

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 12 października 1995 r.
III AZP 20/95**

Pzewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN:
Teresa Flemming -Kulesza, Józef Iwulski (sprawozdawca), Jerzy
Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Walery Masewicz
(współsprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 12 października 1995 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich 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 ważną i wywołującą skutki prawne jest decyzja wydana z mocy upoważnienia ustawy i upoważnienia właściwego ministra, podpisana jednakże nie przez ministra lub z jego upoważnienia przez sekretarza albo podsekretarza stanu, lecz podpisana z upoważnienia ministra przez dyrektora departamentu, czy też jest to decyzja nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (dot. decyzji Ministra Finansów Nr GN-Z-12/91 z dnia 15 maja 1991 r.) jako naruszająca postanowienia art. 56 ust. 2 w zw. ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 426) ?

podjął następującą uchwałę:

Decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r., Nr GN-Z-12/91 (Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 8, poz. 36), mająca charakter aktu wykonawczego do ustawy, nie podpisana przez Ministra lecz z jego upoważnienia przez dyrektora departamentu, nie może stanowić podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.)

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

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiając rozpatrywane zagadnienie prawne powołał się na rozbieżność w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 4 marca 1993 r., sygn. akt III SA 2127/92, Sąd ten przyjął, że decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r., Nr GN-Z-12/91, wydana na podstawie delegacji ustawowej i podpisana z upoważnienia Ministra przez wskazaną przez niego osobę jest dla organów podatkowych i podatników wiążąca. Z tego względu uznał za zgodną z prawem decyzję organu skarbowego wydaną na podstawie wskazanej decyzji Ministra Finansów. Natomiast w wyroku z dnia 7 października 1994 r., sygn. akt III SA

1409/93, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r. nie posiada mocy wiążącej i wydane na jej podstawie decyzje organów podatkowych są nieważne.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie ustalenia urzędowych marż handlowych w obrocie importowanymi środkami farmaceutycznymi nie powinna posiadać mocy wiążącej. Decyzja ta została ona wydana na podstawie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 4 oraz art. 15 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (jednolity tekst: Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.) i opublikowana w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów Nr 8, poz. 36. Wprowadziła ona obowiązek stosowania urzędowych marż handlowych w obrocie importowanymi środkami farmaceutycznymi oraz określiła wysokość tych marż, co mieści się w ramach delegacji ustawowej. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi jednak przede wszystkim to, że decyzja ta została podpisana "z upoważnienia Ministra Finansów" przez Dyrektora Departamentu dr Wojciecha Połcia. Podstawę upoważnienia przez Ministra pracownika kierowanej jednostki do wydania indywidualnej decyzji w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego mógłby stanowić art. 268a k.p.a. Jednakże wskazana decyzja z dnia 15 maja 1991 r. jest aktem normatywnym o charakterze ogólnym, adresowanym do nieograniczonej liczby podmiotów. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązujący system prawny nie przewiduje, aby wykonujący delegację ustawową Minister mógł upoważnić do wydawania aktów prawnych o charakterze normatywnym podległych mu pracowników niższej rangi niż sekretarz stanu lub podsekretarz stanu. Upoważnienie sekretarza i podsekretarza stanu do wykonywania czynności wchodzących w zakres kierowania określonym działem administracji państwowej znajduje bowiem uzasadnienie w art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426). Natomiast z żadnego przepisu, a w szczególności z przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o cenach oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1989 r. w sprawie upoważnienia organów administracji państwowej do określania zasad opracowywania norm kosztorysowych i ich wydawania oraz ustalania niektórych cen urzędowych (Dz. U. Nr 16, poz. 86 ze zm.) nie można wyprowadzić uprawnienia do dalszego przekazywania kompetencji np. dyrektorowi departamentu. Możliwości takiej, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie stwarza także statut Ministerstwa Finansów, gdyż dotyczy on wyłącznie organizacji tego Ministerstwa i jednostek podporządkowanych Ministrowi Finansów, a w ramach organizacji Ministerstwa nie może mieścić się regulacja dotycząca sposobu wykonywania przez Ministra jego konstytucyjnych uprawnień w zakresie stanowienia prawa.

Prokurator wniósł o udzielenie odpowiedzi, że "akt normatywny o charakterze wykonawczym, znajdujący oparcie w

upoważnieniu ustawowym, wydany jednakże nie przez organ upoważniony do jego wydania, lecz jedynie z upoważnienia tego organu (subdelegacja), nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej, chyba że ustawa przekazanie uprawnień do wydania takiego aktu wyraźnie dopuszcza".

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie dotyczy problemu czy decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r., Nr GN-Z-12/91, jest ważna i wywołująca skutki prawne, czy też jest to decyzja nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako naruszająca postanowienia art. 56 ust. 2 w zw. z ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Z uzasadnienia wniosku i uzasadnień dołączonych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika jednak, że nie budziło wątpliwości, iż powołana decyzja Ministra Finansów nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, lecz aktem prawnym ustanawiającym normy prawne powszechnie obowiązujące. Istotnym problemem jest więc także kwestia nieważności decyzji administracyjnych wydanych na jej podstawie. Jeżeli bowiem można zakwestionować obowiązywanie omawianej decyzji Ministra Finansów, to decyzje administracyjne wydane na jej podstawie, należy uznać za wydane bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Stwierdzenie, że decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r. jest aktem zawierającym normy prawne powszechnie obowiązujące oraz dotyczące praw i obowiązków obywateli jest prawidłowe. Ustanawia ona m.in. marże urzędowe, a więc jest skierowana do nieokreślonego kręgu adresatów, a nie tylko do organów administracji podatkowej. Nadto w sposób wyraźny powołuje się na delegację ustawową z art. 13 ust. 2 pkt 4 i 15 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (jednolity tekst: Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 195 ze zm.). Przypadki nadawania aktom prawnym powszechnie obowiązującym nazwy "decyzji" są znane w praktyce. W wyroku z dnia 5 stycznia 1982 r., II SA 911/81, (ONSA 1982 z. 1 poz. 4) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że decyzja nr 3/FR Ministra Finansów z dnia 26 lipca 1980 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej niektórym posiadaczom gospodarstw rolnych dotkniętych skutkami powodzi (nie publikowana) jest - wbrew nazwie - aktem o charakterze ogólnym. Również w postanowieniu z dnia 20 lipca 1982 r., II SAB 9/82, (ONSA 1982 z. 2 poz. 74) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że akt Państwowej Komisji Cen, ustalający marże skupu, nazwany jest wprawdzie decyzją, w istocie jednak jest to akt o charakterze ogólnym, skierowany do nie oznaczonych imiennie adresatów. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że błędne określenie aktu Państwowej Komisji Cen mianem "decyzji" nie odbiera mu charakteru aktu prawnego ogólnego, chociaż wprowadza dezorientację i jest

niepożądane z punktu widzenia techniki legislacyjnej i procesu porządkowania prawa.

Omawianej decyzji Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r. nie można uznać za akt wewnętrzny (instrukcyjny, samoistny), skierowany wyłącznie do podległych organów administracji (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 1981 r., II SA 221/81, ONSA 1981 z. 2 poz. 84; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 1981 r., SA 353/81, ONSA 1981 z. 1 poz. 26; czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 1981 r., SA/Kr 3/81, OSPiKA 1982 z. 7-8 poz. 109).

Akty normatywne podstawowe podlegają kontroli sądów (w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego), które są związane tylko ustawami (art. 62 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426). W tym zakresie należy się w szczególności powołać na zasadę prawną wyrażoną w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1988 r., III AZP 14/87 (OSNCP 1989 z. 3 poz. 39, OSPiKA 1989 z. 7-12 poz. 140), zgodnie z którą Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga prejudycjalnie we własnym zakresie o zgodności z ustawą aktu normatywnego wydanego przez naczelny organ administracji państwowej. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że uprawnienia sądów do samodzielnej oceny, czy akt normatywny niższego rzędu niż ustawa jest zgodny z ustawą (i z Konstytucją) nie kolidują z kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego. Do Trybunału Konstytucyjnego należy bowiem rozstrzyganie o obowiązywaniu kontrolowanego aktu normatywnego, sądy zaś nie stosują go tylko w rozpoznawanej sprawie. Skoro ocena obowiązywania aktu normatywnego podstawowego może być dokonywana w konkretnych sprawach przez sądy, to także może być przedmiotem wykładni podejmowanej przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48).

W dotychczasowej praktyce sądowa kontrola aktów podstawowych polegała najczęściej na badaniu czy akt prawny stanowiący o obowiązkach określonych podmiotów ma podstawę ustawową, a zwłaszcza czy jest zgodny z delegacją zawartą w ustawie (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 1983 r., II SA 1904/82, OSPiKA 1983 z. 12 poz. 271; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 1993 r., I SA 1729/92, ONSA 1994 z. 3 poz. 100; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 1988 r., III SA 1343/87, OSPiKA 1989 z. 2 poz. 56; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 1982 r., SA/Po 648/81, ONSA 1982 z. 1 poz. 31; cyt. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 1981 r., SA/Kr 3/81, OSPiKA 1982 z. 7-8 poz. 109; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z

dnia 20 lipca 1981 r., SA 805/81, ONSA 1981 z. 2 poz. 70, PiP 1984 nr 5 str. 148; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1981 r., SA 811/81, ONSA 1981 z. 1 poz. 46, OSPiKA 1981 z. 12 poz. 218; czy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 1981 r., SA 819/80, ONSA 1981 z. 1 poz. 6).

W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się jednak, że sądowa kontrola normatywnych aktów podustawowych obejmuje nie tylko ich zgodność z ustawą, ale także z Konstytucją. Kontrola taka polega nie tylko na badaniu istnienia ustawowej podstawy (zgodności z ewentualną delegacją) ale także na ocenie kompetencji organu wydającego taki akt (badanie czy organ ma kompetencję do wydawania aktów prawnych) i ocenę uczynienia zadość obowiązującym (ustawowym) warunkom uchwalenia i opublikowania aktu zawierającego badaną normę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 stycznia 1984 r., II SA 1797/83, ONSA 1984 z. 1 poz. 1). Konieczność ścisłego interpretowania przepisów zawierających upoważnienie do podustawowej regulacji praw i obowiązków obywateli jest jednoznacznie przyjęta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 sierpnia 1988 r., Uw 3/87 (Orzecznictwo TK 1988 str. 154) stwierdzono, że Sejm, upoważniając w drodze ustawy określone organy państwowe do wydawania aktów prawotwórczych, upoważnia je jednocześnie do wydawania tych aktów w określonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym; w szczególności zatem, żadne domniemanie lub wykładnia rozszerzająca treść upoważnienia ustawowego, nie mogą wchodzić w rachubę. W postanowieniu z dnia 20 stycznia 1988 r., Uw 6/87 (Orzecznictwo TK 1988 str. 139) Trybunał Konstytucyjny uznał, że upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej jest niemożliwe. Przyjął też, że niewypowiedzenie się ustawodawcy w zakresie uprawnień do wydania aktu wykonawczego powinno być interpretowane jako nieudzielenie kompetencji normodawczych (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, Orzecznictwo TK 1986 str. 77; por. też: orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., U 1/86, Orzecznictwo TK 1986 str. 32 i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 1989 r., Kw 1/89, Orzecznictwo TK 1989 nr 1 poz. 3).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się także zdecydowanie zakaz tzw. subdelegacji. W szczególności w orzeczeniu z dnia 19 października 1988 r., Uw 4/88 (Orzecznictwo TK 1988 str. 58) Trybunał Konstytucyjny uznał, że niedopuszczalna jest subdelegacja nie mająca oparcia w ustawie i odnosząca się do "essentialii" aktu ustawowego.

Z tego punktu widzenia oceny wymagała zgodność omawianej decyzji Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r. z ustawami i Konstytucją, ze względu na jej podpisanie z "upoważnienia

Ministra Finansów" przez dyrektora departamentu.

Upoważnienie przez Ministra Finansów dyrektora departamentu do podpisania aktu prawnego powszechnie obowiązującego, ustanawiającego prawa i obowiązki, nieokreślonego kręgu podmiotów prawnych jest w istocie szczególną, nieformalną subdelegacją, do wykonania czynności w procesie stanowienia prawa. Uprawnienie do ustalania marż urzędowych zawarte jest w art. 15 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach, który stanowi, że Minister Finansów, w celu przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi marż umownych może wprowadzić obowiązek stosowania marż urzędowych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1989 r. w sprawie upoważnienia organów administracji państwowej do określania zasad opracowywania norm kosztorysowych i ich wydawania oraz ustalania niektórych cen urzędowych (Dz. U. Nr 16, poz. 86 ze zm.) wydane z mocy art. 12 ust. 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o cenach zawiera dalsze upoważnienie do kształtowania różnych kwestii (norm, cen) dla Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministra Kultury i Sztuki, Ministra Przemysłu, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, a także dla izb skarbowych do ustalania cen zbytu. Jak z powyższego wynika delegację ustawową do wprowadzenia marż urzędowych ma wyłącznie Minister Finansów, a nie żaden inny organ administracji skarbowej. Z przepisów tych nie wynika więc, że Minister Finansów może upoważnić dyrektora departamentu do podpisania aktu prawnego ustanawiającego marże handlowe. Za upoważnienie takie nie może być także uznany art. 268a k.p.a, który dotyczy wydawania decyzji administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 1989 r., I SA 1019/88, ONSA 1990 z. 1 poz. 4), a nie aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Z tej samej przyczyny podstawy przeniesienia uprawnienia do podpisania aktu normatywnego powszechnie obowiązującego nie może stanowić statut Ministerstwa Finansów, jako akt dotyczący organizacji tego Ministerstwa i jednostek podległych.

W dacie wydania analizowanej decyzji Ministra Finansów, Nr GN-Z-12/91, tj. w dniu 15 maja 1991 r., nie obowiązywała jeszcze powoływana przez Rzecznika Praw Obywatelskich Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. Przepis art. 42 ust. 2 Konstytucji w obowiązującym wówczas brzmieniu tekstu jednolitego opublikowanego w Dz. U. z 1976 r., Nr 7, poz. 36 stanowił, że Ministrowie wydają na podstawie ustaw i w celu ich wykonania rozporządzenia i zarządzenia. Minister Finansów powinien więc wykonać delegację zawartą w ustawie o cenach przez wydanie aktu prawnego w formie zarządzenia lub rozporządzenia i podpisać ten akt prawny. Przeniesienie uprawnienia do podpisania aktu prawnego powszechnie obowiązującego na dyrektora departamentu było więc sprzeczne z Konstytucją.

Ze względu na samą nazwę jaką nadano omawianemu aktowi prawnemu nie można mu przypisać cechy nieobowiązywania. Ma to jednak istotne znaczenie dla sposobu jego publikacji. Obowiązek opublikowania aktu prawnego w zależności od jego rodzaju w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim wynika z art. 1 i 2 ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 ze zm.). Brak publikacji omawianej decyzji Ministra Finansów w tych dziennikach urzędowych prowadzi do wniosku, że proces stanowienia prawa nie został przeprowadzony prawidłowo. Poprzestanie na opublikowaniu aktu prawnego powszechnie obowiązującego i ustanawiającego obowiązki podmiotów prawnych jedynie w dzienniku urzędowym Ministra Finansów narusza cyt. przepisy art. 1 lub 2 cyt. ustawy z dnia 30 grudnia 1950 r. Warunkiem bowiem obowiązywania aktów prawnych ustanawiających prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym jest ich ogłoszenie w sposób zgodny z przepisami ustawowymi (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 1985 r., SA/Lu 355/85, OSPiKA 1986 z. poz. 105).

Powoduje to uznanie, że decyzja Ministra Finansów z dnia 15 maja 1991 r., wskutek tego że została podpisana przez dyrektora departamentu i nie została prawidłowo opublikowana, nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnych. Takie decyzje administracyjne są nieważne w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydane bez podstawy prawnej.

Wobec powyższego podjęto uchwałę jak w sentencji.

=====