

**Wyrok z dnia 18 maja 2001 r.**

**III RN 197/00**

**1. Ustalenie znaczenia użytego w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.) pojęcia niedookreślonego "interes członków funduszu" nie może być dokonane w wyniku wykładni abstrakcyjnej, lecz powinno uwzględniać okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i kontekst normatywny, w którym to pojęcie występuje. Interes członków otwartego funduszu emerytalnego realizuje się przez gospodarowanie powierzonymi wybranemu funduszowi środkami finansowymi w sposób racjonalny, zgodny z prawem oraz zasadami sztuki zarządzania portfelami inwestycyjnymi, w celu osiągnięcia maksymalnej rentowności, przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka inwestycyjnego. Interes ten wyraża się również w osiągnięciu ostatecznego, optymalnego efektu działalności prowadzonej przez fundusz.**

**2. Minister Pracy i Polityki Społecznej jest uprawniony do wniesienia rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie udzielenia zezwolenia na zmianę statutu otwartego funduszu emerytalnego.**

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2001 r. sprawy ze skargi „Z.S.” Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego na decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi z dnia 3 stycznia 2000 r. [...] w przedmiocie zezwolenia na zmianę statutu funduszu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Pracy i Polityki Społecznej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok w części uchylającej zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi z dnia 19 listopada 1999 r. w części dotyczącej odmowy wyrażenia zgody na zmianę § 14 ust.

1 pkt 5 statutu OFE „Z.S.” (pkt 1 tego wyroku) i w tym zakresie przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi decyzją z dnia 19 listopada 1999 r. odmówił Z.S. Otwartemu Funduszowi Emerytalnemu zezwolenia na zmianę statutu zgodnie z wnioskiem z dnia 1 września 1999 r. Zdaniem Urzędu, przedstawione we wniosku zmiany polegały, na likwidacji górnej granicy kosztów związanych z realizacją nabywania lub zbywania aktywów Funduszu oraz przechowywania aktywów Funduszu, stanowiących równowartość wynagrodzenia Depozytariusza, pokrywanych bezpośrednio z aktywów Funduszu (§ 14 ust. 1 pkt 1 i 3 statutu Funduszu) oraz na likwidacji górnej granicy kosztów zarządzania Funduszem przez Z.S. Pow-szechne Towarzystwo Emerytalne Spółkę Akcyjną, pokrywanych bezpośrednio z aktywów Funduszu (§ 14 ust. 1 pkt 5 statutu Funduszu). W ocenie Urzędu proponowane zmiany naruszają interes obecnych członków Funduszu. Wskazano w szczególności na to, iż likwidacja górnej granicy kosztów pokrywanych bezpośrednio z aktywów Funduszu spowoduje, że w przypadku, gdy koszty związane z realizacją nabywania lub zbywania aktywów Funduszu przekroczą w roku 2002 i latach następnych kwotę 7.592.658 zł, zaś koszty związane z przechowywaniem aktywów Funduszu przekroczą w latach 2002 i następnych kwotę 632.554,20 zł, to zostaną one pokryte bezpośrednio z aktywów Funduszu. Urząd stwierdził w związku z tym, że nowy sposób kalkulacji kosztów związany z realizacją nabywania lub zbywania aktywów Funduszu oraz przechowywania aktywów Funduszu, stanowiących równowartość wynagrodzenia Depozytariusza, spowoduje dodatkowe obciążenia finansowe dla obecnych członków Funduszu, w sytuacji znacznego wzrostu transakcji nabywania lub zbywania aktywów Funduszu oraz wartości aktywów Funduszu. Według Urzędu wnioskowany sposób kalkulacji kosztów zarządzania Funduszem przez Towarzystwo narusza interes obecnych członków Funduszu. W przypadku bowiem likwidacji górnej granicy kosztów pokrywanych bezpośrednio z aktywów Funduszu, gdy koszty zarządzania Funduszem przekroczą w roku 2002 i latach następnych kwotę 11.223.088,63 zł, to zostaną one pokryte bezpośrednio z aktywów Funduszu. W związku z powyższymi ustaleniami Urząd uznał, że w sytuacji znacznego wzrostu aktywów netto Funduszu, nowy sposób kalkulacji kosztów spowoduje dodatkowe

obciążenia finansowe dla obecnych członków Funduszu. Urząd stwierdził, że proponowane zmiany statutu Funduszu mają na celu wyłącznie poprawienie rentowności Towarzystwa w 2002 roku i w latach następnych przez przeniesienie na członków Funduszu obowiązku ponoszenia kosztów związanych z realizacją nabywania lub zbywania aktywów Funduszu oraz przechowywania aktywów Funduszu stanowiących równowartość wynagrodzenia Depozytariusza, a także kosztów zarządzania Funduszem przez Towarzystwo.

Urząd Nadzoru decyzją z dnia 3 stycznia 2000 r., wydaną po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

W ocenie Urzędu nowy sposób kalkulacji kosztów związanych z realizacją nabywania lub zbywania aktywów Funduszu oraz przechowywania aktywów Funduszu, stanowiących wynagrodzenie Depozytariusza, spowoduje dodatkowe obciążenie finansowe dla obecnych członków Funduszu, w sytuacji znacznego wzrostu liczby transakcji określonych w § 14 ust. 1 pkt 2 statutu Funduszu oraz wzrostu wartości aktywów Funduszu. Urząd jest zdania, że twierdzenie wnioskodawcy, które zakłada, iż opłata od transakcji zostanie zrekompensowana przez zysk z transakcji, nie uwzględnia faktu, że przy dotychczasowym brzmieniu statutu w przypadku dużej liczby transakcji koszty pokrywane z aktywów Funduszu, po przekroczeniu górnej granicy kosztów bezpośrednio z aktywów Funduszu, byłyby mniejsze niż po zmianie statutu, która prowadzi do likwidacji górnej granicy kosztów pokrywanych bezpośrednio z aktywów. Nawet jeżeli zysk z dokonanych transakcji zrekompensuje koszty transakcji pokrywane z aktywów Funduszu, to przy obecnym brzmieniu statutu wartość aktywów Funduszu będzie większa, wobec mniejszych kosztów obciążających te aktywa, co wynika jednoznacznie z powiązania kosztów związanych z przechowywaniem aktywów Funduszu oraz kosztów zarządzania Funduszem z wartością aktywów Funduszu oraz z likwidacji górnej granicy kosztów pokrywanych bezpośrednio z aktywów. Ponadto w ocenie Urzędu zwiększenia wartości aktywów nie można wiązać jedynie ze wzrostem liczby członków Funduszu, lecz także należy je powiązać z wynikami prowadzonej przez Fundusz działalności inwestycyjnej. Zdaniem Urzędu aktywa Funduszu nie mogą stanowić źródła finansowania nierentownej działalności Towarzystwa poprzez przeniesienie na członków Funduszu obowiązku ponoszenia kosztów związanych z realizacją nabywania lub zbywania aktywów Funduszu oraz przechowywania aktywów Funduszu stanowiących równowartość wynagrodzenia Depozytariusza, a także kosztów zarządzania Funduszem przez Towarzystwo.

Urząd nie podzielił poglądu, że brak świadomości, jaka jest rzeczywista procentowa stawka opłaty, nie może skutkować odczuciem członków Funduszu, iż zostały na nich nałożone dodatkowe obciążenia finansowe. Zgodnie z art. 190 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych otwarty fundusz udostępnia prospekt informacyjny, zawierający między innymi statut funduszu, każdej osobie, która złoży wniosek o przyjęcie do funduszu, przy czym powinno to nastąpić przed zawarciem umowy z funduszem. Otwarty Fundusz Emerytalny udostępnia prospekt informacyjny także na każde żądanie członka. Członek funduszu ma więc możliwość zapoznania się z maksymalną wysokością, sposobem oraz trybem kalkulacji i pokrywania kosztów zarządzania funduszem oraz oceny, czy zmiana statutu polegająca na zmianie sposobu kalkulacji tych kosztów stanowi dodatkowe obciążenie finansowe. W konsekwencji Urząd uznał, że zaproponowane zmiany brzmienia § 14 ust. 1 pkt 1, 3 i 5 statutu Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego prowadziły do zwiększenia kosztów obciążających aktywa funduszu. Stanowią zatem dodatkowe obciążenia finansowe dla obecnych członków Funduszu i jako takie naruszają interesy członków Funduszu.

W skardze na powyższą decyzję Z.S. Otwarty Fundusz Emerytalny zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. przepisu art. 22 ust. 2 ustawy przejawiające się w nieuzasadnionej odmowie zezwolenia na zmianę statutu Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego oraz naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, w tym art. 80 i 107 § 3 KPA poprzez arbitralne i nieuzasadnione przyjęcie, że dokonane zmiany w statucie są sprzeczne z interesem obecnych członków Funduszu oraz art. 7 i 77 § 1 KPA w wyniku niewyczerpującego zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, co skutkowało nieprawidłowym ustaleniem stanu faktycznego. Zdaniem skarżącego, Urząd Nadzoru utożsamia interes członka Funduszu jedynie z wąsko rozumianym interesem finansowym, wiążanym jedynie z kosztami funkcjonowania Funduszu, pokrywanymi bezpośrednio z jego aktywów, nie uwzględnił zaś, iż interes finansowy jest należycie zabezpieczony dopiero wówczas, gdy jest umożliwiony przyrost wartości aktywów Funduszu, dzięki czemu członek Funduszu, przechodząc na emeryturę może otrzymać wyższe świadczenie. Wąskie rozumienie interesu członka Zdaniem Urzędu Funduszu nie uwzględnia takiego dobra jak bezpieczeństwo aktywów, które przejawia się w podejmowaniu przez Towarzystwo działań zmierzających do wzrostu wartości aktywów. Tym samym obciążenie Towarzystwa wzrastającymi kosztami działalności Funduszu w związku ze wzrostem aktywów Funduszu spowoduje, że Towarzystwo nie będzie zainteresowane wzrostem liczby człon-

ków Funduszu i wzrostem jego aktywów. Zdaniem Funduszu przyjęta przez Urząd Nadzoru definicja interesu członka Funduszu uniemożliwia Towarzystwu należyte wywiązanie się z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych aktywów Funduszu. Skarżący stwierdził, iż zamierzone zmiany w statucie Funduszu są zgodne z art. 136 ust.1 ustawy, określającym zasady ponoszenia kosztów związanych z działalnością funduszy emerytalnych, a więc tym samym nie naruszają interesów członków Funduszu. Nie jest bowiem możliwe, aby zmiana statutu zgodna z prawem była jednocześnie sprzeczna z interesem członków funduszu emerytalnego. W skardze podniesiono również, iż proponowana zmiana statutu nie oznacza zmiany systemu ustalania kosztów działalności Funduszu. W przypadku bowiem kosztów zarządzania zostają zachowane górne granice tych kosztów. Zmiana ma zaś na celu jedynie stworzenie możliwości reagowania na inflację i na wzrost kosztów działalności Funduszu, wynikających ze zwiększenia się wartości jego aktywów.

W odpowiedzi na skargę Urząd Nadzoru wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Podkreślił, iż błędne jest twierdzenie skarżącego, że proponowane zmiany w statucie Funduszu są zgodne z ustawą i w konsekwencji zmiana ta nie powoduje naruszenia interesu członków Funduszu. W ocenie Urzędu przez pojęcie „interesu członka funduszu” należy rozumieć racjonalne zarządzanie środkami finansowymi członka przekazanymi do Funduszu w sposób zgodny z przepisami prawa, w tym z naczelną zasadą polityki inwestycyjnej, wyrażoną w art. 139 ustawy. Zdaniem Urzędu Nadzoru w przedmiotowej sprawie zaszła konieczność ustalenia, czy w wyniku zaproponowanych przez skarżącego zmian w statucie Funduszu nastąpiło naruszenie interesu członków Funduszu, w szczególności praw członka wynikających z umowy zawartej pomiędzy członkiem Funduszu a Funduszem. Posługując się wyliczeniami matematycznymi, Urząd Nadzoru stwierdził, iż zmiana statutu Funduszu spowoduje zmniejszenie aktywów członków Funduszu zarządzanych przez Towarzystwo, co w konsekwencji doprowadzi do zmniejszenia się wysokości przyszłego świadczenia emerytalnego. Podniesiono również, iż proponowana zmiana narusza w istotny sposób warunki umowy zawieranej pomiędzy Funduszem a jego członkiem, ponieważ statut jest immanentną częścią tej umowy. Zdaniem Urzędu Nadzoru proponowane zmiany nie mają na uwadze zwiększenia bezpieczeństwa aktywów Funduszu i nie są spowodowane zmianami zewnętrznymi otoczenia ekonomicznego funkcjonowania Funduszu, lecz wynikają wyłącznie ze względów komercyjnych. Skarżący był świadomy, że istotą funkcjonowania Funduszu jest pozyskiwanie no-

wych członków, zwiększanie jego aktywów, a przede wszystkim dokonywanie operacji na rynku kapitałowym, a konsekwencją takich działań będzie niewątpliwy wzrost kosztów działalności Towarzystwa, nie zaś Funduszu. Urząd Nadzoru nie zgodził się również z zarzutem naruszenia w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego przepisów postępowania administracyjnego. Stwierdzono, iż postępowanie dowodowe doprowadziło do ustalenia prawdy materialnej, co też pozwoliło na wyprowadzenie jednoznacznego twierdzenia, iż proponowane zmiany statutu Funduszu w sposób oczywisty i wyraźny stoją w kolizji z interesem obecnych członków Funduszu (art. 22 ust. 2 ustawy).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 23 maja 2000 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję z dnia 3 stycznia 2000 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 19 listopada 1999 r. w części dotyczącej odmowy wyrażenia zgody na zmianę § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego, w pozostałej części skargę oddalił.

W ocenie Sądu z przepisu art. 29 ust. 3 ustawy nie można wyprowadzić wniosku, iż odpłatność za zarządzanie funduszem pobierana przez towarzystwo emerytalne jest co do zasady niepełna. Uzupełnieniem powyższej reguły jest przepis art. 136 ust. 2 ustawy, według którego fundusz może pokrywać bezpośrednio ze swoich aktywów koszty zarządzania funduszem przez towarzystwo w kwocie ustalonej w statucie, jednak nie wyższej niż 0,05 % wartości aktywów netto zarządzanych w skali miesiąca. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego wymienione przepisy odgrywają rolę w interpretacji art. 137 ust. 1 ustawy, który nakazuje pokrycie przez towarzystwo kosztów działalności funduszu nie pokrywanych bezpośrednio z jego aktywów. Są to pozostałe koszty działalności funduszu, inne niż te, o których mówi art. 136 ust. 1 i 2 ustawy, pokrywane bezpośrednio z aktywów funduszu albo koszty zarządzania funduszem przekraczające wskaźnik ustalony w przepisach prawa lub kwotę ustaloną w statucie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż przepisy te pozwalają towarzystwu emerytalnemu na pokrywanie realnych kosztów działalności funduszu emerytalnego związanych z realizacją transakcji dotyczących aktywów funduszu, przechowywaniem tych aktywów oraz realnych kosztów zarządzania funduszem, bezpośrednio z aktywów funduszu, do maksymalnej wysokości określonej w statucie funduszu. W związku z powyższym, zdaniem Sądu, nie ma prawnie uzasadnionych powodów, by domagać się od towarzystwa emerytalnego przyjęcia na siebie obowiązku ponoszenia części tych kosztów działalności funduszu, ponad

miarę ustaloną w ustawie. Obowiązku ponoszenia kosztów działalności ponad miarę ustaloną w ustawie, nie da się wyprowadzić przede wszystkim z obowiązku dbania o interes członków funduszu. Jednym z przejawów interesu członków funduszu jest nieuszczerplanie zasobów funduszu kosztami jego działalności. Nie tak jednak definiowany interes członków funduszy powinien być, zdaniem Sądu, przedmiotem działań ochronnych Urzędu Nadzoru. Co ważniejsze, z interesem członków funduszu nie można nie łączyć kondycji finansowej towarzystwa emerytalnego, zarządzającego środkami finansowymi funduszu.

Według Sądu projektowane zmiany powinny być także oceniane w świetle wymagań ustawowych dotyczących ich treści. Art. 13 ust. 1 pkt 6 ustawy stanowi, iż statut powinien określać maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz. Propozycje zmian § 14 ust. 1 pkt 1 i 3, zdaniem Sądu, tych wymagań nie spełniają, ponieważ nie przewidują określenia maksymalnej wysokości kosztów. W związku z powyższym proponowane zmiany sposobu ustalania kosztów transakcji dotyczących aktywów funduszu i kosztów przechowywania tych aktywów uznano za sprzeczne z prawem i w tej części Sąd skargę oddalił. W przypadku zaś zmiany § 14 ust. 1 pkt 5 statutu koszty obciążające fundusz są wprawdzie zróżnicowane, jednak są one określone w sposób maksymalny. Tym samym proponowana zmiana § 14 ust. 1 pkt 5 statutu nie narusza, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepisu art. 13 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarzucił rażące naruszenie: 1) art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.), 2) art. 328 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 roku, 3) art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), 4) art. 8, art. 9, art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w części objętej zaskarżeniem (w części uchylającej zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi z dnia 19 listopada 1999 roku w części dotyczącej odmowy wyrażenia zgody na zmianę § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego oraz zasądzającej od Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi na rzecz Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego kwotę 10 złotych tytułem zwrotu wpisu sądowe-

go) oraz oddalenie skargi Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego ewentualnie o uchylenie powyższego wyroku w części objętej zaskarżeniem i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej każda zmiana brzmienia statutu funduszu emerytalnego wymaga wydania zezwolenia Urzędu Nadzoru w formie decyzji administracyjnej, zaś przepis art. 22 ust. 2 ustawy kreuje normatywne kryteria oceny przedmiotowych wniosków. Jednym z nich jest legalność, czyli niesprzeczność z prawem proponowanych zmian, drugim zaś jest zgodność z interesem członków funduszu emerytalnego. Bezdyskusyjny w przedmiotowej sprawie jest fakt, iż proponowana zmiana § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Funduszu w brzmieniu nadanym wnioskiem Funduszu z dnia 1 września 1999 roku jest zgodna z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, który nakazuje aby statut funduszu określał rodzaje, maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz. Urząd Nadzoru w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania zezwolenia na zmianę statutu, jak również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 maja 2000 roku, potwierdził zgodność z prawem przedstawionej propozycji zmiany § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Funduszu.

Drugim jednakże kryterium oceny proponowanych zmian statutu, który według Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jest równowartościowy normatywnie wobec pierwszego kryterium, zgodnie z brzmieniem art. 22 ust. 2 ustawy, jest zgodność zapisów statutu z interesem członków funduszu. Podstawowe reguły interpretacji językowej, dające wskazówki, jak ustalić właściwe znaczenie przepisów prawa, czyli dokonanie prawidłowego dekodowania norm prawnych z przepisów, nie pozwalają, by do tekstu przepisu prawnego coś dodawać ani odejmować. Nie może również wpłynąć na sposób pojmowania „interesu członków funduszu emerytalnego” jako prawnego kryterium oceny zmian statutu funduszu emerytalnego fakt, iż jest to pojęcie niedookreślone. Pojęcia niedookreślone występują bowiem wówczas, gdy pewne elementy sytuacji faktycznej lub dyspozycji są pozostawione ocenom wartościującym. Są to pojęcia, które nie posiadają jasnej, jednoznacznej i ściśle określonej treści. Termin niedookreślony różni się wyłącznie tym od terminu określonego jakim jest „zgodność z prawem”, iż wymaga od organu stosującego prawo nie tylko czynności subsumcji, lecz również konkretyzacji woli ustawodawcy, aby ją właściwie zastosować do konkretnego przypadku. Różnica między powyższymi pojęciami ma, w ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną, wyłącznie charakter ilościowy i wynika jedy-



nie z różnych form techniki legislacyjnej. Podobnie jak w przypadku terminów określonych, tak też w przypadku stosowania przepisu zawierającego zwrot niedookreślony należy przyjąć, że w konkretnej sprawie tylko jedno rozstrzygnięcie może być trafne. Organ administracji uzyskuje kompetencje do tego, aby przy podejmowaniu decyzji w poszczególnych sprawach kierować się ocenami indywidualnymi konkretnej sytuacji lub pewnymi zasadami postępowania o uzasadnieniu aksjologicznym, nie sformułowanymi w przepisach prawa. W procesie odczytywania z treści przepisów prawa norm prawnych należy odnieść ocenę danego stanu faktycznego do treści konkretnej, osadzonej w ustawie, chronionej wartości. Wprowadzając do art. 22 ust. 2 ustawy termin „interes członków funduszu” ustawodawca przeniósł na Urząd Nadzoru upoważnienie, a zarazem obowiązek do bezpośredniego realizowania cennego i prawnie chronionego dobra w konkretnej sytuacji, gdyż chce ujawnienia się w danych warunkach skutku prawnego. W związku z powyższym termin „interes członków funduszu” różni się od innych pojęć języka prawnego wyłącznie szerszym zakresem znaczeniowym i bezpośrednim odniesieniem do ustawowo chronionej wartości lub też grup wartości, które legły u podstaw kreowania aktu normatywnego. W razie wystąpienia w przepisie prawa zwrotu nieostrego organ administracji, podobnie jak przy stosowania każdego innego pojęcia, dokonuje jego interpretacji, kierując się podobnymi regułami, jak przy każdej wykładni prawa. Przez fakt umieszczenia pojęć niedookreślonych w tekście prawnym stają się one pojęciami prawnymi, które mają tę samą wartość z punktu widzenia normatywnego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że zgodnie z ukształtowanym poglądem doktryny prawa, jak również linią orzecznictwa, wydanie decyzji administracyjnej na podstawie normy prawnej zawierającej pojęcia nieostre nie może w żadnym zakresie ograniczyć sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej wydanej na podstawie normy prawnej zawierającej takie pojęcia nieostre. Swoboda organu wydającego decyzję w oparciu o przepis zawierający pojęcie nieostre dotyczy wyłącznie interpretacji i oceny stanu faktycznego sprawy, w której ma być wydana decyzja z punktu widzenia jego zgodności z hipotezą normy prawnej zawierającej takie pojęcia nieostre. Prawdopodobnie ustalenie stanu faktycznego zgodnie z regułami postępowania dowodowego oraz dokonana przez organ administracji swobodna ocena, czy stan ten odpowiada przyjętemu w normie prawnej znaczeniu, podlegają kontroli sądu administracyjnego, gdyż użycie w normie prawnej wyrażenia nieostrego nadaje mu znaczenia prawne, nie tylko zaś faktyczne. Przedmiotem zaś kontroli są-

dowej jest zgodność zaskarżonych decyzji z prawem. Sąd administracyjny kontroluje zatem nie tylko prawidłowość ustalenia stanu faktycznego, lecz również dokonaną przez organ administracji ocenę danego pojęcia na tle danego stanu faktycznego. W związku z powyższym w przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę Funduszu na decyzje Urzędu Nadzoru był uprawniony i zobowiązany w przypadku rozpatrywania terminu nieostrego „interes członków funduszu” do analizy nie tylko uwarunkowań zewnętrznych wynikających z chronionych wartości zawartych w całym systemie prawa, ale przede wszystkim uwarunkowań wynikających z wartości i zasad leżących u podstaw aktu normatywnego, w którym zastosowano dane pojęcie nieostre. Z treści uzasadnienia orzeczenia w przedmiotowej sprawie Minister Pracy i Polityki Społecznej wyprowadził wniosek, iż dla Naczelnego Sądu Administracyjnego posłużenie się w art. 22 ust. 2 ustawy terminem „interes członków funduszu” ma znaczenie drugorzędne, czy też wręcz wtórne, wobec innego kryterium oceny proponowanych zmian statutu Funduszu, jakim jest zgodność z prawem. Legalność zmian statutu Funduszu jest według Sądu priorytetowym wyznacznikiem i determinantem działań administracyjnej reglamentacji funduszy emerytalnych. Minister Pracy i Polityki Społecznej jest zdania, że tym samym Naczelny Sąd Administracyjny naruszył w sposób rażący art. 22 ust. 2 ustawy.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Naczelny Sąd Administracyjny był zobowiązany w przypadku ustalenia, iż Urząd Nadzoru przekroczył granice swobodnej oceny stanu faktycznego, a więc rozumienia terminu „interes członków funduszu”, do przedstawienia wyczerpującej własnej interpretacji rozumienia tego terminu w przedmiotowej sprawie. Sąd administracyjny ma pełne prawo zastępować interpretację dokonaną przez Urząd Nadzoru swoją własną wykładnią. W ramach wykładni Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje, czy stan faktyczny został przez organ administracji publicznej prawidłowo oceniony. Bowiem interpretacja pojęcia nieostrego jakim jest „interes członków funduszu” to także interpretacja faktu, jakim jest zmiana statutu Funduszu, za pomocą tego właśnie pojęcia wyróżnionego opisowo. Wykładnia pojęcia nieostrego, jakiej powinien w przedmiotowej sprawie dokonać Naczelny Sąd Administracyjny, służy zatem nie tylko ustaleniu znaczenia art. 22 ust. 2 ustawy, aby można było na jego podstawie spowodować określone skutki prawne, czyli sformułować końcowe rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej, ale także poszukiwaniu faktów oraz określeniu zakresu, w jakim mogą się znajdować fakty istotne dla sprawy. Uwzględniając zatem wagę interpretacji pojęć niedookreślono-

nych przez sąd administracyjny i ich funkcję, niedopuszczalne jest twierdzenie, iż Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu przysługuje „wolna” i niekontrolowana niczym ocena użycia terminu niedookreślonego. Ze stanowiska zarówno Urzędu Nadzoru, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, posłużenie się terminem niedookreślonym „interes członków funduszu emerytalnego” wiąże się nieodwracalnie z zagadnieniem luzów decyzyjnych. Jednak ów luz decyzyjny w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej ma określone granice. Podmiot stosujący ów termin związany jest bowiem w procesie wykładni pojęć niedookreślonych przyjmowanymi w nauce prawa zasadami wykładni i interpretując owe pojęcia niedookreślone powinien odwoływać się tylko do reguł języka i reguł wykładni. Wprowadzenie pojęć niedookreślonych to także niewątpliwe nawiązanie do wartości, które legły u podstaw danego aktu normatywnego, co w konsekwencji prowadzi do określenia i wyboru wartości. Jeżeli zaś chodzi o wybór wartości, to należy pamiętać, iż poza kwestią języka, ukrytym elementem każdego systemu normatywnego, a więc i systemu prawa, jest określony zbiór wartości włączony do niego przez proces racjonalizacji i legitymizacji. Nie może to być jednak zbiór wartości dowolnych, gdyż prawo nie jest wartością autonomiczną, ale opartą o wartości powszechnie uznawane przez społeczeństwo, które legły u podstaw budowy nowego systemu zabezpieczenia społecznego.

Minister Pracy i Polityki Społecznej jest zdania, że Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiotowej sprawie nie wypełnił ciężącego na nim obowiązku ustalenia treści pojęcia „interes członków funduszu”. W państwie praworządnym nie można uznać, iż jednozdaniowe twierdzenie, iż z „interesem członków funduszu nie sposób bowiem nie łączyć kondycji finansowej towarzystwa emerytalnego, zarządzającego ich środkami finansowymi”, jest wypełnieniem treści pojęcia niedookreślonego. Formułowanie treści pojęcia niedookreślonego to nie tylko zabieg oparty o reguły, jak i o zasady. Przy ich wykładni mamy do czynienia nie tylko z metodami logiki formalnej i wykładnią językową ale również metodami argumentacyjnymi. W procesie wykładni pojęć niedookreślonych można zauważyć częste posługiwanie się wykładnią historyczną, intencjami ustawodawcy, spójnością systemu prawa, następstwami społecznymi decyzji, a także słusnością i sprawiedliwością, która ściśle wiąże się z koncepcją państwa prawa w znaczeniu materialnym.

Minister Pracy i Polityki Społecznej wyraził pogląd, że Naczelny Sąd Administracyjny w przedmiotowym wyroku całkowicie abstrahował od brzmienia art. 22 ust. 2 ustawy. Pomiął istnienie kolizji pomiędzy interesem finansowym akcjonariuszy

Towarzystwa a interesem członków funduszy emerytalnych, który jest wiązką wielu interesów. W sposób arbitralny jedynie stwierdził, iż w przedmiotowej sprawie interes członków funduszu jest związany z kondycją finansową towarzystwa, nie przedstawiając jakiegokolwiek argumentacji przemawiającej za tym stanowiskiem. Nie uwzględnił w pełni wymiernych i wyliczalnych matematycznie strat finansowych, jakie poniosą członkowie Funduszu w wyniku zmiany statutu. Tym samym dopuścił się rażącego naruszenia art. 22 ust. 2 ustawy poprzez błędną ocenę pojęcia niedookreślonego, jakim jest „interes członków funduszu” na tle przedmiotowego stanu faktycznego. Uzasadnienie przedmiotowego orzeczenia pozwala na wyprowadzenie stwierdzenia, iż dokonana przez Sąd ocena okoliczności sprawy administracyjnej nosi cechy rażącej dowolności i przekroczyła w stopniu znaczącym granice swobody interpretacji pojęcia niedookreślonego zawartego w art. 22 ust. 2 ustawy na tle danego stanu faktycznego. O ile ocena stanu faktycznego dokona przez Urząd Nadzoru w kontekście stanu faktycznego danej sprawy została poparta rozbudowaną argumentacją i została ściśle zobiektywizowana, o tyle Naczelny Sąd Administracyjny oparł swe rozumienie „interesu członków Funduszu” wyłącznie na bliżej nie sprecyzowanym i abstrakcyjnym pojęciu stanu finansowego Towarzystwa. Tym samym w sposób rażący nie odniósł całokształtu okoliczności kreowanego przez proponowane zmiany statutu Funduszu do sytuacji materialnej członków Funduszu, która jest podstawową wartością chronioną przez art. 22 ust. 2 ustawy, a co za tym idzie przez Urząd Nadzoru. Sąd administracyjny w przedmiotowej sprawie nie uwzględnił ciężaru gatunkowego, skali, rozmiaru i przewidywanych skutków finansowych proponowanych zmian statutu. W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej również stwierdzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż towarzystwo emerytalne jest uprawnione do pokrywania realnych kosztów zarządzania funduszem do maksymalnej wysokości określonej w statucie Funduszu, a więc granicy wyznaczonej prawem w art. 136 ust. 2 ustawy, stanowi rażące naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy. Wskazuje ono jednoznacznie, iż zdaniem składu orzekającego pojęcie interesu członków funduszu, jako swego rodzaju ograniczenia zmian statutów funduszy emerytalnych, pomimo jego niewątpliwego obowiązywania, faktycznie nie jest wiążącym kryterium oceny zmian statutów.

Minister Pracy i Polityki Społecznej jest zdania, że w świetle takiej interpretacji Naczelnego Sądu Administracyjnego bezzasadne jest powoływanie się przez Urząd Nadzoru na powstającą w wyniku zmian statutu Funduszu mniej korzystną sytuację

finansową członków Funduszu, poprzez obciążenie ich zwiększonymi ciężarami kosztów zarządzania funduszem emerytalnym przez Towarzystwo. Tym samym interpretacja prezentowana przez Naczelny Sąd Administracyjny nakazuje pomijać jedno z prawnych, *expressis verbis* wyrażonych w ustawie, kryteriów oceny zgłaszanych zmian statutu Funduszu. Stanowisko prezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w zaskarżonym wyroku *de facto* oznacza, iż w przypadku, gdy zmiana statutu funduszu emerytalnego jest zgodna z prawem, to jest tym samym równocześnie zgodna z interesem członków funduszu emerytalnego. Stoi to, według Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w oczywistej sprzeczności z podstawowymi regułami wykładni prawa, a w konsekwencji stanowi rażące naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy, które miało jednoznaczny wpływ na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy. W przypadku bowiem zgodnej z prawem wykładni prawa materialnego, analiza stanu faktycznego doprowadziłaby do odmiennych wniosków prawnych i w konsekwencji należałoby sprawę rozstrzygnąć odmiennie.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej przy rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy nie sposób abstrahować od skutków społecznych i prawnych utrzymania w obrocie prawnym zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaakceptowanie zmiany § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Funduszu doprowadziłoby do usankcjonowania stanu prawnego, wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 22 ust. 2 ustawy oraz dyrektywy interpretacyjnej zawartej w art. 200 ust. 1 ustawy, który stanowiłby naruszenie interesu członka. Przy braku legalnej definicji terminu „interes członka funduszu”, Minister przyjął, uwzględniając charakter otwartych funduszy emerytalnych jako podmiotów partycypujących w obligatoryjnym systemie zabezpieczenia społecznego obywateli, iż przez interes członka funduszu powinno rozumieć się zarządzanie środkami finansowymi członka, które zostały powierzone wybranemu funduszowi emerytalnemu, w sposób racjonalny, zgodny z prawem oraz zasadami sztuki zarządzania portfelami inwestycyjnymi, w celu osiągnięcia maksymalnej rentowności przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka inwestycyjnego. Interes członka funduszu emerytalnego to również ostateczny efekt prowadzonej działalności lokacyjnej w postaci zgromadzonych na indywidualnym koncie członka środków, które zostaną w formie transferu przekazane do zakładu ubezpieczeń emerytalnych po osiągnięciu wieku emerytalnego, co z kolei pozwoli na wykupienie wybranego świadczenia emerytalnego. Analiza przedstawionej zmiany § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Funduszu prowadzi do matematycznie ujmowanego twierdzenia,

iż w wyniku wprowadzonych zmian statutu przyrost aktywów Funduszu będzie mniejszy niż w warunkach obowiązywania dotychczasowych postanowień statutu Funduszu, przez co członek tego Funduszu, przechodząc na emeryturę będzie dysponować mniejszą ilością środków zgromadzonych na swoim koncie. Tym samym okoliczności stanu faktycznego przedmiotowej sprawy wskazują, zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jednoznacznie, iż proponowane zmiany statutu Funduszu naruszają interes finansowy członka funduszu emerytalnego. Naczelny Sąd Administracyjny, z jednej strony, zanegował możliwości oceny zmian statutu Funduszu przez Urząd Nadzoru pod względem zgodności z interesem członka funduszu emerytalnego, z drugiej zaś strony, umożliwił dowolne i swobodne kształtowanie postanowień statutu funduszu emerytalnego, o ile tylko są one zgodne prawem. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny dokonał swego rodzaju „upośledzenia” nadzoru prewencyjnego sprawowanego przez Urząd Nadzoru, co stoi w oczywistej sprzeczności z normami prawnymi oraz celem kreowania reglamentacji działalności gospodarczej funduszy emerytalnych.

Minister Pracy i Polityki Społecznej jest zdania, że zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sposób rażąco narusza art. 328 § 2 KPC. W postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o NSA ma odpowiednie zastosowanie, a w związku z tym pisemne uzasadnienie wyroku powinno zawierać wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia sprawy, jak też wyjaśnienie jego podstawy prawnej. W świetle tej regulacji, stosowanej odpowiednio do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest oczywiste, że uzasadnienie wyroków tego Sądu powinno zawierać między innymi szczegółowe powody rozstrzygnięcia, zaś w wyrokach uchylających decyzje organów administracji dokładne określenie naruszeń prawa materialnego oraz nieprawidłowości postępowania administracyjnego, które stosownie do treści art. 22 ustawy o NSA uzasadniają takie uchylene. Tylko wówczas spełniony zostanie ustawowy obowiązek informowania stron o przesłankach, którymi kierował się NSA przy rozstrzygnięciu sprawy, a organy administracji uzyskają niezbędną wskazówkę co do kierunków dalszego postępowania. Zarzut rażącego naruszenia art. 328 § 2 KPC uwzględnia z jednej strony wagę i rodzaj naruszonego przepisu, z drugiej zaś strony skutki naruszenia przywołanego przepisu w konkretnej sprawie. Kreowany w art. 328 § 2 KPC obowiązek należytego uzasadnienia wyroku wypływa z uznania przez ustawodawcę, iż uzasadnienie spełnia szereg funkcji: spełnienie

prawnego obowiązku wykazania, na jakiej podstawie wyrok został podjęty; daje podstawę do kontroli logicznej poprawności decyzji; odgrywa także rolę perswazyjną wobec stron postępowania sądowoadministracyjnego; stanowi również niewątpliwą rękojmię, że sąd będzie starannie zastanawiać się nad swym rozstrzygnięciem. Według Ministra Pracy i Polityki Społecznej uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2000 roku nie jest realne i nie jest adekwatne wobec danej sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego. Nosi ono znamiona uzasadnienia pozornego. Obarczone jest w stopniu rażącym błędami logicznymi i wadami formalnymi. Obowiązek prawidłowego uzasadnienia orzeczenia powinien być w szczególności prawidłowo wypełniony w przypadku, gdy przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego są decyzje wydane w oparciu o przepisy zawierające pojęcia niedookreślone. Droga myślowa Sądu, jak i argumentacja przemawiająca za odmiennym rozumieniem pojęcia „interes członków funduszy emerytalnych”, powinna znajdować swoje pełne i wyczerpujące odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku, co w przedmiotowej sprawie nie zostało w stopniu wystarczającym spełnione. Konieczne jest podkreślenie, iż od Naczelnego Sądu Administracyjnego szczególnie wiele oczekuje się w zakresie wykładni prawa. Bowiem przy wielości przepisów prawa administracyjnego, częstej wieloznaczności oraz ich daleko posuniętej dezintegracji, ustalenie prawidłowej i jednolitej wykładni prawa powinno ułatwiać orientację pracownikom organów administracji w rozumieniu pojęć niedookreślonych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 23 maja 2000 roku Naczelny Sąd Administracyjny oparł się wyłącznie na kontroli zgodności z prawem proponowanych zmian statutu Funduszu. Natomiast pominięto, istotną z punktu widzenia członków funduszu emerytalnego, kwestię skutków finansowych proponowanych przez wnioskodawcę zmian. Jak już stwierdzono powyżej, kontrola zmian statutu Funduszu w oparciu o kryterium legalności nie jest w istocie jedynym normatywnym kryterium oceny proponowanych zmian, czego Naczelny Sąd Administracyjny zdaje się nie zauważył. Zgodnie bowiem z art. 22 ust. 2 ustawy ustawodawca postawił warunek koniunkcyjnego spełniania dwóch kryteriów oceny zmian statutów funduszy emerytalnych. Jednym z nich jest zgodność z prawem, drugim zaś jest zgodność z interesem członków funduszu emerytalnego. Pomimo, iż drugie kryterium ma charakter pojęcia niedookreślonego, nie wpływa to na jego wartość normatywną i w żadnym wypadku nie uzasadnia marginalizacji jego znaczenia dla przedmiotowej sprawy. Wręcz przeciwnie przepisy zawierające pojęcia niedookre-

ślone stanowią tworzywo dla rekonstrukcji elementów normy, określającej warunki zaistnienia danego skutku prawnego. Urząd Nadzoru w toku rozpoznawania przedmiotowego wniosku o zmianę statutu Funduszu dokonał ustaleń faktycznych, które zdają się wskazywać jednoznacznie, iż proponowane zmiany statutu Funduszu wpływają w stopniu negatywnym na przyszłe świadczenie emerytalne otrzymywane z funduszu emerytalnego, a tym samym stoją w sprzeczności z interesem członków funduszu, o którym mówi art. 22 ust. 2 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w swym uzasadnieniu abstrahował od powyższej kwestii, ograniczając się wyłącznie do stwierdzenia, iż nie tak rozumiany interes powinien być przedmiotem ochrony ze strony Urzędu Nadzoru. W związku z powyższym Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, iż Sąd nie wykazał, dlaczego nie dał wiary ustaleniom faktycznym Urzędu Nadzoru i uznał owe ustalenia za błędne. Stwierdzenia o wielkim stopniu ogólności oraz poziomemu abstrakcji nie mogą być bowiem uznane za prawidłowe uzasadnienie faktyczne rozstrzygnięcia sprawy. W konsekwencji dopiero stosowna analiza proponowanych zmian statutu Funduszu pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie w danym wypadku proponowanej zmiany statutu Funduszu jest ona zgodna z interesem członków funduszu emerytalnego. W niniejszej sprawie w ogóle nie wyjaśniono, czy zmiany opłat są zgodne z interesem członków funduszu emerytalnego. Tymczasem, jak wynika z akt sprawy, istnieją wyliczenia matematyczne wskazujące na jednoznacznie negatywny wpływ zmian statutu na interes członków Funduszu.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej zgodnie z art. 328 § 2 KPC Naczelny Sąd Administracyjny był zobowiązany do wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa. W świetle tej regulacji, stosowanej odpowiednio do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest oczywiste, że uzasadnienia wyroków tego Sądu powinny zawierać między innymi szczegółowe powody rozstrzygnięcia, zaś w wyrokach uchylających decyzje dokładne określenie nieprawidłowości postępowania administracyjnego, uzasadniających uchylenie wyroku. W przedmiotowej sprawie Sąd administracyjny uczynił zadość jedynie przytoczeniu przepisów prawa. Zaniechał zaś w sposób rażąco wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Uważna lektura pisemnego uzasadnienia wyroku pozwala na stwierdzenie, iż Naczelny Sąd Administracyjny nie wskazał w ogóle jakiegokolwiek naruszenia prawa materialnego, a tym bardziej przepisów normujących postępowanie administracyjne, które miały istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Uzasadnienie prawne polega nie tylko na wskazaniu przepisów, które znalazły zastosowanie w



przedmiotowej sprawie, ale także na wyjaśnieniu, dlaczego w konkretnej sytuacji prawnej i faktycznej mają zastosowanie powołane przepisy prawne i w jaki sposób wpływają one na rozstrzygnięcie sprawy. Nawet ogólnikowe powołanie się na naruszone przepisy materialne i formalne przez organ administracji nie czyni, według Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zadość nakazowi uzasadnienia prawnego. W przedmiotowej zaś sprawie nie chodzi nawet o zbyt duży stopień ogólności zarzutów, lecz w ogóle o brak jakiegokolwiek wzmianki o naruszonych przepisach.

Niniejszemu wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2000 roku Minister Pracy i Polityki Społecznej zarzucił również rażące naruszenie art. 8, 9, 11 KPA w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zawarta w art. 8 KPA zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji przetransponowana na grunt postępowania sądownoadministracyjnego nakazuje Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu prowadzenie postępowania w sposób praworządny i sprawiedliwy, aby w ten sposób pogłębiać zaufanie stron postępowania wobec sądownictwa administracyjnego. Przejawia się to przede wszystkim w ścisłym przestrzeganiu prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności danej sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń zawartych w pismach procesowych stron postępowania. Rażące naruszenie art. 8 KPA pozostaje w ścisłym związku i korelacji z inną zasadą, również naruszoną w sposób rażący w przedmiotowej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, a wyrażoną w art. 9 KPA, która jest określana mianem zasady udzielania informacji prawnej i faktycznej. W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej Sąd nie wypełnił rażąco obowiązku udzielenia całokształtu informacji związanej z załatwianą sprawą. Nie ustosunkował się w uzasadnieniu wyroku do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy w perspektywie normy prawnej dekodowanej z art. 22 ust. 2 ustawy, z której obowiązywania należało wyprowadzić określone następstwa prawne, w postaci wydania decyzji pozytywnej, bądź też negatywnej. Objęty rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego rażąco narusza również art. 11 KPA, który odpowiednio stosowany w postępowaniu sądownoadministracyjnym nakłada na sąd administracyjny powinność wyjaśnienia stronom postępowania zasadności przesłanek, którymi kierował się przy wydawaniu wyroku. Powyższa zasad kreowana przez art. 11 KPA powinna być przede wszystkim wprowadzona przez Naczelny Sąd Administracyjny poprzez właściwe motywowanie wyroku. Bowiern motywów decyzji, zredagowane w sposób logiczny oraz należyty powinny akceptować zasadność wszystkich przesłanek

faktycznych i prawnych, którymi Naczelny Sąd Administracyjny kierował się przy załatwianiu sprawy będącej przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny posługując się nad wyraz ogólnymi pojęciami nie wyjaśnił stronom zasadności przesłanek rozstrzygnięcia. Nie wytłumaczył zatem, dlaczego art. 22 ust. 2 ustawy należy rozumieć w określony sposób odmienny od tego jak czyni to Urząd Nadzoru. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie rażącego naruszenia art. 11 KPA. Nazbyt ogólnikowe stwierdzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, a wręcz częste abstrahowanie od istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy zagadnień i ich pomijanie, chociażby jak analiza kryteriów ocen zmian statutów funduszy emerytalnych, nie może satysfakcjonować nawet strony uzyskującej skądinąd korzystne dla siebie uchylene częściowe decyzji, gdyż nie dowiaduje się ona, które z zarzutów, dlaczego i w jakim zakresie znalazły zrozumienie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaś stwierdzenia Sądu administracyjnego wzbudzają w Urzędzie Nadzoru poczucie swoistej bezradności, wynikającej z braku wyraźnych wskazań co do sposobu prowadzenia dalszego postępowania administracyjnego. Nie może być przecież taką wskazówką określenie, iż towarzystwo jest uprawnione do pobierania realnych kosztów zarządzania funduszem emerytalnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) zgłosił udział w postępowaniu w sprawie rewizji nadzwyczajnej Ministra Pracy i Polityki Społecznej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2000 r. [...] i przedstawił następujące stanowisko: na podstawie 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.) oraz art. 393<sup>13</sup> Kodeksu postępowania cywilnego wyrok powyższy powinien podlegać uchyleniu, a sprawa przekazana Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.) stanowi podstawę prawną dla odmowy zezwolenia na zmianę statutu funduszu w dwu wypadkach: po pierwsze - gdy zmiana statutu jest sprzeczna z prawem lub po drugie - gdy zmiana statutu funduszu jest sprzeczna z interesem członków funduszu. W niniejszej sprawie poza

sporem jest, że zaproponowana zmiana statutu Otwartego Funduszu Emerytalnego „Z.S.” jest zgodna z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, który nakazuje, aby statut funduszu określał rodzaje, maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz. Ponieważ proponowane zmiany kosztów zarządzania, wprowadzając zróżnicowane koszty zarządzania w zależności od wielkości aktywów, wskazują jednocześnie maksymalne kwoty, to zarówno Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w przedmiocie zezwolenia na zmianę statutu, jak również Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku, uznali zgodność z prawem proponowanych zmian statutu Otwartego Funduszu Emerytalnego „Z.S.”. Drugim normatywnym kryterium oceny wniosku o zmianę statutu jest zgodność z interesem członków funduszu. Naczelny Sąd Administracyjny uprawniony jest do kontroli decyzji administracyjnych, również tych wydawanych na podstawie przepisów zawierających wyrażenia nieostre, przy czym bada on i ocenia, czy organ prawidłowo zinterpretował pojęcie nieostre na tle stanu faktycznego konkretnej sprawy. W ocenie Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi zaproponowana zmiana brzmienia § 14 ust. 1 pkt 5 statutu Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego prowadzi do zwiększenia kosztów obciążających aktywa funduszu. Stanowi zatem dodatkowe obciążenie finansowe dla obecnych członków Funduszu i jako takie narusza interesy członków funduszu. Zdaniem Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi utożsamia interes członka funduszu jedynie z wąsko rozumianym interesem finansowym, wiązany jedynie z kosztami funkcjonowania, pokrywanymi bezpośrednio z jego aktywów. Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi nie uwzględnił w toku postępowania w przedmiotowej sprawie, że interes finansowy jest należycie zabezpieczony dopiero wówczas, gdy jest możliwy przyrost aktywów otwartego funduszu emerytalnego, dzięki czemu członek funduszu, przechodząc na emeryturę może otrzymać wyższe świadczenie. Wąskie rozumienie interesu członka funduszu, nie uwzględnia takiego dobra „jak bezpieczeństwo aktywów, które przejawia się w podejmowaniu przez Towarzystwo działań zmierzających do wzrostu wartości aktywów”. W opinii Z.S. Otwartego Funduszu Emerytalnego obciążenie Towarzystwa wzrastającymi kosztami działalności w związku ze wzrostem aktywów powoduje, że Towarzystwo nie będzie zainteresowane wzrostem liczby członków funduszu i wzrostem jego aktywów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny nie przeprowadził badania oraz oceny, czy Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi prawidłowo zinterpretował pojęcie „interesu członków funduszu” na tle faktycznego stanu sprawy (zmiany statutu Otwartego Funduszu Emerytalnego „Z.S.”). Nie można uznać za wypełnienie tego obowiązku jednozdaniowego stwierdzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny, że z „interesem członków funduszu nie sposób bowiem nie łączyć kondycji finansowej towarzystwa emerytalnego, zarządzającego ich środkami finansowymi”, a zwłaszcza bez odniesienia skutków proponowanych zmian statutu do sytuacji materialnej członków Otwartego Funduszu Emerytalnego „Z.S.”. Towarzystwo emerytalne, zdaniem Sądu, jest uprawnione do pokrywania realnych kosztów zarządzania Funduszem do maksymalnej wysokości określonej w statucie, nie przekraczającej jednocześnie granicy wyznaczonej przez art. 136 ust. 2 ustawy. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi to rażące naruszenie art. 22 ust. 2 ustawy, ponieważ ocena zmian statutu nie może ograniczać się tylko do zgodności z prawem, ale także dotyczyć oceny projektowanych zmian z punktu widzenia interesów członków funduszu. Interes członków funduszu stanowi bowiem drugie, równorzędne pod względem normatywnym, kryterium oceny zmian w statucie funduszu.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku nie przedstawił wystarczających argumentów, które przemawiałyby za odrzuceniem rozumienia interesów członków funduszu, przedstawionego przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. Ochrona interesów członków otwartych funduszy emerytalnych, jako pozostająca w bezpośrednim związku z prawami konstytucyjnymi, do których należy między innymi prawo do zabezpieczenia społecznego, jest obowiązkiem państwa. W świetle art. 200 ust. 1 ustawy wykonanie tego zadania zostało powierzone Urzędowi Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, będącemu centralnym organem administracji rządowej. Zadanie to Urząd Nadzoru sprawuje między innymi poprzez nadzór nad działalnością funduszy. W ramach tego nadzoru Urząd Nadzoru wyraża zezwolenie na zmianę statutu (art. 22 ust. 1) albo odmawia zezwolenia, jeżeli zmiana statutu jest sprzeczna z prawem lub interesem członków funduszu (art. 22 ust. 2). Użycie w ustawie pojęcia nieodokreślonego „interes członków funduszu” podyktowane zostało, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, potrzebą bardziej elastycznego ukształtowania sytuacji prawnej członków funduszu i nie może być uznane za przyznanie temu pojęciu absolutnej i pozostającej poza wszelką kontrolą swobody, prowadzącej do dowolności

rozstrzygnięć. Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w kwestii pojęć nieookręślonych, stwierdził w uchwale z dnia 6 listopada 1991 r. (W. 2/91, OTK 1991 r. cz. I, poz. 20), że „posługiwania się w prawie pojęciami nieostrymi nie można a priori traktować jako uchybienia legislacyjnego. Często bowiem skonstruowanie określonej normy prawnej przy ich pomocy stanowi jedyne rozsądne wyjście. Na straży właściwego zastosowania takiej normy stoją przede wszystkim normy procesowe, nakazujące wykazanie przesłanek, jakie legły u podstaw zastosowania w konkretnej sprawie normy prawnej skonstruowanej przy użyciu tego rodzaju nieostrego pojęcia”. Ugruntowany jest pogląd, że użycie przez prawodawcę określeń prawnie niezdefiniowanych zobowiązuje organ sprawujący kontrolę legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów zawierających takie określenia do rozważenia, czy dokonana przez organ administracji ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności lub nie przekroczyła granic swobody interpretacji tych określeń na tle konkretnego stanu faktycznego. Z tego względu zasadny jest, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, także zarzut rażącego naruszenia art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, ponieważ w treści uzasadnienia wyroku brak jest wyjaśnienia stanowiska Sądu w istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy kwestii prawnej. Sprawowana przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi ochrona interesów członków funduszu jest ważnym elementem bezpieczeństwa systemu emerytalnego. Przyjęta na tle niniejszej sprawy definicja pojęcia „interes członków funduszu” może być pomocna dla praktyki Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi w sprawach dotyczących udzielania zezwoleń na zmiany w statutach otwartych funduszy emerytalnych.

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2000 roku [...] Z.S. Otwarty Fundusz Emerytalny w szczególności wniósł o odrzucenie rewizji nadzwyczajnej jako wniesionej przez podmiot nie posiadający legitymacji czynnej do jej wniesienia.

Zdaniem Skarżącego Minister Pracy i Polityki Społecznej nie posiada w niniejszej sprawie legitymacji procesowej czynnej, a zatem nie mógł skutecznie wnieść rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2000 roku. Świadczy o tym następująca argumentacja:

Po pierwsze - stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpie-

czeń społecznych Minister Pracy i Polityki Społecznej może wnieść od orzeczenia Sądu rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego.

Po drugie - zgodnie z brzmieniem art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, poza wyraźnie oznaczonymi wyjątkami (art. 7-9, 11- 4 § 1, 29 - 32, 39-49, 57-60, 73, 74 § 1, 75-85, 97, 98, 101 § 1 i 2, 103 i 146 Kodeksu postępowania administracyjnego), stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 roku 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 przewiduje rozpoznawanie przez Sąd Najwyższy rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o postępowaniu kasacyjnym, a więc (por. art. 393<sup>19</sup> w związku z 391 KPC) również pozostałych przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

W związku z powyższym do ustalenia pojęcia „sprawa z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych” znajdzie, w ocenie Funduszu, zastosowanie art. 476 KPC. W niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrywał skargę Otwartego Funduszu Emerytalnego Z.S. na decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi w sprawie wyrażenia zgody na zmianę statutu Funduszu. Nie ma zatem wątpliwości, iż postępowanie przed NSA nie było postępowaniem z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 476 § 1 KPC. Definicję spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych zawiera art. 476 § 2 i 3 KPC. Według art. 476 § 2 KPC sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, innych świadczeń należących do właściwości ZUS oraz niektórych odszkodowań z tytułu wypadków i chorób. Art. 476 § 4 KPC zawiera definicję organu rentowego obejmującą zamknięty katalog podmiotów (oddziały ZUS, Biuro Rent Zagranicznych ZUS, kolejowe jednostki organizacyjne, organy emerytalne i inne właściwe organy resortu sprawiedliwości, spraw wewnętrznych oraz wojskowe, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Ze wskazanego zakresu podmiotowego i przedmiotowego wynika, zdaniem Funduszu, iż postępowanie dotyczące skargi na decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi wydaną na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, której adresatem jest

otwarty fundusz emerytalny, nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 KPC.

Stosownie do treści art. 476 § 3 *in fine* KPC sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych, a tymi funduszami lub ich organami. Przepis ten, zdaniem Funduszu, nie stanowi podstawy do uznania niniejszej sprawy za wchodzącą w zakres spraw dotyczących ubezpieczeń społecznych. Treść przepisu art. 476 § 3 *in fine* KPC obejmuje wyłącznie sprawy, których stronami są z jednej strony członkowie otwartych funduszy emerytalnych, a więc osoby fizyczne (art. 8 pkt.2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych), a z drugiej - określony otwarty fundusz emerytalny. Ponadto sformułowanie art. 476 § 3 *in fine* KPC w związku z art. 1 KPC wskazuje na charakter prawny spraw, o których mowa w tym przepisie (roszczenia ze stosunków prawnych). Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji administracyjnej o określonej treści, którego stronami z jednej strony jest otwarty fundusz emerytalny jako wnioskodawca, a następnie skarżący, z drugiej zaś Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi jako organ władny wydać decyzję administracyjną, nie mieści się w zakresie wyznaczonym precyzyjnie przez omawiany przepis KPC. Wynikający z art. 22 ust.2 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych obowiązek Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi dokonania oceny i podjęcia decyzji co do ewentualnej sprzeczności zmiany statutu określonego funduszu z interesem członków funduszu nie jest jednoznaczny ani nie może być utożsamiany z powstaniem sporu cywilnego między członkami funduszu a funduszem na tle roszczeń wynikających z łączących te podmioty stosunków. Decyzja Urzędu nie ma w ogóle związku z podniesieniem jakichkolwiek roszczeń przez członków funduszu.

Skarżący stwierdził jednoznacznie, iż sprawa stanowiąca przedmiot rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartego w wyroku z dnia 23 maja 2000 roku nie jest sprawą z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ponieważ jej istotne przedmiotowo i podmiotowo elementy wykraczają poza precyzyjną, zamkniętą definicję tego rodzaju spraw zawartą w art. 476 KPC. Kompetencja Ministra Pracy i Polityki Społecznej wynikająca z art. 57 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest ograniczona wyłącznie do spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, nie mógł on zatem wnieść rewizji nadzwyczajnej w tej konkretnej sprawie. Rewizja nadzwyczajna Ministra Pracy i Polityki Społecznej powinna za-

tem być odrzucona jako niedopuszczalna na podstawie art. 393<sup>7</sup> § 2 KPC w związku z art. 393<sup>5</sup> KPC i z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 roku o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Przedstawiony w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną zarzut braku legitymacji czynnej Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wniesienia rewizji nadzwyczajnej jest bezpodstawny.

Zgodnie z przepisem art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych Minister Pracy i Polityki Społecznej może wnieść od orzeczenia Sądu rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego, zaś przepis art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 roku 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 przewiduje rozpoznawanie przez Sąd Najwyższy rewizji nadzwyczajnych od orzeczeń NSA przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o postępowaniu kasacyjnym, a poprzez art. 393<sup>19</sup> w związku z 391 KPC, również pozostałych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Wymaga zatem rozważenia, czy użyte w przepisie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym określenie „w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych” należy rozumieć w znaczeniu określonym w przepisie art. 476 § 2 i 3 KPC, czy też określenie to ma znaczenie swoiste (autonomiczne).

Przede wszystkim należy podkreślić, że właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpoznawania skarg na czynności organów administracji publicznej jest wyznaczona przepisami ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i przepisami ustaw szczególnych. Decyzja Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi o odmowie udzielenia zezwolenia na zmianę statutu otwartego funduszu emerytalnego może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu jej niezgodności z prawem nie na podstawie przepisu art. 16 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, lecz na podstawie przepisu szczególnego, jakim jest przepis art. 202 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.), zgodnie z którym na decyzję



Urzędu Nadzoru służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Oznacza to, że decyzja administracyjna wydana na podstawie przepisów tej ustawy przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym bez znaczenia prawnego dla oceny dopuszczalności skargi jest przedmiot i rodzaj sprawy rozstrzygniętej daną decyzją. Wydana na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy decyzja Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi o odmowie udzielenia zezwolenia na zmianę statutu Otwartego Funduszu Emerytalnego Z.S. podlega zatem kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku z przepisem art. 202 ust. 2 tej ustawy i dla oceny dopuszczalności skargi nie jest konieczne ani celowe czynienie ustaleń, czy decyzja ta rozstrzyga sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych czy sprawę z zakresu administracji publicznej. Jest zatem oczywiste, że w postępowaniu w sprawie ze skargi na decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi nie ma zastosowania przepis art. 476 § 2 i 3 KPC. Przepis ten zawiera ustawową definicję „spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych”, a zatem wyznacza przedmiotowy i podmiotowy zakres postępowania odrębnego uregulowanego w przepisach art. 459-477<sup>14</sup> KPC, toczącego się przed sądami powszechnymi, do których z pewnością nie należy Naczelny Sąd Administracyjny. Przepis art. 476 § 2 i 3 KPC nie może mieć zastosowania w postępowaniu w sprawie ze skargi na decyzję Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi o odmowie udzielenia zezwolenia na zmianę statutu otwartego funduszu emerytalnego, mimo zawartego w art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, bowiem przyjęcie, że w postępowaniu tym Sąd może rozpoznawać jedynie sprawę z zakresu ubezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 KPC, prowadziłoby w istocie do ograniczenia zakresu kognicji tego Sądu w drodze wykładni, co jest ewidentnie sprzeczne z konstytucyjną dyrektywą wynikającą z treści art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Stosownie do przepisu art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych Minister Pracy i Polityki Społecznej może wnieść od orzeczenia Sądu rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że kompetencja Ministra Pracy i Polityki Społecznej do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej jest w sensie przedmiotowym ograniczona, bowiem może kwestionować w tym trybie jedynie te prawomocne orzeczenia Sądu, które rozstrzygają sprawy z

zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Stanowisko skarżącego Funduszu, że sprawą z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jest sprawa, o której mowa w art. 476 § 2 i 3 KPC, nie jest prawidłowe. Sprawa z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zdefiniowana w ostatnio wymienionym przepisie jest bowiem sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 KPC, do której rozpoznania nie jest powołany Naczelny Sąd Administracyjny, lecz sądy powszechne (art. 2 § 1 KPC). Sprawa udzielenia zezwolenia na zmianę statutu nie jest też sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych „należącą do właściwości sądów szczególnych”, do których należy niewątpliwie zaliczyć sąd administracyjny, bowiem musiałaby to być sprawa w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 KPC przekazana ustawą do właściwości tego sądu. W ocenie Sądu Najwyższego ocena, czy orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane po rozpoznaniu sprawy ze skargi funduszu emerytalnego na decyzję urzędu nadzoru odmawiającą zezwolenia na zmianę statutu funduszu jest orzeczeniem z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, powinna być dokonana na podstawie całokształtu przepisów prawa materialnego regulującego tę kwestię. Wskazać należy w szczególności na przepis art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), zgodnie z którym zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonują otwarte fundusze emerytalne oraz przepis art. 200 ust. 1 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych stanowiący, że zadaniem Urzędu Nadzoru jest ochrona interesów członków funduszy oraz uczestników pracowniczych programów emerytalnych, które to zadanie Urząd realizuje poprzez czynności i działania wymienione w ust. 2 i inne działania przewidziane przepisami niniejszej ustawy. Treść tych przepisów daje wystarczającą podstawę do przyjęcia, że sprawa udzielenia zezwolenia na zmianę statutu otwartego funduszu emerytalnego po pierwsze - nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 KPC, lecz sprawą z zakresu administracji publicznej, która nie ma charakteru cywilnoprawnego ( art. 20 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym), po drugie - nie jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 KPC, lecz sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W konsekwencji należy stwierdzić, że użyte w tym ostatnim przepisie sformułowanie: „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” ma znaczenie autonomiczne, nie zaś ustalone w przepisie art. 476 § 2 i 3 KPC. Prowadzi to do wniosku,

że Minister Pracy i Polityki Społecznej był uprawniony do wniesienia niniejszej rewizji nadzwyczajnej.

II. Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego rewizje nadzwyczajne od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego rozpoznaje Sąd Najwyższy stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu kasacyjnym. Wynika stąd, że na podstawie art. 393<sup>11</sup> KPC Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach kasacji, a z urzędu bierze pod rozagę jedynie nieważność postępowania. Granice kasacji wyznaczają, między innymi, podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie (art. 393<sup>3</sup> KPC). Oznacza to w niniejszej sprawie, iż przedmiotem rozpoznania jest zarzut rażącego naruszenia 1. art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, 2. art. 328 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, 3. art. 22 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, 4. art. 8, art. 9, art. 11 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Trafny jest zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, stanowiącego, że Urząd Nadzoru odmawia zezwolenia, jeżeli zmiana statutu jest sprzeczna z prawem lub interesem członków funduszu. Z wykładni językowej powyższego przepisu wynika bezspornie, że ocena zmiany statutu otwartego funduszu emerytalnego powinna być dokonywana przez Urząd Nadzoru pod kątem zgodności tej zmiany z przepisami prawa lub interesem członków funduszu. Kryterium zgodności z prawem i kryterium zgodności z interesem członków są przy tym kryteriami alternatywnymi, na co wskazuje użycie w tym przepisie spójnika „lub” wyrażającego możliwą wymiennosc tych kryteriów. Oznacza to, że podstawą odmowy udzielenia zezwolenia na projektowane zmiany statutu może być albo bezsporne ustalenie, że zmiany te są sprzeczne z prawem, albo ustalenie, że zmiany te są sprzeczne z interesami członków funduszu. Prowadzi to do wniosku, że Urząd Nadzoru jest obowiązany odmówić udzielenia zezwolenia na zmianę statutu otwartego funduszu emerytalnego, gdy stwierdzi stanowczo, że zmiana ta: 1) narusza interesy członków funduszu emerytalnego, mimo że nie jest sprzeczna z prawem, albo 2) narusza interesy członków otwartego funduszu emerytalnego i jest zarazem sprzeczna z prawem, albo 3) nie narusza interesów członków otwartego funduszu emerytalnego, lecz jest sprzeczna z prawem. Wprawdzie z reguły jest tak, iż zmiana statutu

sprzeczna z prawem narusza zarazem interesy członków otwartego funduszu emerytalnego, jednakże ze względu na szczególny charakter i przedmiot stosunków prawnych łączących powszechne towarzystwo emerytalne z otwartym funduszem emerytalnym z jednej strony, z drugiej zaś – członków funduszu z tymi podmiotami prawnymi, a nadto ze względu na charakter i przedmiot kompetencji nadzorczych wykonywanych przez Urząd Nadzoru w stosunku do otwartych funduszy emerytalnych oraz w uwzględnieniu zakresu i przedmiotu zmian regulacji statutowej, zasadny jest wniosek, że zgodne z prawem zmiany statutu mogą naruszać, jak w niniejszej sprawie, interes członków otwartego funduszu emerytalnego. Należy ponadto wskazać, że prawu polskiemu nie jest obca metoda określania alternatywnych przesłanek podejmowania rozstrzygnięć administracyjnych lub kryteriów oceny prawidłowości tych rozstrzygnięć (czynności), a mianowicie kryterium zgodności z prawem lub zgodności z interesem (strony lub społecznym).

W niniejszej sprawie jest niesporne, że projektowana zmiana statutu Otwartego Funduszu Emerytalnego „Z.S.” nie jest sprzeczna z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym statut funduszu określa „rodzaje, maksymalną wysokość, sposób oraz tryb kalkulacji i pokrywania kosztów obciążających fundusz”. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że proponowane zmiany § 14 ust. 1 pkt 5 statutu odnośnie do kosztów zarządzania, wprowadzają zróżnicowane koszty zarządzania w zależności od wielkości aktywów i wskazują jednocześnie maksymalne kwoty, a zatem nie są sprzeczne z prawem. Powstaje w związku z tym zagadnienie, czy Naczelny Sąd Administracyjny należycie rozważył, czy zgodne z prawem zmiany statutu Funduszu nie naruszają interesów członków Funduszu.

Zawarte w art. 22 ust. 2 ustawy pojęcie: „interes członków funduszu” jest pojęciem niedookreślonym. Zagadnienie istoty i funkcji pojęć niedookreślonych w procesie stosowania i wykładni przepisów (materialnego) prawa administracyjnego jest niezwykle złożone i sporne. Na użytek niniejszej sprawy konieczne jest jednak podkreślenie, że użycie w przepisie art. 22 ust. 2 ustawy pojęcia „interes członków funduszu” jako kryterium oceny prawidłowości zmian statutu otwartego funduszu emerytalnego, nie oznacza upoważnienia Urzędu Nadzoru do działania na zasadzie uznania administracyjnego, lecz zobowiązuje ten organ do wykładni tego pojęcia i zastosowania go do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. O ile zatem upoważnienie do podejmowania decyzji uznaniowej oznacza upoważnienie organu administracji publicznej do dokonania wyboru konsekwencji prawnych stosowanej normy prawa admi-

nistracyjnego, o tyle zagadnienie pojęć niedookreślonych dotyczy w istocie ustawowo określonych elementów stanu faktycznego sprawy administracyjnej. W rozpoznawanej sprawie ustalanie konsekwencji prawnych stosowanego przez Urząd Nadzoru przepisu art. 22 ust. 2 ustawy polegało na nieudzieleniu zezwolenia na zmianę statutu Funduszu, zaś dokonana przez Urząd konkretyzacja pojęcia „interes członków funduszu” oznaczała w istocie ustalanie elementów stanu faktycznego, do którego ten przepis mógł być zastosowany. Należy ponadto podkreślić, że zgodnie z powszechnie przyjętym w doktrynie poglądem, użycie w tekście przepisu pojęcia niedookreślonego zobowiązuje organ administracji publicznej do „doprecyzowania” (skonkretyzowania) tego pojęcia, a na tle tak sprecyzowanego pojęcia niedookreślonego, tylko jedno rozstrzygnięcie sprawy jest trafne. Organ administracji publicznej ustalający znaczenie pojęcia niedookreślonego jest obowiązany nie tylko używać uznanych reguł i metod wykładni prawa (pojęć prawnych), lecz powinien także uwzględniać wszelkiego rodzaju okoliczności faktyczne i normatywne, które są prawnie doniosłe. Stosowanie pojęć nieoznaczonych w konkretnym przypadku wymaga z reguły formułowania różnorodnych ocen i prognoz, bowiem nie idzie tu o pojęcie niedookreślone samo w sobie, lecz raczej o kontekst, w którym się znajduje. Z tego punktu widzenia należy przyjąć, że ustalenie znaczenia użytego w przepisie art. 22 ust. 2 ustawy pojęcia niedookreślonego, a mianowicie „interes członków funduszu”, nie może być dokonane w wyniku abstrakcyjnej wykładni tego pojęcia, lecz powinno uwzględniać okoliczności faktyczne konkretnej sprawy i kontekst normatywny, w którym to pojęcie funkcjonuje.

Trafnie podkreśla Minister Pracy i Polityki Społecznej w uzasadnieniu zarzutów rewizji nadzwyczajnej, że przy ustalaniu znaczenia pojęcia „interes członka funduszu” należy uwzględnić określony przepisami ustawy charakter otwartych funduszy emerytalnych jako podmiotów partycypujących w obligatoryjnym systemie zabezpieczenia społecznego obywateli. Przy określaniu treści tego pojęcia należy mieć zatem na uwadze, że otwarty fundusz emerytalny jest masą majątkową powstałą z wpłat członków funduszu i zarządzaną przez powszechne towarzystwo emerytalne, które rozporządza środkami funduszu we własnym imieniu, ale na rachunek funduszu. Przedmiotem działalności funduszu jest gromadzenie i inwestowanie środków finansowych z przeznaczeniem na wypłaty dla członków po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Należy także mieć na uwadze, że zarządzanie funduszem przez powszechne towarzystwo emerytalne podlega szeregowi ograniczeń przewidzianym w

ustawie, które mają na celu zagwarantowanie odpowiednio wysokiego pułapu bezpieczeństwa zgromadzonych środków funduszu i maksymalnej rentowności ich lokat. Fundusz ma osobowość prawną, jednakże posiada tylko jeden organ, a mianowicie zarząd, którym jest spółka akcyjna - powszechne towarzystwo emerytalne. Charakterystyczny dla otwartych funduszy emerytalnych jest brak w ich strukturze organu reprezentującego interesy członków funduszu. W świetle tych rozwiązań ustawowych trafne jest stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej, że przez interes członka funduszu powinno rozumieć się zarządzanie środkami finansowymi członka, które zostały powierzone wybranemu funduszowi emerytalnemu, w sposób racjonalny, zgodny z prawem oraz zasadami sztuki zarządzania portfelami inwestycyjnymi, w celu osiągnięcia maksymalnej rentowności przy jednoczesnej minimalizacji ryzyka inwestycyjnego. Interes członka funduszu emerytalnego to również ostateczny efekt prowadzonej działalności lokacyjnej w postaci zgromadzonych na indywidualnym koncie członka środków, które zostaną w formie transferu przekazane do zakładu ubezpieczeń emerytalnych po osiągnięciu wieku emerytalnego, co z kolei pozwoli na wykupienie wybranego świadczenia emerytalnego.

Przy ustalaniu znaczenia pojęcia "interes członka funduszu" należy uwzględnić również przepis art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowiący, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Z tego względu, jak trafnie podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku, ochrona interesów członków otwartych funduszy emerytalnych, jako pozostająca w bezpośrednim związku z prawami konstytucyjnymi, do których należy między innymi prawo do zabezpieczenia społecznego, należy do obowiązków państwa. Wprawdzie użycie w art. 22 ust. 2 ustawy pojęcia „interes członka funduszu” nie jest równoznaczne z przyznaniem publicznego prawa podmiotowego członkom funduszy emerytalnych, to jednak powyższa norma konstytucyjna może stanowić istotną wskazówkę w ustalaniu treści tego pojęcia jako kryterium oceny zmian w statucie otwartego funduszu emerytalnego.

Jak wskazano wyżej, sprecyzowanie znaczenia pojęcia niedookreślonego, jakim jest interes członka otwartego funduszu emerytalnego, wymaga uwzględnienia nie tylko kontekstu normatywnego, w którym to pojęcie funkcjonuje, lecz także okoliczności faktycznych sprawy, przy czym idzie tu zarówno o sytuację faktyczną istniejącą w dacie podejmowania decyzji, jak i sytuację faktyczną, która powstanie w

przyszłości (prognoza). Wynika to z faktu, iż interes członków funduszu emerytalnego nie jest jedynie interesem bieżącym relatywizowanym wyłącznie do aktualnych okoliczności stanu faktycznego, lecz jest interesem „długofalowym” w tym przynajmniej znaczeniu, że winien być odniesiony do wysokości świadczenia, jakie członek funduszu otrzyma po osiągnięciu wieku emerytalnego. W związku z tym interes członka Funduszu nie może być utożsamiany jedynie z wąsko rozumianym bieżącym interesem finansowym, wiązanym wyłącznie z kosztami funkcjonowania Funduszu pokrywanymi bezpośrednio z jego aktywów, lecz należy uwzględnić, że interes członka funduszu jest należycie chroniony, gdy następuje przyrost wartości aktywów Funduszu, dzięki czemu członek Funduszu przechodząc na emeryturę może otrzymać wyższe świadczenie.

Przy ustalaniu znaczenia pojęcia „interes członka funduszu” należy mieć na uwadze, że między interesem finansowym akcjonariuszy powszechnego towarzystwa emerytalnego a interesem członków funduszy emerytalnych może powstać sprzeczność, zwłaszcza zaś w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie, powszechne towarzystwo emerytalne pokrywa część kosztów związanych z realizacją transakcji dotyczących aktywów funduszu, przechowywania tych aktywów oraz kosztów zarządzania funduszem bezpośrednio z aktywów funduszu. Rozstrzygnięcie tej sprzeczności wymaga od organu administracji publicznej bezspornego ustalenia, w czym w tym wypadku wyraża się interes akcjonariuszy powszechnego towarzystwa emerytalnego i jaka jest treść interesu członków otwartego funduszu emerytalnego. Organ administracji publicznej powinien w tym wypadku wziąć pod rozwagę tę okoliczność, że powszechne towarzystwo emerytalne zarządza otwartym funduszem emerytalnym w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej, która jest wszakże ograniczona, przy czym granice tej swobody są wyznaczone w ten sposób, że towarzystwo powinno prowadzić tę działalność nie tylko zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, lecz również w zgodzie z interesem członków funduszy emerytalnych. Organ administracji publicznej jest zatem obowiązany wyważyć wchodzące w grę interesy członków funduszu emerytalnego i interesy akcjonariuszy powszechnego towarzystwa emerytalnego i rozstrzygnąć, czy projektowane przez towarzystwo emerytalne zmiany statutu funduszu emerytalnego służą urzeczywistnieniu interesów akcjonariuszy z naruszeniem interesów członków funduszu emerytalnego, czy też nie naruszają interesów członków funduszu emerytalnego.

Decyzje organów administracji publicznej wydane na podstawie przepisów zawierających pojęcia niedookreślone podlegają kontroli sądu administracyjnego pod kątem ich zgodności z prawem. Oznacza to, że sąd administracyjny jest upoważniony i zobowiązany do oceny zgodności z prawem procesu wykładni i stosowania pojęć niedookreślonych przez organ administracji publicznej, który wydał zaskarżoną decyzję. Uwzględniając jednakże naszkicowaną wyżej istotę pojęć niedookreślonych, których konkretyzacja przez organ administracji publicznej powinna brać pod rozwagę zarówno kontekst normatywny, w którym dane pojęcie funkcjonuje, jak i okoliczności stanu faktycznego sprawy rozstrzyganej na podstawie przepisu zawierającego pojęcie niedookreślone, należy wskazać, że Sąd administracyjny powinien dokonać oceny zgodności z prawem wykładni tego pojęcia i zgodności z prawem ustaleń faktycznych dokonanych przez organ celem konkretyzacji pojęcia niedookreślonego.

W rozpoznawanej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny dokonał, wbrew zarzutom rewizji nadzwyczajnej, wykładni pojęcia „interes członków funduszu” poprzez odniesienie tego interesu do interesów powszechnego towarzystwa emerytalnego. Sąd stwierdził mianowicie, że nie ma prawnie uzasadnionych powodów, aby domagać się od towarzystwa emerytalnego przyjęcia na siebie obowiązku ponoszenia części kosztów działalności funduszu ponad miarę określoną w ustawie. Sąd uznał tym samym, że pokrywanie przez powszechne towarzystwo emerytalne kosztów określonych w art. 136 ust. 2 ustawy w granicach tego przepisu nie narusza interesów członków otwartego funduszu emerytalnego. Pogląd ten nie jest trafny, bowiem pozbawia prawnej doniosłości drugie alternatywne kryterium wymienione w art. 22 ust. 2 ustawy, a mianowicie interes członków funduszu, a w konsekwencji narusza dyrektywę wykładni językowej, zgodnie z którą niedopuszczalne jest takie ustalenie znaczenia przepisu, przy którym pewne jego zwroty traktowane są jako zbędne.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzając, że w swoiście rozumianym interesie członków funduszu emerytalnego może leżeć nieuszczipanie zasobów funduszu kosztami jego działalności uznał jednocześnie, że nie tak rozumiane interesy powinny być przedmiotem działań ochronnych Urzędu Nadzoru. Tym samym Sąd przyjął, że interes członka funduszu w rozumieniu art. 22 ust. 2 ustawy nie stanowi przeszkody w pokrywaniu bezpośrednio z aktywów kosztów zarządzania funduszem pod warunkiem, iż ustalona w statucie kwota nie przekracza granicy określonej w przepisach ustawy. Sąd trafnie stwierdził, że z interesami członków funduszu nie sposób nie łączyć kondycji finansowej towarzystwa emerytalnego zarządzającego



środkami finansowymi funduszu, lecz nie wyjaśnił natury i charakteru tych związków i zależności oraz nie odniósł tego stwierdzenia do okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy, w szczególności zaś nie dokonał oceny ustaleń przeprowadzonych przez Urząd Nadzoru odnośnie do konsekwencji projektowanych zmian statutu Funduszu w sferze interesu członków Funduszu. Sąd uchylił się od oceny, czy zmiana statutu spowoduje obciążenie aktywów Funduszu, a tym samym dodatkowe obciążenia finansowe dla członków Funduszu, czy zmiana ta, jak twierdzi Urząd Nadzoru, ma na celu wyłącznie poprawę rentowności Towarzystwa. Należy bowiem przyjąć, że gdy Sąd kwestionuje wykładnię pojęcia niedookreślonego przedstawioną w zaskarżonej decyzji, wówczas jest obowiązany nie tylko ocenić zgodność tej wykładni z przepisami prawa (materialnego), lecz także ocenić zgodność z prawem (proceduralnym) ustaleń faktycznych dokonanych przez organ administracji publicznej. Nie można bowiem wykluczyć, że przeprowadzenie przez Sąd kontroli ustaleń faktycznych stanowiących dla Urzędu Nadzoru podstawę do przyjęcia określonego rozumienia pojęcia „interes członków funduszu” wymagałoby przeprowadzenia postępowania dowodowego, w szczególności zaś dopuszczenia dowodu z opinii biegłych. Sąd nie może jednak zakwestionować merytorycznej poprawności ustaleń faktycznych w tym zakresie, lecz jedynie prawidłowość tych ustaleń z punktu widzenia ich zgodności z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym nasuwa się wniosek, że ocena sądowa przeprowadzonej przez Urząd Nadzoru konkretyzacji pojęcia „interes członków funduszu” jest ograniczona w tym sensie, że skoro zagadnienie pojęć nieoznaczonych dotyczy w istocie ustawowo określonych elementów stanu faktycznego sprawy administracyjnej, to powyższa ocena w tym zakresie może odnosić się w przeważającej mierze do zgodności ustaleń podstawy faktycznej decyzji z przepisami postępowania administracyjnego.

Nie jest trafny zarzut rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 328 § 2 KPC. Należy mieć przede wszystkim na uwadze, że powyższy przepis ma z mocy art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym odpowiednie zastosowanie do uzasadnień orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku zatem z istotą postępowania sądowoadministracyjnego, w którym nie prowadzi się postępowania dowodowego w takim zakresie, w jakim jest wymagane w postępowaniu sądowym uregulowanym przepisami KPC, obowiązek wskazania podstawy faktycznej w rozumieniu przepisu art. 328 § 2 KPC jest niewątpliwie ograniczony. W odniesieniu zaś do obowiązku wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnię-

cia, należy stwierdzić, że Sąd wykonał ten obowiązek, mimo iż uzasadnienie jest lakoniczne i nie odnosi się do wielu istotnych aspektów prawnych tej złożonej sprawy. Zarzut naruszenia powyższego przepisu przez Sąd nie może bowiem opierać się na założeniu, że przedstawiona przez Sąd argumentacja prawna jest nieprawidłowa lub niepełna. W związku z tym nietrafny jest również zarzut rażącego naruszenia przepisów art. 8, 9, 11 KPA w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wymienione przepisy KPA realizują bowiem w postępowaniu administracyjnym funkcje, które w postępowaniu sądownoadministracyjnym spełnia uzasadnienie orzeczenia sądowego. Wnoszący rewizję nadzwyczajną nie przedstawił argumentów i dowodów, że Sąd naruszył rażąco te przepisy w toku postępowania zakończonego zaskarżonym wyrokiem.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====