

Marek Lewicki\*

## Kontrola tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego

Problematyka kontroli administracji publicznej, zwłaszcza w kontekście różnorodności i złożoności form jej działań, jest zagadnieniem niezwykle doniosłym zarówno na płaszczyźnie badań naukowych mających za swój przedmiot administrację publiczną i prawo administracyjne, jak również praktycznej działalności organów władzy publicznej kreujących i stosujących rozwiązania w tym zakresie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż sprawnie funkcjonujący system kontroli administracji, obejmujący zarówno jej organizację, jak i działanie, właściwie realizujący tradycyjnie przypisywane kontroli funkcje, a nadto w sposób zgodny z aksjologią demokratycznego państwa prawnego harmonizujący interes publiczny i interes indywidualny jest nieodzownym elementem instytucjonalnej „infrastruktury” współczesnego państwa. Jego istnienie i skuteczne działanie jest przy tym w interesie zarówno państwa, jak i poddanych oddziaływaniu jego organów jednostek.

413

Profesor Małgorzata Stahl jest osobą, której zawodowa aktywność łączy w sobie obie wskazane wyżej płaszczyzny zajmowania się problematyką kontroli administracji publicznej. Z jednej strony, zajmując się tym jako naukowiec, podkreśla, zarówno w publikacjach *stricte* naukowych, jak i podręcznikowych, w dyskusjach, rozmowach, w prowadzonych seminariach i wykładach, rolę i znaczenie kontroli – zwłaszcza sądowej – administracji. Z drugiej strony, będąc sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego, czynnie uczestniczy w funkcjonowaniu, słusznie uznawanej za najistotniejszy element systemu kontroli – sądowej kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne, współuczestnicząc w kształtowaniu linii orzeczniczej tego Sądu w wielu istotnych kwestiach związanych tak z organizacją, jak i funkcjonowaniem administracji publicznej.

---

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

Wzgląd na powyższe uzasadnia wybór przedmiotu niniejszego opracowania, którym jest sformułowanie kilku ogólnych refleksji na temat problemu dopuszczalności i zasad sprawowania kontroli tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego na tle niektórych aspektów tej instytucji prawnej. Wyprzedzając dalsze rozważania, już w tym miejscu należy podkreślić, iż jest to kwestia bynajmniej nieoczywista.

Tekst jednolity jest narzędziem, przy wykorzystaniu którego uprawnione do tego podmioty w określonej przez prawo formie podają do publicznej wiadomości aktualny tekst zmienionego aktu normatywnego. W zasadniczo zgodnych poglądach nauki prawa oraz tezach pojawiających się w orzecznictwie sądowym pod pojęciem tekstu jednolitego rozumieć należy ogłoszony przez upoważniony do tego podmiot władzy publicznej tekst zmienionego wcześniej aktu normatywnego, którego treść uwzględnia dokonane zmiany, które nastąpiły od momentu wydania pierwotnego tekstu tego aktu albo od momentu ogłoszenia jego ostatniego tekstu jednolitego<sup>1</sup>. Niezależnie przy tym od braku definicji legalnej tego pojęcia podkreślić należy, iż jest to instytucja prawna, jako że reguły jego opracowywania i redagowania mają charakter konwencjonalny, a samo ogłoszenie tekstu jednolitego jest czynnością konwencjonalną<sup>2</sup>.

414 Prawne uwarunkowania opracowywania i ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych uzasadniają, w dominujących w tym zakresie poglądach, nadanie tym tekstom, jako urzędowej informacji o aktualnej treści aktu normatywnego, waloru szczególnej doniosłości prawnej, zwłaszcza w kontekście prawnych skutków ich ogłoszenia. Podkreśla się bowiem, iż stanowiąc w swej istocie źródło informacji i poznania prawa, teksty jednolite aktów normatywnych są w zakresie wszelkich zachowań zrelatywizowanych do tych aktów<sup>3</sup> źródłem szczególnym, co wiążane jest z przypisywaniem tekstom jednolitym domniemania autentyczności wyrażającym się, ogólnie rzecz ujmując, w założeniu, iż kształt aktu normatywnego, w jakim został on ogłoszony w tekście jednolitym, jest kształtem nadanym mu przez prawodawcę i w związku z tym od momentu jego ogłoszenia stanowi on wyłączny punkt odniesienia do stosowania aktu normatywnego<sup>4</sup>. Założenie to powoduje, iż szczególnego waloru nabie-

<sup>1</sup> Zob. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 116; G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego*, Warszawa 2008, s. 255; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 206.

<sup>2</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 207.

<sup>3</sup> Chodzi tu, najogólniej rzecz ujmując, przede wszystkim o zachowania noszące znamiona aktów przestrzegania, stosowania czy też egzekwowania norm rekonstruowanych w oparciu o regulacje zawarte w tych aktach.

<sup>4</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 206, 211; zob. też G. Wierczyński, *Urzęd-*

ra problem właściwego opracowywania i ogłaszania tych tekstów, a także oczywista, w przekonaniu autora, potrzeba istnienia mechanizmów kontroli i weryfikacji ogłaszanych tekstów jednolitych uzasadniona, bynajmniej nie teoretyczną, sytuacją pojawienia się w obrocie prawnym (wskutek ogłoszenia) wadliwie zredagowanego tekstu jednolitego, nieodzwierciedlającego aktualnej treści aktu normatywnego.

Upředzając dalsze uwagi, podnieść należy, iż wspomniane szczególne prawne znaczenie tekstów jednolitych w żaden sposób nie wynika z bezpośrednio normujących tę instytucję regulacji prawnych. Wręcz przeciwnie, stwierdzić należy, że zasadniczo w ogóle nie normują one tej kwestii. Kluczowe ustalenia w tym zakresie są efektem przede wszystkim dociekań przedstawicieli nauki prawa oraz rozważań zawartych w uzasadnieniach orzeczeń sądowych. Ograniczone ramy opracowania nie pozwalają szerzej rozwinąć tego wątku, wspomnieć w związku z tym należy jedynie, iż – co jest skądinąd typowe dla tego typu sytuacji – prawne znaczenie treści aktu normatywnego nadanej mu w tekście jednolitym wywodzone jest z podstawowych, konstytucyjnie usankcjonowanych zasad prawa, przede wszystkim zaś wywodzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego<sup>5</sup> zasady pewności prawa i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, obejmującej między innymi domniemanie zgodności z prawem i prawidłowości działań organów władzy publicznej. Działaniem takim jest ogłoszenie tekstu jednolitego.

Unormowania w sposób bezpośredni kształtujące instytucję tekstu jednolitego nie są obszerne i zasadniczo ograniczają się do wybranych przepisów zawartych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>6</sup> oraz Zasad techniki prawodawczej (ZTP) stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>7</sup>. Zważywszy na zakres przedmiotowy opracowania, którym objęte zostały akty prawa miejscowego<sup>8</sup>, podkreślić przy tym należy, iż

*dowe ogłoszenie...*, s. 265. Kwestia domniemania autentyczności tekstów jednolitych obecna jest również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – zob. np. wyrok TK z 29 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997/1/2.

<sup>5</sup> Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 783 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 – dalej zwana u.o.a.n.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.

<sup>8</sup> Pomijam w tym miejscu najbardziej ogólną nawet charakterystykę prawa miejscowego i aktów prawa miejscowego jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa RP (zob. art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Na zasygnalizowanie zasługują jednak relewantne z uwagi na temat opracowania kwestie. Pierwsza dotyczy podmiotów wyposażonych w kompetencje prawotwórcze w tym zakresie. Konstytucja przesądza, iż mogą to być organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 94).

opracowywanie i ogłaszanie ich tekstów jednolitych nie jest uregulowane w sposób szczególny, choć oczywiście swoistość tej kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim w zakresie podmiotów kompetentnych do ich stanowienia ma odzwierciedlenie w tych regulacjach.

Na gruncie u.o.a.n. kluczowe znaczenie przypisać należy art. 16 normującemu podstawowe (i, co istotne, w zasadzie jako jedyne poddane bezpośredniej regulacji) kwestie dotyczące tekstów jednolitych. Z przepisu tego wynika przede wszystkim, iż treścią czynności, której przedmiotem jest tekst jednolity, warunkującej (choć nie samodzielnie) zaistnienie go w obrocie prawnym jest ogłoszenie. Ogłoszenie tekstu jednolitego jest przy tym prawnym obowiązkiem podmiotu w tym zakresie właściwego, którym, jeżeli chodzi o akty prawa miejscowego, jest organ właściwy do wydania aktu normatywnego (ust. 3). W świetle przywołanych wyżej przepisów prawa ustrojowego są to zatem organy stanowiące j.s.t., wojewodowie oraz organy niezespółonej administracji rządowej. Obowiązek ten aktualizuje dokonanie nowelizacji aktu normatywnego, a jego realizacja, czyli ogłoszenie tekstu jednolitego, zgodnie z ust. 3 zd. drugie, powinna nastąpić w terminie nie dłuższym niż 12 miesięcy od dokonania nowelizacji. Podkreślić przy tym należy, iż wobec braku jakichkolwiek konsekwencji niedopełnienia obowiązku ogłoszenia tekstu jednolitego wskazanemu terminowi przypisać należy charakter instrukcyjny (porządkowy). Ustawodawca wyraźnie określił również formę realizacji omawianego obowiązku – tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia (ust. 4). Urzędowego i oficjalnego charakteru tekstu jednolitego dopełnia wymóg ogłoszenia obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego w dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono dany akt normatywny – w przypadku tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego jest nim zatem wojewódzki dziennik urzędowy.

Dla porządku wspomnieć należy, iż powyższe regulacje uzupełnia przewidziana w art. 18 u.o.a.n. instytucja sprostowania błędu w tekście

---

Kwestię tę uszczegóławiają ustawy ustrojowe, z których wynika, iż akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy wszystkich rodzajów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) – zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 (dalej: u.s.g.), ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 (dalej: u.s.p.) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 486 (dalej: u.s.w.). Zasadniczo właściwe w zakresie tworzenia są organy stanowiące tych jednostek (zob. art. 41 ust. 1 u.s.g., art. 40 ust. 1 u.s.p. oraz art. u.s.w. 89 ust. 1). Z kolei z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji w województwie, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm. (dalej: u.a.rz.w.) wynika, że akty prawa miejscowego stanowią wojewodowie oraz organy niezespółonej administracji rządowej. Po drugie zaś, w świetle art. 13 u.o.a.n. akty prawa miejscowego ogłaszane są w wydawanych przez wojewodów wojewódzkich dziennikach urzędowych.

jednolitym aktu normatywnego, na którą składa się, poza zdefiniowaniem błędu, wskazanie organu właściwego w zakresie sprostowania (jest to organ, który ogłosił tekst jednolity), formy sprostowania (obwieszczenie) oraz miejsca ogłoszenia obwieszczenia w tej sprawie (dziennik urzędowy, w którym ogłoszono prostowany tekst jednolity).

Wskazane regulacje ustawowe dotyczące tekstów jednolitych dopełniają postanowienia zawarte w ZTP. Określają one przede wszystkim techniczno-redakcyjne zasady ogłaszania tych tekstów, dotyczące przede wszystkim struktury obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego, redagowania jego elementów, a także redagowania samego tekstu jednolitego aktu normatywnego. Z regulacji tych wynika między innymi potwierdzenie, iż ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, przy czym tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia (§ 101 ZTP). Ponadto zaś, co wynika z samej idei tekstu jednolitego jako źródła wiedzy o aktualnej treści aktu normatywnego, w § 100a ZTP wyrażona została zasada stanowiąca, iż tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu.

W podsumowaniu tego wątku rozważań stwierdzić można, iż w świetle regulacji prawnych w sposób bezpośredni kształtujących instytucję tekstu jednolitego wyeksponować należy przede wszystkim jego deklaratoryjny i nieprawotwórczy charakter. Opracowywanie (redagowanie) tekstu jednolitego nosi przy tym zasadniczo znamiona czynności techniczno-redakcyjnych, a stanowiący ich rezultat tekst jest, jak podkreślono w literaturze, jedynie technicznym uporządkowaniem obowiązującego tekstu aktu normatywnego i nie ma formalnej mocy prawnej tego aktu<sup>9</sup>. Jego ogłoszenie nie powinno zatem wywoływać jakichkolwiek zmian w treści obowiązującego prawa<sup>10</sup>. Jedynym sformalizowanym skutkiem ogłoszenia tekstu jednolitego jest przy tym zmiana informacji o miejscu publikacji aktu normatywnego – w tych przypadkach należy przytaczać oznaczenie rocznika i pozycji dziennika urzędowego, w którym ogłoszono tekst jednolity<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> K. Matuszewski, *Zagadnienie tekstów jednolitych*, RPEiS 1938/3, s. 31.

<sup>10</sup> Chodzi tu oczywiście o zmiany o charakterze merytorycznym. W literaturze dopuszcza się bowiem dokonywanie, przy okazji redagowania tekstu jednolitego, ingerencji w tekście aktu normatywnego niewynikających *expressis verbis* z aktów zmieniających, polegających na aktualizowaniu ujednolicanych przepisów i poprawie ich pisowni, a także dokonywaniu innych formalnych zmian w ujednolicanym tekście w celu poprawy jakości tekstów obowiązujących przepisów, a tym samym ułatwieniu odbioru komunikatów wyrażonych w tych przepisach – zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Lex/el. 2015.

<sup>11</sup> Zob. § 158–161 ZTP. Mimo iż przepisy te odnoszą się do przytaczania aktów normatywnych w innych aktach normatywnych (np. w przepisach odsyłających, zmieniających, uchylających, a także w podstawach prawnych aktów normatywnych innych niż

Powyższe konstatacje nie powinny budzić żadnych wątpliwości w przypadkach, w których punktem odniesienia są prawidłowo opracowane, zredagowane i ogłoszone teksty jednolite, stanowiąc dla ich odbiorców istotną pomoc w ustaleniu obowiązującego stanu prawnego i uwalniając ich tym samym od trudu jego rekonstrukcji w oparciu o pierwotny tekst aktu normatywnego i teksty aktów dokonujących w nim zmiany. Sprawa komplikuje się jednak w przypadku zaistnienia w obrocie prawnym niewłaściwie (błędnie) zredagowanego i ogłoszonego tekstu jednolitego. Zważywszy przy tym na rodzaje mogących wystąpić błędów, podkreślić należy, iż problemy wiązać należy przede wszystkim z błędami merytorycznymi, a zatem takimi, skutkiem pojawienia się których jest nadanie sensu normatywnego tekstowi jednolitemu odmiennego od sensu, jaki ma tekst aktu normatywnego uwzględniający wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego<sup>12</sup>. Innymi słowy, chodzi o błędy, których skutkiem jest pojawienie się w tekście jednolitym tzw. nowości normatywnej. Jej pojawienie się może być przy tym rezultatem pominięcia (nieuwzględnienia) przy jego redagowaniu określonej zmiany (zmian) aktu normatywnego (upraszczając – tekst jednolity jest nieaktualny) bądź też wprowadzenia do tekstu jednolitego treści niewystępującej ani w tekście pierwotnym, ani niewynikającej z żadnego aktu zmieniającego.

418

Skutkiem ogłoszenia obwieszczenia zawierającego we wskazany sposób wadliwy tekst jednolity jest powstanie dylematu co do tego, któremu z różniących się od siebie tekstów – tekstowi jednolitemu czy obowiązującemu do dnia jego ogłoszenia tekstowi aktu normatywnego zrekonstruowanemu w oparciu o tekst pierwotny i teksty aktów zmieniających – przypisać status źródła prawa kształtującego sytuację prawną adresatów

---

ustawa) zasada ta odnosi się również do przytaczania podstaw prawnych aktów stosowania prawa. Na negatywne skutki zmian informacji o publikacji aktu normatywnego zwraca uwagę G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie...*, Lex/el. 2015.

<sup>12</sup> Ujęcie to zawiera się w pojęciu błędu w tekście jednolitym, o którym mowa w art. 18 u.o.a.n. Natomiast wyróżnianie błędów merytorycznych i technicznych (polegających na takich usterkach w tekstach prawnych, które nie zmieniają normatywnego sensu przepisu obciążonego błędem) obecne jest zwłaszcza w wypowiedziach dotyczących błędów w tekstach aktów normatywnych formułowanych w szczególności w kontekście instytucji sprostowania błędu w ogłoszonym tekście aktu normatywnego unormowanej w art. 17 u.o.a.n. – zob. np. P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, Prz. Sejm. 2002/2, s. 59; L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy? Polemika z artykułem Piotra Radziejewicza pt. „O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych”*, Prz. Sejm. 2002/2, s. 69–74; M. Wojciechowski, *Niektóre aspekty tzw. autentyczności tekstów aktów normatywnych*, RPEiS 2003/4, s. 72; W. Odrowąż-Sypniewski, *Sprostowanie błędów w druku sejmowym*, „Biuletyn – Ekspertyzy i Opinie Prawne Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2002/3, s. 28–33.

wynikających z niego norm prawnych. W płaszczyźnie formalnej jego rozstrzygnięcie wydaje się stosunkowo proste przy założeniu, że tekst jednolity nie ma statusu źródła prawa. Jak słusznie stwierdzał w tym zakresie K. Matuszewski, tekst jednolity nie znosi mocy obowiązującej pominiętych w nim norm prawnych ani nie nadaje zamieszczonym, a włączenie do niego treści, której prawodawca nie ustanowił jako normy prawnej, nie nadaje jej cech tej normy<sup>13</sup>. Podobne stanowisko prezentują inni autorzy. Co charakterystyczne jednak, w wielu wypowiedziach konfrontowane ze wspomnianym już domniemaniem autentyczności tekstu jednolitego jako autorytatywnego stwierdzenia treści określonego aktu normatywnego pozostawione zostaje bez jednoznacznego rozstrzygnięcia<sup>14</sup>. Priorytet znowelizowanego tekstu pierwotnego nad tekstem jednolitym zdaje się uznawać K. Matuszewski<sup>15</sup> i P. Radziejwicz<sup>16</sup>.

Niezależnie od wskazanych wyżej uwarunkowań teoretycznych i formalnych, podkreślić należy, iż bezwzględna aprobatą możliwości uwolnienia się w konkretnym przypadku (indywidualnej sprawie) od obowiązku uwzględniania prawidłowo ogłoszonego tekstu jednolitego aktu normatywnego przez wykazanie (podniesienie zarzutu) jego wadliwości rodzi istotne wątpliwości, przede wszystkim w uwagi na wskazane już wcześniej wartości, które legły u podstaw przypisania tekstom jednolitym domniemania autentyczności. Są to, przypomnijmy, pewność prawa, zaufanie do działań organów władzy publicznej, a także i zasada równości

<sup>13</sup> K. Matuszewski, *op. cit.*, s. 32.

<sup>14</sup> Przykładowo, autorzy komentarza do ZTP w zakresie aktów prawa miejscowego piszą, iż w sytuacji rozbieżności między tekstem pierwotnym i jego nowelizacjami a tekstem jednolitym należy stosować tekst pierwotny aktu z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aktami zmieniającymi, a dostrzeżony błąd powinien zostać sprostowany. Dodają jednak przy tym, iż „z drugiej strony jednak tekst jednolity aktu normatywnego jest objęty domniemaniem legalności”, nie zajmując jasnego stanowiska – D. Szafranski (red.), W. Białończyk, A. Bielecki, Ł. Kasiak, J. Piecha, *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2014, s. 216. Podobnie autorzy podręcznika do techniki prawodawczej, dostrzegając omawiany problem, stwierdzają, iż w przypadku, kiedy pominięto w tekście jednolitym przepis wskutek błędnej decyzji, przepis ten w dalszym ciągu obowiązuje, a błędna decyzja redaktora tekstu jednolitego, jako z istoty deklaratoryjna, nie skutkuje jego wygaśnięciem. Jednocześnie, podnoszą oni, iż „odpowiedź taka musiałaby [zostać] uznana za błędną, jeżeli uwzględni się domniemanie prawidłowości tekstu jednolitego i to przede wszystkim, że tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem treści określonego aktu normatywnego w danym momencie” i mogłyby być potencjalnie usunięty w drodze sprostowania błędu – zob. M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor, *Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 130.

<sup>15</sup> K. Matuszewski, *op. cit.*, s. 32.

<sup>16</sup> P. Radziejwicz, *op. cit.*, s. 59, który wychodzi z założenia, iż tekst jednolity nie jest tekstem autentycznym.

wobec prawa<sup>17</sup>. To z kolei skłania do poszukiwania rozwiązań w optymalny sposób godzących wskazane stanowiska.

Wydaje się, iż w kontekście obowiązujących regulacji prawnych, wspomnianych już poglądów nauki prawa na charakter prawny tekstu jednolitego, a także uwzględniając tezy wyrażane w orzecznictwie *de lege lata*, rozwiązania wskazanego problemu poszukiwać należy w zinstytucjonalizowanym i skutecznym *erga omnes* obaleniu domniemania autentyczności tekstu jednolitego i wiązanej z nią jego wiarygodności. Co przy tym istotne, do tego czasu – zgodnie z ideą domniemania – tekst jednolity uznawać należy jako wiążący prawnie w zakresie treści określonego aktu normatywnego. Niezależnie przy tym od mogących tu znaleźć zastosowanie instytucji prawnych i mechanizmów, istotnym wydaje się zastrzeżenie, iż – w przekonaniu autora – działania i rozstrzygnięcia w tym przedmiocie podejmowane winny mieć charakter jednoznacznie deklaratoryjny i eliminować zaistniałą wadliwość tekstu jednolitego ze skutkiem *ex tunc*. Uzasadnieniem tego stanowiska jest przede wszystkim wzgląd na charakter prawny aktów prawnych stanowiących swego rodzaju komponenty redagowanego tekstu jednolitego. Aktami tymi są, zasadniczo rzecz ujmując, poza pierwotnym tekstem aktu normatywnego, teksty aktów normatywnych nowelizujących ten akt, a także inne akty prawne (w przypadku aktów prawa miejscowego – orzeczenia sądów administracyjnych, rozstrzygnięcia nadzorcze) bezpośrednio wpływające na treść aktu normatywnego. Wspólną cechą tych aktów (przy pełnej świadomości ich różnego charakteru prawnego) jest ich wcześniejsza, w relacji do tekstu jednolitego, obecność w porządku prawnym (wynikająca z mocy obowiązującej ogłoszonego aktu normatywnego czy też uzyskania cechy prawomocności przez rozstrzygnięcie nadzorcze bądź wyrok sądu administracyjnego) i wywoływanie skutków prawnych *erga omnes*. Nieuwzględnienie ich w tekście jednolitym skutków tych niweczyć nie może, a wyeliminowanie tej nieprawidłowości nie powinno sankcjonować ich czasowej (trwającej od ogłoszenia tekstu jednolitego do podjęcia działania podważającego jego prawidłowość) nieobecności w porządku prawnym, z czym mielibyśmy do czynienia przy przyjęciu, że wywołują one skutki *ex nunc*.

420

<sup>17</sup> Choć, co wydawać się może paradoksalne, wzgląd na te same wartości może przemawiać za dezawuowaniem wadliwych tekstów jednolitych w przypadkach, w których ujęte w nich akty normatywne stanowią podstawę określonych działań podmiotów prawa. Ciekawym przykładem może tu być sytuacja, w której w toku postępowania administracyjnego prowadzonego w oparciu o ustalony przez organ administracji i niewątpliwy stan prawny, ogłoszony zostaje materialnie wadliwy tekst jednolity kluczowego w zakresie regulacji przesłanek i treści mającego zapasć rozstrzygnięcia aktu normatywnego.

W związku z powyższym podjąć można próbę identyfikacji istniejących w porządku prawnym instytucji i mechanizmów pozwalających skutecznie podważyć wiarygodność tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego.

W pierwszej kolejności wymienić należy oczywiście wspomnianą już instytucję sprostowania błędu w tekście jednolitym uregulowaną w art. 18 u.o.a.n. Jej zastosowanie w kontekście analizowanego problemu umożliwia przyjęta przez ustawodawcę definicja tego błędu. W świetle ust. 1 tego przepisu, błąd w tekście jednolitym polega na niezgodności jego tekstu ogłoszonego w dzienniku urzędowym z tekstem aktu normatywnego uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane do czasu ogłoszenia tekstu jednolitego. Nie powinno budzić wątpliwości w związku z tym, że w trybie sprostowania można eliminować wszystkie w zasadzie błędy (w szczególności, wskazywane wyżej błędy merytoryczne) w tekstach jednolitych<sup>18</sup>. W kontekście dalszych rozważań podnieść należy przy tym dwie kwestie. Po pierwsze, zakładając, iż ogłoszenie obwieszczenia o sprostowaniu błędu w tekście jednolitym skutecznie, choć tylko w zakresie treści objętej sprostowaniem, podważa domniemanie autentyczności i prawidłowości tekstu jednolitego, pozostaje on, choć już jako tekst konwalidowany, w obrocie prawnym, stanowiąc nadal punkt odniesienia do stosowania danego aktu normatywnego. Przypomnieć należy jednak, iż w przekonaniu autora sprostowaniu temu należy przypisywać skutki *ex tunc*, tzn. od ogłoszenia sprostowanego tekstu jednolitego.

Po drugie, oczywista i uzasadniona względami wynikającymi z podstawowych zasad porządku prawnego potrzeba zagwarantowania pozostawania w obrocie prawnym niewadliwych i bezbłędnych tekstów jednolitych aktów normatywnych skłania do zadania pytania o gwaran-

<sup>18</sup> Stanowisko takie podzielają G. Wierczyński (*Redagowanie i ogłaszanie...*) oraz M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor (*Technika prawodawcza*, Warszawa 2008, s. 144). Zasadniczo odmienny pogląd wyrażają w tym względzie S. Wronkowska i M. Zieliński, stwierdzając, iż definicja błędu zawarta w art. 18 u.o.a.n. wskazuje jako wzorzec taki tekst, który został przekazany do ogłoszenia przez upoważniony, opracowujący go organ, a błąd ma polegać na niezgodności tekstu ogłoszonego z tym właśnie tekstem (tychże, *Komentarz do Zasad...*, s. 230). Nadto zaś, zdaniem Autorów, definicja ta nie obejmuje przypadków, w których tekst przekazany do ogłoszenia nie uwzględnia którejs z tych zmian, jakie powinny być niewątpliwie uwzględnione (tamże). Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę z dwóch powodów. Po pierwsze, wbrew stanowisku Autorów nie znajduje oparcia w literalnej wykładni art. 18 ustawy. Po drugie zaś, jego przyjęcie czyniłoby zupełnie nieracjonalnym powierzenie kompetencji w zakresie sprostowania błędów w tekstach jednolitych organom, które je ogłosiły, a nie organom wydającym dzienniki urzędowe, w których ogłoszone zostały błędne teksty jednolite, co jest przyjęte w przypadku sprostowania dokonywanego na podstawie art. 17. Pogląd ten bez dostatecznego uzasadnienia czyni wyłom w wywodzonej z przepisów o sprostowaniu zasadzie, iż błąd prostuje podmiot, który błąd popełnił.

cyjny w tym znaczeniu charakter regulacji zawartej w art. 18 wyrażający się w możliwości wyegzekwowania sprostowania błędu od właściwych w tym zakresie organów. Kluczowe w tym względzie jest więc ustalenie, czy przepis ten kreuje prawny obowiązek sprostowania błędu. Nie jest to zadanie łatwe, co wynika przede wszystkim z nadanej przez ustawodawcę treści tej regulacji. Przyjąć jednak należy, iż względ na wielokrotnie już wspomniane zasady konstytucyjne nie pozwala przyjąć, iż zaistnienie błędu<sup>19</sup> w tekście jednolitym nie zobowiązuje do jego sprostowania, czyniąc sprostowanie kompetencją o charakterze dyskrecyjnym. Opo- wiedzeniu się za obowiązkowym charakterem sprostowania błędu towarzyszy jednak świadomość wysoce niesformalizowanych elementów tego obowiązku istotnych z punktu widzenia możliwości jego wyegzekwowania. Przypomnieć bowiem należy, iż art. 18 określa podmiot obowiązku, formę jego realizacji oraz przesłankę jego powstania, jaką jest zaistnienie błędu<sup>20</sup>. Ustawodawca nie wskazał przy tym terminu realizacji tego obowiązku ani sankcji związanych z jego niedopełnieniem. Wydaje się, iż przyczyną tego stanu rzeczy jest to, iż regulacja ta została przewidziana przy założeniu podejmowania działań w tym zakresie przez organy właściwe przede wszystkim z własnej inicjatywy. Wobec braku określenia terminu realizacji obowiązku sprostowania przyjąć należy, iż nastąpić powinno to niezwłocznie po ustaleniu zaistnienia błędu. Jeżeli zaś chodzi o konsekwencje niedopełnienia obowiązku sprostowania to, jak się wydaje, poszukiwać ich należy na płaszczyźnie regulacji określających skutki działań i czynności podjętych na podstawie wadliwej podstawy prawnej. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z tym, co powiedziano wyżej, skutki te mogą nastąpić po podważeniu autentyczności tekstu jednolitego.

Poszukując, mimo wszystko, możliwości wyegzekwowania obowiązku sprostowania tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego, rozważyć można dopuszczalność zastosowania w tych przypadkach instytucji skargi na bezczynność w podejmowaniu czynności nakazanych prawem przez organy j.s.t. oraz terenowe organy administracji rządowej, uregulowanej – w oparciu o ten sam model – w ustawach ustrojowych<sup>21</sup>. Zgodnie

<sup>19</sup> Drugorzędne z uwagi na tok rozważań, aczkolwiek praktycznie istotne znaczenie ma kwestia samego stwierdzenia zaistnienia błędu uwarunkowana w dużej mierze stopniem jego oczywistości. Jest to jednak element hipotezy rekonstruowanej normy, a nie jej dyspozycji – nie determinuje w związku z tym ustaleń co do istnienia luzu decyzyjnego w zakresie zastosowania przez właściwy organ art. 18 u.o.a.n.

<sup>20</sup> W związku z tym stwierdzić należy, iż obowiązek sprostowania błędu aktualizuje się z chwilą ogłoszenia obarczonego błędem tekstu jednolitego.

<sup>21</sup> Zob. art. 101a u.s.g., art. 88 u.s.p., art. 91 u.s.w., art. 64 u.a.rz.w. Przedmiotowy zakres zastosowania tych przepisów jest szerszy, analizowana problematyka uzasadnia jednak skupienie się na skardze na bezczynność.

ze wskazanymi przepisami każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone wskutek niewykonania (przez organy gminy, powiatu, województwa, wojewody, organ niezespołonej administracji rządowej) czynności nakazanej prawem, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, wnieść skargę do sądu administracyjnego. Wydaje się przy tym, iż rozważanie możliwości zaskarżenia bezczynności właściwych organów w zakresie wydania obwieszczenia o sprostowaniu błędu w tekście jednolitym nie jest uzależnione od prawnej kwalifikacji tej czynności. Chodzi o to, iż, formalnie rzecz ujmując i uwzględniając obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne, obwieszczenie to, podobnie zresztą jak i obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego, nie jest czynnością o charakterze normotwórczym (nie nosi znamion aktu normatywnego – w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania, aktu prawa miejscowego). Wskazać można jednak, iż istnieją poglądy przypisujące mu taki walor<sup>22</sup>. Niezależnie jednak od kwalifikacji tej czynności, mieści się ona w zakresie czynności, których niedopełnienie, po spełnieniu pozostałych warunków, może być przedmiotem skargi<sup>23</sup>. Z punktu widzenia podmiotowych aspektów wniesienia skargi nietrudno wyobrazić sobie również sytuację naruszenia interesu prawnego podmiotu żądającego sprostowania tekstu jednolitego. Będzie tak, gdy z treści wadliwego tekstu jednolitego wynikał będzie obowiązek nieistniejący (bądź obowiązek

<sup>22</sup> Zob. P. Radziejewicz, *op. cit.*, który stwierdza, iż „nic nie stoi na przeszkodzie, aby regulacje zawarte w obwieszczeniu o sprostowaniu błędów uznać za «przepisy prawa»” (s. 66). Teza ta, choć wyrażona w kontekście sprostowania, o którym mowa w art. 16 u.o.a.n., zdaje się odzwierciedlać poglądy autora na instytucję sprostowania w ogóle. Normatywny charakter obwieszczeniu o sprostowaniu błędów przypisał również NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2012 r. (II OSK 129/12, CBOSA), w którym wyrażona została następująca teza: „Obwieszczenie wojewody o sprostowaniu błędów w ogłoszonym akcie prawa miejscowego, powinno być traktowane tak jak akt normatywny wojewody. Należy opowiedzieć się za dopuszczalnością kontroli obwieszczenia o sprostowaniu błędów jako aktu o charakterze normatywnym”. Nie rozwijając tego wątku, szerzej stwierdzić należy, iż przypisywaniu obwieszczeniom (zarówno w sprawie sprostowania błędów, jak i tekstów jednolitych) cechy aktów normatywnych, a tym bardziej określaniu ich przepisami prawa zawsze powinno towarzyszyć podkreślenie, iż kwalifikacja ta ma charakter konwencjonalny i w pewnym sensie kontekstowy. Takim kontekstem, zresztą towarzyszącym przytoczonym wyżej wypowiedziom, jest – skądinąd słuszne – znalezienie uzasadnienia dla objęcia kontrolą tych obwieszczeń, zwłaszcza w przypadku istnienia przekonania o ich wadliwości. Tego rodzaju kontekstowy, zrelatywizowany charakter ma, o czym niżej, przypisanie przez TK uznanemu za wadliwy tekstowi jednolitemu waloru aktu normatywnego w znaczeniu materialnym.

<sup>23</sup> Do niespornych w zasadzie należy pogląd, iż przedmiotem skargi przewidzianej w tych przepisach są nakazane prawem czynności zarówno prawne, jak i faktyczne – zob. np. A. Matan, *Komentarz do art. 101a*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex/el. 2016.

o innej treści) w świetle aktu normatywnego uwzględniającego zmiany, a zatem stanu prawnego sprzed ogłoszenia jego tekstu jednolitego. Moc wiążąca tekstu jednolitego uzasadnia tezę, iż niedokonanie sprostowania błędnego tekstu jednolitego narusza interes prawny adresata zawartych w nim regulacji zasadnie oczekującego kształtowania swojej sytuacji prawnej w oparciu o rzeczywiste decyzje prawodawcy (właściwie ustaloną treść aktu normatywnego), a nie wadliwie zredagowany tekst jednolity.

Samo wykazanie naruszenia interesu prawnego brakiem sprostowania wadliwego tekstu jednolitego nie wystarczy jednak do skutecznego wniesienia skargi. Poza bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia, powodzenie skargi uzależnione jest bowiem przede wszystkim od zakwalifikowania przez sąd administracyjny sprostowania jako „czynności nakazanej prawem” co, mimo wyżej wyrażonej tezy o obowiązkowym charakterze tej kompetencji, w praktyce może rodzić rozbieżności z uwagi na wskazywany już niesformalizowany w szczegółach jej charakter. Podnieść należy jednak, iż warunkiem przyjęcia i wykazania stanu beczynności przepisy prawa regulujące podjęcie czynności powinny wskazywać termin jej wykonania albo okoliczność (przesłankę), z którą wiąże się obowiązek jej podjęcia<sup>24</sup>. Jak wskazano, przesłanką tą jest zaistnienie błędu, niezależnie od momentu jej formalnego zaistnienia (ogłoszenie tekstu jednolitego) faktycznie zasygnalizowanej (uświadomionej, wykazanej) organowi w wezwaniu do usunięcia naruszenia interesu prawnego.

424

Opowiadając się za uznaniem możliwości wykorzystania skargi na beczynność, podkreślić należy jednak istotne ograniczenie jej praktycznej skuteczności. Wynika ono z braku regulacji sposobu uwzględnienia skargi na beczynność w zakresie sprostowania tekstu jednolitego. Obowiązujące w tym względzie przepisy<sup>25</sup> nie odnoszą się do tego bezpośrednio. Artykuł 149 p.p.s.a. określający sposób uwzględnienia skargi na beczynność obejmuje swoim zakresem, ogólnie rzecz ujmując, skargi dotyczące beczynności w zakresie wydania aktów i czynności o charakterze indywidualnym (określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a.), natomiast przewidziana w stanowiących podstawę wnoszenia omawianych skarg możliwość nakazania organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko j.s.t.<sup>26</sup> wydaje się nie mieć w tych przypadkach zastosowania. Podzielić w związku z tym należy pogląd, iż brak jest instrumentów prawnych, przy pomocy których sąd administracyjny mógłby zobowiązać pozostający w beczynności organ do wydania

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Chodzi tu o ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 (dalej p.p.s.a.).

<sup>26</sup> Rozwiązanie to funkcjonuje tylko na gruncie ustaw samorządowych.

w określonym terminie aktu prawnego lub podjęcia określonej czynności, a w rezultacie omawiana skarga nie może być uznana za skuteczny środek przeciwdziałania bezczynności organów w zakresie objętych jej zakresem czynności<sup>27</sup>. Wyrokowi uwzględniającemu skargę w tych przypadkach przypisać należy w związku z tym przede wszystkim walor przesłanki umożliwiającej dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną w związku z bezczynnością organu władzy publicznej.

Brak gwarancji wyegzekwowania sprostowania wadliwego tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego w drodze skargi na bezczynność skłania do poszukiwania innych możliwości weryfikacji wadliwych tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego ogłaszanych przez terenowe organy administracji publicznej. W związku z tym, iż ogłaszanie tych tekstów niewątpliwie mieści się w ramach pojęcia wykonywania administracji publicznej, możliwości tych upatrywać należy przede wszystkim w szeroko rozumianych instytucjach i mechanizmach kontroli administracji publicznej. Zważywszy na istotę i treść tych działań, w grę wchodzi przede wszystkim kontrola sądowa wykonywana przez sądy administracyjne oraz, jeżeli chodzi o teksty jednolite aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy j.s.t., ich weryfikację dokonywaną w ramach nadzoru nad działalnością tych jednostek<sup>28</sup>.

W związku z powyższym zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy teksty jednolite, a właściwie obwieszczenia w sprawie ich ogłoszenia są aktami objętymi nadzorem oraz kontrolą sądową. Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest możliwe z następującego powodu. Otóż, w świetle scharakteryzowanych w początkowej części tego opracowania regulacji stanowiących formalnoprawne podstawy ogłaszania tekstów jednolitych stwierdzić należy, iż akty w tym zakresie podejmowane *de lege lata* nie mogą być przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych o charakterze korygującym podejmowanych przez właściwe w tym zakresie organy nadzoru nad działalnością j.s.t. (województw, regionalne izby obrachunkowe) jak również kognicji sądów administracyjnych. Przesądza o tym determinująca charakter prawny tekstów jednolitych forma, w jakiej są ogłaszane

<sup>27</sup> Por. M. Pacak, *Komentarz do art. 64*, [w:] M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, Lex/el. 2013; G. Jyż, *Komentarz do art. 101a*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex/el. 2013. Iluzoryczną nazywa ochronę przewidzianą instytucją analizowanej skargi również A. Faruga, *Komentarz do art. 90 i 91*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Lex/el. 2012.

<sup>28</sup> Oczywiście, objęcie określeniem „szeroko rozumianej kontroli” zarówno mechanizmów sądowej kontroli administracji oraz nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego ma charakter konwencjonalny i związany z poszukiwaniem prawnych możliwości weryfikacji wadliwych tekstów jednolitych. W żaden sposób nie oznacza utożsamiania tych zasadniczo odrębnych konstrukcji prawnoustrojowych.

– obwieszczenie oraz istota sytuująca je zasadniczo w obszarze aktów wiedzy, a nie aktów woli. Wyłączenie jej spod zakresu aktów, do których mogą być odnoszone rozstrzygnięcia nadzorcze, związane jest przede wszystkim z tym, że w świetle samorządowych ustaw ustrojowych mogą być nimi, generalnie rzecz ujmując, rozstrzygnięcia podejmowane przez organy j.s.t. Jeżeli chodzi o organy stanowiące tych jednostek, a to te organy w świetle art. 16 u.o.a.n. są właściwe w zakresie ogłaszania tekstów jednolitych, nadzorowi poddane są uchwały podejmowane przez te organy<sup>29</sup>. Przy tym pojęcie uchwały w regulacjach dotyczących nadzoru rozumiane jest najczęściej jako forma działania tych organów zastrzeżona dla określonych spraw, której materialnym substratem i odzwierciedleniem jest akt prawny o określonej strukturze i treści, stosowana przede wszystkim w celu ukształtowania stosunków prawnych<sup>30</sup>. Cech tak rozumianej uchwały nie ma obwieszczenie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego.

Obwieszczenia te nie mieszczą się również w żadnej z form działania administracji mogącej stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a. W szczególności nie można ich zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego (pkt 5) ani też innych niż akty prawa miejscowego aktów organów j.s.t. i ich związków (pkt 6)<sup>31</sup>.

426

Tezę o wyłączeniu obwieszczeń w sprawie tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego spod ingerencji organów nadzoru i sądów administracyjnych odnieść należy przy tym przede wszystkim do sytuacji, w których organy właściwe do ogłaszania tych tekstów realizują przyznane im

<sup>29</sup> Zob. art. 91 u.s.g., art. 79 u.s.p. i art. 82 u.s.w.

<sup>30</sup> W innym, funkcjonującym na gruncie prawa samorządowego rozumieniu pojęcie uchwały utożsamiane jest ze sposobem zajmowania stanowiska, wyrażania poglądu przez organ kolegialny, czyli jako metoda działania organu kolegialnego – o tym rozróżnieniu zob. np. P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 91*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex/el. 2013). W tym kontekście ogłoszenie tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego w istocie wymaga podjęcia uchwały (w znaczeniu metody działania polegającej na przeprowadzeniu głosowania w tej sprawie, uchwalenia), ale nie powinno przybrać formy uchwały, albowiem obowiązujące przepisy przewidują w tym przypadku formę obwieszczenia. Uwaga ta jest istotna o tyle, że w praktyce nierzadko, aczkolwiek w sposób ewidentnie sprzeczny z regulacjami u.o.a.n., ogłaszanie tekstów jednolitych przez organy stanowiące j.s.t. następuje w formie uchwał tych organów.

<sup>31</sup> Zob. np. obszerne rozważania nad zakresem przedmiotowym wskazanych przepisów p.p.s.a. T. Wosia (*Komentarz do art. 3*, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex/el. 2012), gdzie w charakterystyce tego obszaru kognicji sądów administracyjnych przeprowadzanych jest szereg podziałów wydawanych przez organy j.s.t. aktów, przy uwzględnieniu podstaw prawnych ich zaskarżenia, charakteru oraz sfer stosunków prawnych, które kształtują. Mimo wykazanej różnorodności tych aktów, wspólną cechą wszystkich z nich jest możliwość kwalifikowania ich jako akty woli podmiotów je podejmujących, który to element z formalnoprawnego punktu widzenia w tekstach jednolitych nie występuje.

kompetencje w sposób zgodny z prawem zarówno pod względem przewidzianej formy ogłoszenia, jak i prawidłowego pod względem merytorycznym zredagowania treści aktu normatywnego. Innymi słowy, chodzi tu o prawidłowe teksty jednolite. Sytuacja w tym względzie komplikuje się jednak w przypadkach, w których istnieją umotywowane podejrzenia ogłoszenia wadliwego tekstu jednolitego, w szczególności zaś, obarczonego błędem merytorycznym. Uzasadnione wskazanymi wyżej względami formalnymi wyłączenie możliwości weryfikacji tych tekstów, zważywszy na skutki ich ogłoszenia, byłoby nie do zaakceptowania. Za konieczną wręcz uznać należy potrzebę objęcia wadliwych tekstów jednolitych kontrolą, rezultatem której może być podważenie ich prawidłowości i wyeliminowanie ze zbioru relewantnych prawnie źródeł informacji o prawie.

Koncepcją, której założenia umożliwiają podjęcie tego typu działań jest koncepcja aktu normatywnego w znaczeniu materialnym, którą w odniesieniu do tekstów jednolitych zastosował Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 stycznia 1997 r., badając prawidłowość tekstu jednolitego ustawy. Dostrzegając wadliwość w treści tekstu jednolitego i uznając jednocześnie, iż jest to wadliwość o charakterze materialnym, uzasadnił możliwość objęcia go kontrolą, stwierdzając, iż w związku z tym, że tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem przepisów prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania, a zatem może być tylko odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego, w żadnym przypadku nie można w nim zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które stan ten poddawałyby modyfikacji. Ich wprowadzenie stanowi naruszenie zasady państwa prawnego, a także zasady legalizmu<sup>32</sup>. W obowiązującym stanie prawnym również w odniesieniu do tekstów jednolitych aktów prawa miejscowego koncepcja ta w pełni może znaleźć zastosowanie, uzasadniając objęcie ich kontrolą<sup>33</sup>. W konsekwencji przyjąć można, iż obarczony błędem merytorycznym i w konsekwencji zawierający nowość normatywną tekst jednolity aktu prawa miejscowego stanowi akt prawa miejscowego w znaczeniu materialnym ze skutkiem w postaci objęcia go nadzorem i kontrolą sądową realizowanymi w trybie, na zasadach i ze skutkami właściwymi dla aktów prawa miejscowego, których teksty jednolite zostały ogłoszone.

Nadzór i sądowa kontrola tekstów jednolitych powinna oczywiście uwzględniać specyfikę formalnego przedmiotu kontroli, jakim jest tekst jednolity (a dokładnie obwieszczenie w sprawie jego ogłoszenia), a nie uchwała prawotwórcza *sensu stricte*. Na kwestie z tego właśnie wynikające należy zwrócić uwagę.

<sup>32</sup> Orzeczenie K 18/96, OTK 1997/1/2.

<sup>33</sup> Pogląd TK spotkał się z aprobatą w literaturze przedmiotu – zob. np. G. Wierczyński, *Urzędowe ogłoszenie...*, s. 264; P. Radziejewicz, *op. cit.*, s. 66–67.

Jeżeli chodzi o procedury nadzorcze, to specyfika przedmiotu nadzoru znaleźć powinna odzwierciedlenie w dwóch co najmniej aspektach. Pierwszy wiąże się z samym już uruchomieniem procedury nadzorczej, w rezultacie której dojść może do zastosowania podstawowego środka nadzoru o charakterze korygującym, jakim jest stwierdzenie nieważności objętego nadzorem aktu. Ustawy samorządowe warunkują możliwość wydania tego rozstrzygnięcia nadzorczego przekazaniem organowi aktu (przede wszystkim uchwały) w określonym trybie<sup>34</sup>. Rzecz w tym, iż – jak już wyżej wspomniano – obwieszczenia w sprawie tekstów jednolitych, formalnie nie podlegając nadzorowi, nie podlegają obowiązkowi przekazywania ich organom nadzoru. Problem wynikający z braku formalnego obowiązku przekazywania tych obwieszczeń, blokujący skontrolowanie tekstu jednolitego i ewentualną reakcję organu nadzoru rozwiązany być może w drodze żądania przez organ nadzoru przekazania mu takiego obwieszczenia<sup>35</sup>. Uzyskany w ten sposób tekst jednolity może być przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego podjętego w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu tego aktu.

428

Druga sprawa wiąże się z treścią i zakresem mogącego zapaść rozstrzygnięcia nadzorczego. Wyrazić w tym przedmiocie należy pogląd, iż stwierdzenie błędu merytorycznego w treści tekstu jednolitego skutkować powinno stwierdzeniem jego nieważności w całości. Objęcie stwierdzeniem nieważności całego tekstu (a właściwie obwieszczenia, którego jest on załącznikiem) nastąpić powinno przy tym niezależnie od skali nieprawidłowości stwierdzonych przez organ nadzoru. Nie wchodzi tu w grę przewidziana w odniesieniu do uchwał (zarządzeń) możliwość stwierdzenia nieważności aktu w części, nawet w przypadku błędu stwierdzonego w jednej jednostce redakcyjnej tekstu jednolitego. Wynika to z istoty i charakteru tekstu jednolitego jako jedyne (od czasu dokonania późniejszych zmian w objętym nim akcie normatywnym) punktu odniesienia dla ustalenia obowiązującej treści danego aktu normatywnego. Stwierdzenie nieważności tylko tego fragmentu tekstu jednolitego, w którym pojawiła się w sposób nieuprawniony nowość normatywna, zasadę tę by naruszało, rodząc konieczność rekonstruowania obowiązującej treści aktu normatywnego w oparciu o tekst jednolity oraz, uzupełniając, akty prawne (przede wszystkim normatywne) wydane przed jego ogłoszeniem.

<sup>34</sup> Tryb ten określają art. 90 u.s.g., art. 78 u.a.p. i art. 81 u.s.w., z których wynika, że wskazane w nim podmioty (wójt, starosta, marszałek województwa) w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia przekazują właściwym rzeczowo organom nadzoru akty tym nadzorem objęte.

<sup>35</sup> Kompetencję w tym zakresie przewidują art. 88 u.s.g., art. 77a u.a.p. i art. 80 u.s.w.

Wspomnieć przy tym można o podstawie prawnej stwierdzenia nieważności wadliwego tekstu jednolitego. Otóż, niezależnie od uznania go za akt prawa miejscowego w znaczeniu materialnym oraz skali stwierdzonych nieprawidłowości podstawą stwierdzenia nieważności będzie sprzeczność z przepisami określającymi zasady ogłaszania tekstów jednolitych skutkująca bezprawną, co do trybu i formy, ingerencją w sferę działalności prawotwórczej.

Wspomnieć przy tej okazji należy również o określonym w art. 61 u.a.rz.w. nadzorze nad aktami prawa miejscowego wydawanymi przez terenowe organy administracji rządowej sprawowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Przepis ten przewiduje uchylenie przez Prezesa Rady Ministrów aktu prawa miejscowego, jeżeli jest on niezgodny z ustawami lub aktami wydanymi w celu ich wykonania. Możliwość zastosowania tej kompetencji w stosunku do wadliwych materialnie tekstów jednolitych aktów stanowionych przez te organy nie jest oczywista przede wszystkim z uwagi na treść wydawanego zarządzenia nadzorczego, mocą którego dochodzi do uchylenia aktu, które w przeciwieństwie do stwierdzenia nieważności wywołuje skutki *ex nunc*. Stąd w takich sytuacjach należałoby oczekiwać uzasadnionego hierarchiczną nadrzędnością wymuszenia sprostowania błędu w tekście jednolitym.

Jeżeli zaś chodzi o skutki specyfiki przedmiotu zaskarżenia dla postępowania sądownoadministracyjnego podnieść tu można uwagę dotyczącą zakresu stwierdzenia nieważności wadliwego tekstu jednolitego. Podobnie jak organ nadzoru, również i sąd administracyjny, uwzględniając skargę, powinien stwierdzić nieważność całego aktu. Inną kwestią jest konieczność właściwego rozumienia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez skarżących teksty jednolite zarzucających ich wadliwość<sup>36</sup>. Naruszenie to wiązać należy w nadaniu tekstem jednolitym danemu aktowi normatywnemu takiej treści, która nie wynika ze stanowiących jego komponenty aktów prawnych i skutkującym zmianą (pogorszeniem) sytuacji prawnej skarżącego.

Przypisanie wadliwemu tekstowi jednolitemu charakteru aktu prawa miejscowego (w sensie materialnym) wyłącza również wprowadzone ustawami ustrojowymi czasowe ograniczenia w dopuszczalności stwierdzenia nieważności uchwał<sup>37</sup>, stąd można stwierdzić ich nieważność w każdym czasie.

Jeżeli chodzi o skutki wymienionych wyżej rozstrzygnięć organów nadzoru i sądów administracyjnych, to stwierdzić należy, iż poza ich

<sup>36</sup> Dotyczy to przede wszystkim skarg wnoszonych na podstawie art. 101 u.s.g., art. 87 u.a.p., art. 90 u.s.w. oraz art. 63 u.a.rz.w.

<sup>37</sup> Zob. art. 94 u.s.g., art. 82 u.a.p. i art. 83 u.s.w.

niekwestionowaną cechą wspólną, jaką jest eliminowanie objętych nimi aktów ze skutkiem *ex tunc*, podnieść można i to, że nie dokonują one merytorycznych zmian w obowiązującym prawie, a restytucji jedynie (w sensie skutecznej możliwości powoływania się na nią) obowiązującej treści aktu prawa miejscowego odbiegającą od niego treścią wadliwego tekstu jednolitego.

W przekonaniu autora, przedstawione wyżej możliwości eliminowania z obrotu prawnego wadliwych tekstów jednolitych w drodze stwierdzenia nieważności aktów, w których są one zawarte, ma charakter niekonkurencyjny wobec zasygnalizowanej wyżej instytucji sprostowania błędu w tekście jednolitym. Formalna możliwość wyeliminowania błędu nie może zatem chociażby stanowić przeszkody we wniesieniu i rozpoznaniu przez sąd administracyjny skargi zawierającej żądanie stwierdzenia nieważności tekstu jednolitego.

W podsumowaniu niniejszych refleksji stwierdzić przede wszystkim należy, iż wiele z zasygnalizowanych problemów ma charakter czysto teoretyczny i być może nie stanie się przedmiotem rozstrzygnięć organów władzy publicznej (tak organów administracji, jak i sądów administracyjnych). Jednak, trawestując pewne powiedzenie i odnosząc je do kręgów związanych z prawem – żyjemy w czasach tekstów jednolitych. Świadczy o tym przede wszystkim ilość ogłaszanych tekstów jednolitych ustaw. Przesłanki ich ogłaszania pozwalają – przejawiając nieco problem – stwierdzić, iż w niedługim czasie wszystkie ustawy będą ogłoszone w formie tekstów jednolitych. Nie występuje on z taką intensywnością w odniesieniu do aktów prawa miejscowego<sup>38</sup>, jednak faktem jest, że merytoryczna wiedza na temat zasad redagowania tekstów jednolitych w organach j.s.t. pozostawia wiele do życzenia, skutkując istnieniem niebezpieczeństwa pojawienia się w praktyce zasygnalizowanych w tym opracowaniu problemów.

430

<sup>38</sup> Choć należy stwierdzić, iż jest to w dużej mierze skutkiem niewiedzy lub świadomego ignorowania obowiązku ogłaszania tych aktów.