



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 14 sierpnia 2019 r.

BADK.DPK.133.52.2019 MK

<b>P9-26/19</b>	Data wpływu petycji 5 lipca 2019 r
	Data sporządzenia informacji o petycji 8 sierpnia 2019 r.

**ADMINISTRACJA RZĄDOWA**

**TEMAT**

**ZASADY ZASTĘPOWANIA MINISTRÓW  
PRZEZ SEKRETARZY STANU**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Roman Jacek Arseniuk.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, w celu uzupełnienia art. 37 o ust. 6 (upoważnienie sekretarza stanu do wykonywania zadań nałożonych na ministra za pomocą zarządzenia ministra).

**UZASADNIENIE WNOSZACEGO PETYCJE:**

W opinii autora petycji obowiązujący art. 37 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów nie daje ministrowi żadnej swobody w przekazaniu sekretarzowi stanu kompetencji do wykonania w jego imieniu całego zadania.

Wnoszący petycję proponuje, by minister mógł w zarządzeniu upoważnić określonego sekretarza stanu do wydania odpowiedniego rozporządzenia w jego imieniu. Sekretarz stanu powinien ponosić odpowiedzialność za przygotowanie projektu rozporządzenia i złożyć pod nim podpis, jako osoba upoważniona przez ministra.

W celu realizacji postulatu, autor petycji proponuje dodanie w art. 37 nowego ust. 6 w następującym brzmieniu:

„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.”

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 92 stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi.

**Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów** (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171) w art. 37 ust. 1 stanowi, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu.

Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu jest ustalany przez właściwego

ministra, który zawiadamia o tym Prezesa Rady Ministrów (art. 37 ust. 2).

Sekretarz i podsekretarz stanu powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra (art. 37 ust. 3–4).

Ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany (art. 37 ust. 5).

**Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych** (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.) w art. 15 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.

**Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”** (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w dziale V „Projekt aktu wykonawczego (rozporządzenia)” określa ogólne zasady redagowania rozporządzeń.

Uchwały Rady Ministrów są wydawane na podstawie Konstytucji RP lub ustawy, a uchwały innych podmiotów oraz zarządzenia na podstawie ustawy (§ 133).

Podstawą wydania uchwały i zarządzenia (§ 134) jest przepis prawny, który :

- 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

#### **DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Trybunał Konstytucyjny** w wyroku z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, postanowił m.in. o: umorzeniu postępowania w zakresie badania zgodności rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2000 r. w sprawie wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych oraz zasad stosowania cen w obrocie importowanymi lekami gotowymi, surowicami i szczepionkami oraz środkami antykoncepcyjnymi (Dz. U. Nr 25, poz. 302) z art. 92 i art. 149 ust. 2 Konstytucji RP.

Trybunał rozważył zarzut naruszenia art. 92 ust. 2 Konstytucji RP i nie podzielił go. W opinii sędziów, nie ulega wątpliwości, że omawiany przepis konstytucyjny ustanowił zakaz subdelegacji, zgodnie z nim organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi.

Kluczowe dla uznania, że doszło do subdelegacji jest stwierdzenie faktu „przekazania kompetencji prawodawczej” na rzecz innego organu. Mowa tu o sytuacji, gdy organ upoważniony uzyskuje możliwość uregulowania wskazanej kwestii w ramach własnej kompetencji i w ramach ponoszonej za to odpowiedzialności. W rozpatrywanym przez

Trybunał przypadku nie doszło do subdelegacji, bowiem nie przekazano kompetencji (na zewnątrz), zmianie jedynie uległ sposób jej wykonywania.

Zdaniem Trybunału, zastąpienie ministra przez sekretarza stanu przy podpisywaniu rozporządzenia nie można uznać za „przekazanie kompetencji”, a zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów za „zastępowanie ministra w zakresie przez niego ustalonym”. Rozporządzenie podpisane przez sekretarza stanu, w zastępstwie ministra, należy traktować jako akt wydany przez ministra, który to ponosi pełną odpowiedzialność konstytucyjną i polityczną za jego treść.

**Do Sejmu** do Komisji do Spraw Petycji 1 kwietnia 2019 r. wpłynęła petycja (BKSP-145-528/19) w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli procesu legislacyjnego dotyczącego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Autor petycji wnioskował by Sejm RP wystąpił do Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o kontrolę procesu legislacyjnego w stosunku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących.

W Biurze Analiz Sejmowych przygotowano opinię prawną o petycji, w której odniesiono się m.in. do kwestii dopuszczalności złożenia podpisu przez podsekretarza stanu pod rozporządzeniem wydawanym przez ministra. W tym celu powołano się na uchwałę Pełnego Składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. akt BSA I-4110-5/07, dotyczącą analizy wykonywania uprawnień Ministra Sprawiedliwości przez sekretarza stanu oraz podsekretarza stanu.

Sąd Najwyższy podkreślił, że kwestia zastępstwa ministra uregulowana jest w art. 36 i art. 37 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów. Przepisy te wskazują, iż minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego (od 24 marca 2009 r.) oraz dyrektora generalnego urzędu.

Ciężar zadań ministra jest rozłożony na poszczególnych pracowników merytorycznych ministerstwa, według ich urzędowej hierarchii. Zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów.

Przepisy art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów nie uzależniają zakresu kompetencji podsekretarza stanu od faktu powołania bądź niepowołania w ministerstwie sekretarza stanu. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ani sekretarz stanu, ani podsekretarz stanu, nie są

zastępcami ministra, a jedynie działają w ramach szczególnego rodzaju upoważnienia do wykonywania kompetencji. Wykonują je na rachunek i w imieniu organu, do którego ustawowo te kompetencje należą.

Sąd Najwyższy wskazał również na podstawową różnicę między zastępstwem (art. 37 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów) a wykonywaniem zadań „za pomocą” osób wskazanych w art. 37 ust. 1 ustawy. W opinii sędziów, o ile zastępcy ministra na podstawie art. 37 ust. 5 (jeżeli określono zakres ich działań) dysponują zakresem swobody co do podjęcia decyzji i jej treści, o tyle sekretarz stanu bądź podsekretarz stanu działający na podstawie art. 37 ust. 1 autonomii takiej nie posiadają. W takim przypadku sekretarz stanu bądź podsekretarz stanu, wykonujący zadania ministra, zobowiązany jest ujawnić, że działa on z wyraźnego upoważnienia ministra oraz że podmiotem wykonującym zadania jest minister (może to wynikać np. z nagłówka pisma, odcisku przystawianej pieczęci).

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Ustawa o Radzie Ministrów reguluje sprawy dotyczące zakresu i zasad działania ministrów oraz zastępstwa w przypadku nieobsadzenia stanowiska ministra lub czasowej niezdolności do wykonywania przez niego obowiązków lub czasowej nieobecności ministra. Z obowiązujących przepisów wynika, że pozycja ustrojowa sekretarza i podsekretarza stanu jest wyodrębniona względem aparatu pomocniczego i pracowników tego aparatu.

Ustawodawca nie uzależnił zakresu kompetencji podsekretarza stanu od faktu powołania bądź niepowołania w ministerstwie sekretarza stanu. Ustawa stanowi jedynie, że ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu w przypadku gdy sekretarz stanu nie został powołany.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz