

**Minister Sprawiedliwości  
Prokurator Generalny  
Szanowny Pan  
Zbigniew Ziobro**

**Petycja**

**W interesie publicznym proszę o przeanalizowanie poniższego tekstu i wskazanych w nim dokumentów pod kątem, czy nie doszło do złamania prawa w procesie legislacyjnym zakończonym ogłoszeniem rozporządzenia z 28 grudnia 2018 (w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących; Dz.U.2018.2519), a w razie wyciągnięcia wniosku, że do złamania prawa mogło dojść, o podjęcie działań przewidzianych przez prawo.**

Zanim opiszę ww. proces legislacyjny dokładniej (już wcześniej napisałem tekst na ten temat, który tylko wkleję) na dwóch pierwszych stronach przybliżam antecedencję i podam parę uzupełnień.

Przygotowując petycję z 24 kwietnia 2018 o postępowaniu elektronicznym (jest opublikowana m.in. na stronie MS i Sejmu) zaintrygowała mnie łańcuchowość i bezkarność wystawiania lipnych faktur za niewykonane usługi telekomunikacyjne, które to faktury później są wykorzystywane do ograbiania Polaków przy wykorzystaniu e-sądu. Badając kwestię faktur dotarłem aż do rozporządzenia z 20 grudnia 2017 (Dz.U. 2017.2454). Zauważyłem, że te rozporządzenie ma poważną wadę. O wadzie tej piszę szeroko w petycji nr 79 z 15 listopada 2018 opublikowanej na stronie MF, ale wcześniej, bo już 29 sierpnia 2018, o tej wadzie powiadomiłem mailem Pana Premiera (gdyż to on będąc Ministrem Finansów wydał rozporządzenie z 20 grudnia 2017). Mail do Pana Premiera ma tekst bardzo zbliżony do tekstu petycji z 15 listopada. Jestem przekonany, że mail wysłany do Pana Premiera został przekierowany do MF. Skąd te przekonanie? Otóż projekt (z 4 października 2018, dokument 361155) rozporządzenia na 2019 rok poważnie różni się od rozporządzenia na 2018 rok. Ta „poważna różnica” jest dobrze opisana w uzasadnieniu (dokument 361158) do projektu: „Ponadto proponuje się, aby w przypadku czynności, których przedmiotem są niżej wymienione towary lub usługi stosowanie zwolnienia uzależnione było od tego

czy ich świadczenie w całości zostało udokumentowane fakturą (...)”. Wśród wymienionych czynności są usługi telekomunikacyjne. Objaśnię powyższe zdania: Ja w piśmie z 29 sierpnia 2018 wskazałem na wady rozporządzenia z 20 grudnia 2017, które zwalnia usługi telekomunikacyjne z ewidencjonowania na kasach. Urzędnicy z MF zamiast wydać rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z 20 grudnia 2017, ponownie opublikowali projekt nowego (jakby pierwszego rozporządzenia). Aby jakoś takie zachowanie usprawiedliwić, podjęli działania pozorujące uszczelnienie systemu podatkowego. Chodzi o to, że urzędnicy z MF wiedzieli o tym (każdy o tym wie), że przedsiębiorcy telekomunikacyjni od lat wystawiają abonentom faktury za usługi telekomunikacyjne i zaproponowali rozwiązanie: jeżeli chcesz uniknąć ewidencjonowania przy zastosowaniu kas rejestrujących, to musisz wystawiać faktury. Myśleli przy tym, że żadnych dodatkowych obowiązków na przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie nałożą i w kolejnych latach też zrobią dobrze tym przedsiębiorcom, gdyż wystawianie faktur nadal będzie zwalniało ich z kas. Okazało się jednak, że przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie byli zadowoleni z takiego rozwiązania, ale o tym napiszę za moment.

W piśmie z 5 października 2018 (dokument 361166) MF prosi „o przekazanie ewentualnych uwag do projektu w nieprzekraczalnym terminie do **26 października 2018 r.**”. Jak się okazuje przedsiębiorcy telekomunikacyjni nie przekazali uwag do projektu w wyżej określonym terminie, ale dopiero **14 listopada** (dokument 369317). W piśmie z 14 listopada przedsiębiorcy telekomunikacyjni okazują niezadowolenie z fakturowania. Pomimo tego, że pismo z 14 listopada przyszło mocno po terminie i pomimo tego, że w piśmie tym jest cały szereg niedorzecznych sformułowań (np., że fakturowanie będzie uciążliwe; każdy Polak może w domu sprawdzić, że już od lat otrzymuje faktury od swojego dostawcy usług telekomunikacyjnych), to MF sporządza nowy projekt rozporządzenia (dokument 374468), w którym nie ma obowiązku fakturowania usług telekomunikacyjnych dla osób fizycznych.

Tylko dla jasności dodam, że ja nie twierdzę, że faktury dla osób fizycznych są dobrą alternatywą dla kas rejestrujących (w petycji z 8 lutego 2019 opublikowanej na stronie MF, petycja nr 5, kpię nawet z wystawiania faktur dla osób fizycznych). Twierdzę, że co najmniej sprzedaż podstawowych usług telekomunikacyjnych, czyli usług świadczonych na podstawie umów abonamentowych, powinna być ewidencjonowana przy zastosowaniu kas rejestrujących – jaki to kłopot włożyć paragon do koperty z fakturą papierową (przy sprzedaży internetowej często sprzedawca wkłada paragon do paczki) albo dołączyć paragon elektroniczny do faktury elektronicznej (takie paragony już niektórzy dzisiaj otrzymują; prawnie chyba kwestia nie jest nadal uregulowana, chociaż powinna być uregulowana już od czasu pojawienia się faktur elektronicznych)?

Proces legislacyjny rozporządzenia na 2019 (a dokładniej mówiąc i na dwa kolejne lata) jest opisany na stronie: Rządowy Proces Legislacyjny (numer 790 w wykazie prac legislacyjnych Ministerstwa Finansów). Wśród opublikowanych dokumentów związanych z pracami nad ostatecznym tekstem rozporządzenia jest projekt rozporządzenia opatrzony datą 4 października 2018 roku (dokument 361155). Moją uwagę zwrócił w szczególności dokument 369292, czyli pismo z 5 listopada 2018 skierowane przez RCL do MF. Ostatni akapit tego pisma ma taki tekst: „Projekt rozporządzenia będzie wymagał dopracowania pod względem legislacyjno-redakcyjnym na etapie komisji prawniczej”. Odpowiedzią MF na pismo z 5 listopada 2018 jest pismo z 26 listopada 2018 (dokument 369293), ale w piśmie tym nie ma nic o komisji prawniczej. Komisja prawnicza pojawia się dopiero w piśmie z 6 grudnia 2018 (dokument 374468), w którym Ministerstwo Finansów, a dokładniej mówiąc Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w MF prosi Dyrektora Departamentu Prawa Gospodarczego RCL o „zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą na podstawie § 78 uchwały nr 190 Rady Ministrów”. Jak łatwo można się domyśleć, prośba została spełniona, gdyż w piśmie z 18 grudnia 2018 (dokument 374469) Dyrektora Departamentu Prawa Gospodarczego RCL informuje Zastępcę Dyrektora Departamentu Prawnego w MF, że „projekt nie wymaga rozpatrzenia przez komisję prawniczą”.

Przyjrzą się teraz bliżej dokumentowi 374468 oraz wskażę inne elementy procesu prawodawczego, które moim zdaniem są wadliwe.

**Po pierwsze**, w dokumencie 374468 wadliwie wskazana została podstawa zwolnienia, czyli § 78 uchwały nr 190 Rady Ministrów. Po analizie całej uchwały chyba każdy niegłupi prawnik dojdzie do wniosku, że § 78 nie stosuje się do projektu rozporządzeń ministra. Do projektu rozporządzeń ministra stosuje się § 144 ust.1, który jasno i jednoznacznie stanowi, że każdy projekt rozporządzenia ministra powinien być skierowany do RCL „z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą”. Ponieważ z treści § 144 ust.1 wynika, że każdy projekt rozporządzenia ministra powinien być skierowany do RCL „z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą”, to oczywiście przepis ten wyklucza złożenie wniosku o zwolnienie projektu rozporządzenia „z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą” (§ 78); a zatem § 144 ust.1 jest zmianą, o której jest mowa w § 142. To oznacza, że do rozporządzeń ministra ma zastosowanie § 144 ust.1, a nie § 78.

**Po drugie**, gdyby nawet nagiąć uchwałę nr 190 RM i przyjąć, że rozporządzenie ministra może zostać zwolnione „z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą” (§ 78), to takie zwolnienie może nastąpić wyłącznie w „uzasadnionych przypadkach” (§ 78), a osobą kompetentną do wydania decyzji zwalniającej jest wyłącznie „Prezes Rządowego Centrum Legislacji” (§ 78). Wystarczy zerknąć na dokument 374468, aby zauważyć, że w piśmie tym nie

ma żadnego uzasadnienia, dodatkowo pismo to nie jest skierowane do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji i, jak jasno wynika z dokumentu 374469, to nie Prezes zwolniła projekt z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą.

**Po trzecie**, najważniejsze rubryki formularza OSR (§ 28 uchwały nr 190 RM) praktycznie nie zostały wypełnione. Proszę dodatkowo zauważyć, że w punkcie 6 OSR („Wpływ na sektor finansów publicznych”) jest tekst: „Zakłada się, że projektowane zmiany...”. Już z pierwszych wyrazów tego tekstu wynika, że ten tekst dotyczy tylko różnic pomiędzy tym projektem rozporządzenia, a rozporządzeniem wcześniejszym (obowiązującym w roku 2018). Twierdzę, że jest to świadoma manipulacja. Chodzi o to, że owszem są różnice pomiędzy tymi rozporządzeniami (symboliczne – nieistotne dla budżetu, „dla picu”), ale gdyby rozporządzenie na rok 2019 (i lata kolejne) nie zostało wydane, to nikt nie byłby zwolniony i żadna czynność (opisana w art.111 ust.1 ustawy o VAT) nie byłaby zwolniona z obowiązku ewidencji na kasach rejestrujących. Innymi słowy, formularz OSR projektu rozporządzenia na rok 2019 powinien być tak wypełniony, jakby dotyczył rozporządzenia pierwszego – powinien opisywać cały wpływ rozporządzenia na sektor finansów publicznych, a nie tylko wpływ zmian (w stosunku do okresu wcześniejszego) na sektor finansów publicznych. Powiem to jeszcze inaczej, zmiany mogą wpłynąć na parę milionów, a całe rozporządzenie wpływa na dziesiątki miliardów budżetowych. Tym, którzy zapomnieli, jaka jest różnica pomiędzy milionem a miliardem, przypominam, że miliard jest tysiąc razy większy od miliona.

Napisałem wcześniej „dla picu”, gdyż przypominałem sobie, jak się kiedyś śmiałem z nagłośnienia informacji o zarekwirowaniu ikony na wschodniej granicy; tirami szmuglowano spirytus i inne towary, a skorumpowani celnicy chwalili się ruską ikoną! O tym, jakimi zmianami chwala się autorzy rozporządzenia z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519), piszę w petycji z 15 listopada 2018 (petycja nr 79 opublikowana na stronie MF) tak: „MF kpi sobie z Polaków – czepia się do prowadzących transport konny, transport napędzany siłą ludzkich mięśni oraz do flisaków pienińskich, a liczne podmioty o miliardowych obrotach nadal nie będą musiały prowadzić ewidencji podstawowych czynności przy zastosowaniu kas rejestrujących”.

Ktoś dociekliwy zauważy także, że w ważnym dokumencie 374272 nie ma mowy o zwalnianych z kas przedsiębiorcach o miliardowych przychodach, ale jest mowa o kołach gospodyń wielkich. To komedia!

**Po czwarte**, rozporządzenie ma ogromne znaczenie dla gospodarki i budżetu, a z budżetu zapewne jest finansowana większość programów społecznych. Jeżeli tak jest, to w myśl § 37 ust.1, projekt rozporządzenia na wniosek MF powinien zostać skierowany „do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną”. § 37 ust.2 stanowi, że projekt może zostać skierowany do zaopiniowania także przez wymienione w tym przepisie osoby. Niestety, żaden dokument zamiesz-

czony na stronie RCL nie wskazuje na to, że projekt rozporządzenia był opiniowany przez Radę Legislacyjną.

Moim zdaniem, gdyby projekt rozporządzenia trafił do Rady Legislacyjnej, to zapewne Rada zauważyłaby wady tego projektu, o których piszę w petycji nr 79.

**Po piąte**, rozporządzenie z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519) jest obarczone taką samą wadą jak rozporządzenie poprzednie, czyli rozporządzenie z 20 grudnia 2017 (Dz.U. 2017.2454). O wadzie tej piszę szeroko w petycji nr 79 z 15 listopada 2018 opublikowanej na stronie MF. „Piszę szeroko”, ale nie napisałem wszystkiego. Teraz to uzupełnię; §26 ust.2 uchwały nr 190 RM stanowi, że „projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustalonymi w odrębnym trybie”. Zajrzyjmy do ZTP; okazuje się, że §129 ust.1 ZTP stanowi: „Rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego (...)”. Wniosek może być tylko jeden: rozporządzenie z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519) nie powinno być rozporządzeniem nowym – powinno być nowelizacją rozporządzenia wcześniejszego.

Zastanawiające jest poczucie bezkarności twórców rozporządzenia (brak lęku przed pociągnięciem do jakiegokolwiek odpowiedzialności): rozporządzenie z 28 grudnia 2018 zwalnia usługi telekomunikacyjne z obowiązku, o którym jest mowa w art.111 ust.1 ustawy o VAT, nie na jeden rok (jak to robi rozporządzenie poprzednie), ale bezczelnie od razu na trzy lata. Kto przeczyta odpowiedź MF na moją petycję z 15 listopada 2018 (link do odpowiedzi jest poniżej linku do petycji), ten zauważy, że MF nie odpiera głównego zarzutu mojej petycji; MF wie, że mam rację. Trafnie twierdzi, że nie jest podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku do TK. Prawie każdy to wie i dlatego ja petycję wysłałem do Prezesa RM, ale Kancelaria Prezesa RM niezgodnie z ustawą o petycjach przekierowała petycję do MF. „Niezgodnie z ustawą”, ale i niemądrze – jak można kierować pismo będące rodzajem skargi do podmiotu, który wadliwie postąpił! W każdym bądź razie MF miało wiedzę (zobacz także petycję nr 78 opublikowaną na stronie MF) o wadach poprzednich rozporządzeń wydawanych w oparciu o art.111 ust.8 ustawy o VAT, a pomimo tego bezczelnie wydaje kolejne, jeszcze bardziej wadliwe rozporządzenie podpisane 28 grudnia 2018.

**Po szóste**, rozporządzenie jest wadliwie podpisane. Tematowi temu poświęciłem nawet odrębne pismo, którego zasadniczą część wklejam.

**W interesie publicznym proszę o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o orzeczenie niezgodności rozporządzenia z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519) z art.15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (z roku 2000; t.j. Dz.U.2017.1523, ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych).**

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.

Zwolennicy bylejakości i bałaganu („w mętnej wodzie łatwiej łowić ryby”) w polskim prawie zapewne w obronie rozporządzenia powołają się na wyrok TK U 7/00. Na stronie 8 tego wyroku, TK porusza kwestię podpisu pod rozporządzeniem i twierdzi, że rozporządzenie może podpisać nie tylko minister. Takie stanowisko TK zapewne wynika z tego, że w dacie (w 2000 roku) wydania rozporządzenia, którym zajmował się TK, obowiązywała ustawa z 1950 roku o ogłaszaniu (dokładnie mówiąc: „o wydawaniu...”; Dz.U.1950.58.524 ze zm.), a ustawa z 1950 roku nic nie mówiła o podpisywaniu publikowanych aktów prawnych.

O podpisaniu rozporządzenia przez organ wydający to rozporządzenie, jest także jasno i jednoznacznie napisane w § 120 ust. 3 ZTP.

Zwolennicy bylejakości i bałaganu w polskim prawie zapewne powołają się także na art.37ust.5 ustawy o Radzie Ministrów (z 1996 roku; t.j. Dz.U.2012.392 ze zm.), w którym jest mowa o zastępowaniu ministra.

Ja już nie będę rozwodził się o tym, że art.37ust.5 ustawy o Radzie Ministrów powinien zostać zmieniony i uwzględniać art.15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych (i zapewne także art.92 Konstytucji); powinien np. zostać uzupełniony o wyjątek mówiący o tym, że nikt nie może zastąpić ministra przy czynności podpisania rozporządzenia. Z tym „nikt” to może przesadziłem, gdyż moim zdaniem rozporządzenie mogłaby podpisać osoba, której „Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem” (art.198Konstytucji). Nie będę rozpisywał się o tym, że rozporządzenie jest tak ważnym aktem prawnym, a

podpisanie jego tak doniosłą czynnością, że rozporządzenie powinna podpisać wyłącznie ta osoba, której grozi „odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu” (art.198Konstytucji) i odpowiedzialność przed Sejmem (art.157 Konstytucji).

Chyba nie muszę przypominać, jaką wartość ma wyrok sądowy wadliwy w zakresie podpisu (*vide* np. uchwałę SN III CZP 29/00).

Tak sobie tylko myślę, że jeżeli w § 120 ust. 3 ZTP jest napisane: „Jako datę rozporządzenia podaje się dzień określony kalendarzowo, w którym zostało ono podpisane przez organ wydający to rozporządzenie”, a organ wydający nie podpisał dotychczas rozporządzenia, to chyba poprawny jest wniosek, że rozporządzenie dotychczas nie zostało wydane.

Nie będę też mędrkował i rozpisywał się o regułach kolizyjnych wykorzystywanych przy budowaniu reguły rozstrzygnięcia (nietrafnie zwanej w Polsce normą prawną) w razie wątpliwości co do tego, którego przepisu należy użyć przy budowaniu reguły rozstrzygnięcia. Podkreślę jedynie, że art.37ust.5 ustawy o Radzie Ministrów jest z 1996 roku, a art.15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu jest przepisem późniejszym.

Należy też podkreślić, że gdyby nawet nie było art.15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu i nie było art.92 Konstytucji, to przecież mądrym powinna wystarczyć chwila zastanowienia, aby zrozumieć, że podpisanie aktu prawa powszechnie obowiązującego, ważnego często dla milionów podmiotów lub wpływającego na miliardy budżetowe, to nie jest to samo, co podpisanie rutynowego pisma choćby nawet do samego prezydenta. Moim zdaniem, to właśnie dlatego przed rokiem 2000 chyba (zapewne nie przejrzałem wszystkich aktów prawnych) nie było przepisu regulującego kwestię podpisywania aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Jeżeli chodzi o ten art.37ust.5 ustawy o Radzie Ministrów, to proszę zauważyć, że jest w nim mowa o możliwości zastąpienia ministra przez podsekretarza stanu tylko w przypadku, „jeżeli sekretarz stanu nie został powołany”. Kto zajrzy np. do zarządzenia Ministra Finansów z 4 października 2018, ten zauważy, że sekretarz stanu „został powołany”. Kto zerknie na koniec rozporządzenia z 28 grudnia 2018 (Dz.U.2018.2519), ten zobaczy, że te rozporządzenie zostało podpisane przez **podsekretarza** stanu Piotra Nowaka.

Oczywiście, podsekretarza stanu Piotra Nowaka można chyba tylko zapytać o to, czy podpisywał rozporządzenie „w czasie jego nieobecności” (§2ust.2 zarządzenia MF z 4 października 2018 roku). To tajemnicze wyrażenie (typowe dla przepisów tworzących furtki do korupcji lub podstawiania nogi Polsce) można oczywiście interpretować także tak, że chodzi o nieobecność w gabinecie z powodu wizyty w toalecie.

Kwestia podpisu jest bardzo ważna, jednak stan Ministerstwa Finansów okazałby się jeszcze gorszy, gdyby Minister Finansów wcale nie brała udziału w

procesie tworzenia rozporządzenia mającego wielomiliardowy wpływ na stan budżetu, a niestety taki wniosek może wyciągnąć ktoś, kto prześledzi ten proces (Rządowy Proces Legislacyjny: numer 790 w wykazie prac legislacyjnych MF).

Uprzejmie zwracam uwagę na opublikowane na stronie MF petycje: z 25 czerwca 2018 (petycja nr 50) i 8 lutego 2019 (petycja nr 5).

Z wyrazami szacunku

Roman Jacek Arseniuk

### **Oświadczenie**

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

Roman Jacek Arseniuk