejścia w życie rozporządzenia od daty wejścia w życie przepisu stanowiącego jego podstawę prawną,
- bardziej restrykcyjna wykładnia § 84 z.t.p. preferująca nowelizację istniejących ustaw zamiast wydawania w ich miejsce nowych. Przy interpretacji przesłanek, które wskazują na konieczność zastąpienia dotychczasowej ustawy, należy wziąć pod uwagę dostępność współczesnych rozwiązań ułatwiających zarządzanie (w tym aktualizację) wersjami tekstu dokumentu.

2. Postulaty *de lege ferenda*:

- wprowadzenie możliwości orzekania o zaniechaniu legislacyjnym przez Trybunał Konstytucyjny obok możliwości domagania się przed sądem powszechnym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. odszkodowania przez podmiot, który poniósł szkodę na skutek niewydania aktu normatywnego,
- przeniesienie na grunt polskiego procesu stanowienia prawa rozwiązania francuskiego, zgodnie z którym rząd (właściwy minister) ma obowiązek zdać sprawozdanie przed właściwą komisją parlamentarną z wykonania upoważnień obligatoryjnych zawartych w ustawie oraz wyjaśnić ewentualne opóźnienia w tym zakresie,
- wprowadzenie w z.t.p. wzoru klauzuli przepisu upoważniającego, wraz z określeniem, które frazy powinny oznaczać konkretne części przepisu,
- wprowadzenie w z.t.p. wzoru klauzuli o wejściu w życie dla rozporządzenia: „Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia... (tytuł ustawy) (Dz. U....) / art. ... ustawy z dnia... (tytuł ustawy) (Dz. U....).”.

- wprowadzenie w z.t.p. wyraźnego zakazu używania odesłań w przepisach upoważniających (z wyjątkiem odesłania do wytycznych przeniesionych wskazanych w § 67 ust. 2 z.t.p.).

### 3. Postulaty związane z praktyką stanowienia prawa:

- zdecydowane ograniczenie stosowania techniki czasowego utrzymania w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie dotychczasowej ustawy do momentu wejścia w życie ich odpowiedników wydanych na podstawie nowej ustawy bądź upływu określonego terminu. Zabieg taki powinien być zarezerwowany jedynie dla przypadków, gdy z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, że utrata mocy obowiązującej przez dotychczasowe rozporządzenia doprowadzi do powstania luki w prawie,
- stworzenie systemu informatycznego bądź rozbudowa w tym zakresie PPIoP w celu dostarczania bieżących informacji oraz wyników analiz statystycznych na temat stanu polskiego systemu prawa. Istnienie systemu stanowiłoby wsparcie w podejmowaniu decyzji w zakresie stwierdzenia wystąpienia i skali zaniechania prawodawczego,
- daleko idąca automatyzacja w zakresie aktualizacji informacji o istnieniu i wykonaniu przepisów upoważniających w PPIoP oraz udostępnienie zgromadzonych tam danych poprzez API.

Rozwinięciem badań przedstawionych w powyższej pracy powinno być, w ocenie autora, prowadzenie stałej obserwacji ilościowej stanu systemu polskiego prawa z użyciem zróżnicowanych analiz statystycznych. Celem będzie identyfikacja praktyk, które są niepożądane, ich przyczyn, a następnie sformułowania wniosków w celu udoskonalenia techniki legislacyjnej i procesu stanowienia prawa. Należy także kontynuować badania nad odwzorowaniem pozostałych kategorii metaprzepisów w postaci kodu źródłowego, co może być wykorzystane przez przyszłe rozwiązania oparte o sztuczną inteligencję oraz stanowić zaplecze merytoryczne dla odwzorowania w postaci kodu źródłowego przepisów merytorycznych.

## Bibliografia

Artifex Software (2024) PyMuPDF: A high performance Python library for data extraction, analysis, conversion & manipulation of PDF (and other) documents. C, C++, Dostępny w internecie: <https://pypi.org/project/PyMuPDF/> (dostęp: 28 września 2025 r.).

Bałaban A (2002) Wytyczne ustawowe. *Przegląd Legislacyjny* (2): 10–15.

Banaszak B (2012) Komentarz do art. 2 Konstytucji. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. wyd. 2. Warszawa: C.H.Beck, Dostępny w internecie: <https://sip.legalis.pl> (dostęp: 28 września 2025 r.).

Baptiste A (2017) gridExtra: Miscellaneous Functions for ‘Grid’ Graphics. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=gridExtra> (dostęp: 28 września 2025 r.).

Berek M (2014) Odpowiedź na interpelację w sprawie opóźnień Rady Ministrów w wydawaniu rozporządzeń. Dostępny w internecie: <https://orka2.sejm.gov.pl/INT7.nsf/main/4760921B> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Biedroń R (2014) Interpelacja nr 27893 w sprawie opóźnień Rady Ministrów w wydawaniu rozporządzeń. Dostępny w internecie: <https://orka2.sejm.gov.pl/INT7.nsf/main/2271D462> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Bienz T i Cohn R (red.) (1993) *Portable Document Format Reference Manual*. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co.

Bray T (2017) *The JavaScript Object Notation (JSON) Data Interchange Format*. RFC 8259, December. Internet Engineering Task Force. Dostępny w internecie: <https://datatracker.ietf.org/doc/rfc8259> (dostęp: 1 lutego 2025 r.).

Bray T, Paoli J, Sperberg-McQueen CM, et al. (2008) Extensible Markup Language (XML) 1.0 (Fifth Edition). Dostępny w internecie: <https://www.w3.org/TR/xml/> (dostęp: 17 sierpnia 2025 r.).

Brzozowski W (2013) Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych). *Przegląd Sejmowy* (4): 65–82.

Brzozowski W (2014) Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia – czy wytyczne nadal są potrzebne? *Przegląd Legislacyjny* (2): 41–56.

Chacon S i Straub B (2025) *Pro Git*. 2.1.448. Apress. Dostępny w internecie: <https://github.com/progit/progit2/releases/download/2.1.448/progit.pdf> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Chongsuvivatwong V (2022) epiDisplay: Epidemiological Data Display Package. Dostępny w internecie: <https://cran.r-project.org/web/packages/epiDisplay/index.html> (dostęp: 23 maja 2024 r.).

Ciurak P (2018) Wpływ czasowego utrzymania w mocy aktów wykonawczych na wypełnianie dyspozycji ustawowych przez gminy - wnioski z badań. *Samorząd Terytorialny* (11): 41–51.

Ciurak P (2019) Różnice w terminie wypełnienia dyspozycji ustawowych przez gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie w przypadku czasowego utrzymania w mocy aktów - wykonawczych. *Samorząd Terytorialny* (7-8): 154–169.

Ciurak P (2023) Przeszkody w ewolucji prawa do postaci kodu źródłowego. *Państwo i Prawo* (11). Wolters Kluwer Polska sp. z o.o.: 56–68.

Ciurak P (2024) The relationship between the number of statutes coming into force and the number of regulations coming into force: Findings from empirical studies. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 86(4): 171–184.

Ciurak P i Głowacka A (2021a) Analiza empiryczna długości *vacatio legis* ustaw i rozporządzeń w praktyce legislacyjnej w latach 1992–2018. *Państwo i Prawo* (10): 106–130.

Ciurak P i Głowacka A (2021b) Analiza statystyczna liczby ustaw i rozporządzeń wchodzących w życie w latach 1992–2018 w kontekście zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. *Studia Prawnicze* (1): 7–24.

Cohen J (1988) *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. 2nd ed. New York: Routledge.

Diver L (2021) *Digisprudence: Code as Law Rebooted*. Edinburgh University Press. Dostępny w internecie: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9781474485340/html> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Dunn OJ (1961) Multiple Comparisons Among Means. *Journal of the American Statistical Association*, 56(293): 52–64.

Dunn OJ (1964) Multiple Comparisons Using Rank Sums. *Technometrics* 6(3): 241–252.

Evans RH (1996) An Analysis of Criterion Variable Reliability in Conjoint Analysis. *Perceptual and Motor Skills* 82: 988–990.

Finkelstein MO i Levin B (2015) *Statistics for Lawyers*. 3rd ed. New York: Springer New York, NY.

Florczak-Wątor M (2019) Komentarz do art. 79 Konstytucji. W: Tuleja P (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. wyd. 2. LEX, s. 283–287.

Fox J i Weisberg S (2019) *An R Companion to Applied Regression*. 3rd ed. Thousand Oaks CA: Sage. Dostępny w internecie: <https://www.john-fox.ca/Companion/> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Gałczyńska M (2022) 40 zł dziennie na jednego uchodźcę. Miasta wciąż czekają na szczegółowe wytyczne. Dostępny w internecie: <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/atak-rosji-na-ukraine-40-zl-dziennie-na-uchodzce-jak-dostac-te-pieniadze/9cmcfq3> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Garlicki L (2015) *Polskie Prawo Konstytucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Garnier S, Ross N, Rudis R, et al. (2022) *viridis(Lite) - Colorblind-Friendly Color Maps for R*. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=moments> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Giderewicz S (2013) Pozorne wytyczne w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia. *Przeгляд Legislacyjny*(4): 49–66.

- Goławski A (2012) Konstrukcja upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w aspekcie przedmiotowym i treściowym (wybrane zagadnienia). *Przegląd Legislacyjny* (3): 157–161.
- Gołba F i Latacz M (2021) Lex posterior derogat legi priori. W: Florczak-Wątor M i Grabowski A (red.) *Argumenty i Rozumowania Prawnicze w Konstytucyjnym Państwie Prawa: Komentarz*. Prawo, Konstytucja, Argumentacja. Kraków. Dostępny w internecie: <https://doi.org/10.12797/9788381383370> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Grolemund G i Wickham H (2011) Dates and Times Made Easy with lubridate. *Journal of Statistical Software* 40: 1–25.
- Grupa posłów (2016) Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Dostępny w internecie: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C927266CCBB1791EC1257FDA004C5546/%24File/653.pdf> (dostęp: 15 lutego 2025 r.).
- Haans A (2019) Contrast Analysis: A Tutorial. *Practical Assessment, Research & Evaluation* 23(9). University of Massachusetts Amherst.
- Haładyj A (2018) Luki konstrukcyjne w prawie ochrony środowiska - wykładnia i stosowanie. *Studia Prawnicze KUL* (3). 3: 65–88.
- Holm S (1979) A Simple Sequentially Rejective Multiple Test Procedure. *Scandinavian Journal of Statistics* 6(2): 65–70.
- International Software Testing Qualifications Board (2023) Certyfikowany tester. Sylabus poziomu podstawowego. Wersja 4.0. Stowarzyszenie Jakości Systemów Informatycznych. Dostępny w internecie: <https://sjsi.org/download/13814/?tmstv=1717663782> (dostęp: 6 czerwca 2024 r.).
- James G, Witten D, Hastie T, et al. (2021) *An Introduction to Statistical Learning: With Applications in R*. Springer Texts in Statistics. New York, NY: Springer US. Dostępny w internecie: <https://link.springer.com/10.1007/978-1-0716-1418-1> (dostęp: 23 maja 2024 r.).
- Kassambara A (2023) ggpubr: ‘ggplot2’ Based Publication Ready Plots. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=ggpubr> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Kennedy R (2024) Rules as code and the rule of law: ensuring effective judicial review of administration by software. *Law, Innovation and Technology* 16(1): 170–193.
- Kochanowski J (2008) Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich. Dostępny w internecie: <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12163046280.pdf> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (1997) Biuletyn XXXVIII, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe
- Komsta L i Novomestsky F (2022) moments: Moments, Cumulants, Skewness, Kurtosis and Related Tests. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=moments> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Korybski A i Leszczyński L (red.) (2015) *Stanowienie i Stosowanie Prawa: Elementy Teorii*. Seria Akademicka. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Kret J, Florczak-Wątor M i Grabowski A (2021) *Ius est ars boni et aequi*. W: Florczak-Wątor M i Grabowski A (red.) *Argumenty i Rozumowania Prawnicze w Konstytucyjnym Państwie Prawa: Komentarz*. wyd. 1, Prawo, Konstytucja, Argumentacja. Kraków, s. 168–182. Dostępny w internecie: <https://doi.org/10.12797/9788381383370> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Lenth RV, Bolker B, Buerkner P, et al. (2024) emmeans: Estimated Marginal Means, aka Least-Squares Means. Dostępny w internecie: <https://cran.r-project.org/web/packages/emmeans/> (dostęp: 23 maja 2024 r.).
- Łętowska E (2023) Właściwa rola we właściwej sztuce. *Rzeczpospolita*, 28 luty. Dostępny w internecie: <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art38033021-prof-ewa-letowska-wlasciwa-rola-we-wlasciwej-sztuce> (dostęp: 6 marca 2024 r.).
- Łomnicki A (2007) *Wprowadzenie Do Statystyki Dla Przyrodników*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lüdecke D (2023) sjPlot: Data Visualization for Statistics in Social Science. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=sjPlot> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Mączyński A i Podkowik J (2016) Komentarz do art. 191 Konstytucji RP. W: Safjan M i Bosek L (red.) *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Do Art. 87–243*. Warszawa: C.H.Beck.
- Madej K (2023) Termin realizacji upoważnień ustawowych dla aktów wydawanych cyklicznie. *Przegląd Legislacyjny* (3): 79–113.
- Ogle DH, Doll JC, Wheeler AP, et al. (2023) FSA: Simple Fisheries Stock Assessment Methods. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=FSA> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Palmirani M, Bresciani PF, Bompreszi C, et al. (2024) *Report on AI in Parliamentary Context*. December. Dostępny w internecie: <https://site.unibo.it/hypermodelex/en/results/d1-1report-ai-final-december2024.pdf/@@download/file/D1.1report-ai-final-december2024.pdf> (dostęp: 16 czerwca 2025 r.).
- Proksa A (2002) Wydawanie aktów wykonawczych do ustaw na tle doświadczeń praktyki. *Przegląd Legislacyjny* (2): 53–59.
- R Core Team (2023) R: A Language and Environment for Statistical Computing. Vienna. Dostępny w internecie: <https://www.R-project.org/> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).
- Rada Legislacyjna (1998) Stanowisko w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń. *Przegląd Legislacyjny* (3-4): 185–190.
- Rada Legislacyjna (2002) Stanowisko Rady Legislacyjnej dotyczące opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych. *Przegląd Legislacyjny* (3): 59–61.
- Rada Legislacyjna (2012) Opinia Rady Legislacyjnej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie propozycji RCL dotyczącej usprawnienia rządowego procesu legislacyjnego. *Przegląd Legislacyjny* (2): 157–166.
- Rada Legislacyjna (2013) Opinia w sprawie projektu uchwały Rady Ministrów – Regulamin Pracy Rady Ministrów (RL-0303–14/13). *Przegląd Legislacyjny* (3): 54–59.

Rada Legislacyjna (2016) Opinia z dnia 13 lutego 2015 r. o projekcie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie ‘Zasad techniki prawodawczej’ (RL-0303–42/14). *Przegląd Legislacyjny* (2): 121–144.

Rada Ministrów (2000) Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne. Dostępny w internecie: <https://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/opisy/1769.htm> (dostęp: 14 lutego 2025 r.).

Rada Ministrów (2002) Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne. Dostępny w internecie: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/BFE5C28111FC0E8FC1256B9900285959/\\$file/351.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/BFE5C28111FC0E8FC1256B9900285959/$file/351.pdf) (dostęp: 14 lutego 2025 r.).

Rada Ministrów (2004) Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych. Dostępny w internecie: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3135/\\$file/3135.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/wgdruku/3135/$file/3135.pdf) (dostęp: 14 lutego 2025 r.).

Rada Ministrów (2010) Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo bankowe, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy o funduszach inwestycyjnych, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Dostępny w internecie: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7C08F84A0636B741C12576E9003CA98E/\\$file/2875.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7C08F84A0636B741C12576E9003CA98E/$file/2875.pdf) (dostęp: 1 kwietnia 2024 r.).

Rada Ministrów (2020) Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. Dostępny w internecie: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/46F35B2F8F6C944AC125863400499C16/%24File/808.pdf> (dostęp: 29 września 2025 r.).

Radziewicz P (2013) Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny. *Państwo i Prawo* (9): 3–17.

Reitz K (2024) requests: Python HTTP for Humans. Python. Dostępny w internecie: <https://requests.readthedocs.io> (dostęp: 26 stycznia 2025 r.).

Rudis B (2020) hrbrthemes: Additional Themes, Theme Components i Utilities for ‘ggplot2’. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=hrbrthemes> (dostęp: 28 sierpnia 2025 r.).

Ruppert D i Matteson DS (2015) *Statistics and Data Analysis for Financial Engineering: With R Examples*. Springer Texts in Statistics. New York, NY: Springer. Dostępny w internecie: <https://link.springer.com/10.1007/978-1-4939-2614-5> (dostęp: 7 listopada 2024 r.).

Rzetecka-Gil A (2022) Komentarz do art. 9. W: Rzetecka-Gil A (red.) *Ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Komentarz*. wyd. 2, LEX/el. Dostępny w internecie: <https://sip.lex.pl> (dostęp: 27 sierpnia 2025 r.).

Safjan M (2010) Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość. W: Budziło K (red.) *Księga XXV-Lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja Funkcji i Zadań Trybunału Konstytucyjnego – Założenia a Ich Praktyczna Realizacja*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 25–41.

Sergot M, Sadri F, Kowalski R, et al. (1986) The British Nationality Act as a Logic Program. *Communications of the ACM* 29: 370–386.

Shafranovich Y (2005) *Common Format and MIME Type for Comma-Separated Values (CSV) Files*. RFC 4180, October. Internet Engineering Task Force. Dostępny w internecie: <https://datatracker.ietf.org/doc/rfc4180> (dostęp: 1 lutego 2025 r.).

Skwara B (2010) *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*. Warszawa: Oficyna.

*Słownik języka polskiego PWN* (2025a) przejrzystość. Dostępny w internecie: <https://sjp.pwn.pl/przyklady/przejrzysto%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 30 lipca 2025 r.).

*Słownik języka polskiego PWN* (2025b) system. Dostępny w internecie: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/system.html> (dostęp: 4 czerwca 2024 r.).

*Słownik języka polskiego PWN* (2025c) tolerować. Dostępny w internecie: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/tolerowa%C4%87.html> (dostęp: 10 czerwca 2024 r.).

*Słownik języka polskiego PWN* (2025d) transparentność. Dostępny w internecie: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/transparentno%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 30 lipca 2025 r.).

Tarasek M (2014) Trybunał Konstytucyjny a kontrola zaniechań legislacyjnych. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 17(1): 259–276.

The Linux Information Project (2004) Source code definition. Dostępny w internecie: [https://www.linfo.org/source\\_code.html](https://www.linfo.org/source_code.html) (dostęp: 4 czerwca 2024 r.).

The Python Software Foundation (2024) Python Release Python 3.12.4. Dostępny w internecie: <https://www.python.org/downloads/release/python-3124/> (dostęp: 26 stycznia 2025 r.).

The Python Software Foundation (2025a) Glossary. Dostępny w internecie: <https://docs.python.org/3/glossary.html> (dostęp: 27 stycznia 2025 r.).

The Python Software Foundation (2025b) re — Regular expression operations. Dostępny w internecie: <https://docs.python.org/3/library/re.html> (dostęp: 26 stycznia 2025).

Tuleja P (2016) Komentarz do art. 2 Konstytucji RP. W: Safjan M i Bosek L (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Do Art. 1–86*. Warszawa: C.H.Beck.

Tuleja P (2019) Komentarz do art. 31 Konstytucji. W: Tuleja P (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II*. LEX.

van Bekkum M i Borgesius FZ (2021) Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. *European Journal of Social Security* 23: 323–340.

Venables WN i Ripley BD (2002) *Modern Applied Statistics with S*. Statistics and Computing. New York, NY: Springer. Dostępny w internecie: <http://link.springer.com/10.1007/978-0-387-21706-2> (dostęp: 7 listopada 2024).

Wiącek M (2016a) Komentarz do art. 87 Konstytucji RP. W: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Do Art. 87–243*. wyd. 2. Warszawa: C.H.Beck. Dostępny w internecie: <https://sip.legalis.pl> (dostęp 28 sierpnia 2025 r.).

- Wiącek M (2016b) Komentarz do art. 92 Konstytucji RP. W: *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Do Art. 87–243*. wyd. 2. Warszawa: C.H.Beck. Dostępny w internecie: <https://sip.legalis.pl> (dostęp 28 sierpnia 2025 r.).
- Wickham H (2009) *Ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis*. New York, NY: Springer. Dostępny w internecie: <https://link.springer.com/10.1007/978-0-387-98141-3> (dostęp: 7 listopada 2024 r.).
- Wickham H, Averick M, Bryan J, et al. (2019) Welcome to the tidyverse. *Journal of Open Source Software* 4: 1686.
- Wickham H, Hester J i Bryan J (2023) readr: Read Rectangular Text Data. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=readr> (dostęp 28 sierpnia 2025 r.).
- Wierczyński G (2006) Problemy z ustalaniem obowiązującego stanu prawnego na podstawie wybranych systemów informacji prawnej w Polsce. W: *Informacja Prawna a Prawa Obywatela. Konferencja z Okazji XXXV-Lecia Informatyki Prawniczej w Polsce i XV-Lecia Systemu Informacji Prawnej LEX. Gdańsk, 19–20 Czerwca 2006*. I. Sopot: Wolters Kluwer, s. 231–236.
- Wierczyński G (2011) Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego. *Państwo i Prawo* (4): 49–60.
- Wierczyński G (2015) *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wierczyński G (2016a) *Niemiecki podręcznik techniki prawodawczej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wierczyński G (2016b) *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz. II*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wierczyński G (2024) Problemy z ustalaniem wejścia w życie zmian ustawy o dowodach osobistych wprowadzanych przez ustawę o aplikacji mObywatel. Dostępny w internecie: <https://sip.lex.pl/> (dostęp: 24 listopada 2024).
- Wierczyński G i Wiewiórowski WR (2016) *Informatyka Prawnicza*. wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wilke CO (2022) ggridges: Ridgeline Plots in ‘ggplot2’. Dostępny w internecie: <https://CRAN.R-project.org/package=ggridges> (dostęp 28 sierpnia 2025 r.).
- Wintgens L (2016) *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*. Applied legal philosophy. London: Routledge.
- Wong MW (2020) *Rules as Code: Seven Levels of Digitisation*. Singapur: Singapore Management University Centre for Computational Law.
- Wronkowska S (1991) Zmiany w systemie prawnym (Z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej). *Państwo i Prawo* (8): 3–14.
- Wronkowska S (2002a) Na czym polega dobra legislacja? *Przeгляд Legislacyjny* (1): 9–24.

- Wronkowska S (2002b) Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych i ich wpływ na funkcjonowanie porządku prawnego. *Przegląd Legislacyjny* (2): 46–52.
- Wronkowska S (2005) Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki. W: Szmyt A (red.) *Konstytucyjny System Źródeł Prawa w Praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, s. 71–94
- Wronkowska S (2006) Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: Zubik M (red.) *Księga XX-Lecia Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, s. 671–691.
- Wronkowska S i Zieliński M (2012) *Komentarz Do Zasad Techniki Prawodawczej z Dnia 20 Czerwca 2002 r.* 2nd ed. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żabicka-Kłopotek M (2006) „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP). *Przegląd Sejmowy* (3): 29–46.
- Żabicka-Kłopotek M (2011) Rozporządzenie wykonawcze jako element systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wybrane zagadnienia. *Przegląd Legislacyjny* (2-4): 24–37.
- Zajęcki M (2003) Przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia. Analiza formalna. *Przegląd Legislacyjny* (2): 175–200.
- Zalasiński T (2008) *Zasada Prawidłowej Legislacji w Poglądach Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zeileis A i Hothorn T (2002) Diagnostic Checking in Regression Relationships. *R News* 2(3): 7–10.
- Zieliński M (2017) *Wykładnia prawa. Zasady - reguły - wskazówki*. wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zubik M i Sokolewicz W (2016) Komentarz do art. 2 Konstytucji RP. W: Garlicki L i Zubik M (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. Dostępny w internecie: <https://sip.lex.pl> (dostęp 27 sierpnie 2025 r.).
- Zwierzycowski PF (2006) W poszukiwaniu wytycznych co do treści rozporządzenia. Studium przypadku. *Przegląd Legislacyjny* (6): 74–80.