

27.

Uchwała z dnia 3 lutego 1994 r.

II UZP 1/94

Przewodniczący SSN: Stefania Szymańska, Sędziowie SN: Krzysztof Kolasieński (sprawozdawca), Maria Tyszczel,

Sąd Najwyższy przy udziale prokuratora Witolda Bryndy, w sprawie z wniosku Gabriela C. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w K., o podwyższenie emerytury, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 3 lutego 1994 r., zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Krakowie, postanowieniem z dnia 15 grudnia 1993 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.

"Czy z dniem 1 stycznia 1991 r. ustało prawo kombatanckie odznaczonych orderem lub tytułem honorowym do świadczenia przewidzianego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 maja 1989 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 143) ?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Prawo kombatantów uprawnionych do emerytury lub renty i odznaczonych orderem lub tytułem honorowym do świadczenia przewidzianego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 maja 1989 r. w sprawie świadczenia pieniężnego przysługującego kombatantom - emerytom i rencistom odznaczonym orderem lub tytułem honorowym (Dz. U. Nr 27, poz. 143) ustało z dniem 1 stycznia 1991 r.

U z a s a d n i e

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu przez Sąd Apelacyjny w Krakowie jest fragmentem ogólnego problemu zachowania bądź utraty mocy obowiązującej przez akt prawny Rady Ministrów, który przyznał określone uprawnienia obywatelom, w przypadku uchylecia ustawy, która udzieliła w tym przedmiocie delegacji Radzie Ministrów.

Problem prawny powstał w związku z następującym stanem faktycznym. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w K. odmówił decyzją z dnia 15 marca

1991 r. Gabrielowi C. wypłacenia świadczenia przysługującego kombatantom odznaczonym orderem lub tytułem honorowym za lata 1990-1992. Wnioskodawca pobierał to świadczenie w 1989 r. i 1990 r. jako emeryt i kombatant odznaczony Krzyżem Kawalerskim, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 maja 1989 r. w sprawie świadczenia pieniężnego przysługującego kombatantom-emerytom i rencistom odznaczonym orderem lub tytułem honorowym (Dz. U. Nr 27, poz. 143). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w ustawie z dnia 26 maja 1982 r., o szczególnych uprawnieniach kombatantów (Dz. U. Nr 16, poz. 122 ze zm.). Ustawa ta została uchylona ustawą z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 ze zm.). Ustawa ta nie uregulowała natomiast kwestii dalszego obowiązywania bądź utraty mocy obowiązującej wskazanego rozporządzenia. Organ rentowy odmawiając od 1 stycznia 1991 r. wypłaty spornego świadczenia zajął stanowisko, iż cyt. rozporządzenie Rady Ministrów, na podstawie którego przysługiwało ono wnioskodawcy utraciło moc razem z ustawą, która upoważniła Radę Ministrów do wydania tego rozporządzenia.

Odmienne Sąd Wojewódzki w Kielcach wyrokiem z dnia 28 lipca 1993 r. zasądził to świadczenie za sporny okres. Sąd Wojewódzki powołał się w uzasadnieniu wyroku na prawomocne rozstrzygnięcia tego Sądu w innych analogicznych sprawach, a także na wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 25 lutego 1992 r. (AUr 44/92). W orzeczeniach tych przyjęto stanowisko, iż kombatanci nie utracili po 1 stycznia 1991 r. prawa do świadczenia z tytułu odznaczenia orderem lub tytułem honorowym. Sąd Apelacyjny w cyt. orzeczeniu wyraził pogląd, że rozporządzenie z mocy którego przysługuje to świadczenie stanowi *lex specialis* i nie zostało uchylone późniejszą ustawą, stanowiącą regulację ogólną uprawnień kombatanckich.

Sąd Wojewódzki w uzasadnieniu omawianego wyroku podzielił to stanowisko akcentując, że rozporządzenie z dnia 3 maja 1989 r. nie jest aktem wykonawczym lecz samodzielnym i zawiera regulacje szczególne w stosunku do ustawy o kombatantach z dnia 3 maja 1991 r.

Sąd Apelacyjny w Krakowie rozpoznając rewizję od tego wyroku powziął wątpliwość wyrażoną w przedstawionym zagadnieniu prawnym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego za utratą mocy wiążącej przez wskazane rozporządzenie przemawia to, iż omawiana ustawa uchylając akt normatywny w randze ustawy nie określiła czasu obowiązywania przepisów wykonawczych.

Za stanowiskiem zaś przeciwnym, do którego przychyliła się Sąd Apelacyjny, przemawia to, że analizowane rozporządzenie zostało wydane nie w celu wykonania ustawy, lecz jedynie na podstawie delegacji ustawowej do przyznania określonych uprawnień w sposób samodzielny, niezależny od regulacji ustawo-

wej. Art. 18 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. upoważnił Radę Ministrów do przyznania kombatantom w drodze rozporządzenia dalszych uprawnień i ulg niż przewidziane tą ustawą. Na podstawie tej delegacji zostało wydane rozporządzenie z dnia 3 maja 1989 r. Nie zawiera ono przepisów wykonawczych do ustawy, gdyż nie zna ona w ogóle świadczeń z tytułu odznaczeń orderem lub tytułem honorowym dla kombatantów-emerytów i rencistów. Rozporządzenie to reguluje więc te uprawnienia samodzielnie i stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy. Późniejsze regulacje generalne nie uchylają regulacji szczególnych chyba, że zawierają specjalne w tej mierze przepisy. Ustawa o kombatantach z dnia 24 stycznia 1991 r. jednak tego nie uczyniła, a więc zawarła w art. 20 ust. 5 analogiczne upoważnienie dla Rady Ministrów do przyznawania kombatantom dodatkowych uprawnień i ulg.

Sąd Najwyższy rozważył co następuje:

Trafne jest spostrzeżenie Sądu Apelacyjnego, iż akty normatywne Rady Ministrów, choć wydawane na podstawie delegacji ustawowej, zawierają przepisy w różnym stopniu powiązane z regulacjami ustaw, które udzieliły tej delegacji. Na jednym krańcu znajdują się te akty Rady Ministrów, które uzupełniają regulacje ustawowe o określone postanowienia szczegółowe, na drugim zaś te, które regulują z mocy upoważnienia ustawy kompleksowo określone zagadnienia.

Pomiędzy nimi wyróżnić można i takie akty normatywne Rady Ministrów, których jedne przepisy zaliczyć można do pierwszej, a inne do drugiej grupy. Konstatacja ta znajduje uzasadnienie w studiach nad zawartością treści aktów normatywnych Rady Ministrów i ustaw, które udzieliły jej delegacji.

Problem polega zaś na tym, czy z tego zróżnicowania relacji przedmiotu regulacji aktów normatywnych Rady Ministrów do przedmiotowej regulacji ustaw, które udzieliły jej delegacji, wynikają konsekwencje co do stopnia niezależności mocy obowiązującej tych aktów normatywnych od zachowania mocy obowiązującej przez ustawę.

Przepisy aktu normatywnego Rady Ministrów, które dotyczą zagadnień w ustawie nie uregulowanych mogą być stosowane samodzielnie bez potrzeby równoległego uwzględnienia postanowień ustawy. Odmiennie, gdy akt normatywny Rady Ministrów uzupełnia postanowienia ustawy, to przepisy obydwu tych aktów prawnych muszą być stosowane równolegle, stanowią one łącznie pewną całość. Uchylenie ustawy w takim przypadku powoduje, iż regulacja aktu normatywnego wykonawczego staje się bezprzedmiotowa, gdyż akt ten niczego samodzielnie nie reguluje. Nie zawsze jednak uchyleniu ustawy towarzyszy w takiej sytuacji uchylenie aktu wykonawczego. Uchyloną ustawę zastępuje bowiem często nowa ustawa, która

może wejść w koegzystencję z dotychczasowymi aktami wykonawczymi. Sytuacja taka następuje z mocy przepisów przejściowych nowej ustawy, które zachowują w mocy dotychczasowe akty wykonawcze do czasu wydania nowych. Przepisy intertemporalne stosują się do wszystkich aktów Rady Ministrów bez względu na to, czy pozostają one w bliższej czy dalszej koegzystencji z przepisami uchylonej ustawy. Jeżeli natomiast ustawa uchylająca poprzednią nie zawiera wskazanych przepisów intertemporalnych, to wszystkie akty Rady Ministrów wydane na podstawie delegacji udzielonej przez uchyloną ustawę tracą moc. Z punktu widzenia utraty lub zachowania mocy obowiązującej przez te akty Rady Ministrów nie ma znaczenia, w jakim stopniu przepisy tych aktów samodzielnie regulują poszczególne zagadnienia, a więc w jakim stopniu są faktycznie zdolne do samodzielnej egzystencji. Decydujące znaczenie ma to z jakiego źródła akt ten czerpie moc normatywną. Rozporządzenia wydane przez Radę Ministrów czerpać mogą moc normatywną tylko z upoważnienia ustawy. Uchylenie ustawy, z której delegacji czerpał moc akt Rady Ministrów, powoduje jego prawne unicestwienie. Jedynie Parlament upoważniony jest z mocy Konstytucji do samodzielnego stanowienia prawa w formie ustaw. Rozporządzenia Rady Ministrów mogą mieć jedynie charakter normatywny aktów wykonawczych. Czerpią one bowiem moc z delegacji ustawowej do regulacji normatywnej stosunków społecznych w granicach w niej określonych.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 listopada 1993 r., sygn. akt II URN 50/93 zajął także stanowisko, iż cyt. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 maja 1989 r. w sprawie świadczenia pieniężnego przysługującego kombatantom-emerytom i rencistom odznaczonym orderem lub tytułem honorowym utraciło moc z dniem 1 stycznia 1991 r. W uzasadnieniu wyroku zwrócono uwagę na to, iż aktu tego wydanego na podstawie delegacji cyt. ustawy z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatantów nie można traktować jako *lex specialis* w stosunku do cyt. ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach..., która wyżej wymienioną ustawę uchyliła.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął na podstawie art. 391 k.p.c. uchwałę jak w sentencji.

=====