

Wyrok z dnia 6 stycznia 1999 r.

III RN 108/98

Niewykonanie przez Radę Ministrów obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 w związku z art. 92 Konstytucji RP) narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny.

Przewodniczący SSN: Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Walerian Sanetra, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 stycznia 1999 r. sprawy ze skargi Wojewody K. na postanowienie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 23 kwietnia 1997 r. [...] w przedmiocie odmowy ponownego rozpoznania sprawy zwrotu majątku utraconego przez związki zawodowe w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

U z a s a d n i e

Społeczna Komisja Rewindykacyjna orzeczeniem z dnia 26 marca 1997 r. [...] wydanym na podstawie art. 5 ust. 1 oraz art. 1 ust. 1 i ust 2, art. 3 ust. 1, art. 3¹ ust. 2, ust. 4 i ust. 6, art. 3² ust. 2 i art. 3³ ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661 - powoływanej dalej jako: ustawa rewindykacyjna): po pierwsze - zobowiązała Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Pracowników Zespołu Opieki Zdrowotnej [...] w M. do zapłaty na rzecz NSZZ „Solidarność” Komisji Zakładowej przy Zakładzie

Opieki Zdrowotnej [...] w M. kwoty 44,- zł z ustawowymi odsetkami oraz po drugie - zobowiązała Wojewodę K. do zapłaty na rzecz NSZZ „Solidarność” - Komisji Zakładowej przy Zakładzie Opieki Zdrowotnej [...] w M. kwoty 16.176zł, w tym 10.000 zł w gotówce, a pozostałej należności w kwocie 6.176 zł na zasadach i w trybie określonym w art. 3² ustawy rewindykacyjnej, wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania orzeczenia.

Wojewoda K. powołując się na art. 127 § 3 KPA zwrócił się do Społecznej Komisji Rewindykacyjnej o ponowne rozpatrzenie sprawy i uchylenie powyższego orzeczenia. W uzasadnieniu swego wniosku Wojewoda K. podniósł, że art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej stanowi, iż Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego w porozumieniu z Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych i Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym „Solidarność” określi zasady i tryb regulowania między innymi takich zobowiązań, jak te, które stanowiły przedmiot rozstrzygnięcia w powyższym orzeczeniu. Ponieważ jednak rozporządzenie takie nie zostało wydane do chwili kiedy Społeczna Komisja Rewindykacyjna orzekała w sprawie, Wojewoda K. wyraził opinię, że wydając to orzeczenia Komisja naruszyła prawo, bowiem wydała je pomimo braku wymaganych podstaw prawnych w postaci przepisów wykonawczych konkretyzujących postanowienia przedmiotowej ustawy, a ponadto niewłaściwie zinterpretowała art. 3² w związku z art. 2 ustawy rewindykacyjnej. Jednakże Społeczna Komisja Rewindykacyjna postanowieniem z dnia 23 kwietnia 1997 r. odmówiła ponownego rozpoznania sprawy [...], stwierdzając, że orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1997 r. jest zgodne z przepisami ustawy rewindykacyjnej. W tej sytuacji Wojewoda K. w skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 1997 r. wniósł o uchylenie postanowienia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej wydanego w dniu 23 kwietnia 1997 r. [...] w sprawie odmowy ponownego rozpoznania sprawy. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że w zaskarżonym orzeczeniu, które mylnie nazwano postanowieniem, nie została powołana podstawa prawna jego wydania, a ponadto ani art. 5 ust. 1, ani też art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej nie mogły stanowić podstawy prawnej wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, tym bardziej że brak było koniecznych przepisów wykonawczych, które powinny zostać wydane na podstawie art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej. Dlatego, w opinii skarżącego, orzeczenie Komisji było przedwczesne i niewykonalne, co w konsekwencji uzasadniało wniosek o stwierdzenie jego nieważności.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 23 stycznia 1998 r. [...], stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego je orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 26 marca 1997 r. w części zobowiązującej Wojewodę K. do zapłaty 16.176 zł na rzecz Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” przy Zespole Opieki Zdrowotnej [...] w M. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono w szczególności, że jakkolwiek stosownie do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r. (III ZP 34/97) warunkiem dopuszczalności skargi na orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej jest uprzednie zwrócenie się do tej Komisji z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływana nadal jako: ustawa o NSA), a niezwrócenie się z wnioskiem do Komisji o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 KPA), to jednak biorąc pod uwagę, że wniosek Wojewody K. złożony został w kwietniu 1997 r. (wedle daty prezentaty: w dniu 8 kwietnia 1997 r.), czyli przed datą podjęcia wspomnianej uchwały przez Sąd Najwyższy, a przy tym wniesiony został w trybie art. 127 § 3 KPA i wyraźnie zmierzał do ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej orzeczeniem Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 26 marca 1997 r. [...], co pozostawało w bezpośrednim związku i było zgodne z ówczesną linią orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w tego typu sprawach, która znalazła wyraz w postanowieniu z dnia 7 marca 1997 r. (I SA 35/96), to Sąd ten stanął na stanowisku, że ocena zgodności z prawem wniesienia skargi w rozpoznawanej sprawie powinna opierać się na art. 34 ust. 1 ustawy o NSA w związku z art. 127 § 3 KPA, a nie na art. 34 ust. 3 ustawy o NSA. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził nieważność zaskarżonego postanowienia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 23 kwietnia 1997 r., które - w opinii tego Sądu - zarówno z uwagi na jego treść, jak i wymagania formalne, powinno mieć w istocie znamiona decyzji administracyjnej, bowiem złożony przez skarżącego w trybie art. 127 § 3 KPA wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy powinien być załatwiony w drodze decyzji, a nie postanowienia (art. 138 § 1 KPA). Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił także uwagę na to, że w sentencji zaskarżonego postanowienia Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie powołała podstawy prawnej jego wydania oraz błędnie określiła datę wydanego uprzednio merytorycznego orzeczenia w niniejszej sprawie (w postanowieniu podana została data „23 kwietnia 1997 r.”, tymczasem orzeczenie merytoryczne zostało wydane w dniu „26 marca 1996 r.”), co również wskazywało na

to, że zaskarżone rozstrzygnięcie rażąco naruszyło wymagania prawne, jakim powinna czynić zadość decyzja administracyjna. Oceniając natomiast przedmiotowe rozstrzygnięcia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z punktu widzenia przepisów prawa materialnego, Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że zostały one wydane nie tylko bez podstawy prawnej, ale i z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA), ponieważ jako podstawę prawną orzeczenia Komisji z dnia 26 marca 1997 r. powołano art. 5 ust. 1 oraz art. 1 ust. 1 i ust 2, art. 3 ust. 1, art. 3¹ ust 2, ust. 4 i ust. 6, art. 3² ust. 2 i art. 3³ ustawy rewindykacyjnej. Tymczasem, istotne znaczenie w sprawie mają przepisy art. 3¹ ust. 2, ust. 4 i ust. 6 oraz art. 3² ust 2 i ust. 3 ustawy rewindykacyjnej. Z przepisów tych wynika w szczególności, że Skarb Państwa reprezentowany przez właściwych wojewodów ma obowiązek zaspakajać roszczenia organizacji związkowych w zakresie określonym w art. 3¹ ust. 4 ustawy rewindykacyjnej, przy uwzględnieniu reguł kompensacji w formach określonych w art. 3² ust. 1 ustawy rewindykacyjnej oraz przy równoczesnym założeniu, że szczegółowe zasady i tryb regulowania zobowiązań Skarbu Państwa, o których mowa w art. 3¹ ust. 4 i ust. 5 ustawy rewindykacyjnej, określone zostaną w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zakres wynikającego z art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej upoważnienia do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów wskazuje na to, że do czasu wydania tego rozporządzenia Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie może orzekać o zobowiązaniach Skarbu Państwa, o których mowa w art. 3¹ ust. 4 i ust. 5, bowiem do tego czasu nie jest znany nie tylko tryb, ale także szczegółowe zasady regulowania tych zobowiązań. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że skoro art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej odnosi się wprost do zobowiązań wymienionych w art. 3¹ ust. 4 i ust. 5 ustawy rewindykacyjnej, to wynika stąd, że Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie może orzekać także w odniesieniu do wartości zobowiązań Skarbu Państwa nie przekraczających wartości określonych w art. 3 ust 2 ustawy rewindykacyjnej, ponieważ nie są znane ani szczegółowe zasady, ani tryb regulowania takich zobowiązań. Dlatego w rozpoznawanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA stwierdził nieważność orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 26 marca 1997 r., tym bardziej że orzeczenie to, w części dotyczącej nałożonego na Wojewodę K. obowiązku, nie mogłoby zostać

wykonane do czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego [...], zarzucając mu rażące naruszenie prawa, a w szczególności: naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy rewindykacyjnej w wyniku ustalenia, że Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie może orzekać o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu różnic bądź nadpłat, o których mowa w art. 3¹ ust. 4 i ust. 5 tej ustawy, jeżeli przekroczą one wielkość określoną w ustawie, dopóki Rada Ministrów nie wyda na podstawie art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu i zasad regulowania zobowiązań Skarbu Państwa w tym zakresie; naruszenie art. 3² ust. 2 ustawy rewindykacyjnej, w wyniku jego błędnej interpretacji, która doprowadziła do wniosku, że zobowiązania Skarbu Państwa przekraczające określone kwoty mają być w całości regulowane wyłącznie w formach przewidzianych w art. 3² ust. 1 ustawy rewindykacyjnej; naruszenie przepisów regulujących właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego, które nie przewidują możliwości wzruszenia stanowiska organów publicznych w wypadku odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3 ustawy o NSA); naruszenie art. 22 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 22 ust. 3 ustawy o NSA wobec braku wskazania okoliczności, które mogłyby rzeczywiście uzasadniać wydanie takiego rozstrzygnięcia, jak zawarte w sentencji zaskarżonego wyroku. W konsekwencji powyższych zarzutów, rewizja nadzwyczajna zarzucił także zaskarżonemu wyrokowi naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej, wobec tego że w wyroku tym sformułowany został faktycznie „zakaz” realizowania przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną ustawowych kompetencji tego organu w przedmiotowej sprawie oraz w innych podobnych sprawach, a także z uwagi na to, że w wyniku tego wyroku ulegnie powiększeniu kwota zobowiązania Skarbu Państwa (z tytułu odsetek naliczanych od dnia wydania orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej do dnia zapłaty), wobec pozbawienia mocy tytułu prawnego zwolnienia się Skarbu Państwa od tej części jego zobowiązania, która podlegała i podlega zaspokojeniu przez zapłatę w gotówce (w danym wypadku kwoty 10.000 zł). W tej sytuacji w rewizji nadzwyczajnej sformułowany został alternatywnie wniosek albo o uchylenie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, albo o jego uchylenie i oddalenie skargi Wojewody K. na rozstrzygnięcia Społecznej Komisji Rewindykacyj-

nej. W uzasadnieniu zarzutów rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że skoro w chwili orzekania w niniejszej sprawie składowi orzekającemu Naczelnego Sądu Administracyjnego znana była uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r. (III ZP 34/97, OSNAPiUS 1998 nr 4, poz. 105), to Naczelny Sąd Administracyjny powinien oceniać zgodność z prawem zaskarżonego postanowienia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 23 kwietnia 1997 r. wyłącznie w nawiązaniu do art. 34 ust. 3 ustawy o NSA, traktując wniosek Wojewody K., skierowany do Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, jako wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. W konsekwencji, przedmiotem wszczętego na podstawie skargi Wojewody K. z dnia 9 czerwca 1997 r. postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym powinna być wyłącznie ocena legalności wydanego w niniejszej sprawie orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 26 marca 1997 r., a nie wydane przez tę Komisję postanowienie z dnia 23 kwietnia 1997 r. Rewizja nadzwyczajna wywodzi również, że błędne jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakoby Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie mogła orzekać o zobowiązaniach Skarbu Państwa przekraczających (w zależności od tego, czy podmiotem uprawnionym jest zakładowa organizacja związkowa, czy organizacja zakładowa szczebla ponadzakładowego) odpowiednio 10.000 zł i 100.000 zł dopóki nie zostanie wydane rozporządzenie Rady Ministrów na podstawie art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej. Błąd ten, w opinii rewizji nadzwyczajnej, wynika stąd, że Naczelny Sąd Administracyjny zdaje się utożsamiać kompetencję Społecznej Komisji Rewindykacyjnej do orzekania o ewentualnych zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu różnic i nadpłat, o których mowa w art. 3¹ ust. 4 i ust. 5 ustawy rewindykacyjnej (art. 5 ust. 1 ustawy rewindykacyjnej) oraz kompetencje właściwych miejscowo wojewodów do realizacji tego typu zobowiązań w imieniu Skarbu Państwa (art. 3¹ ust. 6 ustawy rewindykacyjnej). Z kolei art. 3² ust. 1 i ust. 2 ustawy rewindykacyjnej mówią o formach, w jakich może dojść do realizacji zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wspomnianych wyżej różnic lub nadpłat, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli kwota zobowiązania miałaby przekraczać odpowiednio 10.000 zł w stosunku do zakładowej organizacji związkowej lub 100.000 zł w stosunku do organizacji związkowej szczebla ponadzakładowego, względnie w stosunku do organizacji społecznej, to odpowiednie nadwyżki ponad te kwoty mogą być spłacane jedynie w formach określonych w art. 3² ust. 1 ustawy rewindykacyjnej. Przy czym, w opinii rewizji nadzwyczajnej, dla prawidłowej interpretacji powyższych przepisów prawnych istotne znaczenie ma w

szczegółności sformułowanie końcowego fragmentu art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej. Analiza przedstawionej regulacji prawnej prowadzi w rezultacie do wniosku, że: po pierwsze - zobowiązania Skarbu Państwa, które nie przekraczają stosownych kwot, określonych różnie w zależności od tego, który podmiot jest upoważniony do ich otrzymania (art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej), mają być realizowane wyłącznie w formie gotówkowej; po drugie - zobowiązania Skarbu Państwa przekraczające kwoty, o których mowa w art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej, mają być realizowane w formie gotówkowej do wysokości odpowiednio 10.000 zł lub 100.000 zł oraz w formie rzeczowej lub w formie obligacji w odniesieniu do tej części zobowiązania, która stanowi nadwyżkę odpowiednio w stosunku do wymienionych wyżej kwot. I w ten sposób - zdaniem rewizji nadzwyczajnej - prawidłowo zinterpretowała powyższe przepisy Społeczna Komisja Rewindykacyjna, wydając orzeczenie w przedmiotowej sprawie. Natomiast Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie posiada kompetencji do określania w wydawanych orzeczeniach formy kompensowania zobowiązań Skarbu Państwa stanowiących, stosownie do postanowienia art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej, odpowiednie nadwyżki ponad kwotę 10.000 zł lub 100.000 zł. Obowiązku takiego nie może nałożyć na tę Komisję również rozporządzenie, jakie zostanie wydane przez Radę Ministrów na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej, bowiem rozporządzenie to ma określić jedynie „szczegółowe zasady i tryb regulowania zobowiązań Skarbu Państwa, o których mowa w art. 3¹ ust. 4 i 5” ustawy rewindykacyjnej. Wreszcie w rewizji nadzwyczajnej podkreślono, że zaskarżony nią wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ma o tyle doniosłe znaczenie, że dał on początek określonej linii orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w tego rodzaju sprawach (co między innymi znalazło następnie wyraz także w wyroku NSA z dnia 4 lutego 1998 r., I SA 1006/97 oraz w wyroku NSA z dnia 19 marca 1998 r., I SA 1429/97). Tymczasem rozstrzygnięcia te, w opinii rewizji nadzwyczajnej, są sprzeczne nie tylko z literą prawa, ale i z oczywistymi intencjami ustawodawcy, zmierzającego do możliwie szybkiego ustalenia i realizacji istniejących zobowiązań Skarbu Państwa wobec organizacji związkowych i innych organizacji społecznych, które utraciły mienie w wyniku wprowadzenia stanu wojennego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1997 r., III ZP 34/97 (OSNAPiUS 1998 nr 4, poz. 105), od mającego walor prawny decyzji administracyjnej orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej, która nie jest organem naczelnym administracji w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, nie służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy składany w trybie określonym w art. 127 § 3 KPA, lecz skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego, którą można wnieść po uprzednim zwróceniu się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm. - powoływana nadal jako: ustawa o NSA). W tej sytuacji, z formalnoprawnego punktu widzenia, wniesiony przez stronę „wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy” powinien być potraktowany przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną jako zwrócenie się strony z „wezwaniami do usunięcia naruszenia prawa” (art. 34 ust. 3 ustawy o NSA). Dlatego Społeczna Komisja Rewindykacyjna postąpiła właściwie, wydając postanowienie z dnia 23 kwietnia 1997 r. (art. 8 ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego - jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661 ze zm. - powoływanej dalej jako: ustawa rewindykacyjna - w związku z art. 134 KPA), w którym odmawiając ponownego rozpoznania sprawy uzasadniła to tym, że orzeczenie Komisji „jest zgodne z postanowieniami znowelizowanej ustawy rewindykacyjnej”. W konsekwencji oznacza to, że w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw prawnych do przeprowadzenia przez Naczelną Sąd Administracyjny postępowania w celu zbadania legalności postanowienia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 23 kwietnia 1997 r., a tym bardziej do stwierdzenia jego nieważności, jako wydanego bez podstawy prawnej lub też z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 KPA). Należało natomiast przyjąć, że skarga strony dotyczy orzeczenia Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 26 marca 1997 r. i wyłącznie to orzeczenie powinno być w danym wypadku przedmiotem kontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Społeczna Komisja Rewindykacyjna jest organem właściwym do rozstrzygnięcia w sprawach o zwrot majątku lub środków finansowych na podstawie przepisów ustawy rewindykacyjnej (art. 4, art. 5 i art. 7 ustawy rewindykacyjnej). Art. 3¹ ust. 4 ustawy rewindykacyjnej przesądza przy tym co do zasady, że Skarb Państwa (w

imieniu Skarbu Państwa występują wojewodowie właściwi ze względu na siedzibę organizacji uprawnionej do uzyskania zwrotu majątku lub środków finansowych - art. 3¹ ust. 6 ustawy rewindykacyjnej) obowiązany jest wypłacić podmiotom uprawnionym na podstawie art. 2 ust. 3 i ust. 3a oraz na podstawie art. 3 tej ustawy różnicę pomiędzy należnymi im kwotami a kwotami, które związki zawodowe i organizacje społeczne są obowiązane zwrócić na podstawie odpowiednio art. 3¹ ust. 1 - 3 ustawy rewindykacyjnej. Skarb Państwa obowiązany jest również do wyrównania nadpłaty, jeżeli organizacje zobowiązane do zwrotu wypłaciły organizacjom uprawnionym do uzyskania zwrotu majątku kwoty wyższe aniżeli kwoty wynikające z art. 3¹ ust. 1 - 3 ustawy rewindykacyjnej (art. 3¹ ust. 5 w związku z art. 3¹ ust. 6 ustawy rewindykacyjnej). Równocześnie w art. 3² ust. 1 ustawy rewindykacyjnej określone zostały formy rekompensowania różnic lub nadpłat wymienionych w art. 3¹ ust. 4 i ust. 5 ustawy rewindykacyjnej, które stosować należy w stosunku do nadwyżki zobowiązania Skarbu Państwa wówczas, gdy wartość należna z tytułu różnicy wyrównania lub nadpłaty, miałyby przekraczać 10.000 zł w stosunku do zakładowej organizacji związkowej lub 100.000 zł w stosunku do organizacji związkowej szczebla ponadzakładowego względnie organizacji społecznej (art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej). Co oznacza, że należności z tytułu różnicy, wyrównania lub nadpłaty, które nie stanowią tzw. nadwyżek (a więc nie przekraczają wartości odpowiednio - 10.000 zł w wypadku zakładowej organizacji związkowej oraz 100.000 zł w wypadku organizacji związkowej szczebla ponadzakładowego lub organizacji społecznej) powinny być realizowane wyłącznie w formie gotówkowej i to zarówno wówczas, gdy cała należność od Skarbu Państwa nie przekracza odpowiednio wartości 10.000 zł lub 100.000 zł, jak i wtedy, gdy wartości te zostały w konkretnym wypadku przekroczone. Tak więc, w świetle przedstawionej regulacji prawnej, zaskarżone orzeczenie Społecznej Komisji Rewindykacyjnej z dnia 27 marca 1997 r. jest w pełni zgodne z obowiązującym prawem. Nie jest również trafny pogląd prawny sformułowany w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wedle którego, pomimo że omawiana ustawa ustaliła powyższe zasady, to jednak w art. 3² ust. 3 zobowiązała równocześnie Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia „szczegółowych zasad i trybu regulowania zobowiązań Skarbu Państwa” i w konsekwencji Społeczna Komisja Rewindykacyjna nie może orzekać o zobowiązaniach Skarbu Państwa powstałych na zasadzie art. 3¹ ust. 4 i 5 tej ustawy do czasu wydania tego rozporządzenia, bowiem nie jest znany nie tylko tryb, ale i szczegółowe zasady regulowania tych zobowiązań.

Należy zważyć przede wszystkim, że w wydanym na podstawie art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej rozporządzeniu Rada Ministrów określić ma jedynie „szczegółowe zasady i tryb regulowania zobowiązań Skarbu Państwa”, z czego wynika, że postanowienia tego rozporządzenia nie będą stanowiły materialnoprawnej podstawy orzekania w sprawie zakresu zobowiązań Skarbu Państwa oraz form kompensowania tych należności, a w szczególności różnic lub nadpłat ponad wartości określone w art. 3² ust. 2 w związku z art. 3² ust. 1 i art. 2 ust. 4 ustawy rewindykacyjnej, które określone zostały wprost w ustawie. Natomiast postanowienia rozporządzenia wydanego na podstawie art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej określić mają wyłącznie zasady i tryb regulowania zobowiązań Skarbu Państwa, w zakresie, w jakim nie zostały one już przesądzone w samej ustawie (art. 3² ust 2 ustawy rewindykacyjnej - *a contrario*). Wprawdzie okoliczność, że Rada Ministrów dotychczas nie wydała rozporządzenia, o którym mowa w art. 3² ust. 3 ustawy rewindykacyjnej, nie uniemożliwia orzekania przez Społeczną Komisję Rewindykacyjną w sprawach zwrotu majątku na podstawie ustawy rewindykacyjnej, jak to wywodzi w zaskarżonym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, tym niemniej fakt ten w istotny sposób utrudnia, a w określonym zakresie wręcz uniemożliwia realizację postanowień ustawy rewindykacyjnej, co powoduje naruszenie praw uprawnionych podmiotów, a tym samym konstytucyjnych zasad funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz.U. Nr 78, poz. 483). Bezczyńność Rady Ministrów w zakresie realizacji kompetencji do wydania rozporządzenia niezbędnego w celu zapewnienia wykonania ustawy stanowi delikt konstytucyjny (art. 146 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 w związku z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i objęty jest odpowiedzialnością konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹⁵ KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

=====