

Warszawa, 31 maja 1995 r.

RPO/157183/94/VI/EŁ

SĄD NAJWYŻSZY
IZBA CYWILNA
WARSZAWA

WNIOSEK
Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48)

wnoszę

o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej powstałe w orzecznictwie rozbieżności a mianowicie czy ważną i wywołującą skutki prawne jest decyzja wydana z mocy upoważnienia ustawy i upoważnienia właściwego Ministra, podpisana jednakże nie przez Ministra lub z jego upoważnienia przez sekretarza albo podsekretarza stanu, lecz podpisana z upoważnienia Ministra przez dyrektora Departamentu, czy też jest to decyzja nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 2 kpa (dot. decyzji Ministra Finansów Nr GN-Z-12/91 z dnia 15.05.1991 r.) jako naruszająca postanowienia art. 56 ust. 2 w zw. ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 87, poz. 426).

Uzasadnienie

Na tle takiego samego stanu faktycznego i w oparciu o tę samą podstawę prawną wydane zostały przez Naczelny Sąd Administracyjny rozbieżne orzeczenia a mianowicie:

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4.03.1993 r. (sygn. akt III SA 2127/92) i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7.10.1994 r. (sygn. akt III SA 1409/93).

W wyroku z dnia 4.03.1993 r. (sygn. akt III SA 2127/92) N S A przyjął, iż decyzja Ministra Finansów Nr G N - Z / 1 2 / 9 1 z dnia 15.05.1991 r. wydana na podstawie delegacji ustawodawczej i podpisana z upoważnienia Ministra przez wskazaną przez Niego osobę - jest dla organów podatkowych i podatników wiążąca i z tych względów uznał, za zgodną z prawem, decyzję organu skarbowego z dnia 28.05.1992 r. w zakresie utrzymanym w mocy przez decyzję Izby Skarbowej z dnia 28.08.1992 r. Nr 1 - 2 / 7 3 2 / C / 1 9 / 3 / 9 2 i skargę Przedsiębiorstwa Importowo-Eksportowego " F . " s.c. w ł. na decyzję organów skarbowych - oddalił.

Natomiast w wyroku z dnia 7.10.1994 r. (sygn. akt III SA 1409/93) N S A przyjął, iż decyzja Ministra Finansów Nr GN-Z/12/91 z dnia 15.05.1991 r. nie posiada mocy wiążącej i wydana na jej podstawie decyzja Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 5.08.1993 r. Nr JS.OC-650/0/2/93 oraz poprzedzająca ją decyzja Urzędu Skarbowego Warszawa - Śródmieście z dnia 6.04.1993 r. Nr U S C / A P / 8 6 1 / R - 8 / 9 3 - jest nieważna.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wystąpił ze skargą pełnomocnik Przedsiębiorstwa Importowo-Eksportowego " F . " s.c. w ł., które na podstawie decyzji organu skarbowego w ł. obciążone zostało konsekwencjami finansowymi na niezastosowanie się do postanowień decyzji Ministra Finansów Nr GN-Z/12/91 z dnia 15.05.1991 r. i którego skarga na decyzje organu skarbowego została oddalona wyrokiem N S A z d n i a 4.03.1993 r. (sygn. akt III SA 2127/92), a także nie zostały uwzględnione podania o wniesienie rewizji nadzwyczajnej od wyroku NSA z dnia 4.03.1993 r.

Decyzji organowo skarbowych opartych o decyzję Ministra Finansów Nr G N - Z / 1 2 / 9 1 z dnia 15,05,1991 r. , podpisaną z upoważnienia Ministra przez dyrektora Departamentu jest wiele. Z tych względów oraz z uwagi na wskazane rozbieżności w orzecznictwie sądowym, należy uznać podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie zaistniałych rozbieżności - za wskazane.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku N S A z dnia 7.10.1994 r. (sygn. akt III SA 1409/93), iż decyzja Ministra Finansów Nr G N - Z - 12/91 z dnia 15.05.1991 r. nie powinna posiadać mocy wiążącej.

Decyzja cenowa Ministra Finansów Nr GN-Z-12/91 z dnia 15.05.1991 r. w sprawie ustalenia urzędowych marż handlowych w obrocie importowanymi środkami farmaceutycznymi (opublikowana w formie komunikatu Nr 18/91 w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów Nr 8 poz. 36) wydana została, jak wynika z postanowień w niej zawartych, na podstawie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 13 ust. 2 pkt 4 oraz art. 15 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (Dz.U. z 1988 r. Nr 27 poz. 195 z późn. zm.).

Stosownie do postanowień powołanego w decyzji przepisu art. 13 ust. 2 pkt 4, w związku z art. 15 ust. 6 pkt 1 cyt. ustawy Minister Finansów uprawniony został do wprowadzenia obowiązku stosowania marż urzędowych.

W myśl natomiast art. 18 ust. 1 cyt. ustawy o cenach ceny urzędowe i marże handlowe ustala Minister Finansów, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 tego przepisu.

Ustalenie obowiązku stosowania urzędowych marż handlowych w obrocie importowanymi środkami farmaceutycznymi, jak i wysokość powołanych marż ustalona została w powołanej decyzji Ministra Finansów Nr GN-Z-12/91.

Jednakże decyzja podpisana została, z "upoważnienia Ministra Finansów", przez Dyrektora Departamentu dr Wojciecha Połcia.

Wobec podpisania tej decyzji "z upoważnienia Ministra Finansów", przez Dyrektora Departamentu, zachodzi istotna wątpliwość czy ten akt normatywny został wydany przez właściwy organ w ramach udzielonej delegacji ustawowej.

Podstawę upoważnienia przez Ministra pracownika kierowanej jednostki do wydania indywidualnej decyzji, w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, stanowi art. 268a k.p.a.

Jednakże chodzi tu o decyzję Ministra Finansów mającą stanowić akt normatywny o charakterze ogólnym, adresowany do nieograniczonej liczby podmiotów będących uczestnikami handlowego obrotu importowanymi lekami gotowymi, surowicami i szczepionkami objętymi wykazem Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązujący system prawny nie przewiduje możliwości, aby wykonujący upoważnienie ustawy Minister mógł upoważnić do wydawania aktów prawnych o charakterze normatywnym podległych mu pracownikom niższej rangi niż sekretarza stanu lub podsekretarza stanu.

Upoważnienie sekretarza i podsekretarza stanu do wykonywania czynności wchodzących w zakres kierowania określonym działem administracji państwowej znajduje uzasadnienie w art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426),

Przewidywana w art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach (tj. Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 1 9 5 z późn. zm.) możliwość cedowania uprawnień przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na inne organy administracji państwowej (w tym przypadku na Ministra Finansów) nie wprowadziła możliwości dalszego cedowania tych uprawnień np. na dyrektorów departamentu.

Wydane na tej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1989 r. w sprawie upoważnienia organów administracji państwowej do określenia zasad opracowywania norm kosztorysowych i ich wydawania oraz ustalania niektórych cen urzędowych (Dz.U. Nr 16 poz. 86 z późn. zm.) zawiera upoważnienie wyłącznie dla ministrów i izb skarbowych. Tak więc nie można uznać za skuteczną delegację do normatywnego

ustalenia cen towarów i usług objętych wykazem, na które ustala się ceny urzędowe i marże handlowe urzędowe opartą o § 2 ust. 2 Statutu Ministra Finansów stanowiącego załącznik do Uchwały Nr 198/87 Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1987 r.

Uchwała w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów wydana jest na podstawie art. 12 ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o urzędzie Ministra Finansów i izbach skarbowych (Dz.U. Nr 45 poz. 289 z późn. zm.). Przepis ten stanowi, że statut nadany przez Radę Ministrów określi organizację Ministerstwa Finansów oraz jednostek organizacyjnych podporządkowanych Ministrowi Finansów. W ramach organizacji Ministerstwa nie może mieścić się regulacja dotycząca sposobu wykonywania przez Ministra jego konstytucyjnych uprawnień w zakresie stanowienia prawa.

W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich podziela pogląd zawarty w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7.10.1994 r. (sygn. akt III SA 1409/93), iż decyzji Ministra Finansów Nr GN-Z-12/91 z dnia 15.05.1991 r. nie można uznać za obowiązujące źródło prawa i z tych przyczyn wydane na podstawie tej decyzji decyzje indywidualne organów skarbowych, jako pozbawione podstawy prawnej, powinny zostać uznane za nieważne z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Wobec jednak występującej rozbieżności orzecznictwa N S A i w sytuacji g d y wyrok z d n i a 4.03.1993 r. (sygn. III SA 2127) nie był zaskarżony rewizją nadzwyczajną, a także możliwości dalszego rozbieżnego orzekania - Rzecznik Praw Obywatelskich uważa podjęcie Uchwały przez wyrok Sądu Najwyższego za celowe.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak w sentencji.

Prof. dr Tadeusz ZIELIŃSKI

W załączeniu:

1. odpis wyroku N S A z 4.03.1993 r.
sygn. akt III SA 2127/92
2. odpis wyroku NSA z 7.10.1994 r.
sygn. akt III SA 1409/93
3. odpis decyzji Min. Finansów
nrGN-Z/12/91 z 15.05.1991 r.

ew.