

mgr Patryk Karol Ciurak

Streszczenie rozprawy doktorskiej pt. „Zaniechanie prawodawcze w wykonaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych w prawie polskim. Perspektywa prawna i informatyczna”

dziedzina nauki: **nauki społeczne**, dyscyplina naukowa: **nauki prawne**

promotor: **dr hab. Grzegorz Wierczyński, prof. UG**

1. Opis problemu i cele badawcze

Praca doktorska „Zaniechanie prawodawcze w wykonaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych w prawie polskim. Perspektywa prawna i informatyczna” poświęcona jest analizie sytuacji, w której następuje opóźnienie w wypełnieniu obligatoryjnego upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego – rozporządzenia. Pomimo wpływu na praktykę prawniczą, temat ten jest sporadycznie podejmowany w debacie publicznej. Dotychczasowe badania prowadzone przez przedstawicieli nauki prawa skupiały się przede wszystkim na jakościowym ujęciu problemu, a impulsem do ich przeprowadzenia były w dużej mierze subiektywne doświadczenia autorów wynikające z praktyki legislacyjnej. 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. Ich brakującym elementem jest szersze ujęcia tematu i osadzenie go w kontekście funkcjonowania systemu prawa. Można również powątpiewać, czy proponowane rozwiązania wpłynęły na zmianę praktyki legislacyjnej, podobnie jak wprowadzenie prowizorycznego rozwiązania w art. 417¹ § 4 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), zgodnie z którym można domagać się naprawienia szkody za niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa.

Badania, których wyniki są prezentowane w poniższej pracy, miały dwa, powiązane ze sobą cele główne. Pierwszym było opisanie zjawiska zaniechania prawodawczego w wykonaniu obligatoryjnych upoważnień ustawowych w ujęciu ilościowym i empirycznym, odmiennie niż do tej pory miało to miejsce w nauce prawa. Drugi cel główny stanowiło opracowanie programu komputerowego, który będzie służył do automatycznego wykrywania i klasyfikowania przepisów upoważniających oraz 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 zostały 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 stworzono kontekst, w którym należy osadzić wyniki przeprowadzonych badań ilościowych. Drugi cel poboczny stanowiło 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 posłużyła 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.

2. Struktura pracy

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.

3. Wnioski

Przedstawione wyniki badań pozwalają stwierdzić, że zarówno główne jak i poboczne cele pracy zostały osiągnięte. Przeprowadzona analiza poglądów judykatury i doktryny prawa dała podstawy do uznania zaniechania legislacyjnego 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.

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 większości przypadków nowe rozporządzenia wchodzi 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.

W ramach pracy przygotowano program komputerowy 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, a samemu przepisowi nadawana jest ustrukturyzowana postać. 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.

Osobna funkcja w programie odwzorowuje również działanie reguły walidacyjnej, co sprawia, że wszystkie wymagania sformułowane w rozdziale trzecim pracy zostały spełnione.

Jak wspomniano wyżej, 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 interfejsu programowalnego aplikacji (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 legjisprudencji: 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. Mają bardziej algorytmiczny charakter, a ich stosowanie na ogół nie wymaga skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. Dlatego też przepisy upoważniające, jak i inne metaprzepisy, można z powodzeniem odwzorować za pomocą kodu źródłowego. Tymczasem przepisy merytoryczne najczęściej kierowane są do podmiotów prywatnych bądź podmiotów publicznych wykonujących przewidziane prawem działania i koncentrują się przeważnie na ochronie interesów (w głównej mierze majątkowych) tych pierwszych. Ich prawidłowa interpretacja jest procesem skomplikowanym i pełnym niuansów, które trudno oddać za pomocą kodu źródłowego.

Przeprowadzone badania posłużyły również do sformułowania zbioru postulatów dotyczących interpretacji prawa, zmian w nim koniecznych jak i praktyki legislacyjnej.