

POJĘCIE I ROLA KODYFIKACJI W SYSTEMIE PRAWA WYBRANE ZAGADNIENIA

Mieczysław Sawczuk*, Marcin Konarski**

*Emerytowany profesor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

**Katedra Prawa Cywilnego, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

Streszczenie. Niniejszy artykuł stanowi próbę syntetycznego ujęcia problemów związanych z pojęciem, postaciami i rolą kodyfikacji w demokratycznym państwie prawa. Kodyfikacja stanowi fundament porządku prawa powszechnie obowiązującego w państwie w zakresie określonej dziedziny unormowań. Kodeks zaś jest najwyżej cenioną przez naukę prawa formą systematyzacji norm prawnych w danej gałęzi prawa.

Słowa kluczowe: system prawa, systematyzacja ustawodawstwa, kodyfikacja, kodeks

Z całą pewnością niniejszy tekst nie pretenduje do całościowego omówienia licznych i niejednokrotnie kontrowersyjnych aspektów związanych z normatywnym kształtowaniem poziomej struktury systemu prawa¹. Jest raczej próbą wskazania podstawowych problemów występujących w nauce prawa, w szczególności zaś, w zakresie analizy jednej ze znanych współcześnie form systematyzacji ustawodawstwa, jaką jest kodyfikacja². W czasach obecnych jesteśmy świadkami dynamicznego rozrostu norm prawnych obejmujących swoim zasięgiem niemalże wszystkie sfery życia społecznego. Nie podejmując się jednak w tym miejscu odpowiedzi, czy tego rodzaju polityka tworzenia prawa ma swoje naukowe uzasadnienie, postaramy się przybliżyć rezultaty rozrostu norm prawnych, a co ważniejsze – w kontekście sformułowanego tytułu poniższych rozważań – postaramy się w przybliżeniu określić, czy współczesne zasady tworzenia prawa, w tym przede wszystkim formy, w jakich owe tworzenie występuje, dowodzą chociażby minimalnej doskonałości współczesnego prawodawstwa, mając oczywiście za kryterium oceny przede wszystkim zupełność tego systemu, czy może jest tak, że postulaty przyzwoitej legislacji, o których tak często wspomina Trybunał Konstytucyjny w swoim bogatym orzecznictwie, nie stanowią elementarnego kryterium tworzenia prawa³.

¹ Zob. H. Rot, *Jedność i podziały systemu prawa socjalistycznego*, Wrocław 1971, s. 149 i n.; tenże, *Problemy dychotomii prawa publicznego i prywatnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. VII, Acta Universitatis Wratislaviensis 1976, nr 307, s. 7 i n.

² Zob. S. Grzybowski, *Dzieje prawa. Opowieść, refleksje, rozważania*, Wrocław 1981, s. 166 i n.

³ Jak pisze S. Wronkowska – „są trzy podstawowe warunki tworzenia spójnego systemu prawa: uzgodniony, uporządkowany, dostatecznie szczegółowy i stabilny system wartości, jakie zamierza się przez prawo chronić, rzetelna i spójna wiedza o dziedzinie spraw, którą chce się

SYSTEM PRAWA

Jak pisał J. Wróblewski,

reguły prawne tworzą zbiór, który stanowi względnie uporządkowaną całość. To uporządkowanie nazywa się 'systemem' w szerokim tego słowa znaczeniu: reguły bowiem pozostają z sobą w określonych relacjach, takich jak hierarchiczność, niesprzeczność, spójność aksjologiczna, i innych⁴.

Określenie czym zaś są owe „reguły” jest jednym z podstawowych problemów teoretycznoprawnych. Czy pojęcie „reguła” jest tożsame z pojęciem „prawo”? Na pytanie „co to jest prawo” zazwyczaj odpowiada się w sposób filozoficzny, zaliczając prawo do określonej kategorii bytu wyróżnianej w przyjętej ontologii⁵. Nie sposób w tym miejscu dokonać analizy licznych poglądów na istotę prawa, wobec czego przyjmujemy na potrzeby niniejszych rozważań wersję wielopłaszczyznowego podejścia do prawa, traktującą najogólniej normatywność prawa, jako wyrażającą się tym, że jest ono systemem reguł formułujących wzory zachowania⁶. J. Wróblewski dokonał podziału systemów prawa: 1) ze względu na ich elementy, gdy kryterium stanowi rozróżnienie norm generalnych i indywidualnych, 2) na wąskie i szerokie w zależności od tego, czy elementy systemu stanowią „wytwór” działania autorytetów prawotwórczych państwa, czy też nie, 3) na dyrektywne, decyzyjne i mieszane w zależności od tego, czy kryterium przynależności do systemu stanowi zgodność z normą, czy też powołanie (zastosowanie) normy w decyzji⁷. Pamiętać należy o tym, że

normować oraz wysoka jakość techniczna prawodawstwa”, S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 12; zob. także P. Zareba, *Niedostatki praktyki legislacyjnej a problem obowiązywania aktów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 8, s. 57 i n.; Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 12, s. 15 i n. Wśród orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego traktujących o zasadach przyzwoitej legislacji na uwagę zasługują m.in. wyrok TK z dnia 7 grudnia 2010 r. (sygn. akt. P 11/09), wyrok TK z dnia 14 lipca 2010 r. (sygn. akt. Kp 9/09), wyrok TK z dnia 27 lipca 2006 r. (sygn. akt. SK 43/04), wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r. (sygn. akt. K 28/02), wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. (sygn. akt. P 4/99), wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2001 r. (sygn. akt. U 10/00), wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. akt. K 24/00), wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r. (sygn. akt. SK 15/00), wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r. (sygn. akt. K 5/01), wyrok TK z dnia 29 czerwca 2001 r. (sygn. akt. K 23/00), wyrok TK z dnia 3 października 2001 r. (sygn. akt. K 27/01).

⁴ J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 9.

⁵ Zob. tamże, s. 7; por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 191 i n.

⁶ Por. m.in. S. Ehrlich, *Wiążące wzory zachowania. Rzecz o wielości systemów norm*, Warszawa 1995, s. 155 i n.; tenże, *Dynamika norm. Podstawowe zagadnienia wiążących wzorów zachowania*, Warszawa 1994, s. 80 i n.; J. Krukowski, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2002, s. 57 i n.; A. Kość, *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 1998, s. 108–111.

⁷ Zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 26. Pierwszy podział wyróżnia: 1) system prawa składający się tylko z norm generalnych (normy ogólne i abstrakcyjne); 2) system prawa zawierający nie tylko normy generalne, ale również normy indywidualne; 3) system prawa składający się tylko z norm indywidualnych; 4) system, w którym koegzystują zarówno system złożony z norm generalnych, jak i system złożony z norm indywidualnych. W drugim podziale, kryterium dotyczy tego, od kogo pochodzą normy wchodzące w skład syste-

w naszym porządku prawnym pierwszoplanowe miejsce zajmuje prawo stanowione, dlatego też – jak podnosi to Z. Duniewska w *Systemie prawa administracyjnego* –

mianem systemu prawa można objąć obowiązujący w danym miejscu i czasie, uporządkowany zbiór – w zasadzie abstrakcyjnych i generalnych – połączonych ze sobą różnymi więziami norm tworzących pewną całość, ze swoistymi dla niej cechami⁸.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prawo obowiązujące w danym państwie jest charakteryzowane jako system ze względu na przypisywaną mu cechę „jedności” lub inaczej – „jednolitości”⁹. Warto podkreślić, że konstrukcja systemu prawa była również przedmiotem analiz z punktu widzenia modelu cybernetycznego, której dokonał H. Rot¹⁰. Autor ten przedstawił ciekawą koncepcję systemu prawa jako cybernetycznego układu prospektywnego, czyli takiego, w którym występują dwojakiego rodzaju punkty styku ze środowiskiem zewnętrznym, gdzie jedne są wejściami, czyli punktem, przez który środowisko

mu i czy mogą pochodzić one z innych źródeł niż organy państwowe. Tak też w skład „systemu wąskiego” wchodzi jedynie reguły będące wytworem działalności organów państwa, natomiast koncepcja „szerokiego systemu prawa” uznaje, że w skład systemu wchodzi nie tylko reguły, które uznaje koncepcja „systemu wąskiego”. Przykładem „wąskiego systemu prawa” są koncepcje, według których prawo składa się z norm generalnych, które stanowią wytwór czynności tworzenia prawa i podstawę stosowania prawa. W trzecim podziale, systemy dyrektywne są to takie systemy, w których przynależność do systemu określa się przez to, czy odpowiednie przepisy zostały ustanowione zgodnie z normami, które w systemie obowiązują (tak jak np. w czystej teorii prawa H. Kelsena, lub na gruncie ujęcia prawa jako połączenia „norm pierwotnych” i „wtórnych” wysuniętych przez H.L.A. Harta). W systemach decyzyjnych przynależność normy do systemu zależy od tego, czy norma jest stosowana w decyzjach organów państwa, a w szczególności w sądach, zob. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego...*, s. 26–34; H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, Warszawa 1998, s. 114 i n.

⁸ Z. Duniewska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska, M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 151. Tworzenie prawa, jego stanowienie, występuje w różnych postaciach, takich m.in., jak system prawa ustawowego oraz system *common law*. W tym pierwszym systemie, stanowienie prawa jest rezultatem aktywności wielu organów państwa, względnie innych podmiotów, które działają na podstawie udzielonych im kompetencji prawodawczych. System *common law* zakłada zaś tworzenie prawa poprzez decyzje w indywidualnych przypadkach, por. m.in. S. Grzybowski, *op. cit.*, s. 108–109; J. Wróblewski, *Zasady...*, s. 12 i n.

⁹ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 95–96. Autorzy ci wyróżniają cztery rodzaje jedności systemu prawa: jedność socjologiczną, jedność teleologiczną, jedność materialną i jedność formalną. Por. także P. Dobosz, *Dekoncentracja zadań i kompetencji administracji publicznej a kwestia jedności systemu prawa oraz jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sądowno administracyjnego. Selektowny zarys niektórych zagadnień ustrojowych*, „Casus” 2000, nr 15 (suplement), s. XXI i n.

¹⁰ Zob. H. Rot, *System prawa – model cybernetyczny*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1, s. 21–26. H. Rot stał na stanowisku, że „system prawa, jako układ norm (przepisów) prawnych, można myślowo upodobnić do człowieka, jako układu komórek nerwowych [...] rolę komórek nerwowych spełniają w systemie prawnym normy (przepisy) prawne”, tamże, s. 21; por. także F. Studnicki, *Cybernetyka i prawo*, Warszawa 1969, s. 11 i n.

działa na układ, zaś drugie – wyjściami, czyli punktami, przez które układ działa na środowisko¹¹.

SYSTEMATYZACJA USTAWODAWSTWA

Doskonalenie systemu prawa może odbywać się za pomocą różnych metod przewidzianych przez ustawodawcę. Można mówić o inkorporacji, czyli kompilacji, a także unifikacji, konsolidacji, czy też kodyfikacji. Ta ostatnia metoda będzie przedmiotem naszych rozważań w kolejnym punkcie, natomiast w tym miejscu spróbujemy określić funkcję i znaczenie pozostałych.

Inkorporacja, inaczej kompilacja, rozumiana jest powszechnie jako taka forma systematyzacji, w której akty normatywne łączy się w zbiory bez zmiany ich treści¹². H. Rot wyróżnia według czterech kryteriów cztery rodzaje inkorporacji. Inkorporacja w układzie alfabetycznym (według kryterium alfabetycznego) jest rzadko stosowana. Natomiast inkorporacja w układzie chronologicznym (według kryterium chronologicznego) jest najbardziej znana formą inkorporacji, a postacią urzędową jej są oficjalne organy promulgacyjne, takie jak: „Dziennik Ustaw”, „Monitor Polski”, „Monitor Polski B”, a także dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej oraz dzienniki urzędowe urzędów centralnych oraz wojewódzkie dzienniki urzędowe. Z kolei inkorporacja w układzie hierarchicznym (według kryterium hierarchicznego) oznacza inkorporację aktów normatywnych bez względu na datę ich wydania lub też wejścia w życie albo ogłoszenia¹³. Najstarszą formą porządkowania ustawodawstwa, a znaną już od czasów starożytnych jest inkorporacja systematyczna (według kryterium rzeczowego, przedmiotowego)¹⁴. Jak pisze H. Rot –

inkorporacja jest zabiegiem porządkującym, w którego wyniku systematyzowane przepisy prawne nie doznają zmian merytorycznych w sensie np. uchyleń, uzupełnień. Są tu natomiast uprawnione takie zabiegi, jak zamieszczenie w zbiorze jedynie części przepisów różnych aktów normatywnych, rozmieszczenie paragrafów danego aktu prawnego w różnych miejscach zbioru itd.¹⁵.

Podkreślić należy, że forma porządkowania ustawodawstwa w postaci inkorporacji jest wartościowym etapem przyszłej kodyfikacji, o czym powiemy jeszcze w dalszej części niniejszych rozważań.

W przypadku unifikacji prawa mamy do czynienia z rozciągnięciem mocy obowiązującej jednego aktu normatywnego z jakiejś dziedziny prawa na obszar

¹¹ Zob. tamże, s. 21.

¹² Zob. H. Rot, *Jedność i podziały...*, s. 152.

¹³ Zob. tamże, s. 153.

¹⁴ Np. Kodeks Justyniana z VI w.; por. J. A. Pokrowskij, *Historja prawa rzymskiego*, cz. I, tłum. H. Insadowski, Lublin 1927, s. 247 i n.; M. Kuryłowicz, *Prawa antyczne. Wykłady z historii najstarszych praw świata*, Lublin 2006, s. 190 i n.

¹⁵ H. Rot, *Jedność i podziały...*, s. 154.

całego państwa, w wyniku czego obowiązujące na obszarze poszczególnych jednostek terytorialnych państwa akty normatywne, w danej dziedzinie, tracą moc¹⁶. Ten rodzaj porządkowania przepisów prawnych jest zazwyczaj następstwem takich faktów historycznych, jak: powstanie suwerennego państwa przez odzyskanie ziem czasowo okupowanych, powstanie jednolitego państwa z dwu lub więcej odrębnych państw lub też przekształcenia się państwa złożonego, takiego jak unia lub federacja w jednolity organizm państwowy¹⁷.

Z kolei przez pojęcie konsolidacji można rozumieć zespolenie w jednym nowym akcie normatywnym dwu lub więcej uchylonych aktów normatywnych, regulujących określoną dziedzinę stosunków społecznych¹⁸. Tak więc konsolidacją można nazwać zjednoczenie w jednym nowym akcie normatywnym obowiązujących dotychczas kilku aktów normatywnych, bez zmiany tych ostatnich. Jednakże w strukturze nowego aktu normatywnego wszystkie dotychczasowe przepisy są uporządkowane redakcyjnie według określonej kolejności. Istotne z punktu widzenia tematyki niniejszych rozważań jest fakt, że konsolidacja może być niewątpliwie krokiem w kierunku najwyższej formy systematyzacji (porządkowania) ustawodawstwa, czyli kodyfikacji¹⁹. O widocznej od wielu lat beczynności polskiego ustawodawcy w tej mierze powiemy szerzej w następnym punkcie niniejszych rozważań.

Nowelizacja i ogłaszanie tekstów jednolitych natomiast wydają się mieć podstawowe znaczenie z punktu widzenia systematyzacji, czy też porządkowania systemu prawa, będących przecież formami doskonalenia systemu prawa obowiązującego, stwarzając możliwość ciągłego podnoszenia jakości publikowanych aktów normatywnych²⁰. W literaturze przedmiotu jako jedną z form derogacji przyjmuje się również nowelizację aktu prawotwórczego, niemniej jednak nowelizację traktować będziemy jako jedną z form praktycznej systematyzacji przepisów prawa²¹. H. Rot przez nowelizację rozumiał „częściową zmianę lub uzupełnienie obowiązującego aktu prawotwórczego przez inny – później wydany – akt prawotwórczy tej samej rangi w przyjętej w danej kulturze praw-

¹⁶ Zob. tamże, s. 156.

¹⁷ Zob. tamże, s. 156; por. S. Gołąb, *Zarys ustroju sądów powszechnych*, b.m., b.d., s. 275 i n.; F. Zoll, *Prawo cywilne. Część ogólna*, t. I, Kraków 1946, s. 24 i n.; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, Wrocław 1974, s. 33 i n.; W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 52 i n.; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996, s. 552 i n.; J. Markiewicz, *Kształtowanie się polskiego systemu prawa sądowego i jego twórcy w okresie międzywojennym 1919–1939 (wybrane zagadnienia)*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” Lublin 2010, t. III, s. 113 i n.

¹⁸ Zob. H. Rot, *Jedność i podziały...*, s. 157.

¹⁹ Zob. tamże, s. 158.

²⁰ Na temat znaczenia pojęcia „akt normatywny”, zob. Z. Ziemiński, „Akt normatywny” czy „akt prawotwórczy”, „Państwo i Prawo” 1993, nr 11–12, s. 96–98.

²¹ Zob. H. Rot, *Nowelizacja*, „Państwo i Prawo” 1993, nr 10, s. 39.

noustrójowej hierarchii źródeł prawa²². Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej jako: r.z.t.p.) w paragrafie 82 definiuje pojęcie nowelizacji²³. Według „Zasad techniki prawodawczej”, „zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów”. Przepisem w rozumieniu „Zasad techniki prawodawczej” jest jednostka redakcyjna podstawowa, jeśli dzieli się na jednostki redakcyjne niższego stopnia, za przepis należy uznawać każdą z najniższych jednostek redakcyjnych z osobna. Nowelizację tekstu aktualnie obowiązującego można odczytywać w jej aspekcie formalnym, jak i merytorycznym²⁴. „Zasady techniki prawodawczej” nie traktują w żadnym miejscu o problemie związanym z nowelizacją tekstu jeszcze nieobowiązującego, którego nowelizację w okresie *vacatio legis* przewiduje polskie prawo. Powszechnie wiadomo, że jedną z istotnych wad polskiego prawodawstwa jest zjawisko, określane jako „lawina nowelizacji”. Problemem jest tutaj nakładanie się na siebie nowelizacji i nowelizowanie aktów prawnych po wielokroć w ciągu tego samego roku, co bynajmniej nie świadczy dobrze o polskim prawodawcy²⁵. Poza tym zjawiskiem nowym w legislacji jest nowelizowanie aktów prawnych w okresie ich *vacatio legis*, co często okazuje się środkiem, który nie stanowiąc dobrego rozwiązania, przynosi wręcz niepożądane efekty²⁶. Należy bezwzględnie pamiętać również o tym, że przeciwieństwem postulatów dobrej techniki legislacyjnej jest dyrektywa zalecająca, aby akt prawny o charakterze noweli stał na gruncie przyjętej w danej kulturze prawnej klasyfikacji

²² Tamże, s. 39.

²³ Dz. U. nr 100, poz. 908.

²⁴ W aspekcie formalnym chodzi o wskazanie w akcie zmieniającym cech identyfikacyjnych aktu zmienianego i wszystkich jego zmian, a więc chodzi tu o datę, tytuł oraz identyfikator w dzienniku urzędowym danego aktu. Natomiast aspekt merytoryczny dotyczy kwestii ustalenia tego, co ma podlegać zmianie, zob. T. Bąkowski w: J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 355.

²⁵ Częstotliwość nowelizacji jest wskaźnikiem niestabilności ustawodawczej. Przykładowo w roku 2000 kodeks postępowania cywilnego nowelizowano aż 13 razy. Natomiast spośród 184 ustaw, uchwalonych i znowelizowanych w latach 2001–2004, 91 ustaw (50%) było znowelizowanych raz, 37 dwa razy, a 56 ustaw (30%) znowelizowano trzy lub więcej razy. Niektóre ustawy zmieniono dwadzieścia trzy, osiemnaście i trzynaście razy w ciągu trzech lat, por. K.H. Goetz, R. Zubek, *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa*, Warszawa 2005, s. 4 i n.; K.H. Goetz, R. Zubek, *Jakość polskiego ustawodawstwa. Krytyczna ocena*, BBC Gazeta nr 7-8/153-154, lipiec–sierpień 2005.

²⁶ Warto zaznaczyć również, że istniejąca sytuacja poszerza chaos legislacyjny tym bardziej, że okazuje się, że najczęściej w okresie przed wejściem aktu prawnego w życie nowelizują się przepisy o jego wejściu w życie lub inne przepisy, wyznaczające, terminy, od których mają zacząć funkcjonować instytucje przewidziane w tym akcie prawnym. Wszystkie tego rodzaju zabiegi legislacyjne niestety nie sprzyjają kształtowaniu się spójnego, stabilnego i przejrzystego systemu prawnego, sprzyjającemu kształtowaniu się stabilnego ładu społecznego, zob. S. Wronkowska, *Na czym polega...*, s. 21; por. także S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 8, s. 3 i n.

systemu prawa, tzn. aby normodawca nie wprowadzał zmian do przepisów zaliczanych do jednego działu prawa przepisami, które mogłyby być pomieszczone w jakiejś innej gałęzi prawa²⁷.

Kolejnym znanym powszechnie wśród legislatorów sposobem, który służyć ma porządkowaniu systemu prawnego, a wiążącym się ściśle z ogłaszaniem aktów prawnych jest instytucja ogłaszania tekstu jednolitego. Częste i liczne nowelizacje aktów prawnych powodują często znaczne trudności w ustalaniu ich obowiązującej treści. Tekst jednolity jest szczególną odmianą tekstu ujednoliconego, tj. takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany dokonane w tym tekście²⁸. Zadaniem, jakie spełniać ma ogłaszanie tekstów jednolitych, jest doprowadzenie do stanu, w którym trudności z odczytaniem tekstu prawnego nie będą stanowiły o jakości wiedzy na temat danego aktu prawnego. Jak zauważa S. Wronkowska –

w okresie nader częstych i licznych zmian wprowadzanych do obowiązujących aktów normatywnych, szybkie opracowywanie i ogłaszanie tekstów jednolitych ma kapitalne znaczenie dla jawności prawa i jego pewności²⁹.

Przed wejściem w życie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, o ogłoszeniu tekstu jednolitego decydował organ upoważniony do wydania tych aktów. Wraz z wejściem w życie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zastąpiono dotychczasową praktykę incydentalnych upoważnień dla różnych organów do wydawania tekstów jednolitych upoważnieniem ogólnym do wydawania takich tekstów.

Można z pewnością na gruncie nowych rozwiązań prawnych, wprowadzonych ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁰ (dalej jako: u.o.a.n.), mówić o swego rodzaju decentralizacji obowiązku ogłaszania tekstów jednolitych,

co powinno – w zamiarze twórców ustawy – przyspieszyć ich wydawanie, ale dla zachowania takiej samej techniki opracowywania tekstów jednolitych wymaga ukształtowania form współpra-

²⁷ Zob. H. Rot, *Nowelizacja*, s. 43. Na temat gałęziowego podziału prawa zob. m.in. H. Rot, *Problemy dychotomii...*, s. 7 i n.; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 230–232. Wciąż podstawowe znaczenie dla przedmiotowych rozważań ma sentencja umieszczona w *Digestach*, a przypisywana Ulpianowi: „*Huius studii duane sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius Est quo ad statum rei Romanae spectat, privatum quo ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit, privatum ius tripartitum est: collectum etenim est ex naturalibus paeceptis aut gentium aut civilibus*”, cyt. [za:] J. Nowacki, *Prawo publiczne, prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 8.

²⁸ Zob. G. Wierczyński, w: J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 366; por. także H. Rot, *Nowelizacja*, s. 44; tenże, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, cz. II, Wrocław 1971, s. 198.

²⁹ S. Wronkowska, *Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 5, s. 22.

³⁰ Dz. U. nr 62, poz. 718.

cy między wszystkimi organami obowiązany do ogłaszania tekstów jednolitych i ścisłego respektowania przez nie zasad techniki prawodawczej³¹.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.a.n., jeżeli liczba zmian w ustawie jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie uprzednio nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione, Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy. W ustępie trzecim tego artykułu, ustawodawca nakazuje stosować odpowiednio przepis ust. 1 wspomnianej ustawy, do ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa³². Decyzja o sporządzeniu tekstu jednolitego aktu powinna być podejmowana w przypadku, gdy liczba zmian w akcie normatywnym jest znaczna lub gdy akt normatywny był wielokrotnie uprzednio nowelizowany i posługiwanie się tekstem takiego aktu może być istotnie utrudnione³³. Sporządzenia tekstu jednolitego aktu normatywnego zależeć będzie więc od spełnienia jednocześnie dwóch przesłanek wynikających z art. 16 ust. 1 u.o.a.n. Po pierwsze, liczba zmian w akcie prawa miejscowego musi być znaczna lub akt prawa miejscowego był uprzednio wielokrotnie nowelizowany, a po drugie – posługiwanie się tekstem aktu prawa miejscowego może być istotnie utrudnione. Przy czym należy przyjąć, że zasadą jest, iż w sytuacji, gdy liczba zmian w akcie normatywnym jest znaczna lub akt ten był wielokrotnie uprzednio nowelizowany, posługiwanie się tekstem tego aktu może być istotnie utrudnione. Przepisy dotyczące sporządzania i publikowania tekstu jednolitego mają służyć poprawie dostępności do informacji o obowiązującym prawie, a organ odpowiedzialny za sporządzenie i opublikowanie tekstu jednolitego powinien podjąć decyzję o sporządzeniu i opublikowaniu tekstu jednolitego zawsze wtedy, gdy dotychczasowe zmiany są liczne albo dotyczą spraw istotnych w danym akcie³⁴.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na treść § 107 r.z.t.p. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny i w takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany. Pamiętać należy, że tekst jednolity powinien odzwierciedlać wszystkie istniejące

³¹ S. Wronkowska, *Ustawa...*, s. 23.

³² Np. aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Szerzej na temat ogłaszania aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego zob. M. Konarski, *Promulgacja aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Rocznik Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, Administracja i Zarządzanie”, t. IV, Radom 2008, s. 195–216.

³³ W jednym ze swych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „samo ogłoszenie tekstu jednolitego statutu jest czynnością techniczną, która nie może być utożsamiana ze stanowieniem prawa. Nawet jeżeli czynność ta wykonywana została niezgodnie z regułami zasad techniki prawodawczej, określonymi w uchwale nr 147 Rady Ministrów, to wadliwość tekstu jednolitego nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności poszczególnych, zawartych w tym tekście jednolitym przepisów”, II SA/Po 181/9.

³⁴ Zob. G. Wierczyński w: J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 369.

zmiany wprowadzone do danego aktu w drodze jego nowelizacji i wszelkie zabiegi techniczne mogą mieć jedynie charakter redakcyjny, albowiem tekst jednolity jest przecież redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłoszenia. Problem, który może pojawić się w kontekście przytoczonego przepisu „Zasad techniki prawodawczej” dotyczy może sytuacji, w której organ ogłaszający tekst jednolity popełni błąd polegający na włączeniu do tego tekstu treści, które nie wynikają z aktów normatywnych modyfikujących pierwotną treść danego przepisu. Wobec tego w obwieszczeniu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu aktu prawa miejscowego znajdzie się nowość normatywna, czyli norma prawna niewystępująca w aktach normatywnych stanowiących podstawę zredagowania tekstu jednolitego³⁵. Obwieszczenie tekstu jednolitego w zakresie, w jakim wyrazi nowe treści normatywne, będzie podlegało kognicji TK, który może poddawać obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego badaniu, czy nie zostały w nim wyrażone nowe treści prawne³⁶. Natomiast –

gdyby badanie to doprowadziło do wniosku, że prawna treść obwieszczenia wybiega poza odzwierciedlenie obowiązującego prawodawstwa, to oznaczałoby to, że organ sporządzający tekst jednolity samoistnie ustanowił nową normę prawną. Byłoby to sprzeczne zarówno z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem uprawnień prawotwórczych, jak i z ogólnymi zasadami państwa prawnego, legalizmu oraz podziału władzy³⁷.

Zarówno nowelizacja, jak i ogłaszanie tekstu jednolitego można zaliczyć z całą pewnością do form systematyzacji prawa. Do tych form systematyzacji ustawodawstwa można również zaliczyć instytucję sprostowania błędu w tekście aktu normatywnego ogłoszonym w dzienniku urzędowym. Generalnie rzecz ujmując, błąd – „pojawia się wtedy, kiedy istnieje rozbieżność pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku urzędowym”³⁸. Przy czym owa „rozbieżność pomiędzy tekstem oryginału a tekstem opublikowanym może polegać na pominięciu, dodaniu lub zmianie jakiegoś fragmentu tekstu aktu prawnego”³⁹. Zgodnie z art. 17 u.o.a.n., błędy w ogłoszonym tekście aktu normatywnego prostuje się w formie obwieszczenia, przy czym sprostowanie nie może rzecz jasna prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawa miejscowego. W myśl § 112 r.z.t.p., obwieszczenie o sprostowaniu błędu zawiera: tytuł obwieszczenia, a w nim nazwę organu prostującego błąd oraz datę wydania obwieszczenia i jego przedmiot; podstawę prawną sprostowania błędu; tytuł aktu normatywnego, w którym prostuje się błąd, a tak-

³⁵ Zob. tamże, s. 386.

³⁶ Zob. tamże, s. 386.

³⁷ Tamże, s. 386.

³⁸ Tamże, s. 390; por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 132 i n.

³⁹ G. Wierczyński w: J. Warylewski (red.), *Zasady techniki prawodawczej...*, s. 390.

że oznaczenia dziennika urzędowego, w którym został ogłoszony ten akt; przepis prawny aktu normatywnego podlegający sprostowaniu; przytoczenie błędu, który jest przedmiotem sprostowania oraz fragment tekstu aktu normatywnego w brzmieniu uwzględniającym sprostowanie błędu.

KODYFIKACJA

Pojęcie kodyfikacji (kodyfikować) wywodzi się od łacińskiego *codex* oznaczającego księgę lub spis, oraz *facere* (czynić)⁴⁰. Przez kodyfikację rozumie się zazwyczaj całościowe, względnie wyczerpujące unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia w miejsce uchylonych wielu aktów normatywnych. Natomiast pojęcie *codex* lub *caudex* posiada w języku łacińskim dwa znaczenia, a mianowicie oznaczać ono może zarówno pień drzewa lub kłoc, jak i drewnianą tabliczkę, księgę lub spis⁴¹. Jak pisał S. Grzybowski – „akty kodyfikacyjne są najwszechstronniejszym i najwyższym formalnym wyrazem panowania prawa stanowionego”⁴². Kodyfikacja we właściwym, nowoczesnym znaczeniu tego pojęcia jest bardzo niedawnym nabytkiem terminologicznym, a określenia tego – jak przyjmuje się w literaturze przedmiotu – użył jako pierwszy J. Bentham⁴³. Dzieje prawa co prawda znają wiele usiłowań zestawienia obowiązujących norm prawnych, jednakże mimo ich doniosłego znaczenia nie stanowiły one kodyfikacji w rozumieniu współczesnym⁴⁴. Przez wiele wieków powstawały

⁴⁰ Zob. K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 31.

⁴¹ Zob. tamże, s. 31.

⁴² S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 166; zob. także J. Wróblewski, *Teoria prawa Monteskiusza* w: J. Bardach, K. Grzybowski (red.), *Monteskiusz i jego dzieło*. Sesja Naukowa Komitetu Nauk Prawnych PAN w 200. rocznicę śmierci, Warszawa 27–28 październik 1955 r., PAN Wrocław 1956, s. 63 i n.

⁴³ Zob. S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 167; K. Sójka-Zielińska, jw., s. 31.

⁴⁴ Obszerne akty legislacyjne, spisy praw zwyczajowych i stanowionych, kodyfikacje czasów starożytnych i średniowiecza, obejmujące w jednym akcie legislacyjnym postanowienia z zakresu różnych gałęzi prawa nie mogą pretendować do zakwalifikowania ich jako kodeksów w nowoczesnym znaczeniu tego określenia, nie regulowały one bowiem w sposób dostatecznie ogólny, harmonijny i wyczerpujący oraz samodzielny zagadnień należących do określonej gałęzi prawa, ściśle wewnętrznie ze sobą związanych i narzucających jednolitą metodę regulowania pokrewnych stosunków społecznych, zob. S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 168. Charakteru powszechnego i znamion kodyfikacji nie posiadały również akty stanowione przez ośrodki miejskie takie jak np. wilkierze w dawnej Polsce, zob. m.in. J. Rafacz, *Historia ustroju dawnej Polski*, Warszawa 1935, s. 87; W. Maisel, *Ortyłe sądów wyższych miast Wielkopolskich z XV i XVI w.*, Wrocław 1959, s. VIII–X oraz XXVI–XXIX; tenże, *Kodyfikacje statutów miejskich w dawnej Polsce*, Warszawa 1977, s. 161; Z. Kaczmarczyk, *Początki miast polskich. Zagadnienia prawne*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, z. 2, s. 9 i n.; A. Wędzki, *Początki reformy miejskiej w środkowej Europie do połowy XIII wieku*, Warszawa – Poznań 1974, s. 42 i n.; J. Baszkiewicz, A. Wójtowicz, *Z zagadnień ideologii ustawodawczej wieków średnich*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, z. 1, s. 21 i n.; T. Maciejewski, *Zbiory wilkierzy w miastach państwa zakonnego do 1454 r. i Prus*

akty legislacyjne o znamionach kodyfikacji, lecz wszystkim im brakowało ostatecznie cech, jakie przypisuje się współcześnie tej postaci systematyzacji ustawodawstwa i właściwie dopiero wiek Oświecenia, nazywany zresztą „wiekiem kodyfikacji”, przynosi nowoczesne rozwiązania legislacyjne w zakresie prac kodyfikacyjnych⁴⁵.

Kodeks, jako rezultat prac kodyfikacyjnych, w polskim porządku prawnym posiada wyłącznie postać ustawy. Każdy kodeks w określonym stopniu jest krokiem w zapewnieniu jedności, zgodności i zupełności ustawodawstwa, będących postulatami, czy też zasadami kodyfikacyjnymi. Istotnym jest podniesienie tego – o czym pisał S. Grzybowski – że

każdy kodeks odpowiada, w wyższym lub niższym stopniu, określonym indywidualnym warunkom panującym w społeczeństwie, w którym ma on obowiązywać. Na te warunki składają się stosunki społeczne i gospodarcze, poziom rozwoju społecznego, gospodarczego i technicznego oraz kulturalnego i wyniki rozwoju historycznego, co wszystko razem tworzy skomplikowany obraz danego społeczeństwa, prowadzą do tzw. materialnej autonomii kodeksu. Gwarancją jej [...] jest dołączenie się również autonomii formalnej kodeksu⁴⁶.

Jak to już zostało powiedziane, każdy kodeks realizuje, w większym bądź mniejszym stopniu, pełne elementarne unormowanie w określonej dziedzinie. Wśród szeregu zasad polityki kodyfikacyjnej jako najbardziej istotne mają znaczenie: zasada kompetencji, zupełności, ogólności, jasności i kontynuacji. Zasada kompetencji formułuje ogólne warunki poprawności opracowywania aktów normatywnych, zgodnie z którymi akt normatywny winien być przygotowany nie tylko z wykorzystaniem należytej wiedzy prawniczej i zawodowej, ale winien ponadto uwzględniać rezultaty badań z dziedziny nauk społecznych i przyrodniczych, dlatego też udział m.in. profesorów prawa w pracach kodyfikacyjnych ma tak istotny wpływ na późniejszą wysoką rangę kodeksów w świadomo-

Królewskich lokowanych na prawie chełmińskim, Gdańsk 1989, s. 16 i n.; M. Konarski, *Geneza stanowienia prawa miejscowego samorządu terytorialnego. Pierwsza Rzeczpospolita*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2006, nr 2, s. 433 i n. Na temat starożytnych kodyfikacji w Chinach szeroko pisze A. Kość, *Starożytne kodyfikacje prawa chińskiego a współczesna kultura prawna* w: A. Dębiński (red.), *Starożytne kodyfikacje prawa*, Materiały z konferencji zorganizowanej 10–11 kwietnia 1999 r. w Lublinie, Lublin 2000, s. 75 i n.

⁴⁵ Na myśli mamy tu przede wszystkim *Codex Maximilianeus Bavaricus Civilis* z 1756 r., Landrecht pruski (ALR) z 1794 r., *Allgemeines Gesetzbuch* (AGB) z 1794 r., *Codex Theresianus* z 1766 r., kodeks Józefiński z 1786 r., kodeks cywilny dla Galicji Zachodniej z 1797 r., kodeks cywilny austriacki (ABGB) z 1811 r., *Code civil de Francais* z 1804 r., czy pochodzący już z XIX w. kodeks cywilny niemiecki (BGB) z 1896 r., zob. S. Salmonowicz, *Od Justyniana do Kodeksu Napoleona. Rozważania nad problematyką i terminologią zbiorów prawnych feudalnej Europy*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, s. 184 i n.; M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 413–414, 435–436; K. Sójka-Zielińska, jw., s. 51 i n.; też, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, s. 65 i n.

⁴⁶ S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 185; zob. także spór między Thibault a Savignym dotyczący poszanowania zwyczajów i zasad tradycji narodowej a kopiowaniem, czy też kompilacją zasad prawa rzymskiego w kodeksie Napoleona, L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s. 124; H. Rot, *Problemy kodyfikacji prawa w PRL*, Wrocław 1978, s. 18.

ści interpretujących i stosujących przepisy kodeksowe⁴⁷. Z kolei zasada zupełności zakłada, że akt normatywny powinien być tak sformułowany, aby zawarte w nim były wszystkie istotne środki realizacji celów danego aktu normatywnego⁴⁸. Jeśli więc zasadę tę odniesiemy do kodeksu regulującego określone części całego porządku prawnego, to – jak podkreśla S. Grzybowski –

postulat zupełności będzie stanowił obiektywną cechę każdego z osobna wielu kodeksów jako odrębnych aktów legislacyjnych, tak że pozbawiony tej cechy akt legislacyjny nie ma charakteru kodeksu, chociażby nawet ustawodawca związał z nim takie właśnie określenie⁴⁹.

Oczywiście – jak podkreśla to wspomniany Autor – nie ma współcześnie aktów normatywnych w postaci kodeksów, których zupełność nie byłaby w pewnym sensie ograniczona, jednakże pamiętać należy, że jeden akt kodyfikacyjny zamyka się w pewnych określonych jego gałęziach, czy też dziedzinach stosunków społecznych, co oznacza ostatecznie objęciem postanowieniami kodeksu wszystkich dostatecznie ogólnych przepisów podstawowych, które aktualne są dla takich rodzajów stosunków, jakie nie zostały w tym kodeksie szczegółowo uregulowane⁵⁰. W obowiązującym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej zasada, postulat zupełności kodeksu jest jedną z najczęściej zaniedbywanych przez ustawodawcę. Przykłady występującej tego rodzaju swoistej niefrasobliwości można odnaleźć w kilku gałęziach prawa. W obszarze prawa cywilnego jesteśmy świadkami sytuacji, w której dla przykładu, ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁵¹ została wyłączona, a raczej której postanowienia nie stanowią materii zawartej w kodeksie postępowania cywilnego, mimo oczywistej przynależności regulacji zawartej w tym akcie normatywnym do sfery unormowań procedury cywilnej⁵². Tworzenie regulacji normatywnych w danym obszarze i pozostawianie ich poza materią kodeksową, w sposób oczywisty należy traktować jako naruszenie zasady zupełności kodeksowej systemu prawa cywilnego⁵³. Z kolei na gruncie prawa administracyjnego materialnego od wielu lat obserwujemy brak regulacji w postaci kodeksu, co przez wielu przedstawicieli tej gałęzi prawa jest określane jako stan prawidłowy, często bowiem podkreśla się, że prawo administracyjne, jako najszersza gałąź prawa i najbardziej dynamicznie się rozwijająca, nie po-

⁴⁷ Zob. A. Podgórecki, *Tworzenie prawa*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 12, s. 30–31; H. Rot, *Jedność i podziały...*, s. 169.

⁴⁸ Por. M. Sawczuk, hasło: *kodeksu zupełność* w: *Wielka encyklopedia prawa*, Białystok – Warszawa 2000, s. 343–344.

⁴⁹ S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 188.

⁵⁰ Zob. tamże, s. 188–189.

⁵¹ Dz. U. nr 7, poz. 44.

⁵² Por. M. Sawczuk, *Ogólne i ścisłe związki prawa cywilnego procesowego z prawem materialnym w: Zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, Białystok 1991, s. 171–184.

⁵³ Zob. S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 231 i n.; M. Sawczuk, *Ogólne i ścisłe związki...*, s. 171 i n.

winna podlegać kodyfikacji⁵⁴. Wszelkie próby usystematyzowania norm prawa administracyjnego materialnego od z góry trzydziestu lat kończą się niepowodzeniem, czego przykładem jest chociażby odrzucenie ostatnimi czasy projektu ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego⁵⁵, a przecież pamiętać należy, że nawet nieznaczna forma porządkowania ustawodawstwa jest wartościowym etapem przyszłej kodyfikacji⁵⁶.

Określając zasady polityki kodyfikacyjnej, zwrócić należy uwagę na kolejną z nich – zasadę ogólności, która zakłada, że akt normatywny powinien być na tyle generalny, aby zawierał małą listę wyłączeń i normował wszystkie te dziedziny rzeczywistości społecznej, które są objęte jego szczeblem ogólności⁵⁷. Z kolei zasada jasności oznacza, że akt normatywny należy tak formułować, aby w tym akcie i w innych z nim powiązanych wyrażenia i terminy były używane stale w tym samym znaczeniu oraz, że ten akt powinien być zrozumiały nie tylko dla jego wykonawców, ale przede wszystkim dla obywateli, czyli należy zawsze pamiętać, że akt normatywny nie jest kierowany do specjalistów lecz to osób posiadających przeciętną wiedzę o normach prawnych⁵⁸. Wreszcie zasada kontynuacji prawa stanowi o tym, że normy aktu normatywnego zawierającego upoważnienie do wydawania aktów normatywnych o charakterze wykonawczym powinny ustalać terminy ich wydawania⁵⁹.

Na zakończenie powyższych rozważań należy stwierdzić, że mimo istnienia nieraz w doktrynie prawa rozbieżności, co do formy i zakresu regulacji kodeksowej poszczególnych gałęzi prawa, proces ten ma niewątpliwie elementarny wpływ na kształtowanie systemu prawa. Intencją prawodawcy powinno być zawsze przede wszystkim takie uregulowanie poszczególnych dziedzin życia społecznego, aby odzwierciedlało ono wartości natury aksjologicznej, jak i techniczno-prawnej systemu prawa. Wśród zaś wniosków *de lege ferenda* należy z całą pewnością podnieść kompleksowe uporządkowanie terminologii występującej w aktach normatywnych rangi kodeksowej, a także kontynuację prac nad

⁵⁴ Podkreślał już ten stan rzeczy, ponad 20 lat temu, A. Wasilewski, stwierdzając, że „być może nawet, [...] właśnie rezygnacja z wysiłków kodyfikacyjnych stanowi jedną z przyczyn współczesnego »zalewu norm«”, A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 11; zob. także M. Graniecka, *Ocena prawa administracyjnego* (Posiedzenie Zespołu Prawa Administracyjnego Rady Legislacyjnej), „Państwo i Prawo” 1985, z. 9, s. 116–118. Na konieczność kodyfikacji prawa administracyjnego w kontekście rozważań dotyczących praworządności i skuteczności działań administracji zwracał uwagę J. Starościk, zob. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 15.

⁵⁵ Druk Sejmowy nr 3942.

⁵⁶ Zob. H. Rot, *Jedność i podziały...*, s. 154–155.

⁵⁷ Zob. A. Podgórecki, *op. cit.*, s. 31.

⁵⁸ Zob. S. Grzybowski, *Dzieje prawa...*, s. 190; W. Lang, J. Śmiałowski, *O rozumieniu tekstów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 7, s. 18 i n.

⁵⁹ Zob. A. Podgórecki, *op. cit.*, s. 31–32.

usystematyzowaniem poszczególnych, wymagających tego zabiegu, gałęzi prawa stanowionego⁶⁰.

THE NOTION AND ROLE OF CODIFICATION IN THE SYSTEM OF LAW.
SELECTED ISSUES

Summary. The presented article is an attempt at a synthesis of problems connected with the notion, shapes and the role of codification in a democratic state of law. Codification constitutes the foundation of legal order which a given state possesses in a particular area of normalization. A code of law is the most valued form of systematization of legal norms in a given area of law.

Key words: system of law, systematization of legislation, codification, code of law

⁶⁰ Aktualne wciąż pozostają postulaty, jakie wysunął przeszło trzydzieści lat temu S. Zawadzki, zob. S. Zawadzki, *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze” 1979, z. 1, s. 3 i n.