

*Marcin Sala-Szczypiński**

Racjonalność pracodawcy a odpowiedzialność za „bubel ustawowy”

W czasach intensywnej działalności ustawodawczej¹, bliskiej niekiedy inflacji prawa, szczególnie istotny staje się problem poziomu stanowionych przepisów (tak, by jakość nie ustąpiła ilości), a także odpowiedzialności za szkody wywołane stosowaniem przepisów odbiegających od tego poziomu. Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie niektórych aspektów relacji pomiędzy zakresem tej odpowiedzialności a obowiązującym w teorii prawa założeniem racjonalności ustawodawcy.

* Autor jest doktorem nauk prawnych, adiunktem w Katedrze Prawa Prywatnego Wydziału Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ Przykładowo, w Sejmie V kadencji (2005–2007) autorzy instytucjonalni wnieśli 708 projektów – zob. *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokołowski i P. Poznański, Kraków 2008, s. 249.

Racjonalność pracodawcy

Pojęcie racjonalności ustawodawcy² wielokrotnie było przedmiotem refleksji naukowej³ i niemal równie często poddawane było w literaturze krytyce⁴. Kwestionowano oba człony tej formuły – wytykano brak jednoznacznej na gruncie tego pojęcia definicji ustawodawcy, jak również podważano atrybut jego racjonalności. Stawiając w wątpliwość rozumienie pojęcia samego ustawodawcy, wahano się, przykładowo, pomiędzy ujęciem idealizującym ustawodawcę jako samodzielną kategorię ontologiczną, uzasadniającą interpretację wypowiedzi językowych tekstu prawnego a ujęciem personifikującym to pojęcie jako podmiot decyzyjny w procesie legislacyjnym. Z kolei, w odniesieniu do atrybutu racjonalności wskazywano przede wszystkim brak jednoznacznego określenia, o jaką racjonalność ma chodzić (ekonomiczną?, instrumentalną?, komunikacyjną?, techniczną? – czy może powinniśmy wypracować jeszcze inne rozumienie tego pojęcia, chociażby utożsamiać je z ideą pararozumu teoretycznego i/lub praktycznego?).

Sytuację pogarsza brak relewantności (przy czym nikle są szanse na jej osiągnięcie) tego pojęcia powoływanego w odniesieniu do etapów tworzenia i stosowania prawa, choć – jak się wydaje – tylko jego identyczne rozumienie przez twórców i interpretatorów prawa pozwoliłoby na prawidłową wykładnię tekstu prawnego. Niemniej faktem jest, iż pojęcie racjonalności prawodawcy występuje w naukach prawnych w dwojakim sensie – wiązanym właśnie bądź to z procesem tworzenia prawa, bądź też z procesem jego stosowania⁵. W pierwszym wypadku chodzi o formułowanie warunków, jakie powinien wypełnić prawodawca, aby jego działanie mogło być uznane za racjonalne.

² Choć w literaturze przedmiotu częściej pojawia się określenie „racjonalność ustawodawcy”, jako bardziej ugruntowane, Autor niniejszego artykułu sądzi, iż nie powinno się nawet nazwą sugerować ograniczenia tego wymogu wyłącznie do twórców ustaw, dlatego też w dalszych rozważaniach posłużono się określeniem „racjonalny prawodawca”.

³ Zob. zwłaszcza S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.

⁴ Zob. np. J. Czaja, *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001 oraz powoływana tam literatura.

⁵ A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2003, s. 110 i n.

Wyróżniamy dwa modele racjonalności prawotwórstwa – statyczny i dynamiczny⁶. Styczny sprowadza się do określenia aksjologicznych i intelektualnych przesłanek procesu prawotwórczego (np. przyjęcia trwałej hierarchii wartości, preferowanych ocen moralnych, a także sformułowania wymogu kompletnej wiedzy o uwarunkowaniach społeczno-przyrodniczych przedsiębranej regulacji prawnej), natomiast model dynamiczny wyodrębnia etapy działań prawodawcy prowadzących do realizacji zamierzonego celu.

Powyższe wątpliwości nie zmieniają jednak faktu, iż w ujęciu rudymenarnym pojęcie racjonalnego prawodawcy jest utrwalonym w prawoznawstwie założeniem interpretacyjnym, pozwalającym na wykładnię tekstu prawnego niezrozumiałego w bezpośrednim znaczeniu i budzącego wątpliwości. I choć niektórzy wysuwają sprzeciw wobec faktu, iż wątpliwości interpretacyjne usuwane są za pomocą wątpliwego założenia, to pojęcie racjonalnego prawodawcy wciąż powoływane jest zarówno w teorii, jak i praktyce orzeczniczej⁷. Z drugiej strony powszechna jest zgoda co do tego, że założenie to jest założeniem kontrfaktycznym, wprowadzającym fikcję, zgodnie z którym przyjmujemy, iż teksty prawne są dziełem prawodawcy konsekwentnie kierującego się określoną wiedzą i usystematyzowanymi ocenami⁸. Najbardziej rozpowszechnione wydaje się w tym kontekście techniczne rozumienie racjonalności, której istotą jest wymóg adekwatnego doboru środków do zamierzonych celów. Racjonalny jest zatem ten prawodawca, który potrafi wyznaczyć sobie cel działania i obiera do jego osiągnięcia najbardziej stosowne spośród dostępnych mu metod⁹.

W tym miejscu można podjąć próbę wskazania etapów działania racjonalnego prawodawcy¹⁰ (w odniesieniu do wspomnianego powy-

⁶ *Ibidem*, s. 111.

⁷ W tym zakresie zob. cytowane w dalszej części niniejszego tekstu orzeczenia.

⁸ Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2001, s. 231 i n.

⁹ Zob. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000.

¹⁰ Autor odwołuje się tutaj w pierwszej kolejności do modelu sformułowanego przez J. Wróblewskiego w cytowanej powyżej pracy *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, pamiętając przy tym, iż model ten stanowił punkt odniesienia dla wielu innych koncepcji – zob. R. Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 119.

zej dynamicznego modelu racjonalności prawodawstwa), które przedstawiają się następująco:

1. Określenie celu, który ustawodawca zamierza osiągnąć (sformułowanie takiego celu może być wynikiem uwzględniania postulatów społecznych bądź też realizacji planów politycznego suwerena);
2. Wskazanie powiązań pomiędzy wytyczonym celem a środkami, które mogą być użyte do jego osiągnięcia;
3. Oznaczenie środków mogących prowadzić do osiągnięcia celu w drodze regulacji prawnej, to znaczy sposobów realizacji celu zarówno od strony materialnej, jak i proceduralnej;
4. Wybór określonego środka przy uwzględnieniu rozmaitych kryteriów (socjologicznych, psychologicznych, ekonomicznych itd.);
5. Ustanowienie przepisów prawnych.

Idealna procedura stanowienia prawa powinna obejmować wszystkie wskazane powyżej etapy, choć oczywiście rozkład ciężaru pomiędzy tymi etapami może być różny, a uzależniony jest od materii będącej przedmiotem regulacji. W niektórych przypadkach wybór celu będzie oczywisty i bezdyskusyjny (np. ograniczenie liczby wypadków drogowych), a dyskusyjna będzie droga do jego realizacji (np. ograniczanie prędkości, zakaz rozmów przez telefony komórkowe przez kierowców w czasie jazdy, obniżenie dopuszczalnej zawartości alkoholu we krwi kierowcy, podniesienie wieku uprawniającego do uzyskania prawa jazdy itd.). W innych przypadkach może być odwrotnie (np. problem uznania związków partnerskich), jednak tego tematu Autor nie podejmie, gdyż ma on charakter bardziej polityczny i socjologiczny, a nie teoretyczno-prawny.

Odpowiedzialność za „bubel ustawowy” według kodeksu cywilnego

Pod pojęciem „bubel ustawowy” należy rozumieć przede wszystkim unormowanie niekompletne, które w praktyce uniemożliwia lub znacząco utrudnia realizację określonych w nim uprawnień, ale także akty wadliwe formalnie, a nawet „lukę ustawową”. Wobec braku definicji le-

galnej tego pojęcia, konieczne jest odwołanie się do jego potocznego rozumienia, jednak Autor uważa, iż należy ograniczyć się do formalnej oceny możliwości stosowania danej regulacji, nie wnikając w jej analizę moralną czy etyczną. Uwzględnić natomiast należy ocenę ekonomiczną, bowiem koszty związane z realizacją prawa niewątpliwie stanowią kryterium oceny jego jakości i efektywności.

Nieprawidłowości procesu legislacyjnego, których efektem jest określone brzmienie aktu normatywnego mogą prowadzić do różnych form odpowiedzialności politycznej (np. utraty wyborców zrażonych działaniami obdarzonych uprzednio zaufaniem przedstawicieli), jak również prawnej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na niektóre aspekty odpowiedzialności cywilnej, jaka może być skutkiem naruszenia zasad racjonalności procesu stanowienia prawa.

Ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.04.162.1692) uregulowana została odpowiedzialność władzy publicznej za czynności konwencjonalne. Nowelizacja była następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. (Sk 18/2000, Dz.U.01.145.1638), w którym uchylony został art. 418 k.c. oraz nakazana została taka wykładnia art. 417 k.c., która nie uzależniałaby statuowanej przez ten przepis odpowiedzialności od winy funkcjonariusza. W aktualnie obowiązującym art. 417¹ k.c. uregulowana została odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez: 1) wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (jest to odpowiedzialność za tzw. bezprawie legislacyjne); 2) wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji niezgodnych z prawem; 3) niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy istniał obowiązek ich wydania; 4) niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (jest to odpowiedzialność za tzw. zaniechanie legislacyjne). Dla podjętych w niniejszym opracowaniu rozważań interesująca jest odpowiedzialność określona powyżej w punktach 1 i 4 (są to odpowiednio paragrafy 1 i 4 art. 417¹ kodeksu cywilnego).

Pomijając analizę wymaganych przesłanek odpowiedzialności w postaci szkody i związku przyczynowego, na gruncie art. 417¹ kodeksu cywilnego można sformułować następujące uwagi.

Ustalenie odpowiedzialności za bezprawie legislacyjne w sprawie indywidualnej uzależnione jest od wcześniejszego stwierdzenia niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją (ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą) „we właściwym postępowaniu”. Sąd rozstrzygający konkretną sprawę nie może samodzielnie stwierdzić takiej niezgodności (nawet w zakresie aktów podstawowych, co do których może przecież odmówić zastosowania i oprzeć swe rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie bezpośrednio na ustawie – nie dotyczy to jednak spraw o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ k.c.) – organem, który ma w tym zakresie wyłączną kompetencję orzekania co do tej niezgodności jest Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji) i jedynie jego wyrok może uchylić domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Wprowadzenie tego „przesądu” uzasadnione jest intencją, aby o obowiązywaniu norm prawnych „nie rozstrzygały sądy w indywidualnej sprawie, w sposób wiążący tylko dla stron sporu. Stworzyłoby to także realne niebezpieczeństwo niejednolitości orzecznictwa”¹¹. Uznawanie nieobowiązywania poszczególnych aktów normatywnych jest bowiem ingerencją w system obowiązującego prawa, stanowiąc przejaw tzw. prawotwórstwa negatywnego. Nie ma wątpliwości, iż kompetencje do takich działań muszą być ograniczane i przyznawane wyłącznie wyspecjalizowanym, precyzyjnie wskazanym organom.

Natomiast powstanie odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne nie jest uzależnione od uprzedniego „przesądu”. Sąd rozstrzygający w sprawie o roszczenie odszkodowawcze może samodzielnie stwierdzać, czy zaniechanie legislacyjne jest niezgodne z prawem. Należy przy tym zauważyć, iż rozstrzygnięciem takim sąd nie ingeruje w system obowiązującego prawa, nie eliminuje z niego żadnych aktów, a jedynie ocenia fakt nieistnienia aktu normatywnego, którego obowiązek wydania nakazywał przepis prawa, a którego celem było przyznanie jednostkom konkretnych roszczeń. Warto w tym miejscu podkreślić, iż ocena ta winna mieć charakter formalny, i obowiązku wydania ustawy nie można wyprowadzać z ogólnych założeń aksjologicznych, jak na przykład od-

¹¹ G. Bieniek [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, ks. III, *Zobowiązania*, t. I, Warszawa 2008. Komentarz do art. 417¹ k.c., pkt 3.

czuwana potrzeba uregulowania ustawowego jakiejś kwestii ze względów moralnych¹².

Znowelizowany art. 417¹ k.c. nie rozstrzyga kwestii odpowiedzialności za stworzenie unormowania niepełnego, fragmentarycznego, którego następstwem jest faktyczne pozbawienie adresata normy możliwości realizacji jego uprawnień. Dominujące w doktrynie poglądy¹³ nie dopuszczają opcji wyinterpretowania podstaw takiej odpowiedzialności z art. 417¹ k.c., uzasadniając to tym, iż w takim wypadku obowiązek wydania aktu normatywnego, o którym mowa w tym przepisie, rozumiany byłby znacznie szerzej, jako obowiązek wydania aktu zawierającego normy o określonej treści, które powinny być wprowadzone do porządku prawnego. Autor częściowo podziela powyższy pogląd – myśl ta rozwinięta zostanie we wnioskach niniejszego artykułu.

Analiza przypadku – „ustawa 203”

Niezwykle użyteczna dla podejmowanych w niniejszym opracowaniu rozważań okazuje się analiza orzecznictwa, w tym poprzedzającego wspomnianą powyżej nowelizację kodeksu cywilnego. Warto poświęcić tu chwilę uwagi orzecznictwu powstałemu na gruncie tzw. ustawy 203. Chodzi o nowelizację Ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z dnia 6 stycznia 1995 r.) – dalej: u.n.s.k.w. – dokonaną ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz.U.01.5.45), dodającą art. 4a, zgodnie z którym pracownikom samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługiwał od dnia 1 stycznia 2001 r. przyrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, nie niższy niż 203 zł miesięcznie, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Powyższe ustawy nie wskazywały jednak źródeł pochodzenia środków na realizację przyznanego wzrostu wynagrodzeń. Regulacja ta

¹² *Ibidem*, s. 419.

¹³ Zob. zwłaszcza G. Bieniek [w:] *Komentarz...*, *op. cit.*, Komentarz do art. 417¹ k.c., pkt 35, s. 422.

stanowi przykład „bubla ustawowego” – przyznając prawa nie dawała jednoznacznej odpowiedzi co do sposobu realizacji tych uprawnień.

Bezsporny jest fakt, iż przedmiotowa ustawa uchyla zasadom przyzwoitej legislacji, ponieważ, „tworząc prawo, uczyniono to, wskazując cel regulacji (podwyżka wynagrodzeń) przy jednoczesnym pominięciu środków koniecznych do realizacji tego celu. W ten sposób powstało prawo z lukami instrumentalnymi (źródła finansowania podwyżek, instrumenty umożliwiające doprowadzenie zasilenia finansowego uzyskanego przez kasy chorych do osób, które, wedle zaskarżonej nowelizacji, miały otrzymać podwyżki)”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r. (K 43/01, Dz.U.01.145.1638) stwierdził jednak, że art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r., rozumiany jako tworzący współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie, jest zgodny z art. 2, 7 i 32 Konstytucji. Trybunał „dostrzegł kwestię braku wyraźnego określenia podmiotu obciążonego realizacją zobowiązań płacowych oraz braku wskazania źródeł i mechanizmu przekazywania środków na wprowadzone podwyżki. Odrzucił jednak zapatrywanie, że art. 4a ustawy z dnia 16 grudnia 1994 r. nie ma – w rozważanym zakresie – samodzielnego znaczenia normatywnego”.

Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie rozstrzygnęło jednoznacznie wątpliwości co do konsekwencji przedmiotowej ustawy w zakresie obowiązku odszkodowawczego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się różne zapatrywania na problem wadliwości art. 4a u.n.s.k.w. i wynikających stąd konsekwencji prawnych. Wskazywano np., że mimo ewidentnych niedostatków zakwalifikowanie art. 4a u.n.s.k.w. jako szczególnego przypadku „patologicznej legislacji” nie jest bezdyskusyjne i wymaga bardzo szczegółowej analizy. Można wskazać zarówno orzeczenia wykluczające odpowiedzialność Skarbu Państwa, jak i taką odpowiedzialność dopuszczające. Do pierwszej grupy zaliczymy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2007 r. (III CSK 264/06, Lex nr 457705), zgodnie z którym „nie zachodzą szczególnie naganne, patologiczne okoliczności uzasadniające deliktową odpowiedzialność Skarbu Państwa za zaniedbania legislacyjne, skoro właściwa wykładnia art. 4a ustawy o negocjacyjnym

systemie kształtowania wynagrodzeń, dokonana przez Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy pozwala na dochodzenie pokrycia przez Narodowy Fundusz Zdrowia wypłaconej przez samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej podwyżki wynagrodzeń”. Natomiast przykładem orzeczenia dopuszczającego taką odpowiedzialność jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r. (I CK 143/03, OSNC 2004/11/179, Biul.SN 2004/2/10), w którym wskazano, iż „Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za niezgodne z prawem unormowanie zawarte w ustawie, które nakłada na osobę prawną obowiązek świadczeń niebędących daniną publiczną, jeżeli ich spełnienie powoduje stratę w rozumieniu art. 361 § 2 k.c.”. W ocenie Sądu, Trybunał Konstytucyjny uznał przedmiotową ustawę za zgodną m.in. z art. 2 Konstytucji, ze względu na zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. „Nie znaczy to jednak, że uchybienie zasadzie rzetelnej legislacji (polegające na braku w ustawie nowelizującej »instrumentarium«) nie narusza art. 2 Konstytucji”.

Wnioski

Wnioski *de lege lata*, jakie można wyciągnąć z powoływanych do tej pory przepisów prawa, wypowiedzi doktryny i orzeczeń nie tworzą optymistycznego obrazu odpowiedzialności ustawodawcy za bubel ustawowy. Kodeks cywilny kształtuje bowiem wprost odpowiedzialność jedynie za bezprawie legislacyjne w przypadku wydania aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą oraz za zaniechanie legislacyjne w przypadku niewydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Brak natomiast wyrażonej wprost podstawy odpowiedzialności za bubel ustawowy rozumiany jako unormowanie niezrozumiałe, niekompletne, w praktyce uniemożliwiające lub znacząco utrudniające realizację określonych w nim uprawnień. Jeżeli taka wadliwa regulacja nie zostanie uznana za sprzeczną z Konstytucją (a musiałaby to być sprzeczność z przepisami gwarantującymi konkretne prawa, samo niechlujstwo legislacyjne jak widać ma nikłe szanse na to, by zostać uznane za pozosta-

jące w sprzeczności z wymogami państwa prawa) lub ze względu na jej fragmentaryczność nie będzie można dopatrzeć się w niej zaniechania legislacyjnego – pozostajemy bez środków prawnych. Doktryna wyraża bowiem wątpliwości co do stwierdzania w tym zakresie zaniechania legislacyjnego, wbrew ewidentnym potrzebom, a także wbrew pojawiającym się wypowiedziom orzecznictwa, uznającym – przykładowo – iż „uchylanie się państwa od tworzenia adekwatnych instrumentów prawnych umożliwiających realizację wcześniej przyznanych uprawnień może być oceniane jako delikt będący zaniechaniem legislacyjnym o cechach bezprawności”¹⁴. Ciężar „maskowania” błędów legislatora przerzucony został na organy stosujące prawo, które w realizacji tego zadania posługują się różnymi metodami wykładni, w tym wykładnią funkcjonalną, jakże często odwołującą się do pojęcia racjonalnego prawodawcy, które w tym kontekście brzmi dość ironicznie.

Natomiast *de lege ferenda* należy stwierdzić, iż występuje ewidentna potrzeba uregulowania odpowiedzialności prawodawcy za akty normatywne naruszające wymóg racjonalności prawodawcy. Wydaje się, że odpowiedzialność ta, analogicznie jak w przypadku odpowiedzialności za wydanie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, uzależniona powinna być od „przesądu” wyrażającego wiążącą, negatywną ocenę danej regulacji z punktu widzenia spełnienia wymogu racjonalności procesu stanowienia prawa. Jedynym organem, który mógłby sprostać takiemu zadaniu jest Trybunał Konstytucyjny, jednak przyznanie mu takiej kompetencji prowadziłoby do ponownej aktualizacji wątpliwości, które poprzedzały pozbawienie Trybunału kompetencji ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw (byłoby to bowiem swego rodzaju stwierdzenie niemożności dokonania racjonalnej wykładni danej ustawy). Wydaje się jednak, że jest to cena jaką warto ponieść dla osiągnięcia wyższej jakości stanowionego prawa i zdyscyplinowania prawodawcy.

¹⁴ Wyrok SN z 9 lutego 2005 roku, III CK 235/04, niepublikowane, cyt. za G. Bieniek [w:] *Komentarz...*, *op. cit.*, Komentarz do art. 417¹ k.c., pkt 35.

Bibliografia

- Bieniek G. [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, ks. III, *Zobowiązania*, t. I, LexisNexis, Warszawa 2008. Komentarz do art. 417¹ k.c., pkt 3, 35.
- Czaja J., *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”* [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Korybski A., Leszczyński L., Pieniążek A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- Sarkowicz R. [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1998.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 1982.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985.
- Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*, red. J. Sokółowski, P. Poznański, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.
- Ziemiński Z., *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000.

SUMMARY

The article touches upon two essential problems of law making: rationality and responsibility of the legislator. The lawmaker's basic goal should be the establishment of a rational system of norms. It is possible for the legislator to achieve that goal only by the observance of the same simple rules that could be enumerated in the following way: 1. defining the aim of issuing an act of law, 2. formulating adequate measures, 3. pointing at relations between that aim and measures having regard for social, economic, political and legal background, 4. issuing an act of law. However, there is still possibility of creating defective, faulty act of law. That is the reason, for which the article also touches upon the problem which ought to be thoroughly studied, namely the liability for damage caused by the legislator.