

# PODMIOT WŁAŚCIWY DO PODPISANIA OBWIESZCZENIA W SPRAWIE OGŁOSZENIA TEKSTU JEDNOLITEGO AKTU WYKONAWCZEGO DO USTAWY, W PRZYPADKU WSPÓŁUCZESTNICZENIA DWÓCH LUB WIĘCEJ PODMIOTÓW W WYDANIU TEGO AKTU

## Tezy:

- W przypadku współstanowienia aktu normatywnego, którego istotą jest wspólne wydanie tego aktu przez co najmniej dwa podmioty, organy właściwe do wydania aktu normatywnego są legitymowane do ogłoszenia tekstu jednolitego tego aktu, a w konsekwencji do podpisania obwieszczenia w sprawie jego ogłoszenia.
- W przypadku pozostałych form współuczestniczenia w wydaniu aktu normatywnego, np. porozumienia, organem legitymowanym do ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego, a tym samym do podpisania obwieszczenia w sprawie jego ogłoszenia, będzie wyłącznie organ wydający akt.

## Teza 1

### Przykład 1

U S T A W A  
z dnia 3 lipca 2002 r.  
Prawo lotnicze  
(Dz. U. z 2013 r. poz. 1393)

**Art. 140.** (...) 7. Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw transportu określą, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb współpracy obu komisji, uwzględniając w szczególności sposób wspólnego badania zdarzeń lotniczych oraz wymiany informacji o zdarzeniach lotniczych.

## Teza 2

### Przykład 2

U S T A W A  
z dnia 16 lipca 2004 r.  
Prawo telekomunikacyjne  
(Dz. U. Nr 171, poz. 1800)

**Art. 51.** Minister właściwy do spraw łączności **w porozumieniu** z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia: (...).

**Art. 150.** (...) 4. Minister właściwy do spraw łączności **w porozumieniu** z ministrem właściwym do spraw transportu i ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej określi, w drodze rozporządzenia: (...).

## Tezy 1 i 2

### Przykład 3

U S T A W A  
z dnia 16 lipca 2004 r.  
Prawo telekomunikacyjne

**Art. 5.** 1. Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności, mogą w zakresie swojej właściwości określić, w drodze rozporządzenia, (...).

## OBJAŚNIENIE

Organem legitymowanym do ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego innego niż ustawa, zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ogłaszaniu”, jest organ, który był właściwy do wydania tego aktu. Na gruncie tak sformułowanego przepisu stwierdzenie, który z organów jest legitymowany do ogłoszenia tekstu jednolitego tego aktu wykonawczego, a w konsekwencji do podpisania obwieszczenia, wymaga, po pierwsze, ustalenia desygnatu pojęcia organ właściwy do wydania aktu normatywnego innego niż ustawa, po drugie, scharakteryzowania instytucji tekstu jednolitego aktu normatywnego.

Organ właściwy do wydania aktu normatywnego innego niż ustawa można scharakteryzować jako ten, który na podstawie wyraźnego upoważnienia usta-

wowego został zobowiązany, względnie przyznano mu prawo, do wprowadzenia do systemu prawa pewnych treści, wskazanych w upoważnieniu, w określonej tam formie. Zawierając w ustawie upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, ustawodawca może zdecydować się na zastosowanie jednej z form szeroko rozumianego współuczestniczenia organów w wydaniu tego aktu (bądź to **współstanowienia aktu**, które wyróżnia się na tle pozostałych form współuczestniczenia, bądź to jednej z form **współuczestniczenia *sensu stricto***, zaistniałego m.in. na skutek osiągniętego porozumienia).

Mając na uwadze, że istotą współstanowienia aktu jest wspólne wydanie aktu normatywnego przez co najmniej dwa upoważnione organy (§ 74 pkt 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zwanego dalej „ZTP”), które rozstrzygają o treści, brzmieniu i kształcie regulacji, ustalenie podmiotów legitymowanych do ogłoszenia tekstu jednolitego aktu wykonawczego nie budzi wątpliwości. Zastosowanie formy współstanowienia, np. przez dwa organy, pozwala stwierdzić, że obydwa te podmioty są właściwe do wspólnego wydania aktu normatywnego, a co za tym idzie również legitymowane do wspólnego ogłoszenia tekstu jednolitego tego aktu i podpisania obwieszczenia w tej sprawie.

Niemniej jednak kwestia ustalenia organu właściwego do wydania aktu wykonawczego staje się bardziej złożona w sytuacji, w której ustawodawca podjął decyzję o zastosowaniu jednej z form współuczestniczenia *sensu stricto* w wydaniu aktu normatywnego, zwłaszcza formuły „porozumienia” (ustalenie podmiotu legitymowanego do wydania tekstu jednolitego aktu wykonawczego na gruncie tej formuły pozwoli na wyciągnięcie wniosków — przez posłużenie się regułą wnioskowania *a fortiori* — wobec pozostałych przypadków współuczestniczenia *sensu stricto*).

Jak zauważa doktryna<sup>1)</sup>, założeniem konstrukcji współuczestniczenia *sensu stricto* w wydaniu aktu wykonawczego, na skutek osiągniętego porozumienia, jest występowanie podmiotu upoważnionego do wydania tego aktu, czyli jego stanowienia, oraz podmiotu lub podmiotów upoważnionych do współuczestniczenia w tym stanowieniu, których celem jest osiągnięcie konsensusu co do treści aktu normatywnego. Tym samym chodzi o osiągnięcie kompromisu nie tyle w zakresie brzmienia i kształtu aktu normatywnego, co na poziomie jego „warstwy treściowej”. Stanowisko takie zdaje się potwierdzać Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. akt SK 25/02, wskazując,

<sup>1)</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do Zasad techniki prawodawczej, wydanie drugie uzupełnione i poprawione, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 169 i 170.

iz „określenia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy udziale”, „po zasięgnięciu opinii” itp. występują dość często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa. Wyrażają one więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo”.

Na podstawie dokonanych powyżej ustaleń można wstępnie przyjąć, iż desygnatem pojęcia: organ właściwy do wydania aktu normatywnego innego niż ustawa, którym posłużono się w art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu, jest podmiot upoważniony do stanowienia aktu, natomiast nie jest nim podmiot „jedynie” upoważniony do współuczestniczenia w tym stanowieniu. Niemniej jednak, w celu usunięcia ewentualnych wątpliwości dotyczących prawidłowości przyjętego założenia, należy dokonać wykładni celowościowej art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu, którego istotą jest wskazanie podmiotu legitymowanego do ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego. Kluczową rolę dla prawidłowej interpretacji tego przepisu odgrywa określenie charakteru instytucji tekstu jednolitego aktu normatywnego.

Tekst jednolity aktu normatywnego cieszy się takim samym domniemaniem autentyczności jak tekst pierwotny aktu, a to oznacza, jak wskazuje doktryna, że „kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca”<sup>2)</sup>. Zmierząc do określenia, na czym polega zastosowanie tej instytucji, warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. akt K 18/96, w którym stwierdził on, iż sporządzenie tekstu jednolitego aktu normatywnego musi mieć czysto odtwórczy charakter, polegający po pierwsze na ustaleniu, jakiego brzmienia nabrały przepisy ustawy w wyniku kolejnych nowelizacji i w wyniku innych zmian w obowiązującym ustawodawstwie, a po drugie prowadzący następnie do zredagowania aktualnego tekstu tego aktu.

Powyższa konstatacja znajduje potwierdzenie w § 107 ZTP, w świetle którego nie można wprowadzać do tekstu jednolitego zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że mają one charakter wyłącznie formalny. Co więcej, na podstawie przedmiotowej regulacji wskazuje się, że „zmiany o charakterze formalnym dotyczą jedynie formy przepisów, a zatem ich kształtu i brzmienia przepisu, natomiast w żadnym razie treści tych przepisów”.<sup>3)</sup>

Powyższe argumenty pozwalają na dalszy wniosek, iż w tekście jednolitym aktu normatywnego nie dochodzi do „ustalenia” treści przepisu, gdyż ta wynika

<sup>2)</sup> *Ibidem*, s. 203.

<sup>3)</sup> *Ibidem*, s. 219.

z tekstu pierwotnego aktu normatywnego i jego kolejnych zmian, według stanu prawnego obowiązującego na dzień wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tekstu jednolitego. Tekst jednolity ma jedynie na celu ustalenie „zupełnego” kształtu i brzmienia przepisu. Trafnie wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 18/96, że „tekst jednolity może być tylko odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji. Tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania (...) i nie wyraża samoistnych (odrębnych od ustawodawstwa w nim powtarzanego) treści normatywnych”.

Mając na uwadze, że posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją współuczestniczenia *sensu stricto* w wydaniu aktu wykonawczego, np. w drodze porozumienia, ma na celu osiągnięcie konsensusu co do treści regulacji, natomiast w ramach tekstu jednolitego aktu normatywnego dochodzi wyłącznie do ustalenia jej kształtu i brzmienia (gdyż treść regulacji pozostaje niezmieniona), należy uznać, iż nie było celem w art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu „angażowanie”, na etapie ogłaszania tekstu jednolitego aktu normatywnego, podmiotu, którego rolą jest ustalenie „jedynie” treści regulacji. Tym samym w pełni uprawniony jest wniosek, iż w przypadku aktów normatywnych „wydawanych w drodze porozumienia” organem legitymowanym do ogłoszenia tekstu jednolitego tego aktu, a co za tym idzie do podpisania obwieszczenia w tej sprawie, będzie organ powołany do stanowienia tego aktu, a nie organ upoważniony „wyłącznie” do współuczestniczenia w jego stanowieniu.

---

*Opracowała Oliwia Jokiell  
starszy legislator w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa*

