



Warszawa, dnia 06 maja 2019 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

PR5.056.1.2019

Odpowiadając na Pana petycję z dnia 28 stycznia 2019 r., dotyczącą wstąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o orzeczenie niezgodności rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 2519) z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych, uzupełnioną pismem z dnia 4 lutego 2019 r. zawierającym wniosek o skontrolowanie procesu legislacyjnego zakończonego wydaniem ww. rozporządzenia, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko:

W swoich wystąpieniach poruszył Pan szereg kwestii związanych z procesem legislacyjnym *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących* (Dz. U. poz. 2519), przy czym w piśmie z dnia 4 lutego 2019 r. zawarł Pan również treść pisma z dnia 28 stycznia 2019 r. i wskazał na dodatkowe zagadnienia. Pozwolę sobie odnieść się po kolei do każdej z tych kwestii. Zaznaczam jednocześnie, że przedstawione poniżej stanowisko dotyczy zagadnień pozostających we właściwości Ministra Finansów.

Odnosząc się do poruszonego na wstępie Pańskiego wystąpienia z dnia 4 lutego 2019 r. zagadnienia, dotyczącego zwolnienia *projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących* z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą, uprzejmie wyjaśniam, że nie można podzielić Pana poglądu, iż projektu rozporządzenia nie można zwolnić z takiego obowiązku. Przede wszystkim, wbrew twierdzeniom zawartym w Pańskim piśmie, wniosek o możliwości zwolnienia projektu rozporządzenia z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą, wynika wprost z § 78 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. w sprawie Regulaminu pracy Rady Ministrów (MP z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), zwanej dalej „Regulaminem prac RM”. Zgodnie z tym przepisem, w uzasadnionych przypadkach Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zwolnić projekt ustawy albo projekt rozporządzenia z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą, w tym z zastrzeżeniem wprowadzenia określonych poprawek. Przepis ten stanowi zatem samodzielną regulację dotyczącą zwalniania z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą projektu rozporządzenia.

Przepis § 144 ust. 1 Regulaminu prac RM, na który wskazuje Pan w swoim wystąpieniu, stanowi o etapie kierowania projektu rozporządzenia ministra do Rządowego Centrum Legislacji (RCL) z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Wynika więc z niego obowiązek dla organu wnioskującego, aby przed skierowaniem projektu rozporządzenia ministra do podpisu był on skierowany do RCL z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Z kolei, konsekwencją tego wystąpienia może być zwolnienie projektu rozporządzenia z obowiązku



rozpatrzenia przez komisję prawniczą w trybie § 78 ust. 1 Regulaminu prac RM. Dodatkowo należy wskazać, że stosownie do przepisu § 140 Regulaminu pracy RM do postępowania z projektem rozporządzenia ministra stosuje się przepisy działu III, z wyłączeniem rozdziału 7, ze zmianami wynikającymi z przepisów niniejszego rozdziału.

Podsumowując tę część wyjaśnień należy podkreślić, że *projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących* został – zgodnie z § 144 Regulaminu prac RM – przed skierowaniem do podpisu, skierowany do Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą (pismo znak: PR5.022.225.2018.EFU z dnia 6 grudnia 2018 r.); i – stosownie do § 78 Regulaminu prac RM – z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą został zwolniony (pismo znak: RCL.DPG.555.374/2018 z dnia 18 grudnia 2018 r.).

Odnosząc się do Pana uwag, że zwolnienie z komisji prawniczej może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, a w piśmie o zwolnienie z komisji takiego uzasadnienia nie zawarto, wyjaśniam, że z żadnego z przepisów Regulaminu prac RM nie wynika obowiązek wskazywania takiego uzasadnienia. O tym, czy zwolnienie z komisji prawniczej rzeczywiście jest uzasadnione, decyduje Prezes RCL. W przypadku *projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących* (podobnie zresztą jak i w przypadku wielu innych rozporządzeń zarówno Ministra Finansów, jak i innych ministrów) takim uzasadnieniem był fakt wskazany w ww. piśmie z dnia 18 grudnia 2018 r. – a mianowicie stwierdzenie, że projekt nie wymaga rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

Odnosząc się do kwestii podpisania pisma zwalniającego projekt rozporządzenia z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą nie przez Prezesa RCL wyjaśniam, że ocena tej kwestii nie pozostaje we właściwości Ministra Finansów.

Co do kwestii Oceny Skutków Regulacji, również nie mogę zgodzić się z Pana twierdzeniami, że jego najważniejsze rubryki nie zostały wypełnione, gdyż w pkt 6 „Wpływ na sektor finansów publicznych” w rubryce „Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń” wskazano, że: „Zakłada się, że projektowane zmiany będą miały neutralny wpływ na dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w roku wprowadzenia zmiany. W kolejnych latach mogą wpłynąć pozytywnie na dochody budżetu państwa. Z jednej strony, w związku z zawartą w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (art. 111 ust. 4) regulacją przewidującą refundację części kwot wydatkowanych na zakup kas przez podatnika (90% ceny zakupu netto, nie więcej niż 700 zł), wystąpi obniżenie wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w roku 2019 (w roku, w którym wprowadzane są zmiany). Skutki te trudne są do oszacowania, gdyż brak jest danych pozwalających na precyzyjne określenie, jaka liczba podmiotów prowadzi sprzedaż tylko na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych. Z drugiej strony likwidacja proponowanych zwolnień będzie miała długofalowy skutek związany z uszczelnieniem systemu. Efektem ograniczenia zakresu stosowania zwolnień, winna być również poprawa ściągальności podatków i to nie tylko w podatku od towarów i usług, ale również w zakresie podatków dochodowych. Zakłada się, że dodatnie skutki poprawy ściągальności (dla sektora finansów publicznych) przyniosą dodatkowe dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego w kolejnych latach

*funkcjonowania proponowanego rozwiązania. Jednakże brak jest możliwości oszacowania wielkości tych skutków budżetowych z uwagi na brak danych dot. wskazanych grup podmiotów w projekcie rozporządzenia.*

*Przedmiotowy projekt nie spowoduje zmiany poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych.*

*Dodatkowo z tytułu przyjętych w rozporządzeniu rozwiązań należy oczekiwać spadku kosztów kontroli skarbowej. Wprowadzenie obowiązku ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących dla kolejnych grup podatników powinno zapewnić wyższą wiarygodność ewidencji obrotu i kwot podatku należnego, co stanowić może podstawę do eliminacji niektórych żmudnych i pracochłonnych procedur kontroli ewidencji prowadzonych dotychczas w innych formach.”*

W kontekście wskazywanych przez Pana skutków budżetowych, jakie Pana zdaniem pociąga za sobą wydanie rozporządzenia wyjaśnić należy, że w OSR podawane są skutki w stosunku do stanu sprzed zmiany. Ocena skutków regulacji obejmuje bowiem skutki tylko tego aktu prawnego, który wprowadza zmiany. Dla budżetu państwa istotne są skutki danej zmiany, a nie hipotetyczne skutki braku jakichkolwiek zwolnień z obowiązku wprowadzenia kas rejestrujących.

Należy również zauważyć (również z kontekście skutków budżetowych, jakie Pana zdaniem pociąga za sobą wydanie rozporządzenia), że rozporządzenie dotyczy zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas fiskalnych – co nie oznacza zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji w ogóle, a tym bardziej nie oznacza zwolnienia z opodatkowania. Ponadto, jak wskazano w OSR, z nałożeniem na podatników obowiązków prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas, wiąże się obowiązek zrefundowania zakupu takich kas – a to z kolei ma skutek w postaci obniżenia wpływów do budżetu z tytułu podatku od towarów i usług w roku 2019 (w roku, w którym wprowadzane są zmiany).

Odnosząc się do podnoszonych przez Pana uwag dotyczących zasadności zaopiniowania projektu rozporządzenia przez Radę Legislacyjną (stosownie do § 37 Regulaminu prac RM), należy wyjaśnić, że zadania Rady, a także zasady jej funkcjonowania, zostały uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. Nr 6, poz. 21). Zgodnie z § 1 tego rozporządzenia, Rada ta jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Stosownie do § 2 pkt 1 tego rozporządzenia, Rada wykonuje swoje zadania przez opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa. Zatem, projekty aktów normatywnych o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych kierowane są do zaopiniowania przez Radę co do ich zgodności z Konstytucją RP, prawem UE oraz spójności z obowiązującym systemem prawa. Co za tym idzie, nie można podzielić Pana twierdzeń o konieczności zaopiniowania projektu *rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących* przez Radę Legislacyjną, bo w stosunku do tego rozporządzenia nie są podnoszone zarzuty niezgodności z prawem UE ani niespójności z obowiązującym systemem prawa; podnoszone natomiast przez

Pana zarzuty niezgodności z Konstytucją dotyczą raczej trybu procedowania rozporządzenia (ściślej: podpisania tego aktu – patrz stanowisko poniżej).

Co do kwestii, które porusza Pan w petycji z dnia 15 listopada 2018 r., zauważam, że odpowiedź na tę petycję została udzielona pismem znak: PT7.056.5.2018.BRAI.676 z dnia 8 stycznia 2019 r.

Odnosząc się do kwestii znowelizowania rozporządzenia, zamiast wydawania nowego, nie bez znaczenia jest treść art. 111 ust. 8 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, z późn. zm.), który przewiduje możliwość zwolnienia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych niektórych grup podatników oraz niektórych czynności z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas fiskalnych – jednak na czas określony. Zatem, to upoważnienie ustawowe zawarte w art. 111 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług wprowadza wymóg odnośnie epizodyczności przepisów wydanych na podstawie ww. przepisu. Ich znowelizowanie jest zatem możliwe wyłącznie w okresie obowiązywania rozporządzenia, natomiast po tym okresie konieczne jest wydanie nowego rozporządzenia.

Rozporządzeniem poprzedzającym rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2018 r. było rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. poz. 2454). Stosownie do § 2 ust. 1 tego rozporządzenia, czynności wymienione w załączniku do rozporządzenia były zwolnione z obowiązku ewidencjonowania w danym roku podatkowym, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2018 r. W związku z tym, że od 1 stycznia 2019 r. rozporządzenie nie obowiązywałoby, Minister Finansów podjął decyzję o wydaniu nowego rozporządzenia na podstawie art. 111 ust. 8 ustawy o podatku od towarów i usług (rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2018 r., które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. i wprowadziło zwolnienie z obowiązku ewidencjonowania do 31 grudnia 2021 r.). Nie można w tym kontekście zgodzić się z Pana argumentami, że zasadne było znowelizowanie poprzedniego rozporządzenia, a nie wydawanie nowego. Znowelizowanie rozporządzenia (w taki sposób, by obowiązywało ono po 31 grudnia 2018 r.) byłoby możliwe, gdyby nie było ono wydawane – zgodnie z upoważnieniem ustawowym – na czas określony.

Odnosząc się do poruszanej w Pana wystąpieniu kwestii podpisania rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2018 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, a nie przez Ministra Finansów wyjaśniam, że stanowisko Pana co do braku podstaw prawnych podpisania rozporządzenia przez osobę zastępującą Ministra, jest nietrafne.

W szczególności wniosków o braku podstaw prawnych do takich działań nie można wyciągać z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, 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. Przepis ten jednak nie reguluje zagadnień dotyczących tego, kto jest upoważniony do podpisania rozporządzenia, gdyż te kwestie nie są przedmiotem regulacji ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – zgodnie z art. 1 tej ustawy, określa ona zasady i tryb ogłaszania aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz zasady i tryb wydawania dzienników urzędowych. Ustawa ta w żaden sposób nie reguluje kwestii upoważnień do podpisania aktu prawnego.

Natomiast podstawa prawna do upoważnienia podsekretarza stanu do działania w imieniu Ministra, zawarta jest w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392, z późn. zm.). Zgodnie z art. 37 ust. 1 tej ustawy, minister wykonuje swoje zadania m.in. przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu. Stosownie do ust. 5 tego artykułu, ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany.

Zgodnie z obowiązującym w Ministerstwie Finansów zarządzeniem z dnia 4 października 2018 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów, Ministra, w czasie jego nieobecności zastępuje wyznaczony przez Ministra sekretarz stanu lub podsekretarz stanu.

Minister Finansów Pani Teresa Czerwińska podjęła decyzję o wyznaczeniu do działania w zastępstwie Ministra Finansów, podczas nieobecności w dniach 27 i 28 grudnia 2018 r., Pana Piotra Nowaka Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. We wskazanym powyżej okresie Pan Piotr Nowak Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, na mocy stosownego upoważnienia udzielonego mu przez organ – Ministra Finansów, dokonywał czynności wynikających z faktu zastępowania Ministra Finansów.

Co istotne, w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, który przytoczył Pan w swoim wystąpieniu, znajduje się potwierdzenie prawidłowości takiego działania: „*Nie ulega wątpliwości, że art. 92 ust. 2 ustanowił w sposób wyraźny zakaz subdelegacji, kodyfikując zresztą w ten sposób wcześniejsze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego. Zakaz subdelegacji oznacza, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi (zob. wyrok z 15 listopada 1999 r., U. 8/98, OTK ZU Nr 7/1999, s. 805). Kluczowe dla uznania, że doszło do subdelegacji jest więc stwierdzenie faktu „przekazania kompetencji prawodawczej” na rzecz innego organu. Przekazanie to oznacza, że organ w ten sposób upoważniony, uzyskuje możliwość uregulowania wskazanej kwestii w ramach własnej kompetencji i w ramach ponoszonej za to odpowiedzialności. Taka sytuacja nie zaszła jednak w badanym tu przypadku. Odróżnić należy bowiem przekazanie kompetencji (z natury rzeczy dokonywane „na zewnątrz”) od sposobu jej wykonywania. Ustawa o cenach powierzyła kompetencję do wydania rozporządzenia Ministrowi Finansów, co wyklucza przekazanie tej kompetencji jakiegokolwiek innemu organowi. Nie wyklucza to natomiast zastąpienia ministra przez sekretarza stanu przy podpisaniu rozporządzenia. Zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, sekretarz stanu „zastępuje ministra w zakresie przez niego ustalonym”. Złożenie podpisu pod rozporządzeniem można uznać za przejaw takiego zastąpienia. Nie oznacza to jednak, że rozporządzenia podpisanego – w zastępstwie ministra – przez sekretarza stanu nie należy traktować jako rozporządzenia wydanego przez ministra, co więcej – minister ponosi pełną odpowiedzialność – konstytucyjną i polityczną – za takie rozporządzenie. Nie można zatem mówić w takim wypadku o „przekazaniu kompetencji”, a tym samym nie ma możliwości powołania art. 92 ust. 2 jako podstawy kontroli.”*

Zgodnie z art. 191 Konstytucji RP, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, wystąpić mogą podmioty wymienione w tym przepisie Konstytucji (w zakresie określonym również w tym przepisie). Wśród tych podmiotów nie zostali wymienieni ministrowie, w tym również minister właściwy do spraw finansów publicznych, stąd też nie ma on uprawnień do wystąpienia z takim wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Niezależnie od powyższego, jak wynika z powyższych wyjaśnień, brak jest podstaw, by w stosunku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących formułować zarzuty co do jego niezgodności z Konstytucją RP.

Brak jest również podstaw do podejmowania działań przewidzianych w przepisach o odpowiedzialności służbowej, a tym bardziej karnej (o której pisze Pan w piśmie z dnia 04 lutego 2019 r.).

Z upoważnienia Ministra Finansów

Dyrektor Departamentu Prawnego

**Aleksandra Ostapiuk**

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym/