

Materialny zakres rządowego projektu ustawy i jego modele w postępowaniu prelegislacyjnym¹

1. Wprowadzenie

Tryb ustawodawczy stanowi jeden z wyznaczników, które konstytuują pojęcie ustawy w demokratycznym państwie prawnym². W tym ujęciu ustawa stanowi kompleks elementów materialnych i formalnych³. Znaczenie materialne ustawy nawiązuje do general-

1 Artykuł stanowi rozwinięcie tez wystąpienia wygłoszonego podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Legislacja w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.” (23.05.2025 r.).

2 M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25), s. 10.

3 A. Syryt, *Kontrola trybu uchwalania ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014, s. 7.

nego i abstrakcyjnego charakteru jej norm, natomiast elementy formalne wiążą się z trybem dochodzenia ustawy do skutku.

Ustawa jest zatem aktem normatywnym uchwalanym przez parlament w specjalnej procedurze, do której uruchomienia niezbędna jest inicjatywa ustawodawcza, uznawana za fazę otwierającą postępowanie ustawodawcze⁴. Inicjatywa ustawodawcza warunkuje więc realizację przez parlament jego najważniejszej funkcji. Jednakże należy rozważyć, czy pojęcie trybu ustawodawczego swoim zakresem obejmuje również fazę poprzedzającą wykonanie inicjatywy ustawodawczej, a więc fazę opracowania projektu ustawy.

Prima facie można by stwierdzić, że etap prac przygotowawczych nie jest częścią postępowania ustawodawczego. Samo opracowanie projektu ustawy nie wywołuje bowiem żadnych skutków prawnych. Mogą one powstać jedynie poprzez formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej. Problematyka ta wymaga jednak znacznie głębszej refleksji uwzględniającej szczegółowe kwestie związane z tym zagadnieniem. Tryb ustawodawczy powinien być bowiem rozpatrywany kompleksowo, a zatem – w zakresie poświęconych mu rozważań – na uwagę zasługują także te stadia, które poprzedzają wykonanie inicjatywy ustawodawczej⁵.

W prowadzonej analizie należy uwzględnić zróżnicowanie podmiotów inicjatywy ustawodawczej, których dotyczą wybrane unormowania. Kwestie te nie zostały uregulowane w sposób jednolity w stosunku do wszystkich podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy. Z tego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługują rządowe projekty ustaw.

4 A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 116.

5 *Ibidem*.

Celem artykułu jest przedstawienie specyfiki rządowego postępowania prelegislacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem statusu Rady Ministrów⁶ jako inicjatora procesu stanowienia ustaw. W rozważaniach analizie zostaną poddane dwa konkurujące modele dotyczące zawartości materialnej (treściowej) rządowych projektów ustaw, które można rozpatrywać w ramach postępowania poprzedzającego wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez RM.

2. Pojęcie postępowania prelegislacyjnego i sposób jego ukształtowania w polskim porządku prawnym

Wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez uprawniony podmiot na ogół powinno być poprzedzone odpowiednimi pracami przygotowawczymi⁷. Z tego względu od prawa inicjatywy ustawodawczej należy odróżnić etap polegający na opracowaniu projektu ustawy⁸. Jest on określany mianem „etapu przedinicjatywnego”, „postępowania prelegislacyjnego” lub „postępowania przedparlamentarnego”⁹. Poprzedza on bowiem moment złożenia projektu ustawy do odpowiedniego organu, którym w polskich warunkach ustrojowych jest Sejm.

Warto podkreślić, iż terminologia odnosząca się do fazy przygotowawczej nie jest jednolita. Spotykane są także inne nazwy dotyczące tego etapu, jak w szczególności „inicjowanie

6 Dalej: RM.

7 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 163.

8 J. Wawrzyniak, *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 308.

9 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 163–164.

prac ustawodawczych” czy „inspiracja ustawodawcza”¹⁰. To ostatnie określenie nie wydaje się trafne. Przyjmuje się, że inspiracja ustawodawcza stanowi jedynie wskazanie potrzeby uchwalenia określonej ustawy i zwrócenie się do uprawnionych podmiotów z odpowiednim wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej¹¹. Faza prelegislacyjna jest natomiast związana z procedurą opracowywania projektu ustawy. Wyróżnienie fazy prelegislacyjnej dało podstawę do wyodrębnienia pojęcia inicjatywy ustawodawczej w dwóch znaczeniach – szerokim (obejmującym opracowanie projektu i jego złożenie) oraz wąskim (podkreślającym tylko samo złożenie projektu w odpowiednim organie)¹².

W tym miejscu należy rozważyć, czy faza prelegislacyjna jest umiejscowiona w ramach postępowania ustawodawczego, czy też poza nimi. W literaturze brak jest jednoznacznego stanowiska w tej kwestii, podobnie jak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹³. Trzeba jednak zauważyć, iż samo opracowanie projektu nie pozwala na „włączenie” fazy prelegislacyjnej do procesu stanowienia ustawy. Dopiero formalne wykonanie inicjatywy ustawodawczej poprzez złożenie projektu do „laski marszałkowskiej” sprawia, że faza ta staje się oficjalną „częścią” postępowania legislacyjnego¹⁴.

W polskim porządku prawnym faza przygotowania projektu została unormowana tylko w odniesieniu do Senatu i RM¹⁵.

10 J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, *op. cit.*, s. 308.

11 L. Garlicki, *Artykuł 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 12.

12 J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, *op. cit.*, s. 308.

13 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 465-466.

14 M. Kudej, *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993, s. 17.

15 Do pewnego stopnia faza przygotowania projektu ustawy została uregulowana także w odniesieniu do tzw. inicjatywy obywatelskiej. Odpowiednie unormo-

Zatem dotyczy organów kolegialnych, w wypadku których prawidłowe ukształtowanie tej procedury znacząco usprawnia przebieg opracowania projektu. Postępowanie w sprawie inicjatyw ustawodawczych Senatu uregulowano w dziale IX uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu¹⁶. Natomiast przepisy regulujące rządowe postępowanie prelegislacyjne znajdują się w kilku aktach prawnych. Są to: uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁷, ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸ i ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁹.

Unormowanie procedury prelegislacyjnej osobno w stosunku do Senatu i RM dodatkowo potwierdza celowość jej wyodrębnienia jako oddzielnego stadium postępowania ustawodawczego²⁰. Postępowanie prelegislacyjne nie zostało ukształtowane w sposób jednolity dla obu tych organów. Ich kompetencje charakteryzuje odmienna specyfika, która znajduje odzwierciedlenie w przygotowywanych przez nie projektach.

Status RM jako inicjatora procesu legislacyjnego jest szczególny. W praktyce parlamentarnej jest ona uznawana za podmiot będący „podstawowym” wnioskodawcą ustawodawczym²¹. To od

wania w tym zakresie można odnaleźć w ustawie z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2120). Jednakże nie odnoszą się one typowo do sposobu opracowania projektu. W głównej mierze precyzują wymogi techniczne i organizacyjne, których dopełnienie jest niezbędne dla prawidłowego wykonania inicjatywy obywatelskiej; więcej na ten temat zob. J. Wawrzyniak, *Kilka uwag...*, *op. cit.*, s. 310.

16 T.j. M. P. z 2024 r. poz. 10 z późn. zm.

17 T.j. M. P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.; dalej: regulamin pracy RM.

18 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 z późn. zm.; dalej: ustawa o RM.

19 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 677.

20 M. Kudej, *Proces ustawodawczy...*, *op. cit.*, s. 17.

21 M. Kruk, *Prawo inicjatywy...*, *op. cit.*, s. 13–14.

niej pochodzi najwięcej projektów²². Wynika to z faktu, iż ustawy stanowią najważniejszy środek realizacji polityki państwa. Rządowe inicjatywy ustawodawcze dominują pod względem ilościowym nad propozycjami projektów ustaw zgłaszanymi przez pozostałe uprawnione podmioty²³. W polskim porządku prawnym to RM jest więc głównym inicjatorem postępowania legislacyjnego²⁴.

Z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym artykule najistotniejszą rolę odgrywają regulacje dotyczące rządowego postępowania prelegislacyjnego. W porównaniu z wcześniejszymi regulacjami aktualnie obowiązujący Regulamin pracy RM zawiera szczegółowe unormowania odnoszące się do trybu przygotowywania projektów ustaw²⁵. Ich kompleksowe przedstawienie przekroczyłoby ramy tego artykułu, stąd zostaną zarysowane tylko najważniejsze etapy procedury prelegislacyjnej.

W tym kontekście decydujące znaczenie ma dział III Regulaminu pracy RM, który jest zatytułowany „Postępowanie z projektami dokumentów rządowych”. W rozumieniu § 19 ust. 1 pkt 1 Regulaminu projektem dokumentu rządowego jest w szczególności projekt ustawy. Dział III zawiera przepisy ogólne, dotyczące szerszej kategorii „projektów dokumentów rządowych”. Natomiast unormowania ściśle odnoszące się do projektów ustaw zamieszczono w rozdziale 3 działu IV Regulaminu pracy RM.

Etapy postępowania z projektami dokumentów rządowych, w tym z projektami ustaw, zostały wymienione w § 21 omawianego Regulaminu. Obejmują one:

1. opracowanie projektu;

22 K. Eckhardt, *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemysł 2000, s. 33.

23 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, *op. cit.*, s. 475.

24 K. Eckhardt, *Udział organów...*, *op. cit.*, s. 33.

25 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, *op. cit.*, s. 474.

2. uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
3. rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
4. rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet RM;
5. rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
6. rozpatrzenie projektu przez RM.

Przywołane unormowania świadczą o tym, że rządowa procedura prelegislacyjna została ujęta w ścisłe ramy planistyczne²⁶. Obejmują one bardzo rozbudowaną, wieloetapową procedurę, która ma sprzyjać wszechstronnemu i kompleksowemu kształtowaniu treści rządowego projektu ustawy. Charakteryzuje się ona również wysokim stopniem sformalizowania. Omówienie wszystkich sześciu wymienionych etapów przekroczyłoby ramy niniejszego artykułu. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań decydujące znaczenie ma etap pierwszy, czyli opracowanie projektu ustawy.

3. Charakterystyka modeli dotyczących materialnego kształtu rządowego projektu ustawy w postępowaniu prelegislacyjnym

Proceduralne aspekty prac przygotowawczych nad projektem ustawy w sposób immanentny wiążą się z problematyką jego zawartości materialnej. Przypisuje się jej szczególnie duże znaczenie z punktu widzenia realizacji modelu racjonalnej działalności prawotwórczej²⁷. Zdaniem Sławomiry Wronkowskiej: „[...] nie da się opracować tekstu prawnego o odpowiednich walorach

26 M. Berek, *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017, s. XXXVII.

27 S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 150–151.

formalnych, jeżeli nie rozstrzygnie się uprzednio wszystkich podstawowych problemów merytorycznych związanych z zamierzoną regulacją prawną”²⁸. Dla precyzyjnego ujęcia procedury prelegislacyjnej należy zatem podjąć próbę określenia materialnego zakresu projektowanej ustawy.

W tym zakresie zostaną omówione dwa konkurujące modele dotyczące zawartości materialnej (treściowej) rządowego projektu ustawy. Ich scharakteryzowanie należy jednak poprzedzić analizą aktualnie obowiązujących przepisów Regulaminu pracy RM, które dają podstawę do rekonstrukcji materialnego zakresu projektu ustawy w postępowaniu prelegislacyjnym. Przyjęta kolejność rozważań nie jest przypadkowa. Przeprowadzona analiza pozwoli na zobrazowanie i lepsze zrozumienie założeń, które legły u podstaw każdego z omawianych modeli. Umożliwi ona również dokonanie oceny, który z przedstawionych modeli został przyjęty w polskim porządku prawnym w odniesieniu do rządowego postępowania prelegislacyjnego.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na uregulowania znajdujące się w rozdziale 2 przewidzianym w ramach działu III Regulaminu pracy RM. Zawiera on unormowania poświęcone pierwszemu etapowi rządowej procedury prelegislacyjnej, który polega na opracowaniu projektu. Określono w nich wymagania, jakie muszą spełniać projekt ustawy i jego uzasadnienie.

Obowiązek opracowania projektu ustawy powstaje w kilku przypadkach. Wskazano je w § 24 ust. 1 pkt 1–4 Regulaminu pracy RM. Może on wynikać z odpowiednich przepisów, konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej, przyjętych strategii lub programów, dokonanych analiz i ocen stanu prawnego albo sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym uwzględniających

konsultacje zagadnień z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Warto podkreślić, iż wyliczenie zawarte w § 24 ust. 1 pkt 1–4 Regulaminu pracy RM nie ma charakteru wyczerpującego. Konieczność opracowania projektu ustawy występuje bowiem także w innych wypadkach, które nie zostały wprost wskazane w tym przepisie. Jednym z nich jest zaistnienie incydentalnego zdarzenia powodującego potrzebę przygotowania projektu²⁹. Jako przykład regulacji ustawowej powstałej w wyniku wystąpienia zdarzenia o takim charakterze jest ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r.³⁰. Inną podstawą podjęcia prac legislacyjnych jest obowiązek wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

W myśl § 26 ust. 1 Regulaminu pracy RM projekt ustawy opracowuje się z uwzględnieniem wymagań określonych w przepisach odrębnych. Przepis ten daje podstawę do odkodowania zawartości materialnej rządowego projektu ustawy. Analizując jego znaczenie, można wyprowadzić wniosek, iż organ wnioskujący, przygotowując treść projektu, powinien uwzględnić nie tylko materię właściwą dla przedmiotu projektowanej regulacji, lecz także przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym. Ponadto redakcja tekstu projektu winna spełniać wymogi wynikające z rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³¹. W tym zakresie istotną funkcję pełnią również wytyczne udostępnione na stronie Rządowego Centrum Legislacji. Zostały

29 Tekst dostępny na stronie: <https://rci.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> [dostęp: 20.07.2025 r.].

30 Dz.U. 2010 nr 123 poz. 835.

31 T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

sformułowane w zbiorze zatytułowanym „Dobre praktyki legislacyjne”³². Dotyczą niektórych kwestii legislacyjnych oraz językowych.

Nieodłącznym elementem każdego projektu ustawy jest uzasadnienie. W przypadku projektu aktu normatywnego – w tym ustawy – jego sporządzenie przez organ uprawniony do opracowania projektu jest obligatoryjne. Uzasadnienie obejmuje dwa zasadnicze elementy – „część właściwą” oraz ocenę skutków regulacji³³. „Część właściwa” uzasadnienia projektu ustawy powinna zawierać: wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy; przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która powinna być unormowana; wykazanie różnicy między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie); oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej; ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Odrębną część uzasadnienia projektu ustawy stanowi OSR. Przedstawia ona wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, która zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy RM jest dokonywana jeszcze przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu.

Rozbudowane regulacje problematyki OSR zawiera § 28 ust. 2 Regulaminu pracy RM. Wyznaczają one minimalne elementy treściowe, które należy uwzględnić przy sporządzaniu OSR. Wśród nich w szczególności trzeba wymienić: wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny; informacje

32 Tekst dostępny na stronie: <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> [dostęp: 20.07.2025 r.].

33 Dalej: OSR.

o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu (tzw. prekonsultacjach), a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu; wskazanie źródeł finansowania czy też źródeł danych i założeń przyjętych do obliczeń. Wyliczenie to nie ma jednak charakteru enumeratywnego. Zatem w OSR możliwe jest zamieszczenie wszelkich innych informacji mających znaczenie dla jej rzetelnego sporządzenia. Dodatkowo w § 28 ust. 3 Regulaminu pracy RM przewidziano elementy, które obligatoryjnie muszą być uwzględnione w zakresie przygotowywania OSR projektu ustawy. Obejmują one zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, określenie celu i istoty interwencji, a także porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

Warto podkreślić, iż OSR przedstawia się na formularzu, którego wzór Szef Kancelarii Prezesa RM zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednakże konstrukcja formularza pozwala na umieszczenie w nim wszelkich – innych niż wymienione w przepisach – informacji istotnych dla wiarygodnego i kompleksowego przedstawienia OSR.

W kontekście prowadzonych rozważań odrębnej refleksji wymaga problematyka nieobowiązujących już przepisów statuujących wymóg przygotowania założeń do projektów ustawy. Został on wprowadzony w drodze nowelizacji Regulaminu pracy RM, która weszła w życie 1 kwietnia 2009 r.³⁴. Uchylony został natomiast z dniem 22 czerwca 2016 r.³⁵

Siedem lat obowiązywania tych regulacji skłania jednak do poczynienia kilku istotnych uwag w tym zakresie w kontekście ma-

34 Uchwała Rady Ministrów nr 38 z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. nr 20, poz. 246).

35 Uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016 poz. 494).

terialnego zakresu rządowego projektu ustawy. Unormowania te przewidywały, że założeń do projektu ustawy miały obejmować zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy, istoty proponowanych rozwiązań oraz zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania. W unormowaniach tych podkreślono zatem, że założeń do projektu ustawy powinny cechować się zwięzłością, która miała przejawiać się w ograniczeniu ich treści do najważniejszych elementów konstrukcji prawnej przyszłej ustawy³⁶. W Regulaminie pracy RM zawarto również wymóg nakazujący przedłożenie wraz z założeń do projektu ustawy tzw. testu regulacyjnego, zawierającego wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Założeń do projektu ustawy przedstawiały zatem istotę projektowanych regulacji, natomiast test regulacyjny miał ukazywać prognozę ich oddziaływania³⁷.

Założeń do projektu ustawy stanowiły więc dokument, w oparciu o który RM mogła podjąć decyzję o akceptacji proponowanych rozwiązań bądź ich odrzuceniu. Dopiero po przyjęciu założeń przez RM następowało opracowanie projektu ustawy³⁸. Celem takiego rozwiązania było przede wszystkim zapewnienie transparentności rządowej procedury prelegislacyjnej³⁹. Etap przygotowania założeń do projektu ustawy pozwalał RM ocenić celowość opracowania projektu ustawy, a także zapobiegać negatywnemu zjawisku inflacji prawa. Konieczność opracowania, a następnie przyjęcia założeń wydłużała jednak znacząco czas potrzebny do przeprowadzenia postępowania prelegislacyj-

36 M. Berek, *Rada Ministrów...*, *op. cit.*, s. 130–131.

37 *Ibidem*, s. 130–131.

38 M. Berek, *Założeń do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązek demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3 (97), s. 14.

39 *Ibidem*, s. 15.

nego⁴⁰. Z tego względu przepisy statuujące te wymogi zostały uchylone.

Obecnie nie obowiązuje już zasada, w myśl której opracowanie projektu ustawy musi być poprzedzone przyjęciem przez RM założeń tego projektu. Jednak wciąż istnieje możliwość uprzedniego przedstawienia RM, Prezesowi RM lub wskazanemu organowi wewnętrznemu RM założeń projektu ustawy. Została ona przewidziana w § 99 pkt 2 lit. a Regulaminu pracy RM. Rozwiązanie to jest traktowane przez przepisy obowiązującego Regulaminu pracy RM jako tzw. tryb odrębny, który ma charakter wyjątku od zwykłego przebiegu postępowania prelegislacyjnego.

Przedstawione uwagi stanowią punkt wyjścia do scharakteryzowania dwóch różnych modeli dotyczących materialnego kształtu rządowego projektu ustawy. W tym obszarze można wskazać dwa konkurujące ze sobą rozwiązania.

Model pierwszy zakłada dążenie do całościowego opracowania wszystkich zagadnień będących przedmiotem projektu⁴¹. Celem takiego rozwiązania jest maksymalne usprawnienie procesu decyzyjnego. Umożliwia ono bowiem parlamentarzystom skoncentrowanie się na aspektach proceduralnych, zwalniając ich z konieczności dopracowywania merytorycznej treści projektu. W tym modelu obowiązek merytorycznego i wszechstronnego przygotowania projektowanych regulacji spoczywa na rządzie. Rozwiązanie to jest podyktowane szczególnym statusem rządu jako inicjatora postępowania ustawodawczego. Opiera się ono na założeniu, iż organ ten jest podmiotem, który dysponuje specjalistyczną wiedzą i odpowiednimi zasobami informacyjnymi w zakresie spraw będących przedmiotem projektów, których przygotowywanie mu powierzono.

40 *Ibidem*, s. 22.

41 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 167.

Model pierwszy wiąże się więc ściśle z racjonalizacją procesu prawotwórczego. Pozwala on skrócić czas na przeprowadzenie dyskusji w przedmiocie wszystkich kwestii objętych materia określonego projektu na forum parlamentu. Zastosowanie tego rozwiązania w praktyce wymaga jednak istnienia uregulowań precyzyjnie określających warunki dotyczące treści opracowywanych projektów. Powinny one szczegółowo wskazywać elementy, które obligatoryjnie muszą znaleźć się w regulacjach projektowanych przez rząd.

Natomiast drugi model podkreśla, że istotą fazy prelegislacyjnej nie jest kompleksowe determinowanie materii przyszłej ustawy. Jej ostateczny kształt powinien być bowiem rezultatem wspólnego wysiłku nie tylko samego rządu jako projektodawcy, lecz także parlamentu. Wskazany model akcentuje konieczność szerszego zaangażowania deputowanych w prace nad merytoryczną treścią projektu ustawy opracowanego przez rząd. W tym ujęciu ostateczny kształt materialnego zakresu projektu nie powinien zamykać się w sztywnych ramach procedury prelegislacyjnej. W jego tworzenie powinien być zaangażowany w szerokim stopniu również parlament. Model ten zakłada, iż tylko takie podejście gwarantuje materialną prawidłowość projektowanych rozwiązań.

Model drugi podkreśla zatem demokratyczny wymiar postępowania ustawodawczego, które stanowi efekt konfrontacji różnych poglądów na forum parlamentu⁴². Kładzie on nacisk na konieczność wszechstronnego i dogłębnego rozpatrzenia argumentów czy też stanowisk prezentowanych w trakcie debaty parlamentarnej. Takie podejście umożliwia wypracowanie i wybór optymalnego rozwiązania, po rozważeniu wszystkich możliwych wariantów poddanych analizie. Jednakże wiąże się ze znaczącym wydłużeniem

42 *Ibidem.*

czasu prac przebiegających na forum parlamentu. W praktyce może ono doprowadzić nawet do zjawiska „pisanie ustawy od nowa”, jeżeli propozycje zgłaszane przez parlamentarzystów będą wykraczały poza istotę rozwiązań przyjętą przez rząd w przedłożonym projekcie⁴³.

Drugi z omówionych modeli wywiera też określone skutki z punktu widzenia procedury prelegislacyjnej. Jej unormowanie nie powinno zawierać obszernych regulacji poświęconych poszczególnym etapom tworzenia treści rządowego projektu ustawy. Byłoby to niecelowe, biorąc pod uwagę konieczność późniejszego włączenia parlamentu w prace nad merytorycznym kształtem projektu i możliwość wprowadzania przez deputowanych zmian w jego obrębie, w tym takich zmian, które mogłyby prowadzić do całkowitej zmiany pierwotnych założeń projektu.

Wymogi treściowe stawiane rządowym projektom ustaw, zwłaszcza w kontekście ich uzasadnienia, a także stopień sformalizowania obowiązujących w tym obszarze procedur prowadzą do wniosku, że w polskim porządku prawnym przyjęto pierwszy z zaproponowanych modeli⁴⁴. Wybór tego rozwiązania jest trafny przede wszystkim ze względu na funkcję, jaką spełnia dla usprawnienia prac parlamentarnych. Oddaje także specyfikę szczególnego statusu RM jako podmiotu inicjującego postępowanie ustawodawcze. Dysponuje ona bowiem najlepszymi możliwościami informacyjnymi i technicznymi w zakresie precyzowania treści projektowanych przez nią regulacji. Z tego względu aktualny kształt unormowań dotyczących rządowego postępowania prelegislacyjnego zakłada możliwie dokładne i szczegółowe uregulowanie

43 S. Patyra, *Charakterystyka udziału Rady Ministrów w procesie legislacyjnym na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004, s. 199.

44 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 168.

przebiegu prac przygotowawczych, z wyodrębnieniem konkretnych etapów, podczas których opracowywane są poszczególne części składające się na materialny zakres projektu.

4. Od resortowości ku centralizacji prac przygotowawczych – wpływ ewolucji trybu postępowania prelegislacyjnego na materialny kształt rządowego projektu ustawy

W ramach rządowego procesu decyzyjnego poprzedzającego wykonanie inicjatywy ustawodawczej niebagatelną rolę odgrywa tryb przygotowywania i uzgadniania projektów, a także usuwania rozbieżności⁴⁵. Zagadnienie to ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia materialnego zakresu rządowego projektu ustawy. Organizacja i tryb pracy RM podczas postępowania prelegislacyjnego znacząco wpływają na merytoryczną jakość i spójność projektowanych regulacji. Zatem w sposób immanentny wiążą się z problematyką materialnego kształtu rządowego projektu ustawy i jego modeli. Sposób ukształtowania rządowego trybu prac przygotowawczych w Polsce jest ściśle skorelowany z wyborem pierwszego z dwóch przedstawionych modeli.

W polskim porządku prawnym jako regułę przyjęto zasadę resortowości, która odnalazła swój normatywny wyraz w art. 7 ust. 2 ustawy o RM⁴⁶. Oparta została na niej również rządowa procedura prelegislacyjna. Oznacza to, że postępowanie poprzedzające wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez RM jest koordynowane centralnie tylko w określonym zakresie⁴⁷. Rozwiązanie to może

45 M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 178.

46 A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1(35), s. 58.

47 *Ibidem*, s. 57.

mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla procesu tworzenia prawa.

Wśród pozytywnych cech resortowości wskazuje się zwłaszcza fakt, iż resort (ministerstwo lub urząd centralny) posiada specjalistyczną wiedzę i doświadczenie dotyczące regulacji prawnych mieszczących się w zakresie jego właściwości⁴⁸. Skupia on w sobie trzy czynniki, których udział umożliwia sprawne przeprowadzenie procedury prelegislacyjnej: polityczny, merytoryczny (ekspertki) i legislacyjny⁴⁹.

Drugim pozytywnym aspektem resortowości jest możliwość jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za określony projekt ustawy konkretnemu ministrowi, który jest resortowo właściwy w zakresie jego przygotowania. Od ministra będącego „autorem” takiego projektu można oczekiwać, iż posiada niezbędną wiedzę o wszystkich aspektach projektowanej regulacji, w tym o jej skutkach⁵⁰.

Resortowy model tworzenia projektów ustaw ma również istotne wady, które można dostrzec w toku jego stosowania. Sprzyja koncentrowaniu się tylko na tych aspektach regulacji, które mieszczą się w zakresie właściwości poszczególnych ministerstw⁵¹. Mniejszą uwagę przywiązuje się wówczas do materii, które nie są z nią bezpośrednio związane. W rezultacie, w projektach pochodzących z różnych ministerstw mogą wystąpić liczne rozbieżności wśród proponowanych rozwiązań. Zjawisko to, określane mianem tzw. negatywnej koordynacji, jest jedną z najpoważniejszych wad resortowej formuły tworzenia prawa, bowiem wiąże się z ryzykiem

48 *Ibidem*, s. 57.

49 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 175.

50 A. Proksa, *Miejsce i rola...*, *op. cit.*, s. 58.

51 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 173.

dużych niespójności⁵². Niejednokrotnie dodatkowo pogłębia je zróżnicowany skład rządu i partii tworzących koalicję rządzącą⁵³.

Problem z zapewnieniem harmonizacji prac legislacyjnych w ramach poszczególnych ministerstw nie był jedynym mankamentem resortowości. Innym negatywnym skutkiem tego modelu tworzenia prawa była nadmierna skłonność poszczególnych ministerstw do realizacji partykularnych celów, z pominięciem założeń programowych rządu. Odstępowanie od wypełniania zasadniczych celów sformułowanych przez rząd niekorzystnie wpływało na jakość tworzonego prawa⁵⁴.

Z tych względów model resortowości był krytycznie oceniany od początku przemian demokratycznych, które miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. XX w.⁵⁵ W celu poprawy sytuacji prezentowane były rozwiązania o różnorodnym charakterze. Wśród nich ważne miejsce zajmowała propozycja utworzenia wyspecjalizowanego organu centralnego, którego zadaniem byłoby opracowywanie rządowych projektów ustaw w oparciu o ujednoczone kryteria⁵⁶.

W celu złagodzenia negatywnych skutków formuły resortowej 1 stycznia 2000 roku zostało utworzone Rządowe Centrum Legislacji⁵⁷. Stosownie do art. 14a i art. 14b pkt 1 ustawy o RM jest to państwowa jednostka organizacyjna podległa Prezesowi RM, do zadań której należy m.in. zapewnianie koordynacji działalności legislacyjnej RM, Prezesa RM i innych organów administracji rządowej. Powołanie tej instytucji miało na celu zwiększenie spójności systemowej projektowanych regulacji⁵⁸. W myśl art. 14c ustawy

52 *Ibidem*, s. 173.

53 A. Proksa, *Miejsce i rola...*, *op. cit.*, s. 58.

54 *Ibidem*, s. 58.

55 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 173.

56 *Ibidem*, s. 173–174.

57 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 175.

58 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 175.

o RM Rządowe Centrum Legislacji zapewnia obsługę prawną RM m.in. poprzez opracowywanie rządowych projektów ustaw w trybie i na zasadach określonych w Regulaminie pracy RM, chyba że na podstawie odrębnych przepisów opracowywanie określonych rodzajów projektów ustaw należy do właściwości innych podmiotów.

Liczne nowelizacje Regulaminu pracy RM i ustawy o RM dotyczące rządowego postępowania prelegislacyjnego są wyrazem jego powolnej, lecz wyraźnej ewolucji⁵⁹. Zmiany, które były dokonywane w tym obszarze, wskazują na stopniowe odstępowanie od formuły resortowej⁶⁰. Polegały one głównie na rozdzieleniu prac redakcyjno-legislacyjnych od fazy koncepcyjnej opracowania projektu ustawy⁶¹. Mimo starań w kierunku większej centralizacji prac przygotowawczych nie udało się całkowicie wyeliminować wszystkich mankamentów resortowej formuły tworzenia prawa⁶². Niewątpliwie jednak wprowadzone zmiany miały na celu dążenie do optymalizacji projektowanych rozwiązań i poprawy ich jakości. Dzięki nim dążono również do wzmocnienia wpływu RM na ostateczny, merytoryczny kształt projektu ustawy⁶³. Warto dodać, iż można byłoby rozważyć możliwość zwiększenia udziału rządu w procesie prawotwórczym poprzez powrót w szerszym zakresie do formuły ustawodawstwa delegowanego. Jest ona z powodzeniem stosowana w wielu innych współczesnych państwach demokratycznych⁶⁴.

59 *Ibidem*, s. 193.

60 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 181.

61 *Ibidem*, s. 181.

62 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 195.

63 S. Patyra, *Charakterystyka udziału...*, *op. cit.*, s. 200.

64 Formuła ustawodawstwa delegowanego została przyjęta w szczególności w konstytucjach Francji, Niemiec, Portugalii czy też Hiszpanii; zob. S. Patyra, *Charakterystyka udziału...*, *op. cit.*, s. 200. Więcej na ten temat por. A. Łabno-Ja-

5. Podsumowanie

RM jest podmiotem szczególnie predestynowanym w postępowaniu ustawodawczym⁶⁵. Jej udział w postępowaniu ustawodawczym jest uzasadniany z jednej strony podziałem prac między rząd a parlament⁶⁶, a z drugiej – dążeniami do racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych⁶⁷. Wynika on także z faktu, że ustawy stanowią główny środek realizacji polityki państwa, za którą jest odpowiedzialny rząd⁶⁸. Z tego względu RM jest uznawana za podmiot, którego inicjatywy ustawodawcze są najliczniejsze spośród wszystkich projektów kierowanych do „laski marszałkowskiej”.

W przypadku organu kolegialnego, którym jest RM, przyznanie prawa inicjatywy ustawodawczej wiązało się z koniecznością unormowania procedury poprzedzającej jej wykonanie. Ma ona charakter wieloetapowy i charakteryzuje się wysokim stopniem sformalizowania. Stopień szczegółowości i duże rozproszenie poświęconych jej unormowań w różnych aktach prawnych podkreślają złożoność tej problematyki. Kompleksowe unormowanie wszystkich etapów rządowego postępowania prelegislacyjnego

blońska, *Parlamentaryzm zracjonalizowany w konstytucjonalizmie portugalskim* [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993, s. 73.

65 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 12. Warto podkreślić, iż rola RM nie ogranicza się jedynie do inicjowania procesu stanowienia ustaw. Może ona oddziaływać na kształt projektowanej ustawy także na etapie wewnątrzparlamentarnego postępowania ustawodawczego. Więcej na ten temat zob. K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrzparlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3(38), s. 18.

66 A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2, s. 98.

67 S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, *op. cit.*, s. 8.

68 P. Chybalski, *Komentarz do art. 118...*, s. 475.

było jednak niezbędne z punktu widzenia zapewnienia jego sprawności. W przypadku rządowych projektów ustaw prawidłowe ukształtowanie fazy prelegislacyjnej istotnie usprawnia przebieg późniejszego postępowania wewnątrzparlamentarnego. Determinuje więc także do pewnego stopnia ostateczny kształt przyszłej ustawy⁶⁹. Może ono być zatem uznane za kluczowy etap w całym procesie stanowienia ustawy.

W ramach omawiania postępowania prelegislacyjnego istotnym zagadnieniem są przede wszystkim kwestie dotyczące zawartości materialnej (treściowej) rządowego projektu ustawy. Odgrywają one doniosłą rolę z punktu widzenia racjonalności prawotwórstwa. Przypisuje się im duże znaczenie zwłaszcza w obszarze rządowego procesu decyzyjnego. Projekt ustawy, który zostaje zgłoszony do parlamentu, powinien być bowiem opracowany precyzyjnie i rzetelnie. Musi spełniać również wszystkie wymogi wynikające z zasad techniki prawodawczej.

Model, który został przyjęty w polskim porządku prawnym w odniesieniu do materialnego kształtu rządowego projektu ustawy, opiera się na dążeniu do kompleksowego opracowania wszystkich kwestii będących jego przedmiotem. Przepisy prawa szczegółowo określają elementy, które powinny być zawarte w jego treści, w tym zwłaszcza w uzasadnieniu. Rozwiązanie to było podyktowane dążeniem do maksymalnego usprawnienia procesu decyzyjnego.

Drugi konkurencyjny model materialnego kształtu rządowego projektu ustawy ma odmienny charakter. Zakłada, że zawartość treściowa przyszłej ustawy powinna być rezultatem wspólnego wysiłku, a więc nie tylko samego projektodawcy, lecz także parla-

69 J. Wawrzyniak, *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 13.

mentu. W tym ujęciu istotą postępowania prelegislacyjnego nie jest szczegółowe determinowanie treści projektu, ponieważ powinno ono nastąpić dopiero w postępowaniu wewnątrzparlamentarnym. Model ten pozwala wprawdzie zaakcentować demokratyczny wymiar procesu stanowienia ustawy, lecz jego zastosowanie niewątpliwie wydłuża czas prac parlamentarnych. Z tego względu za bardziej odpowiedni w warunkach polskich uznano pierwszy z zaprezentowanych modeli.

Unormowania dotyczące rządowego postępowania prelegislacyjnego na przestrzeni lat poddawane były licznym nowelizacjom. Zmierały one do łagodzenia skutków resortowej formuły tworzenia prawa i maksymalnego usprawnienia procesu decyzyjnego. Mimo że nie wszystkie mankamenty udało się wyeliminować, to jednak można dostrzec wyraźną tendencję zmierzającą do lepszej koordynacji rządowej procedury prelegislacyjnej, poprawy jakości tworzonych regulacji oraz zwiększenia wpływu RM na ostateczny, merytoryczny kształt ustawy.

Streszczenia

Materialny zakres rządowego projektu ustawy i jego modele w postępowaniu prelegislacyjnym

Celem artykułu jest scharakteryzowanie materialnego zakresu rządowego projektu ustawy w postępowaniu prelegislacyjnym. W polskim porządku prawnym faza przygotowania projektu ustawy została szczegółowo unormowana w odniesieniu do Rady Ministrów. Jest ona wieloetapowa i charakteryzuje się wysokim stopniem sformalizowania. Przewidziane w niej rozwiązania wywierają znaczący wpływ na materialny kształt rządowego projektu ustawy. W tym zakresie prezentowane są dwa konkurujące ze sobą modele, które charakteryzują się odmiennymi założeniami.

Pierwszy z nich zakłada, że w postępowaniu prelegislacyjnym należy kompleksowo opracować wszystkie kwestie będące przedmiotem projektu, natomiast drugi model nakazuje unikać pełnego determinowania treści przyszłej ustawy na tym etapie. W polskim porządku prawnym przyjęto pierwsze z przedstawionych rozwiązań, mając na względzie maksymalne usprawnienie rządowego procesu decyzyjnego.

Słowa kluczowe: projekt ustawy, proces legislacyjny, rząd, Rada Ministrów, postępowanie prelegislacyjne.

The substantive scope of the government bill and its models in the pre-legislative procedure

The aim of the article is to characterize the substantive scope of government bills at the pre-legislative stage. In the Polish legal system, the bill-preparation phase is regulated in detail for the Council of Ministers. It is multi-stage and highly formalized. The arrangements embedded in this procedure significantly shape the content of government bills. The article presents two competing models based on different premises. Under the first, all issues covered by a bill should be comprehensively developed during the pre-legislative phase; under the second, full determination of the bill's content should be avoided at this stage. Polish law adopts the first model in order to streamline governmental decision-making.

Keywords: bill, legislative process, government, Council of Ministers, pre-legislative procedure.

Literatura

Berek M., *Rada Ministrów jako organ inicjujący postępowanie ustawodawcze*, Warszawa 2017.

- Berek M., *Założenia do projektów ustaw – proceduralne superfluum czy obowiązki demokratycznego projektodawcy?*, „Przegląd Legislacyjny” 2016, nr 3 (97).
- Chybalski P., *Komentarz do art. 118 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016.
- Eckhardt K., *Udział organów władzy wykonawczej w procesie stanowienia ustaw*, Przemyśl 2000.
- Eckhardt K., *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnętrzne parlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3(38).
- Garlicki L., *Artykuł 118 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/> [dostęp: 20.07.2025 r.].
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25).
- Kudej M., *Proces ustawodawczy w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Postępowanie ustawodawcze*, red. E. Zwierzchowski, Warszawa 1993.
- Łabno-Jabłońska A., *Parlamentaryzm zracjonalizowany w konstytucjonalizmie portugalskim [w:] Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, red. A. Pułło, Gdańsk 1993.
- Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Patrzalek A., Szmyt A., *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzcinski, Warszawa 1994.
- Patyra S., *Charakterystyka udziału Rady Ministrów w procesie legislacyjnym na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku [w:]*

- Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Proksa A., *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1(35).
- Syryt A., *Kontrola trybu uchwalania ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Warszawa 2014.
- Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, nr 2.
- Wawrzyniak J., *Inicjatywa ustawodawcza – teoria, prawo, praktyka* [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005.
- Wawrzyniak J., *Kilka uwag na temat inicjatywy ustawodawczej* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.