

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 12 lipca 1995 r.
III AZP 15/95**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Maria Mańkowska, Walery Masewicz, Andrzej Wróbel (współsprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 12 lipca 1995 r. wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy pojęciu "środki własne", o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.) można - w okresie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia 10 kwietnia 1993 r. - nadać taką treść, jaka zawarta jest w § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97 z późn. zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

W okresie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia 10 kwietnia 1993 r. do określenia pojęcia "środki własne", o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), nie stosuje się § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

I

Rozpatrywany w sprawie wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego został przedstawiony Sądowi Najwyższemu w trybie przewidzianym dla wyjaśnienia przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie (art. 16 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym - jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r., Nr 13, poz. 48 ze zm.).

Przepisy, o które chodzi we wniosku, to art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) oraz § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych

nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 23, poz. 97 ze zm.). W zakresie pierwszego z powołanych przepisów wniosek dotyczy zawartego w tym przepisie pojęcia "środków własnych", które stanowi element normatywny następującej regulacji: "Budynki i inne urządzenia oraz lokale, znajdujące się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gmin (związku międzygminnego), będących w dniu wejścia w życie ustawy w zarządzie osób prawnych, stają się z tym dniem z mocy prawa własnością tych osób. Nabycie własności przez te osoby następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych". Ani w tym przepisie, ani w jakimkolwiek innym przepisie powołanej ustawy z dnia 29 września 1990 r., normatywny termin "środki własne" nie został zdefiniowany. Ustawa ta, która weszła w życie w dniu 5 grudnia 1990 r., nie zawierała upoważnienia dla regulacji prawnej tego przedmiotu w drodze wydania aktu prawnego wykonawczego. Określenie treści pojęcia "środki własne" następowało zatem w indywidualnych aktach stosowania przepisu, w decyzjach właściwych organów administracyjnych. Stosownie bowiem do art. 2 ust. 3, stwierdzenie decyzją administracyjną nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy należy do wojewody - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz do zarządu gminy - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy.

W uzasadnieniu wniosku zawarte jest twierdzenie, że w praktyce orzeczniczej właściwych organów, aż do czasu wejścia w życie powołanego we wniosku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r., przyjmowano "dosłowną" interpretację pojęcia "środki własne", odnosząc je do środków "wypracowanych" przez państwowe osoby prawne z pominięciem środków uzyskanych w inny sposób.

Podstawę upoważniającą dla wydania wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. stanowi ustawa z dnia 7 października 1992 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455), która weszła w życie z dniem 23 grudnia 1992 r. i postanawiała o dodaniu w ustawie z dnia 29 września 1990 r. nowego przepisu art. 2d, w którym upoważniono Radę Ministrów między innymi do określenia w drodze rozporządzenia zasad i trybu uznawania środków, o których mowa w art. 2 za środki własne oraz określania wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali, zabezpieczenia wiarytelności z tego tytułu, a także rodzaju dokumentów niezbędnych jako dowody w tych sprawach. Korzystając z tego upoważnienia Rada Ministrów w § 7 rozporządzenia z dnia 16 marca 1993 r., które weszło w życie w dniu 10 kwietnia 1993 r., określiła co następuje:

"Za środki własne, o których mowa w art. 2 ust. 2, uznaje się środki finansowe pochodzące ze źródeł innych niż budżet państwa, a w szczególności z:

- 1) podziału osiągniętego zysku,
- 2) funduszy utworzonych z narzutów zaliczanych w koszty działalności wykorzystanych na inwestycje,
- 3) ulg podatkowych i amortyzacyjnych wykorzystanych na inwestycje,
- 4) wpłat innych osób prawnych z tytułu udziału w wybudowaniu budynków i innych urządzeń oraz lokali lub w nabyciu nakładów poniesionych na ich wybudowanie,
- 5) środków obrotowych,
- 6) zakładowych funduszy - socjalnego i mieszkaniowego, wykorzystanych na

budowę lub nabycie budynków i innych urządzeń oraz lokali,

7) środków otrzymanych przez osobę prawną od byłych zjednoczeń i organizacji równorzędnych, wykorzystanych na budowę budynków i innych urządzeń oraz lokali lub na ich nabycie, a także spłatę kredytu bankowego".

Powyższy przepis został zmieniony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 listopada 1994 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. Nr 127, poz. 628) w ten sposób, że jego dotychczasową treść oznaczono jako ust. 1 i dodano ust. 2 w brzmieniu: "W odniesieniu do przedsięwzięć państwowych, o których mowa w art. 2a ust. 1, za środki własne uznaje się także środki finansowe ich poprzedników prawnych, pochodzące ze źródeł określonych w ust. 1, oraz środki otrzymane od Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, dyrekcji okręgowych dróg publicznych lub ich poprzedników".

Odpowiadająca unormowaniu z § 7 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów definicja pojęcia "środków własnych" jest szersza od tej, którą przyjmowano w decyzjach stwierdzających nabycie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r., przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, doprowadziło to w konsekwencji do niezrozumiałego i szkodliwego społecznie dualizmu w stosowaniu tej samej normy, dualizmu zależnego od daty wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej o uprawnieniach państwowej osoby prawnej wynikających z art. 2 ust. 2 ustawy. Przedstawiona we wniosku wątpliwość odnosi się zatem do oceny dopuszczalności takiego "dualizmu" stosowania przepisów, a konkretnie oceny wystąpień zainteresowanych przedsięwzięć o uzyskanie zmiany decyzji zobowiązujących je do ponoszenia odpłatności za nabyte lub wzniesione budowle i urządzenia na tej podstawie, że ich nabycia lub budowy dokonano za środki uznawane, stosownie do regulacji zawartej w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów, za środki własne.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie określając bliżej trybu rozpoznawania takich wniosków, wskazał jedynie, że ich ocena nie jest jednolita. Jedne kompetentne organy uznają je za uzasadnione, inne zajmują stanowisko odmienne, w zależności od tego, którą z zasad - zasadę równości stron, czy zasadę nieretroakcji prawa - bierze się pod uwagę jako podstawę oceny. Ustosunkowując się do poglądu o zakazie wstecznego stosowania przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, które weszło w życie dopiero z dniem 10 kwietnia 1993 r., Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uważa, że jest to pogląd nieuzasadniony, u którego podłoża leży niewłaściwa ocena charakteru prawnego § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. Przepis ten, zdaniem Prezesa NSA, niczego nie zmienia, ani nie uzupełnia, gdy chodzi o obowiązujący porządek prawny. Zawiera on jedynie treści o charakterze definicji legalnych, wyjaśniając pojęcie "środki własne". Stanowi zatem swoistą wykładnię pojęcia dokonaną przez ustawodawcę, ustalając jedynie prawidłowe jego rozumienie. Z tych przyczyn należy uznać - wywodzi Prezes NSA w części końcowej uzasadnienia swego wniosku - że definicje zawarte w § 7 rozporządzenia znajdują zastosowanie w odniesieniu do art. 2 ust. 2 ustawy już od dnia wejścia tej ustawy w życie. To zaś otwiera drogę do zmiany we właściwym trybie decyzji orzekających o uwłaszczeniu odpłatnym we wszystkich wypadkach, w których przed dniem 10 kwietnia 1993 r. interpretowano pojęcie środków własnych odmiennie niż uczyniono

to w powołanym rozporządzeniu z dnia 16 marca 1993 r.

II

Zgodnie z brzmieniem wniosku i jego uzasadnienia przedstawiającym ujawnione w praktyce wątpliwości, które według wnioskodawcy sprowadzają się do pytania: "czy pojęcie środki własne, o jakich mowa w § 7 rozporządzenia należy stosować dopiero od jego wejścia w życie, czy od dnia 5 grudnia 1990 r.", Sąd Najwyższy przyjął, że zakres przedstawionego zagadnienia wyczerpuje się w ocenie stosunku pomiędzy powołanymi we wniosku przepisami. Przedstawione wątpliwości nie dotyczą bowiem szeroko rozumianej wykładni art. 2 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 29 września 1990 r. w jej pierwotnym brzmieniu. Nie chodzi o to, ażeby określić treść pojęcia "środków własnych" przez ustalenie odpowiadających mu stanów faktycznych (desygnatów), ale wyłącznie ażeby wyjaśnić, czy normatywnie ustalona definicja tego pojęcia w rozporządzeniu z 1993 r. ma obowiązujące zastosowanie od samego początku stosowania powołanej ustawy z 1990 r. Trzeba zauważyć, że takie określenie wątpliwości ujawnionych w praktyce, które zostały przedstawione we wskazanym na wstępie trybie, zakreślało granice wyjaśnień, które mogły być podjęte w sprawie przez Sąd Najwyższy także ze względu na przedstawiony wyżej, ściśle określony materiał faktyczny. Wnioskodawca nie powołał się bowiem na wątpliwości co do prawidłowości kwalifikowania określonych stanów faktycznych pod przepis art. 2 ust. 2 ustawy z 29 września 1990 r. i takich stanów faktycznych nie przedstawił, ale wskazał, że wątpliwości dotyczą oceny bliżej nie sprecyzowanych żądań o zmianę rozstrzygnięć wydanych na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów ze względu na sprzeczność z tym rozporządzeniem. Wreszcie przedstawione w sprawie stanowisko wnioskodawcy także nie wynika z merytorycznej oceny określonych stanów faktycznych, które były rozpoznawane na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy przez właściwe organy administracyjne, ale wynika, jak to zostało przedstawione w uzasadnieniu wniosku, z przyjęcia ogólnej przesłanki dotyczącej charakteru prawnego § 7 powołanego rozporządzenia wykonawczego. Zdaniem wnioskodawcy zawiera on jedynie wykładnię pojęcia środki własne, dokonaną przez ustawodawcę i dlatego ustala jedynie prawidłowe jego rozumienie.

III

Z tego, że pojęcie "środki własne", o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. zostało normatywnie zdefiniowane nie wynika, że ta normatywnie określona definicja powinna mieć - jak uważa wnioskodawca - zastosowanie od samego początku obowiązywania wyżej powołanego przepisu ustawowego. Przytoczona we wniosku argumentacja sprowadza się, jak to wyżej zostało przedstawione, do wskazania charakteru prawnego przedmiotowej normatywnej definicji jako zamieszczonej w akcie wykonawczym do ustawy i z tego powodu nie tylko ustawie podporządkowanym, ale także uprawnionym do wiążącego, tak jak sama ustawa, definiowania użytego w ustawie pojęcia. W przedstawionej jednakże do wyjaśnienia relacji pomiędzy art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. oraz § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r., zachodzi wprawdzie stosunek taki jak między ustawą a aktem do niej wykonawczym, ale przecież każda z tych regulacji ma odrębny czas obowiązywania, w każdym z aktów prawnych (ustawie i rozporządzeniu) osobno określony.

Jak to już wyjaśniono w I części niniejszego uzasadnienia, ustawa z dnia 29

września 1990 r., która weszła w życie 5 grudnia 1990 r., nie zawierała upoważnienia do normatywnego określenia pojęcia "środki własne" jako elementu normatywnej regulacji z art. 2 ust. 2. Oznacza to, że ówczesna regulacja normatywna była w tym zakresie pełna, że nie mogła być wówczas określona w podustawowym akcie normatywnym oraz że konkretyzowanie treści tego pojęcia do określonych stanów faktycznych następowało na zasadzie wyłączności, tylko w indywidualnych aktach stosowania prawa (decyzjach administracyjnych i ewentualnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie jego właściwości do kontroli legalności ostatecznych decyzji administracyjnych). Taki stan prawny obowiązywał aż do czasu jego zmiany wynikającej z ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 91, poz. 455).

Podkreślić trzeba, że chodzi tu o zmianę regulacji normatywnej, oczywiście nie tylko w kategoriach formalnych, ale także w kategoriach materialnych. Pozornie tylko mogłoby się wydawać, że w układzie normatywnym nic się nie zmieniło, skoro ustawodawca w wymienionej wyżej ustawie z 1992 r. nie zmienił terminu normatywnego, który zastosował w regulacji z 1990 r. ("środki własne") ani nie określił nowego zakresu tego terminu w przepisie (art. 2 ust. 2 ustawy z 29 września 1990 r.), w którym nadal ma on spełniać taką samą funkcję jak dotychczas. Zmiana jednakże pomimo to jest głęboka, skoro - zgodnie z dodanym do ustawy z 1990 r. nowym przepisem, tj. art. 2d - Rada Ministrów została upoważniona do określenia w drodze rozporządzenia zasad i trybu uznawania środków, o których mowa w art. 2, za środki własne oraz określenia wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków i innych urządzeń oraz lokali, zabezpieczenia wierzytelności z tego tytułu, a także rodzaju dokumentów niezbędnych jako dowody w tych sprawach. Chodzi tu przecież o zasady i tryb, a więc z pewnością nie o rzeczy normatywnie drugorzędne czy obojętne. Zmiana zasad i trybu określenia elementu normy prawnej, odnosząca się do uregulowanego tą normą stosunku prawnego, nie może być w konsekwencji zbagatelizowana przez uznanie, że dochodzi się w ten sposób tylko do prawidłowego rozumienia (interpretacji) tej normy. Pojęcie "środki własne" normatywnie określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. nie jest strukturalnie bardziej prawidłowe od treści tego pojęcia, która może być określona w drodze aktów stosowania prawa pozostających pod kontrolą sądową. W obu przypadkach ustawodawca posługując się odmiennymi metodami regulacji powinien uwzględniać swoistość każdej z nich, łącznie z konsekwencjami dotyczącymi treści takich regulacji. Metoda, która została zastosowana w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r., przed jej zmianą dokonaną ustawą z dnia 7 października 1992 r. polega na tym, że ustawodawca określenie terminu normatywnego "środki własne" przekazał do kompetencji właściwych organów realizowanej w indywidualnych aktach stosowania prawa. Chodzi tu o całą strukturę wydawania i kontroli aktów indywidualnych, zapewniających prawidłową, a więc przede wszystkim legalną (zgodną z prawem) interpretację normy ustawowej. Tak więc treść tego pojęcia została, zgodnie z wolą ustawodawcy, oddana do ustalenia w dwuinstancyjnych postępowaniach administracyjnych przy zastosowaniu zasad określonych w kodeksie postępowania administracyjnego, z których warto tu wspomnieć zasadę legalizmu określoną w art. 6 k.p.a. oraz zasadę określoną w art. 7 k.p.a. stanowiącym, że: "w toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia

stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli". Ostateczne decyzje administracyjne podlegają ocenie co do zgodności z prawem dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny (art. 196 § 1 k.p.a.). Wreszcie Sąd Najwyższy zapewnia prawidłowość oraz jednolitość wykładni prawa i praktyki sądowej przez rozpoznawanie rewizji nadzwyczajnych od wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie oraz podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie (art. 2 ust. 3 oraz art. 13 pkt 2, 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o Sądzie Najwyższym).

Zasadniczo inny od ostatnio omówionego model określenia treści terminu normatywnego "środki własne" zastosował ustawodawca w powołanej ustawie z dnia 7 października 1992 r. decydując się na określenie treści tego terminu w wykonawczym akcie normatywnym, a więc w akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym. Ta nowa i - jak to wyżej wyjaśniono - dla omówionego tu zagadnienia zasadniczo odmienna regulacja, obowiązuje - zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. - dopiero od wejścia w życie tej ustawy, tj. po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, a zrealizowana została materialnie dopiero w powołanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r., które (pomijając jego późniejsze nowelizacje) - stosownie do jego § 19 weszło w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Ustawodawca dokonując wskazanej zmiany ustawy z 29 września 1990 r. oraz Rada Ministrów wydając rozporządzenie z dnia 16 marca 1993 r., a więc po dwóch latach określania treści terminu normatywnego "środki własne" na drodze indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych nie ustaliła wstecznego zastosowania nowych regulacji prawnych, co wymagałoby przecież wyraźnego określenia, że przedmiotowa zmiana ustawy, a następnie § 7 rozporządzenia Rady Ministrów mają zastosowanie do spraw ostatecznie, a nawet prawomocnie zakończonych przed wejściem w życie nowych regulacji. Brak takich postanowień w przepisach przejściowych tych aktów normatywnych przesądza wniosek o niedopuszczalności ich zastosowania wstecz i to niezależnie od oceny, czy dokonanie ewentualnej weryfikacji prawomocnych orzeczeń w drodze stanowienia prawa odpowiadałoby konstytucyjnej zasadzie podziału władz.

W uchwale z dnia 29 stycznia 1992 r. W 14/91 (OTK z 1992 r. cz. 1 poz. 20) poświęconej wykładni art. 1 i 3 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 100, poz. 443) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zmienione przepisy, w tym definicje ustawowe, nie powinny być traktowane jako przepisy o charakterze interpretacyjnym, które mogłyby być stosowane równolegle, poczynając od wejścia w życie przepisów przed ich zmianą.

W konkluzji przedstawionych rozważań należy stwierdzić, że zawierający elementy definicji pojęcia "środki własne" przepis § 7 rozporządzenia Rady Ministrów nie ma mocy wstecznej i z tego powodu nie stanowi samoistnej podstawy do weryfikacji decyzji administracyjnych, które stały się ostateczne przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Stwierdzenie powyższe nie czyni bezprzedmiotowym dokonywanie ocen co do zgodności z prawem decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art.

2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. do dnia 10 kwietnia 1993 r. Oceny te oczywiście mogą być dokonywane we właściwych trybach, z tym że punktem odniesienia dla sprawdzenia legalności zawartych w określonych decyzjach interpretacji pojęcia "środki własne", powinny być przepisy obowiązujące w dniu wydania tych decyzji.

Z omówionych przyczyn, zagadnienie prawne przedstawione we wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego należało rozstrzygnąć jak w sentencji uchwały.

=====