

LEGISLACJA ADMINISTRACYJNA

Mateusz Kaczocha

LEGISLACJA ADMINISTRACYJNA

Mateusz Kaczocha



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 22 marca 2025 r.

Recenzent

Dr hab. Przemysław Wołowski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-611-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Zasadnicze pojęcia i instytucje związane z legislacją administracyjną	13
1.1. Pojęcia legislacji i legislacji administracyjnej	13
1.2. Tworzenie prawa i jego formy	14
1.3. Pojęcie aktu normatywnego	17
1.4. Tekst jednolity	18
1.5. Polityka tworzenia prawa	19
1.6. Porządkowanie regulacji prawnych	19
Rozdział 2	
Źródła prawa powszechnie obowiązującego	23
2.1. Pojęcie źródeł prawa	23
2.2. Źródła prawa powszechnie obowiązującego	24
2.3. Konstytucja RP	26
2.4. Akty normatywne rangi ustawowej	27
2.4.1. Ustawa	27
2.4.2. Ustawa budżetowa	28
2.5. Ratyfikowana umowa międzynarodowa	29
2.6. Rozporządzenie z mocą ustawy	30
2.7. Rozporządzenie	31
2.8. Akt prawa miejscowego	33

Rozdział 3

Prawo miejscowe	35
3.1. Pojęcie prawa miejscowego i aktu prawa miejscowego	35
3.2. Wymogi formalne dotyczące upoważnień do wydania aktów prawa miejscowego	37
3.3. Rodzaje aktów prawa miejscowego	40

Rozdział 4

Akty prawa wewnętrznego, akty zakładowe i <i>soft law</i>	45
4.1. Pojęcie aktu prawa wewnętrznego	45
4.2. Zarządzenie jako akt wewnętrzny	47
4.3. Uchwała jako akt wewnętrzny	49
4.4. Akty zakładowe	49
4.5. Akty <i>soft law</i>	50

Rozdział 5

Zasady tworzenia i ogłaszania aktów normatywnych	53
5.1. Pojęcie zasady prawa	53
5.2. Wybrane zasady tworzenia prawa	54
5.3. Ogłaszanie aktów normatywnych	61
5.4. Terminy wejścia w życie aktów normatywnych	62
5.5. Dzienniki urzędowe	64
5.6. Sprostowanie błędu w dzienniku urzędowym	69

Rozdział 6

Zasady techniki prawodawczej	71
6.1. Pojęcie techniki prawodawczej	71
6.2. Zasady techniki prawodawczej	71
6.3. Ogólne zasady redagowania projektu ustawy	72
6.4. Budowa projektu ustawy	74
6.5. Rodzaje przepisów prawnych oraz ich chronologiczne zamieszczanie w projektowanej ustawie	79
6.6. Załącznik do ustawy	117
6.7. Budowa i przepisy projektowanego rozporządzenia – wybrane zagadnienia	118
6.8. Dobre praktyki legislacyjne	121

Rozdział 7

Postępowanie prawodawcze	123
7.1. Pojęcie postępowania prawodawczego (legislacyjnego)...	123
7.2. Podstawowe zasady postępowania prawodawczego	124
7.3. Postępowanie prawodawcze nad projektem ustawy – zagadnienia wprowadzające	128
7.3.1. Podmioty mające inicjatywę ustawodawczą.....	129
7.3.2. Wszczęcie rządowego procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy	130
7.3.3. Opracowanie rządowego projektu ustawy.....	132
7.3.4. Uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i opiniowanie rządowego projektu ustawy.....	136
7.3.5. Rozpatrzenie rządowego projektu ustawy przez właściwy komitet.....	139
7.3.6. Rozpatrzenie rządowego projektu ustawy przez komisję prawniczą.....	144
7.3.7. Rozpatrzenie rządowego projektu ustawy przez Radę Ministrów.....	145
7.4. Proces legislacyjny projektu ustawy na etapie sejmowym	147
7.5. Proces legislacyjny projektu ustawy w Senacie RP	154
7.6. Kompetencje Prezydenta RP w procesie prawodawczym nad ustawą.....	155

Rozdział 8

Nadzór oraz kontrola nad aktami normatywnymi	159
8.1. Trybunał Konstytucyjny.....	159
8.2. Wojewoda jako organ nadzorczy nad prawem miejscowym samorządowym.....	162
8.3. Prezes Rady Ministrów jako organ nadzorczy nad prawem miejscowym organów rządowej administracji terenowej.....	163
8.4. Sądy administracyjne	164
Testy	167
Bibliografia	193

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Regulamin pracy Rady Ministrów	– uchwała nr 190 Rady Ministrów z 29.10.2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806)
Regulamin Sejmu	– uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.)
u.d.l.	– ustawa z 7.07.2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
z.t.p.	– Zasady techniki prawodawczej,

Czasopisma i publikatory

CBOSA	– baza orzeczeń sądów administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
M.P.	– Monitor Polski
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OTK ZU	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

Inne

OSR	- ocena skutków regulacji
SKRM	- Stały Komitet Rady Ministrów
TK	- Trybunał Konstytucyjny
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie w sposób przekrojowy i przystępny instytucji i zasad związanych z legislacją administracyjną, źródłami prawa, zasadami techniki prawodawczej oraz postępowaniem prawodawczym. Poza tym w publikacji zawarto treści dotyczące nadzoru i kontroli nad legislacją administracyjną. W związku z tym publikacja adresowana jest przede wszystkim do studentów kierunku administracja, na którym jest realizowany przedmiot: legislacja administracyjna, a także studentów prawa, którzy w trakcie studiów mają takie przedmioty, jak: wstęp do prawoznawstwa czy podstawy legislacji. Z uwagi na to, że opracowanie zawiera również elementy praktyczne, jego adresatami mogą być legislatorzy czy osoby wykonujące zawody prawnicze, w tym adwokata czy radcy prawnego. Nadto publikacja może być przydatna dla osób będących uczestnikami aplikacji legislacyjnej czy studiów podyplomowych z zakresu legislacji i tworzenia prawa.

Opracowanie składa się z siedmiu rozdziałów, pytań testowych oraz bibliografii. Rozdział 1 jest z jednej strony rozdziałem wprowadzającym do tematyki związanej z legislacją administracyjną, z drugiej zaś definiującym podstawowe pojęcia i konstrukcje teoretyczne powiązanie z legislacją i tworzeniem prawa. To w tej części opracowania Czytelnik zapozna się z takimi pojęciami, jak akt normatywny, formy tworzenia prawa czy tekst jednolity.

W następnym rozdziale została przedstawiona problematyka źródeł prawa i ich podziału. Dokonano także syntetycznej analizy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

Z kolei w rozdziale 3 omówiono kwestie związane z prawem miejscowym, aktami prawa miejscowego i ich typologiami.

Kolejny rozdział został poświęcony zagadnieniom związanym z prawem wewnętrznym i aktami zakładowymi. Ponadto poruszono w nim, niezbyt często podejmowaną, problematykę związaną z aktami *soft law*. Jest to o tyle istotne, że aktów takich stale przybywa w polskim systemie prawnym, a ich status jest niejednolity.

Rozdział 5 przedstawia kwestie związane z zasadami tworzenia prawa i ogłaszania aktów normatywnych. Szczególny nacisk położono na zasady wynikające z przepisów ustawy zasadniczej.

Natomiast w rozdziale 6 poruszono klasyczną dla legislacji administracyjnej problematykę zasad techniki prawodawczej. Rozważania w tym zakresie wzbogacone zostały o zagadnienia dotyczące Dobrych praktyk legislacyjnych, stanowiących pozanormatywne uzupełnienie urzędowych zasad techniki prawodawczej.

W przedostatnim rozdziale omówiono kwestie związane z postępowaniem prawodawczym, jako jednym z rodzajów postępowań administracyjnych niejurysdykcyjnych, a także przedstawiono podstawowe zasady tego postępowania. Z uwagi na brak jednolitego modelu tego postępowania oraz znaczną liczbę przepisów o różnej randze regulujących go, skupiono się na postępowaniu prawodawczym projektu ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem etapu rządowego i parlamentarnego tego postępowania.

Ostatni rozdział publikacji dotyczy problematyki nadzoru i kontroli nad legislacją administracyjną. Skupiono się przede wszystkim na kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych w tym zakresie. Omówiono również instrumenty nadzorcze wojewody oraz Prezesa Rady Ministrów nad aktami prawa miejscowego odpowiednio jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej.

Rozdział 1

ZASADNICZE POJĘCIA I INSTYTUCJE ZWIĄZANE Z LEGISLACJĄ ADMINISTRACYJNĄ

1.1. Pojęcia legislacji i legislacji administracyjnej

Zanim zostanie przedstawione pojęcie „legislacja administracyjna”, warto zdefiniować sam zwrot „legislacja”. **Legislację**, jako proces, można rozumieć jako zespół czynności mających na celu przygotowanie projektu aktu prawnego, który następnie, w drodze władczej decyzji podjętej przez kompetentny organ w odpowiedniej procedurze, zostanie ustanowiony, w związku z czym stanie się prawem¹. Można też przedstawić rozumienie wyrazu „legislacja” jako wynik, tj. całokształt bądź grupę przepisów powstających w drodze stanowienia. Węższym zwrotem od wskazanego wyżej jest pojęcie „**legislacji administracyjnej**”, które, podobnie jak legislacja, nie jest terminem języka prawnego, tylko języka prawniczego. W literaturze sformułowano kilka definicji tego pojęcia. Jedna z nich zakłada, że legislacja administracyjna jest zjawiskiem złożonym, na które składają się zasady, formy, techniki oraz tryby tworzenia i ogłaszania aktów prawnych przez organy administracji bądź też działania tych organów będące partycypacją przy tworzeniu prawa przez inne

¹ M. Suska, *Tworzenie prawa [w:] Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 74.

organy władzy publicznej². W węższym i bardziej syntetycznym ujęciu legislacja administracyjna oznacza wszelakie formy prawa stanowionego przez administrację publiczną w formie tekstów aktów normatywnych w ramach legislacji krajowej. Chodzi zatem o tworzenie prawa przez administrację i o kompetencje do jego tworzenia, a nie o kategoryzację aktów prawnych należących do prawa administracyjnego, o kompetencje do jego ustanawiania, a nie o kategorie aktów prawnych należących do prawa administracyjnego³.

1.2. Tworzenie prawa i jego formy

Z pojęciem legislacji administracyjnej ściśle wiąże się termin **tworzenie prawa**, choćby z tego względu, że część organów władzy publicznej jest wyposażona w kompetencje prawotwórcze, przede wszystkim w formie stanowienia prawa. Ogólnie tworzenie prawa jest złożonym, zorganizowanym procesem, dokonywanym w ramach określonych instytucji i zgodnie z określoną prawem procedurą⁴. Efektem tego procesu są normy generalno-abstrakcyjne.

Co istotne, tworzenie prawa nie ma jednolitego charakteru. Do zasadniczych form tworzenia prawa zalicza się bowiem:

- **stanowienie prawa;**
- **zawieranie umów o charakterze prawotwórczym;**
- **precedens prawotwórczy;**
- **sankcjonowanie zwyczajów.**

Stanowienie prawa – obok tego, że jest podstawową formą tworzenia prawa w Polsce – jest także najczęściej stosowanym typem tworzenia prawa w Europie. Stanowienie prawa oznacza stosowne działania kolegialnych bądź monokratycznych organów władzy publicznej, któ-

² T. Bąkowski, *Pojęcie legislacji administracyjnej* [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński, *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, red. T. Bąkowski, Wrocław 2010, s. 15.

³ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 123.

⁴ T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2011, s. 183.

re zostały wyposażone w kompetencje do uchwalania (wydawania) nowych aktów normatywnych. Inaczej mówiąc, stanowienie w sensie ścisłym polega na tworzeniu norm prawnych w drodze jednostronnego aktu wydania przepisów prawnych przez kompetentny organ państwa⁵. Stanowieniem prawa będzie więc wydanie przez **Ministra Zdrowia określonego rozporządzenia na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, podjęcie uchwały⁶ przez określoną radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego** czy też **uchwalenie ustawy przez Parlament**.

Drugą formą tworzenia prawa jest **zawieranie umów o charakterze prawotwórczym**. Cechą specyficzną tej formy tworzenia prawa jest to, że biorą w niej udział minimum dwa podmioty upoważnione do zawierania tego typu umów. Umowa jest bowiem czynnością prawotwórczą co najmniej dwustronną, poprzez którą strony uczestniczące w umowie ustalają wiążące je normy generalne i abstrakcyjne⁷. To ją przede wszystkim różni od typowej umowy cywilnoprawnej, w której zawarte są normy indywidualne i konkretne, a strony co do zasady mają swobodę w wyborze jej formy. Umowa o charakterze prawotwórczym jest szczególnie istotna w **prawie międzynarodowym publicznym**. W prawie tym tworzy się normy generalno-abstrakcyjne przede wszystkim poprzez **zawieranie umów prawotwórczych pomiędzy określonymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi**. Z kolei w prawie krajowym zawieranie umów prawotwórczych, jako forma tworzenia prawa, ma zdecydowanie mniejsze znaczenie. Tylko bowiem w niektórych gałęziach (dziedzinach) polskiego prawa ta forma tworzenia prawa ma pewne, ograniczone zastosowanie. Przykładem może być **prawo pracy**, gdzie wykorzystywana jest instytucja układów zbiorowych pracy⁸.

⁵ Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2012, s. 182.

⁶ Będącej aktem prawa miejscowego.

⁷ S. Wronkowska, *Tworzenie prawa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 129.

⁸ Zob. art. 9 § 1 ustawy z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277), w świetle którego ilekroć w Kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów

Trzecią formą tworzenia prawa jest **precedens prawotwórczy**. Jest to rozstrzygnięcie konkretnej sprawy tworzące normę ogólną (generalną – abstrakcyjną), która przez sądy niższe i równe temu, który decyzję wydał, jest uznawana za prawnie wiążącą przy rozpatrywaniu podobnych spraw⁹. Wymaga zaakcentowania, że w krajowym porządku prawnym niedopuszczalne jest tworzenie prawa w drodze precedensu prawotwórczego m.in. z uwagi na zasadę trójpodziału władzy, a co za tym idzie – rozdzielenie władzy ustawodawczej od władzy sądowniczej. Poza tym Konstytucja RP nie wymienia precedensu wśród źródeł prawa¹⁰. Nie zmienia to jednak tego, że pewne wyroki sądów, w szczególności Sądu Najwyższego czy Naczelnego Sądu Administracyjnego, mają fundamentalny wpływ na późniejsze linie orzecznicze sądów niższego rzędu. Innymi słowy, niejednokrotnie mają wpływ na stosowanie i wykładnię przepisów prawa dokonywaną przez sądy niższego rzędu.

Ostatnią formą tworzenia prawa jest **sankcjonowanie zwyczajów**. Tworzenie prawa zwyczajowego oznacza, że w określonej wspólnocie kształtuje się powszechna praktyka danego postępowania w wyznaczonych okolicznościach, a jednocześnie wyrabia się w tej wspólnocie przekonanie, że postępowanie to jest zgodne z normami zwyczajowymi. Jeżeli przy tym w doktrynie prawniczej ukształtuje się przekonanie, że dana norma zwyczajowa wyznacza zachowania, które powinny być realizowane jako prawnie obowiązkowe, a przekroczenie tej normy powinno być sankcjonowane przez organy państwa, i ponadto, jeżeli jakiś organ państwa (sąd, parlament, organ administracyjny) podejmie decyzję na podstawie normy ukształtowanej zwyczajowo, to norma ta staje się normą prawa zwyczajowego¹¹. Należy podkreślić, że zwyczaj jest **jednym z podstawowych źródeł prawa międzynarodowego publicznego**. W prawie krajowym odgrywa marginalną rolę, co jest podyktowane chociażby tym, że art. 87 Konstytucji RP nie wymienia wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego zwyczaju. Generalnie

zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

⁹ Z. Pulka, *Podstawy prawa...*, s. 215.

¹⁰ W. Góralczyk, *Podstawy prawa*, Warszawa 2023.

¹¹ S. Wronkowska, *Tworzenie prawa...*, s. 129.

zatem norma zwyczajowa w prawie polskim nie może stanowić podstawy do podejmowania decyzji czy rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej. Pewną rolę – na zasadzie wyjątku od powyższego – prawo zwyczajowe odgrywa w prawie konstytucyjnym. **Zwyczajem konstytucyjnym** jest praktyka powtarzającego się zachowania w dziedzinie stosunków związanych z zagadnieniami konstytucyjnymi, o charakterze trwałym¹². Akademickim przykładem zwyczaju konstytucyjnego jest zasada dyskontynuacji prac parlamentu po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych. Poza tym zwyczaj odgrywa też pewną rolę w **prawie cywilnym**¹³ i **prawie handlowym**¹⁴.

1.3. Pojęcie aktu normatywnego

Efektem procesu stanowienia prawa jest **akt normatywny**, a więc akt ustanawiający co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, tj. określającą adresata jako składnik klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na posiadanie wspólnej cechy (wspólnych cech) oraz wskazującą na określony rodzaj zachowań. Ścisłej rzecz ujmując, jest to akt organu państwa – rzadziej innego upoważnionego podmiotu (np. organu organizacji społecznej), wydany w określonej formie, na podstawie konstytucyjnie lub ustawowo przyznanych kompetencji prawnych (prawodawczych), nadający moc obowiązującą norm prawnym wyznaczającym rodzajowo określonym adresatom (podmiotom) stosowny sposób postępowania, ilekroć powstaną wskazane w tych normach okoliczności¹⁵. Przykładem aktu normatywnego jest **ustawa**,

¹² K. Składowski [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2020, s. 57.

¹³ Zob. np. art. 56 ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), zgodnie z którym czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wyrażone, lecz również te, które wynikają z ustawy, z zasad współzycia społecznego i z ustalonych zwyczajów, a także art. 65 § 1 tej ustawy, w świetle którego oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współzycia społecznego oraz ustalone zwyczaje.

¹⁴ Np. zwyczaje dotyczące przewozu.

¹⁵ W. Gromski, *Akt prawotwórczy, akt normatywny lub normodawczy* [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 187.

rozporządzenie czy **akt prawa miejscowego**. Od aktu normatywnego należy odróżnić akt stosowania prawa (np. wyrok, decyzję administracyjną), który również jest wydawany na podstawie normy kompetencyjnej przez upoważniony organ władzy publicznej, ale w przeciwieństwie do aktu prawnego, zawiera przynajmniej jedną normę indywidualno-konkretną. Innymi słowy, jest kierowany do zindywidualizowanej osoby (np. osoby fizycznej) w konkretnej sytuacji.

1.4. Tekst jednolity

Z pojęciem aktu normatywnego powiązane jest wyrażenie **tekstu jednolitego**. Jest on autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści określonego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny bądź ostatni tekst jednolity zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły z życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego lub ostatniego tekstu jednolitego¹⁶. Należy podkreślić, że tekst jednolity sporządza upoważniony organ w odpowiedniej procedurze, co pozwala go odróżnić od tekstu ujednoliconego aktu normatywnego, który sporządza m.in. podmiot komercyjny. **Tekst jednolity ustawy** ogłasza Marszałek Sejmu nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli ustawa była nowelizowana. Rządowe Centrum Legislacji oraz organy administracji rządowej mają obowiązek współdziałać z Marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw¹⁷. Teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza co do zasady organ właściwy do wydania aktu normatywnego, czyli jak rozporządzenie wydał Minister Zdrowia, to on jest też upoważniony do sporządzenia jego tekstu jednolitego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego¹⁸. Tekst jednolity ogłasza się obligatoryjnie w formie

¹⁶ S. Kaźmierczyk, *Nowelizacja* [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 195.

¹⁷ Zob. art. 16 ust. 1 i 2 u.o.a.n.

¹⁸ Zob. art. 16 ust. 3 u.o.a.n.

obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

1.5. Polityka tworzenia prawa

Od form tworzenia prawa należy odróżnić pojęcie **polityki tworzenia prawa**, będącej częścią szerszego pojęcia, a mianowicie polityki prawa. Polityka tworzenia prawa oznacza grupę twierdzeń dotyczących procesu prawotwórczego, np. twierdzeń o następstwach społecznych ustanowienia i obowiązywania norm o określonej treści, o efektywności pewnych instytucji przygotowujących projekty aktów prawnych, o konsekwencjach takiego, a nie innego redagowania tekstów prawnych¹⁹. W innym, węższym ujęciu, polityka tworzenia prawa jest to tworzenie regulacji prawnych, których założeniem jest realizacja celów określonych przez samego prawodawcę. Inaczej mówiąc, ustawodawca tworzy prawo w sposób świadomy i celowy, nie zaś dowolnie, bezcelowo. Jest to zresztą zgodne z koncepcją racjonalnego prawodawcy. Zakłada ona, że prawodawca zawsze odwołuje się do pewnej sumy wiedzy, która jest niesprzeczna wewnątrznie, a także do pewnych ocen, które preferuje przed innymi możliwymi po to, aby uzyskać najlepszy rezultat przy uwzględnieniu przewidywanych zysków i strat²⁰.

1.6. Porządkowanie regulacji prawnych

Niekiedy zachodzi potrzeba uporządkowania danych regulacji w systemie prawnym. Następuje to poprzez:

- 1) **inkorporację** – czynność polegającą na zebraniu w określoną całość oraz uporządkowaniu, bez dokonywania zmian treściowych,

¹⁹ S. Wronkowska, *Tworzenie prawa...*, s. 124 i 125.

²⁰ T. Kuczyński, *Zasada racjonalnego prawodawcy a systemowa regulacja niektórych instytucji prawa pracy*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021/XXI, z. specjalny, s. 96.

wydanych uprzednio i nadal obowiązujących przepisów prawnych²¹;

- 2) **kodyfikację** – oznaczającą kompleksową, spójną i zupełną regulację, zastępującą uprzednio obowiązujące regulacje prawne z zakresu określonej gałęzi prawa; kodeks, który uchyla dotychczasowe regulacje prawne w obszarze danej gałęzi prawa, może w pewnym zakresie powielać poprzednio przyjęte rozwiązania prawne, zmieniać je, a także wprowadzać zupełnie nowe i dotychczas nieznanne rozstrzygnięcia normatywne²²; w polskim porządku prawnym ustawy rangi kodeksu mają w hierarchii źródeł prawa taką samą pozycję jak ustawy „zwykłe”, niemniej ich szczególna rola wynika z tego, że zawierają podstawowe zasady, instytucje i definicje legalne pojęć dla danej gałęzi prawa, a ponadto charakteryzują się większą stabilnością rozwiązań w nich przyjętych; jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 18.10.1994 r., K 2/94²³, „Istotą kodeksu jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa (...), kodeksy przygotowywane i uchwalane są w odrębnej, bardziej złożonej procedurze niż «zwyczajne» ustawy, istotą kodeksu jest dokonanie kodyfikacji danej gałęzi prawa. Dlatego terminy i pojęcia używane przez kodeksy traktuje się jako wzorcowe i domniemuje się, iż inne ustawy nadają im takie samo znaczenie. Jest niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktuje kodeksy w sposób szczególny. Zasady prawidłowej legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymywał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa.”;

²¹ S. Kaźmierczyk, *Inkorporacja* [w:] A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 191.

²² Z. Pulka, *Podstawy prawa...*, s. 222.

²³ OTK 1994/2, poz. 36.