

Polemika z orzeczeniem WSA w Rzeszowie stwierdzającym nieważność rozporządzenia w sprawie EGIB (GEODETA 3/2009)

KŁOPOTLIWY WYROK



Stanowisko wyrażone przez WSA w Rzeszowie może szokować. Płyne z niego bowiem wnioski, że rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 2001 r., które stanowi podstawę wielu istotnych decyzji administracyjnych, przestało obowiązywać, i to już od 24 lutego 2007 r.! Jednak bliższa analiza wyroku rozwiewa wszelkie wątpliwości i obnaża nie do końca trafioną argumentację.

ANNA KABZA

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 22 stycznia 2009 r. (II SA/Rz 577/08) wywołał pewne zamieszanie wśród organów administracji publicznej zajmujących się sprawami z zakresu geodezji. Został on wydany w wyniku rozpatrzenia skargi na decyzję Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, która

decyzji, a przedmiotem swoich rozważań uczynił niekonstytucyjność rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454). Uznał on, iż przepisy tego rozporządzenia nie funkcjonują w porządku prawnym, odmówił ich stosowania i stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Nic więc dziwnego, że orzeczenie wzbudziło zaintereso-

zgodności z ustawowym upoważnieniem do jego wydania zawartym w art. 26 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tekst jednolity DzU z 2005 r., nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

Zaprezentowany w wyroku tok myślenia rzeczywiście zasługuje na uwagę, choć nie oznacza to wcale, że należy się z nim zgodzić. Otóż WSA w Rzeszowie przypomniał, że mocą ustawy z 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o działach

stały przeniesione do resortu określonego jako administracja publiczna, którym kieruje minister właściwy ds. administracji publicznej. Zmiana ta spowodowała konieczność modyfikacji ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (PgiK), w tym również upoważnienia zawartego w art. 26 ust. 2, przez zastąpienie wyrazów „minister właściwy do spraw architektury i budownictwa” wyrazami „minister właściwy do spraw administracji publicznej”.

WSA stwierdził więc, że skoro nastąpiła w tym przypadku zmiana organu upoważnionego do wydania rozporządzenia, to rozporządzenie traci moc prawną z chwilą wejścia w życie nowelizacji (tj. 24 lutego 2007 r.). Sąd wyraził pogląd, że zmiana w upoważnieniu ustawowym rodzaju organu, który jest zobowiązany do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, zawsze musi prowadzić do utraty mocy obowiązującej tych aktów, o ile ustawa zmieniająca nie wprowadza w tym zakresie wyraźnego wyjątku. I takie reguły należy stosować, niezależnie od treści § 32 ust. 3 załącznika do rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodaw-

WSA w Rzeszowie przedmiotem swoich rozważań uczynił niekonstytucyjność rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Uznał on, iż przepisy tego rozporządzenia nie funkcjonują w porządku prawnym, odmówił ich stosowania i stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz decyzji wydanej w pierwszej instancji.

utrzymywała w mocy decyzji organu niższej instancji odmawiając wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków (EGiB). Sąd nie zajął się jednak merytoryczną analizą zakwestionowanej

wanie, tym bardziej że kilkustronicowe wywody sądu mogą wydawać się przekonujące. Co ciekawe, odmawiając stosowania rozporządzenia w sprawie EGIB, WSA nie zajął się jego analizą i badaniem

administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 21, poz. 125) zadania określone jako geodezja i kartografia, którymi dotąd kierował minister właściwy ds. architektury i budownictwa, zo-

czej”, ponieważ, zdaniem sądu, przepis ten jest niezgodny z Konstytucją. I to właśnie wykazaniu tej niezgodności poświęcona była większa część uzasadnienia kontrowersyjnego wyroku.

Czego dotyczy wspomniany przepis? Stanowi on, iż akt wykonawczy należy uznać za nieobowiązujący, jeżeli uchylono ustawę bądź sam przepis upoważniający do wydania tego aktu oraz jeśli nastąpiła istotna zmiana treści przepisu upoważniającego. § 32 ust. 1 zawiera generalną regułę walidacyjną (zasadę odnoszącą się do obowiązywania norm), a w ust. 2 i 3 wyszczególniono, jaka zmiana treści przepisu upoważniającego prowadzi do utraty (lub nie) mocy obowiązującej aktu wykonawczego wydanego na podstawie zmienionego przepisu. I tak, § 32 ust. 3 stanowi, iż przy zmianie treści przepisu upoważniającego polegającej tylko na zmianie organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego, taki akt wykonawczy

dyrektywy regulujące celowy i racjonalny sposób formułowania aktów prawnych. Ma ono wprawdzie charakter aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, jednak jest wiążące przede wszystkim dla organów upoważnionych do tworzenia przepisów prawnych. Niezastosowanie się do tych zasad nie wiąże się z sankcją w postaci stwierdzenia nieważności aktu normatywnego (tak wypowiedział się m.in. NSA w wyroku z 20 czerwca 2007 r. II OSK 346/07).

Na tle przepisów zawartych w „Zasadach techniki prawodawczej” szczególne znaczenie ma omawiany przez sąd przepis § 32. W doktrynie przyjmuje się, iż przepis ten nie ma charakteru normatywnego, a jedynie informacyjny. Nie formułuje on dyrektyw techniki prawodawczej, ale przypomina o obowiązującej w polskim systemie prawnym regule walidacyjnej. Jak się podkreśla, nawet gdyby tego przepisu nie było, wyrażona w nim reguła walidacyjna i tak by obowiązywała.

wiem jest ona powszechnie przyjmowana (S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2004). Wydaje się nawet, że z punktu widzenia nierzadkich u nas zmian zadań organów administracji centralnej, często o podłożu politycznym, taka reguła odgrywa istotne znaczenie, zwłaszcza jeśli chodzi o pewność i poczucie stabilności prawa wśród obywateli.

Nawet jeśli Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazanej reguły walidacyjnej nie akceptuje, nie może po prostu uznać jej za nieistniejącą i nie stosować się do niej. Skoro prawodawca przyjął tę regułę za obowiązującą, czego wyrazem było umieszczenie jej wśród zasad techniki prawodawczej, należy się do niej stosować. Przeciwna praktyka naruszałaby nie tylko zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa, ale także przeczyłaby domniemaniu racjonalności prawodawcy. Jeśli bowiem prawodawca wprost wyraża jakąś regułę walidacyjną, należy uznać, że

zawartych w ustawie *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity DzU z 2005, nr 228, poz. 1947 z późn. zm.) zachowują moc obowiązującą przez określony czas. Nie można na podstawie tego przepisu przyjąć, jak to uczynił WSA w Rzeszowie, że akty wykonawcze wydane na podstawie zmienionych upoważnień z kilku innych ustaw (w tym *Pgik*), niewymienionych w art. 17, tracą moc obowiązującą. Analiza ustawy nowelizacyjnej prowadzi bowiem do zgola odmiennych wniosków. Otóż tylko treść upoważnień do wydania aktów wykonawczych zawartych w *Prawie geologicznym i górniczym* została zmieniona w taki sposób (zmieniono elementy określające treść i zakres rozporządzeń), że z mocy prawa straciłyby one moc obowiązującą, gdyby nie zastrzeżenie o tymczasowym obowiązywaniu tych rozporządzeń wyrażone we wspomnianym art. 17

W pozostałych nowelizowanych ustawach w treści upoważnień zmieniono jedynie organ upoważniony do wydania rozporządzeń. Ustawodawca nie musiał więc odnosić się do obowiązywania rozporządzeń wydanych wcześniej, gdyż zgodnie z regułą walidacyjną, którą wyraża § 32 ust. 3 „Zasad techniki prawodawczej”, zachowują one moc obowiązującą. Z tych właśnie powodów ustawodawca nie wypowiedział się w ustawie o *zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* o mocy obowiązującej rozporządzenia w sprawie EGİB. Przyjął, że rozporządzenie nie traci mocy obowiązującej, a ewentualne zmiany w tym zakresie należą już do ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Warto na koniec zaznaczyć, iż jeśli Wojewódzki Sąd Administracyjny odmówił stosowania rozporządzenia

Jeśli nawet Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją, nie powoduje to automatycznie wyeliminowania orzeczeń zapadłych na gruncie takich wadliwych przepisów. Stanowi to tylko podstawę do wznowienia postępowania lub uchylenia orzeczenia w trybie właściwym dla danego postępowania.

zachowuje moc obowiązującą, a uprawnionym do zmiany lub uchylenia tego aktu jest organ wskazany w zmienionym upoważnieniu. I z treścią tego właśnie przepisu nie zgadza się sąd w Rzeszowie.

W tym miejscu kilka słów wypada poświęcić rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, do którego odwołuje się WSA w Rzeszowie. Zawiera ono

Zgodzić się należy z WSA w Rzeszowie, że omawiany przepis § 32 ust. 3 może budzić pewne wątpliwości wśród prawników, ponieważ w poprzednio obowiązujących „Zasadach techniki prawodawczej” takiego przepisu nie było. Nie jest jednak tak, jak twierdzi sąd, że wyrażona w § 32 ust. 3 reguła nie jest przez doktrynę akceptowana. Obecnie bo-

sam ją stosuje przy tworzeniu przepisów prawnych.

I wbrew temu, co pisze WSA w Rzeszowie, taką praktykę można zaobserwować choćby na przykładzie wspomnianej wyżej ustawy o *zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*. Art. 17 tej ustawy stanowi, iż akty wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych upoważnień

w sprawie EGiB, powinien najpierw wyraźnie wykazać jego niezgodność z ustawą lub Konstytucją. Oczywiście sąd administracyjny nie może uznać niekonstytucyjności aktu normatywnego, gdyż taka kompetencja przysługuje jedynie Trybunałowi Konstytucyjnemu. Może jednak odmówić jego stosowania, gdyż to wynika z zasady niezawisłości sędziowskiej – sędzia jest związany tylko Konstytucją i ustawą. Aby jednak mógł to uczynić, musi stwierdzić, że rozporządzenie jako akt wykonawczy rzeczywiście nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Badaniu powinno więc podlegać to, czy rozporządzenie zostało wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie i w celu wykonania szczegółowego upoważnienia ustawowego oraz czy nie przekroczyło zakresu upoważnienia ustawowego.

Ponadto badając zgodność rozporządzenia ze zmienionym upoważnieniem ustawowym, należy poruszyć kwestię tego, czy dotychczasowy akt wykonawczy jest sprzeczny ze zmienionym upoważnieniem, bowiem nie każda zmiana przepisu zawierającego upoważnienie prowadzi do utraty mocy obowiązującej aktu wykonawczego (badanie tzw. elementu materialnego, o którym piszą T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC 2003). Niestety, w rozważaniach WSA brak jest tego typu argumentów.

Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze dominuje pogląd, że sąd administracyjny może dokonywać oceny zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. W przypadku stwierdzenia sprzeczności określonego przepisu aktu wykonawczego z ustawą, w tym o randze konstytucyjnej (także w związku

z naruszeniem wymagania sformułowania właściwych wytycznych co do jego treści) sąd może odmówić jego zastosowania także w indywidualnej sprawie. Jednak wobec wskazania w art. 193 Konstytucji stosownej drogi postępowania w przypadku zaistnienia wątpliwości generalną zasadą powinno być wystąpienie ze stosownym pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (tak stwierdził m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 15 listopada 2006 r. IV SA/Wa 1714/06). Wydaje się, że taka procedura w rozpatrywanym przypadku byłaby najbardziej pożądana. Biorąc pod uwagę, że sąd w Rzeszowie nie skorzystał z tego uprawnienia i nie podjął się również analizy rozporządzenia w sprawie EGiB pod względem jego zgodności z upoważnieniem ustawowym, a jedynie podważył stosowaną przez prawodawcę regulę walidacyjną, można się zastanowić nad sensownością jego wyroku, czy nie była to tylko próba uniknięcia merytorycznej analizy sprawy.

Na uwagę zasługuje jeszcze jeden aspekt. Jeśli nawet Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją, nie powoduje to automatycznie wyeliminowania orzeczeń zapadłych na gruncie takich wadliwych przepisów. Prawomocne orzeczenia sądowe i ostateczne decyzje administracyjne wydane na podstawie aktu normatywnego, co do którego TK orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, nie stają się z mocy

Choć rozporządzeniu w sprawie EGiB zarzucano wiele niedociągnięć, to jest ono nadal aktem prawa powszechnie obowiązującego. Nic też nie wskazuje na jakies zmiany tego stanu rzeczy w najbliższym czasie.

prawa nieważne i nie przestają funkcjonować w obrocie prawnym. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 4 Konstytucji, orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność aktu normatywnego, na podstawie którego wydane zostało prawomocne orzeczenie organu władzy publicznej, stanowi podstawę do wznowienia postępowania lub uchylenia orzeczenia w trybie właściwym dla danego postępowania.

Choć rozporządzeniu w sprawie EGiB zarzucano wiele niedociągnięć, to jest ono nadal aktem prawa powszechnie obowiązującego. Nic też

nie wskazuje na jakies zmiany tego stanu rzeczy w najbliższym czasie. Stanowisko wyrażone przez WSA w Rzeszowie w wyroku z 22 stycznia 2009 r. nie zasługuje na aprobatę. Należy przyjąć, że ustawodawca, zmieniając w 2007 r. organ upoważniony do wydania rozporządzenia regulującego sprawę związane z EGiB, nie zamierzał uchylać rozporządzenia obowiązującego od 2001 roku.

ANNA KABZA

jest prawnikiem w Wydziale Geodezji Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie

REKLAMA

SOUTH
OFICJALNY DYSTRYBUTOR
I AUTORYZOWANY SERWIS

MIERZ DO
300m

BEZ LUSTRA!

Nowy standard
obsługa kart SD!

Seria
NTS-360R

Wylączny dystrybutor
tachimetrów SOUTH
w Polsce:
GEOMATIX s.p.a.

ul. Opolska 1
40-084 Katowice
tel.: +48 32 7815138
e-mail: info@geomatix.com.pl
internet: www.southsurvey.pl
www.geomatix.com.pl

**TÜV
CERT**
DIN EN ISO 9001