

Senat Rzeczypospolitej Polskiej
Marszałek Senatu
Szanowny Pan
Stanisław Karczewski

Petycja

W interesie publicznym proszę o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu uzupełnienie art.37 ustawy o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U.2019.1171) o ustęp 6. Moim zdaniem, ustęp 6 powinien mieć taki tekst: **Do wykonania określonych zadań nałożonych na ministra przez prawo powszechnie obowiązujące, minister może, wydając odpowiednie zarządzenie, upoważnić wyłącznie określonego sekretarza stanu. Jeżeli elementem zadania jest wydanie w imieniu ministra dokumentu opatrzonego podpisem, dokument powinien być opatrzony podpisem wykonującego zadanie sekretarza stanu.**

Uzasadnienie

Dla jasności dodam, że akceptuję definicję dokumentu umieszczoną w art.77³kc.

Asumptem do napisania petycji są odpowiedzi na moją petycję z 18 lutego 2019 opublikowaną na stronie MF (luty, petycja nr 8; poniżej linku do petycji jest link do odpowiedzi; główna odpowiedź na tę petycję jest jednak w odpowiedzi z 6 maja 2019, syg. PR5.056.1.2019, na opublikowaną na stronie MF w kwietniu pod nr 18 petycję z 4 lutego 2019) i przesłaną do MS (petycja nie została dotychczas opublikowana, ale z Prokuratury Krajowej otrzymałem listowną odpowiedź na zarzut co do wadliwości podpisu pod rozporządzeniem; syg. PK VIII TK 19.2019). Nieomal identyczna petycja (z 1 kwietnia 2019) została

także opublikowana na stronie Sejmu (petycja BKSP-145-528/19), a obok linku do petycji jest link do opinii BAS-WAKiU-845/19, którą także uwzględniłem formułując postulat petycji. Petycja z 18 lutego została także opublikowana na stronie Prezydenta RP.

Powiem szczerze, że byłem zaskoczony treścią ww. odpowiedzi – nie myślałem wcześniej, że z polską praworządnością jest tak źle. Dobiła mnie zwłaszcza wymieniona w ww. opinii BAS uchwała Sądu Najwyższego BSA I-4110-5/07. Nie tylko ja nie zgadzam się z tą uchwałą – zdanie odrębne do tej uchwały zgłosiło kilkunastu sędziów. Jeszcze jakoś można byłoby zaakceptować tę uchwałę, gdyby uchwała głosiła, że obowiązek nałożony na ministra może także wykonać tylko sekretarz stanu (o możliwości przekazania kompetencji sekretarzowi stanu jest mowa także w wyroku TK U 7/00 wymienionym w odpowiedzi Prokuratury Krajowej). Tak na ten temat wypowiada się część sędziów w zdaniu odrębnym (s. 28): „Na marginesie, jako dowolne i bezzasadne oceniamy zapatrywanie, że Ministra Sprawiedliwości może zastępować podsekretarz stanu, gdy powołany został sekretarz stanu”.

Moim zdaniem, tę uchwałę należy tak interpretować: także głosujący za uchwałą wiedzieli, że jest naciągana, ale chcieli pomóc ministrowi (okazali ministrowi litość), który w niefortunny sposób delegował sędziów. W inny sposób chcieli pomóc ministrowi ci sędziowie składający zdanie odrębne, którzy proponowali dodatkowy punkt uchwały (s.34): „Wykładnia dokonana w punkcie pierwszym ma zastosowanie od dnia podjęcia uchwały”. Rozsądnie myślący minister (*dictum sapienti sat*) powinien skorzystać z tego litościwego gestu i już po wydaniu uchwały delegować sędziów w sposób niebudzący wątpliwości prawnych lub podjąć inicjatywę mającą na celu odpowiednią zmianę przepisów. Nie mam czasu zapoznawać się z wypowiedziami ministra po wydaniu uchwały, ale każdy się domyśla, że najprawdopodobniej minister chwalił się w mediach, że zgodnie z prawem delegował sędziów. Zapewne z tej litościwej uchwały korzysta się do dzisiaj.

Na temat podpisu w rozporządzeniu z 28 grudnia 2018 tak napisałem w petycji z 18 lutego 2019:

Art.15 ust.1 (ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych) jasno i jednoznacznie stanowi, że „podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ”.

Art.111 ust.8 ustawy o VAT stanowi: „Minister właściwy do spraw finansów publicznych może zwolnić, w drodze rozporządzenia, na czas określony, niektóre grupy podatników oraz niektóre czynności z obowiązku, o którym mowa w ust.1 (...)”. Jak jasno i jednoznacznie wynika z art.111 ust.8 ustawy o

VAT, organem upoważnionym do wydania rozporządzenia, o którym mowa w tym przepisie, jest w obecnym stanie prawnym Minister Finansów.

Po skojarzeniu obu ww. przepisów widzimy, że rozporządzenie przewidziane w art. 111 ust. 8 ustawy o VAT, czyli rozporządzenie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, powinno być opatrzone podpisem Ministra Finansów. Wystarczy zerknąć na rozporządzenie z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519), aby zauważyć, że te rozporządzenie nie zostało opatrzone podpisem Ministra Finansów.

Jak widać, rozporządzenie z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519) jest niezgodne z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

W ww. opinii BAS, jej autor twierdzi, podpierając się głównie ww. uchwałą SN, że podpis pod rozporządzeniem miał prawo złożyć nie tylko sekretarz stanu, ale także podsekretarz stanu. Twierdzę, że taki pogląd jest nieomal w oczywisty sposób nietrafny, gdyż obala go proste rozumowanie.

Uzasadnię najpierw właśnie tezę, że rozporządzenie co najwyżej może być opatrzone podpisem sekretarza stanu.

Uważam, że art. 37 ust. 1 ustawy o RM stanowi generalnie, że swoje **zadania** Minister Sprawiedliwości może wykonywać przy pomocy wymienionych w tym przepisie urzędników. Podkreślam, że w art. 37 ust. 1 jest mowa o **zadaniach** i pomocy w wykonywaniu tych zadań, czyli chodzi o to, że wymienieni w tym przepisie urzędnicy mogą wykonywać tylko niektóre czynności, z tych wszystkich czynności, które należy wykonać, aby wykonać całe **zadanie**. Podkreślam dodatkowo: Wykonanie zadania jest obowiązkiem ministra, ale niektóre czynności prowadzące do wykonania zadania (niektóre elementy zadania) mogą wykonywać wymienieni w art. 37 ust. 1 urzędnicy. Oczywiście, wymienieni urzędnicy także wykonują swoje czynności przy pomocy innych urzędników. Liczba zadań jest ogromna i nie ma w tym nic nadzwyczajnego, że, jak w każdej dużej instytucji, wykonuje je w całości nie tylko osobiście szef, ale niektóre czynności prowadzące do wykonania zadania wykonują inni zatrudnieni w instytucji pracownicy. Przykładem zadania jest wydanie określonego rozporządzenia. Przykładem czynności prowadzącej do wykonania tego zadania (elementu zadania) jest sporządzenie tekstu projektu rozporządzenia.

Art. 37 ust. 5 ustawy o RM jest przepisem specjalnym wobec art. 37 ust. 1 ustawy o RM. W art. 37 ust. 5 jest mowa o tym, że kompetencję do wykonania niektórych **zadań (całych zadań)** minister może przekazać sekretarzowi stanu, a jeżeli nie został on powołany, to także podsekretarzowi stanu. Jakie to są te „niektóre całe zadania”? Moim zdaniem, są to zwłaszcza zadania nałożone wyraźnie na ministra przez prawo powszechnie obowiązujące. I tak, nawiązując do ww. uchwały SN, jeżeli ustawa stanowi, że to Minister Sprawiedliwości jest kompetentny delegować sędziego, to art. 37 ust. 5 ustawy o RM daje Ministrowi

prawo do przekazania tej kompetencji sekretarzowi stanu, a wyjątkowo, jeżeli nie został on powołany, podsekretarzowi stanu.

Jeżeli chodzi o proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia z 28 grudnia 2018, to jak pokazałem w petycji z 18 lutego, sekretarz stanu był powołany, a więc co najwyżej temu powołanemu sekretarzowi stanu Minister Finansów mógł przekazać zadanie wydania rozporządzenia i co najwyżej podpisem sekretarza stanu powinno być opatrzone rozporządzenie, a jest opatrzone podpisem podsekretarza stanu.

Wadliwa jest próba wykazania, że art.37ust.2 ustawy o RM daje ministrowi swobodę co do przekazania kompetencji. Podkreślę jeszcze raz, że w art.37ust.1 jest mowa o **zadaniach** i pomocy w wykonywaniu tych zadań, czyli chodzi o to, że wymienieni w tym przepisie urzędnicy mogą wykonywać tylko niektóre czynności z tych wszystkich czynności, które należy wykonać, aby wykonać całe **zadanie**. Art.37ust.2 nie daje żadnej swobody co do przekazania kompetencji do wykonania **całego zadania**. W art.37ust.2 jest mowa o tym, że o zakresie czynności powierzonych przez ministra sekretarzowi i podsekretarzowi minister zawiadamia Prezesa RM, czyli o tym, że minister ma obowiązek powiadomić Prezesa, które czynności prowadzące do wykonania zadań nałożonych na ministra, minister powierzył sekretarzowi, a które podsekretarzowi stanu.

Jest to moim zdaniem niezwykle interesujące, że w art.37ust.2 jest mowa jedynie o zawiadomieniu Prezesa – czyli nie ma mowy o tym, że zakres czynności powierzonych przez ministra sekretarzowi i podsekretarzowi należy ustalać w drodze zarządzenia! A jak nie należy ustalać w drodze zarządzenia, to nie można wydawać zarządzenia na podstawie tego przepisu (porównaj § 135 ZTP z zarządzeniem Ministra Finansów z 2018.10.04). Natomiast warto podkreślić, że §134 pkt2 ZTP stanowi, że w drodze zarządzenia przekazuje się zadania lub kompetencje. Zastanawiam się dlaczego w § 134 pkt2 ZTP odróżniono zadania od kompetencji? Być może chodzi o to, że są kompetencje niezwiązane z wykonaniem określonego zadanie, np. kompetencja do reprezentowania ministra w rozmowach ze związkowcami.

Teraz postaram się wykazać, że już w obecnym stanie prawnym **rozporządzenie ministra powinno być opatrzone podpisem ministra**, czyli że nie może być opatrzone podpisem nawet sekretarza stanu.

Zacznę od podkreślenia, że jest **absurdalne** (nie chcę używać mocniejszych słów) z wielu powodów uregulowanie, które dokument zawierający tekst sformułowany przez „pisatą i czytają” osobę A, ale opatrzony podpisem osoby B, pozwala uznać za pisemne oświadczenie woli osoby A. Po prostu: jeżeli pod tekstem wyrażającym wolę osoby A nie ma podpisu osoby wyrażającej wolę, to nie ma pisemnego oświadczenia woli osoby A. Kwestię podpisu „Kodeks cywilny” (KC, kc) reguluje w art.78-79. Proszę zauważyć, że KC nie przewiduje

przedstawiciela (ani zastępcy) do złożenia podpisu za „pisatego i czytatego”, bo byłoby to wyjątkowo nierozsądne, absurdalne rozwiązanie. Natomiast „pisaty i czytaty” może dokonać czynności prawnej **przez przedstawiciela** (art. 95kc) i, oczywiście, to ten przedstawiciel odpowiada za tekst wyrażający wolę w imieniu mocodawcy i to ten przedstawiciel podpisuje się pod tym tekstem. Krótko mówiąc: ten, kto chce złożyć pisemne oświadczenie woli w imieniu swoim albo innej osoby, ten tekst wyrażający wolę musi podpisać (zobacz np. art. 109⁹kc), a w wypadku najczęściej sporządzanego testamentu (art. 949kc), nawet tekst wyrażający wolę musi napisać sam pismem ręcznym ten, kto chce, aby jego wola wywołała skutki prawne.

Myślę, że akt prawny jest też pewnego rodzaju oświadczeniem woli organu wydającego ten akt, a gdyby nawet tak nie było, to należy rozumować analogicznie – ten, kto wydaje akt prawny, ten tekst normatywny aktu podpisuje; tych dwóch elementów nie można rozdzielić – podpis jest częścią składową (podobnie jak część składowa rzeczy, *vide* art. 47kc) aktu prawnego i nie może być złożony przez inną osobę. W urzędach ta zasada powinna bezwzględnie przestrzegana (zwłaszcza że czas potrzebny na podpisanie liczy się w sekundach), gdyż inne rozwiązania rozmywiają odpowiedzialność (twierdzę, że to głównie z tego powodu ministrowie unikają podpisywania), sprzyjają bałaganowi, bylejakości i korupcji na gigantyczną skalę. Funkcjonariusz, który dopuszcza oddzielenie tekstu wyrażającego wolę kompetentnej osoby A od podpisu osoby A, lekceważy powszechnie akceptowane w cywilizowanym świecie reguły postępowania i kpi z „Narodu” (art. 4 Konstytucji), którego jest przedstawicielem.

Proszę przemyśleć kwestię podpisywania sentencji wyroku sądu (art. 324kpc). Nawet do głowy nikomu nie przychodzi myśl, że sentencję, czyli oświadczenie woli sądu, mógłby podpisać ktoś z sekretariatu, czy nawet sędzia z tego samego sądu (choćby nawet prezes sądu), ale nienależący do składu sądu, „przed którym odbyła się rozprawa poprzedzająca bezpośrednio wydanie wyroku” (art. 323kpc). W petycji z 18 lutego wspomniałem o losach wadliwie podpisanych wyroków.

Proszę przemyśleć art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Przepis ten trafnie stanowi, że akt (dokument) powinien być opatrzony podpisem – przepis ten nie stanowi, że akt powinien być podpisany; chodzi o to, że podpis jest integralną częścią aktu – bez podpisu nie ma aktu. Jeżeli podpis pod częścią normatywną aktu złożyła osoba nieupoważniona do wydania aktu, to nie ma aktu – nie doszło do wydania aktu przez osobę upoważnioną do jego wydania. Podobnie stanowi KC: też jest w nim mowa o opatrzeniu podpisem.

Krótko mówiąc, z art. 15 ust. 1 wynika jasno, że rozporządzenie z 28 grudnia 2018 powinno być opatrzone podpisem Ministra Finansów, a widzimy podpis nawet nie sekretarza stanu, ale podsekretarza. Oczywiście, można także argumentować (jeżeli są wątpliwości, który przepis wykorzystać) w oparciu o re-

gułę *lex specialis derogat legi generali*, jak to zrobili sędziowie składający zdanie odrębne (s. 42 uchwały BSA I-4110-5/07). Można także rozumować tak: Z art. 37 ust. 2 wynika, że minister prawie wszystkie czynności prowadzące do wykonania zadania może powierzyć sekretarzowi stanu. Jeżeli jednak art. 15 ust. 1 stanowi jasno, że rozporządzenie powinno być opatrzone podpisem ministra, to znaczy, że czynność podpisania nie może być powierzona sekretarzowi stanu, a jeżeli czynność podpisania nie może być powierzona sekretarzowi, to sekretarz nie może także wykonać zadania wydania rozporządzenia.

W odpowiedzi z 6 maja MF twierdzi (s. 4) trafnie, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych reguluje ogłaszanie, a nie podpisywanie wydawanych aktów. Odpowiem tak: to byłoby jakieś usprawiedliwienie dla wadliwego podpisu, gdyby nie art. 88 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie”. Chyba MF nie twierdzi, że podpisem osoby A może być opatrzony akt wydany, a podpisem osoby B ten sam akt ogłoszony!

Objasnię zaproponowany ustęp 6 na przykładzie rozporządzenia. Ustawa nakłada na ministra wydanie rozporządzenia. Minister może zarządzeniem („zarządzeniem”, gdyż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zarządzenie jest wymienione w Konstytucji jako źródło prawa wewnątrznie obowiązującego) upoważnić określonego (podając jego imię i nazwisko) sekretarza stanu do wydania określonego rozporządzenia w imieniu ministra. W takim wypadku to sekretarz stanu powinien odpowiadać za przygotowanie tekstu projektu, pilnować procesu legislacyjnego i na końcu podpisać ostateczny tekst projektu (dopiero po złożeniu tego podpisu zostaje wykreowane rozporządzenie), umieszczając przy podpisie np. słowa „Z upoważnienia Ministra Andrzeja Kowalskiego” (a jeszcze lepsze byłoby dodanie oznaczenia zarządzenia upoważniającego). Tego, kto akceptuje podpis na podstawie ustnego (zobacz także art. 99kc) upoważnienia dla określonego podsekretarza, należy uważać za dążącego do likwidacji Państwa Polskiego. To pełnomocnictwo do sprzedaży kawałka pola w Pipidówce wartego 10 tys. zł wymaga aktu notarialnego, a rozporządzenie o miliardowych skutkach może podpisać upoważniony ustnie?!

Nie muszę dodawać, że jeżeli jeden sekretarz stanu nie mógłby podołać wszystkim zadaniom, których nie jest w stanie wykonać minister osobiście, to, jak pokazuje praktyka, można powołać drugiego, a nawet trzeciego sekretarza stanu.

Przestrzegam przed cieszeniem się z postawionych na głowie czy choćby naciąganych wykładni ważnych przepisów. Takie wykładnie prowadzą do niszczenia Państwa Polskiego, gdyż np. ułatwiają korupcję na gigantyczną skalę, umożliwiają okradanie społeczeństwa z gigantycznych pieniędzy przez między-

narodowe korporacje, dają nieprzyjaciołom Polski okazję do połajanek (a najgorsze są naciągane wykładnie dokonywane przez pochlebców; pisze o tym dobitnie Machiavelli), dostarczają narzędzia do złodziejskiej reprivatyzacji, rodzą tysiące dodatkowych problemów, w tym spraw sądowych (piszę o tym w petycji z 22 lutego 2019 opublikowanej na stronie RCL). Najlepszym lekarstwem na niejasność lub niejednoznaczność przepisów jest głęboko przemyślane poprawienie, doprecyzowanie przepisów. Obowiązek taki Naród złożył w ręce podmiotów obdarzonych inicjatywą ustawodawczą.

O postawionych na głowie wykładniach ważnych przepisów piszę także w petycji z 17 sierpnia 2018 opublikowanej na stronie Sejmu (petycja BKSP-145-386/18) i petycji z 12 kwietnia 2019 opublikowanej na stronie Ministerstwa Finansów (załatw sprawę→2019→kwiecień→petycja nr 6). W petycji z 12 kwietnia 2019 pokazuję także, że wystarczy zaakceptować wadliwe tłumaczenie dyrektywy, a rozjeżdża się cały system podatkowy, co sprawia, że mafie podatkowe rosną jak na drożdżach, państwo traci rocznie dziesiątki miliardów złotych, a winnych nie może znaleźć nawet komisja sejmowa.

Z wyrazami szacunku

Roman Jacek Arseniuk

Oświadczenie

Wyrażam zgodę na publikację na stronie internetowej powyższej petycji zawierającej moje imiona i nazwisko.

Roman Jacek Arseniuk