

Warszawa, 13 kwietnia 2022 roku

Sprawa: Petycja ws. ustawy o wpłatach
z zysku przez jednoosobowe spółki
Skarbu Państwa
Znak sprawy: PG5.056.1.2022

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Sebastian Adamowicz

Odpowiedź na petycję

Szanowny Panie,

odpowiadając na Pana wystąpienie z dnia 10 stycznia 2022 r. dotyczące potrzeby zmiany brzmienia przepisu art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o *wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 44, dalej: ustawa), uprzejmie informuję, co następuje.

Postulowana przez Pana zmiana miałaby polegać na zastąpieniu nazwy *ministra* (w tekście jednolitym ustawy „Minister Finansów”) wyrazami „minister właściwy do spraw finansów publicznych” oraz na końcu tego przepisu zastąpienie kropki przecinkiem i dodanie wyrazów „uwzględniając potrzebę sprawnego dokonywania wpłat”. Uprzejmie informuję, iż tylko w drugiej części Pana postulat jest zasadny i zasługuje na uwzględnienie.

Kwalifikacja petycji

Żądanie zawarte w Pana wystąpieniu dotyczące zmiany przepisów prawa określa prawny charakter działań oraz wskazuje cele, których osiągnięciu służy wniesienie petycji, co mieści się w przesłankach petycji zawartych w art. 2 ust. 3 ustawy 11 lipca 2014 r. o *petycjach* (Dz.U. z 2018 r. poz. 870).

Uzasadnienie

Przepisy Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283, dalej: ZTP) w § 63 stanowią, że „w przepisach upoważniających do wydania rozporządzenia wskazuje się:

- 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia;
- 2) rodzaj aktu;

3) *zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu;*

4) *wytyczne dotyczące treści rozporządzenia”.*

Ponadto, przepisy § 64 ZTP określają sposób oznaczenia w upoważnieniu organu upoważnionego do wydania aktu prawnego. Jak wynika zatem z § 64 co do zasady, organ określa się pełną jego nazwą zgodną z aktem o jego utworzeniu (§ 64 ust. 1 ZTP). Jeżeli rozporządzenie ma wydać minister kierujący działem administracji rządowej, wskazuje się go nazwą działu administracji rządowej, którym kieruje, z wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi (§ 64 ust. 2 ZTP).

Zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem określa ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2021, poz. 1893). Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o działach administracji ministra kierującego określonym działem określa się jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu określoną w art. 5. Przy czym kierowanie działami administracji rządowej, o których mowa w art. 5 pkt 2 (tj. budżet), pkt 3 (tj. finanse publiczne) i pkt 7 (tj. instytucje finansowe) powierza się jednemu ministrowi (art. 4 ust. 4 tej ustawy). Stosownie zaś do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 października 2021 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów* (Dz.U. 2021, poz.1947) Minister Finansów kieruje następującymi działami administracji rządowej: budżet; finanse publiczne; instytucje finansowe (§ 1 ust. 2).

Mając powyższe na względzie należy zauważyć, że określenie sposobu oznaczenia organu upoważnionego w ustawie jest zgodne z przepisami prawa. Nie należy bowiem pomijać, że stosownie do przepisu art. 79 pkt 2) ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* ilekroć w przepisach obowiązujących jest mowa o ministrze określonym nazwą jego urzędu (jak ma to miejsce w opiniowanym przypadku) – należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą jego urzędu i określonych w odpowiednich przepisach ustawy¹.

Postulowana zatem w petycji zmiana ustawy polegająca na zastąpieniu w upoważnieniu do wydania rozporządzenia Ministra Finansów określeniem ministra właściwego do spraw określonych nazwą działu administracji rządowej, którą kieruje nie jest zatem konieczna. W obecnym zaś stanie prawnym Obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 grudnia 2021 r. opublikowano wyłącznie tekst jednolity ustawy (Dz.U. z 2022 r. poz. 44). Zasady tworzenia takiej wersji określają przepisy ZTP. W takim przypadku za podstawę ujednolicania przyjmuje się ostatni autentyczny tekst ustawy. Następnie na tekst ten nanosi się wszystkie zmiany, które weszły w życie po ogłoszeniu tego tekstu. Wprowadza się je

¹ Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 października 1999 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działach administracji rządowej*, tekst jednolity nie obejmował m.in. art. 79 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz.U. Nr 141 poz. 943). Przepis art. 79 ustawy o działach administracji rządowej nie został zatem usunięty przez ustawodawcę, ale postanowiono jedynie o jego pominięciu w treści tekstu jednolitego aktu prawnego.

w takiej kolejności, w jakiej zmiany te wchodziły w życie zgodnie z zasadami sformułowanymi w § 106 - 110 ZTP².

Zgodnie z § 106 pkt 4) ZTP „w przypadku jednostek redakcyjnych lub systematyzacyjnych wielokrotnie zmienianych, w odnośnikach do tych jednostek podaje się ostatnią zmianę, zgodnie z zasadami wyrażonymi w pkt 2 i 3.”. Dodatkowo, stosownie do brzmienia § 107 ZTP do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny. W takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany. W konsekwencji, za prawidłowe należy uznać również wskazanie w odnośniku do art. 2 ust. 7 ustawy, treści: „Obecnie minister właściwy do spraw finansów publicznych na podstawie art. 4 ust. 1, art. 5 pkt 3 i art. 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1893), która weszła w życie z dniem 1 kwietnia 1999 r.”.

Odnosząc się natomiast do postulatu wprowadzenia w art. 2 ust. 7 ustawy zmiany poprzez dodanie po treści „Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, określi tryb, terminy wpłacania wpłat z zysku i składania deklaracji oraz wzory tych deklaracji” wyrazów „uwzględniając potrzebę sprawnego dokonywania wpłat”, należy uznać, że przywołany przepis nie zawiera jednego z czterech obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego, którym są wytyczne do wydania aktu wykonawczego, wyznaczające jego zakres treściowy. Elementy wymienione w przepisie art. 2 ust. 7 ustawy, czyli: tryb wpłacania wpłat z zysku i składania deklaracji, terminy wpłacania wpłat z zysku i składania deklaracji oraz wzory deklaracji – wyznaczają jedynie zakres przedmiotowy rozporządzenia. Zauważyć również należy, że te same przepisy lub ich fragmenty nie mogą jednocześnie określać spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu i wytycznych dotyczących treści aktu, ponieważ zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP są to dwa odrębne elementy upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, które powinny spełniać odmienne funkcje (teza wyrażona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 maja 2006 r. sygn. akt P 4/05). Zatem, zgodnie z powyższym, analiza treści przepisu art. 2 ust. 7 ustawy pozwala przyjąć, że w przepisie tym zabrakło określenia zakresu treściowego tego rozporządzenia, czyli wytycznych rozumianych jako „wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści” (§ 66 ust. 1 zdanie pierwsze ZTP).

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że przepis art. 2 ust. 7 ustawy nie był nigdy nowelizowany, mimo wielokrotnych nowelizacji samej ustawy. Ma to znaczenie z punktu widzenia historycznego, gdyż ustawa ta została uchwalona i weszła w życie pod rządami tzw. Małej Konstytucji, czyli Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. poz. 426). Obowiązek określania wytycznych

² Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 8 listopada 2006r. sygn. akt III SA/Wr 404/06 stwierdził, że tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza, jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego.

w upoważnieniu ustawowym wprost wyrażono dopiero w Konstytucji RP z 1997 r. Mała Konstytucja zaś w art. 56 ust. 2 stwierdzała jedynie, że minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia i zarządzenia „w celu wykonania ustaw oraz w granicach udzielonych w nich upoważnień”. Z tego też względu można założyć, że omawiany przepis art. 2 ust. 7 ustawy z dnia w swoim pierwotnym i niezmienionym do dzisiaj brzmieniu spełniał ówczesne konstytucyjne wymogi dla konstrukcji przepisu upoważniającego. Jednakże, zgodnie z tezą wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt 12/11, dopuszczalne jest konfrontowanie przepisów wykonawczych ustaw uchwalonych przed dniem wejścia w życie obowiązującej Konstytucji RP z 1997 r. z wymogami określonymi w jej art. 92 ust. 1 zdanie drugie. Zdaniem Trybunału, dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania a w obecnym stanie prawnym brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, oznacza niezgodność z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP. Należy w tym miejscu również zauważyć, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wytyczne nie muszą być zawarte w tekście przepisu formułującego upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne jest także ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, byle tylko było możliwe precyzyjne odtworzenie treści tychże wytycznych. Jeżeli rekonstrukcja taka okazuje się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie należy uznać na niezgodny z Konstytucją RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05). W omawianym przypadku jednak nie można dokonać rekonstrukcji wytycznych do wydania rozporządzenia z pozostałych przepisów ustawy. Ponadto w nowszym orzecznictwie podkreśla się, że zamieszczanie wytycznych poza przepisem upoważniającym nie jest pożądaną techniką legislacyjną (np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., U 6/07, OTK-A 2009, nr 3, poz. 37).

Biorąc powyższe pod uwagę uzupełnienie przepisu art. 2 ust. 7 ustawy o wytyczne do wydania rozporządzenia jest zasadne i przy kolejnej nowelizacji ustawy będzie brane pod uwagę wniesione żądanie w tym zakresie.

Podstawa prawna

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. *o petycjach* (Dz.U. z 2018 r. poz. 870).

Z wyrazami szacunku

Dyrektor
Departament Wspierania Polityk Gospodarczych

Artur Kawaler

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/