UZASADNIENIE

Przedkładany projekt ustawy zakłada wprowadzenie zmian w:

- ustawie z dnia10 września 1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1958, z późn. zm.);
- ustawie z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, z późn. zm.);
- ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, z późn. zm.);
- ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o strażach gminnych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 928, z późn. zm.);
- ustawie z dnia 15 grudnia **2000 r.** ***o Inspekcji Handlowej*** (Dz. U. z 2018 r. poz. 1930, z późn. zm.)**;**
- **ustawie z dnia 2 marca 2001 r.** ***o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych*** **(**Dz. U. z 2018 r. poz. 2352*)***.***

Zasadniczymi celami projektowanego aktu jest dokonanie zmian w sferze prawnej, ukierunkowanych na:

- zwiększenie nieuchronności wykrycia nieprawidłowości, przez poszerzenie katalogu organów mogących prowadzić sprawy dotyczące czynów o mniejszym stopniu społecznej szkodliwości, czyli o wykroczenia skarbowe, polegające na paserstwie wyrobami akcyzowymi podlegającymi obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy (np. papierosy, tytoń, alkohol), jak również za dopuszczanie się wykroczeń uderzających wprost w interesy konsumentów oraz w budżet państwa, a polegających na nieewidencjonowaniu obrotu, w szczególności sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej albo niewydawaniu paragonów;
- wyrównanie szans podmiotów gospodarczych przestrzegających prawa w zakresie ewidencjonowania obrotu oraz użycia paliw napędowych i opałowych zgodnie z ich przeznaczeniem w konfrontacji rynkowej z podmiotami nieprzestrzegającymi zasad we wskazanym zakresie, poprzez uszczelnienie systemu kontroli oraz zaostrzenie konsekwencji postępowania wbrew przepisom w tych obszarach;
- skuteczne wdrażanie polityki zdrowotnej państwa poprzez utrudnienie obrotu, a w konsekwencji spożycia określonych kategorii „używek", pochodzących z

nielegalnych źródeł;

- zapewnienie pożądanego wpływu na środowisko przez weryfikację techniczną pojazdów napędzanych przez nieprzeznaczone do tego paliwa;
- istotne podniesienie ryzyka prowadzenia działalności przez grupy przestępcze zajmujące się nielegalną produkcją alkoholu oraz wyrobów tytoniowych.

Przewiduje się, iż pośrednim, lecz równie istotnym celem, jaki zostanie osiągnięty przez projektowane regulacje, będzie:

- ograniczenie szarej strefy w użyciu i obrocie wybranymi kategoriami wyrobów akcyzowych, a także zmniejszenie obrotu gospodarczego dokonywanego z pominięciem kas rejestrujących, a tym samym zwiększenie dochodów budżetowych z tytułu wpłat podatków związanych z legalną działalnością.

Instrumentami, które mają pozwolić na osiągnięcie wskazanych celów są:

1) rozszerzenie katalogu niefinansowych organów postępowania przygotowawczego, wskazanych w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (dalej kks) o Inspekcję Handlową oraz straże gminne (straże miejskie);

2) przyznanie organom wskazanym w pkt 1 uprawnień do prowadzenia spraw o wykroczenia skarbowe określone w art. 65 § 4 i art. 91§ 4 kks (tzw. paserstwo wyrobami akcyzowymi nieoznaczonymi wymaganymi znakami akcyzy) oraz w art. 62 § 5 kks (nieewidencjonowanie obrotu, w szczególności sprzedaż z pominięciem kasy rejestrującej albo niewydanie paragonu);

3) wykorzystanie wobec osób dopuszczających się czynów niedozwolonych w powyższym zakresie, środków reakcji będących we właściwości innych organów państwa – takich jak: cofnięcie zezwolenia na handel alkoholem w przypadku recydywy sprzedaży wyrobów alkoholowych z pominięciem kasy rejestrującej czy niewydawania paragonu.

4) wprowadzenie surowszych sankcji zniechęcających do podejmowania nieuczciwych praktyk polegających na zmianie przeznaczenia wyrobu akcyzowego, w szczególności wykorzystywania oleju opałowego do napędu pojazdów samochodowych przy świadczeniu usług transportowych - w postaci obligatoryjnego kierowania pojazdu samochodowego napędzanego nieprzeznaczonym do tego paliwem na badanie techniczne w zakresie uciążliwości;

5) zmniejszenie dysproporcji między surową odpowiedzialnością grożącą za przestępstwa związane z produkcją narkotyków, a sankcjami przewidzianymi za dużo bardziej dochodowe

obszary przestępczej działalności – tj. nielegalną produkcję wyrobów tytoniowych i alkoholu etylowego, które do tej pory nie były adekwatne do pożytków osiąganych przez osoby zajmujące się tym procederem.

Mając na uwadze, że nieewidencjonowany obrót towarami, w tym wyrobami akcyzowymi, osłabia gospodarkę oraz wywiera negatywny wpływ na jej stabilność i bezpieczeństwo obywateli oraz, że obrót tego typu towarami przynosi wysokie zyski, które mogą być wykorzystywane do finansowania innej działalności, w tym działalności przestępczej, zasadnym jest przyjęcie projektowanych rozwiązań ustawowych. Wiedza zdobyta przez Krajową Administrację Skarbową na podstawie dotychczasowych działań i analiz wskazuje na potrzebę wdrożenia nowych rozwiązań w zakresie zwalczania niedozwolonych mechanizmów.

Straty budżetu państwa w związku z przestępczością w zakresie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi związane są z narażaniem na uszczuplenie podatku akcyzowego, podatku VAT oraz należności celnych. W 2015 r. nielegalna produkcja lub przemyt, a następnie dystrybucja wyrobów tytoniowych pozostawała – obok obrotu narkotykami – jedną z najbardziej dochodowych działalności zorganizowanych grup przestępczych. Odpowiedzialność karna grożąca za produkcję i obrót papierosami, w odróżnieniu od produkcji i handlu środkami odurzającymi, jest niewspółmiernie niska w porównaniu z osiąganymi zyskami.

Porównanie zagrożenia karnego wybranych kategorii przestępstw skarbowych i przestępstw związanych z papierosami oraz przestępstw dotyczących narkotyków*

Kodeks karny skarbowy**	**Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii**
Sprowadzenie na terytorium kraju wyrobów akcyzowych bez ich oznaczenia znakami akcyzy – **grzywna do 720 stawek dziennych** (tj. 666,66 zł - 19.199.995,20) **albo kara pozbawienia wolności do lat dwóch, albo obie te kary łącznie** (art. 63 § 2). Przemyt celny – **grzywna do 720 stawek dziennych** (tj. 666,66 zł – 19.199.995,20) **albo kara pozbawienia wolności, albo obie te kary łącznie** (art. 86) Obrót wyrobami akcyzowymi, w stosunku do których zakończono procedurę zawieszenia poboru akcyzy, wyprowadzenie ze składu podatkowego bez ich oznaczenia znakami akcyzy lub oznaczonymi w sposób nieprawidłowy – **grzywna do 720 stawek dziennych** (tj. 666,66 zł – 19.199.995,20) **albo kara pozbawienia wolności do lat dwóch, albo obie te kary łącznie** (art. 63 § 1, 2-5). Paserstwo wyrobami akcyzowymi nieoznaczonymi wymaganymi znakami akcyzy; paserstwo celne – **grzywna do 720 stawek dziennych** (tj. 666,66 zł - 19.199.995,20) **albo kara pozbawienia wolności do lat trzech, albo obie te kary łącznie** (art. 65).	Nielegalny przywóz, wywóz, przewóz, wewnątrzwspólnotowe nabycie lub wewnątrzwspólnotowa dostawa środków odurzających, substancji psychotropowych lub słomy makowej – **grzywna i kara pozbawienia wolności do lat 5**, przy czym jeżeli sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej - **grzywna i kara pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3** (art. 55) Wprowadzenie do obrotu i uczestniczenie w obrocie środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi lub słomą makową – **grzywny i pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat**, przy czym jeżeli jest ich znaczna ilość – **grzywna i kara pozbawienia wolności od lat 2 do 12** (art. 56).

Przechowywanie jest jedną z form sprawczych paserstwa wyrobami akcyzowymi i paserstwa celnego.	Nielegalne posiadanie środków odurzających lub substancji psychotropowych – **kara pozbawienia wolności do lat 3.** przy czym jeżeli jest ich znaczna ilość – **kara pozbawienia wolności od roku do lat 10** (art. 62).

** Porównanie zawiera odniesienie do podstawowych typów przestępstw i wybranych typów kwalifikowanych.*
*** Możliwe nadzwyczajne obostrzenie kary (tzw. zwykłe oraz w przypadku powołanych przestępstw skarbowych również zaostrzone), np. w przypadku uszczuplenia należności publicznoprawnej od 1 do 2 mln zł albo w przypadku uczynienia sobie z popełnienia przestępstw skarbowych stałego źródła dochodu.*

Krajowa Administracja Skarbowa podejmuje działania mające na celu zminimalizowanie nielegalnego, nieopodatkowanego obrotu towarami, który sprzyja rozrostowi „szarej strefy" i zmniejszeniu wpływu podatków do budżetu państwa.

Wielkość szarej strefy (w % udziału w krajowym rynku tytoniowym)

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017
poziom	13 %*	13,9 %*	15,1 %**	18,3 %***	14,3 %****	13,8%*****

*) wg badań firmy konsultingowej KPMG przeprowadzonych dla Europejskiego Urzędu art. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF); wg badań ALMARES – w granicach 14 – 14,5 %
**) wg badań KPMG; wg badań ALMARES – w granicach 15 – 17,3 %
***) wg badań ALMARES, średnia z badań w II, III i IV kwartale 2015 r.
****) wg badań ALMARES za IV kw. 2016 r.
*****) wg badań ALMARES

Miernikiem wskazującym na poziom przestępczości skarbowej w poniższych obszarach jest ilość zajmowanego towaru przez służby skonsolidowane od 1 marca 2017 r. w ramach Krajowej Administracji Skarbowej:

- tytoń i susz tytoniowy: w 2014 r. - 253 896 kg, w 2015 r. - 744 024 kg, w 2016 r. - 407 630 kg, w 2017 r. – 233 430 kg,
- papierosy: w 2014 r. - 382 162 tys. szt., w 2015 r. - 428 140 tys. szt., w 2016 r. - 514 062 tys. szt., w 2017 r. – 338 651 tys. szt.

Rok	Papierosy		Tytoń	
	Szacunkowa wartość rynkowa	Szacunkowe straty dla budżetu (akcyza + VAT)	Szacunkowa wartość rynkowa	Szacunkowe straty dla budżetu (akcyza + VAT)
2014	246 867 147	203 113 045	117 112 023	94 558 450
2015	275 901 789	231. 011 340	343 917 746	287 766 240
2016	350 384 620	281 423 201	204 422 370	163 141 680
2017	233 926 357	183 390 254	110 832 564	88 518 621

Skala szarej strefy nielegalnego alkoholu szacowana była przez służby skonsolidowane od 1 marca 2017 r. w ramach Krajowej Administracji Skarbowej w 2014 r. na 9,7 mln litrów 100% vol., czyli ok. 9 % legalnego rynku napojów spirytusowych, z czego max. 5,7 mln.

litrów przypada na alkohol odkażany, z którego ok. 0,8 mln litrów trafia na rynek zagraniczny.

Zbliżona wielkość szarej strefy szacowana była także za 2015 r. – ok. 9%. Z kolei szacunki szarej strefy za 2016 r. wynoszą ok. 8%. Przestępczość w zakresie nielegalnego obrotu wyrobami alkoholowymi obejmuje przede wszystkim przemyt i odkażanie alkoholu, a następnie jego dalszej odsprzedaży.

W 2015 r. finansowe organy postępowania przygotowawczego, tj. urzędy skarbowe, inspektorzy kontroli skarbowej nałożyli 27 047 mandatów karnych za wykroczenia skarbowe z art. 62 kks. W 2016 r. takich mandatów było 20 240, natomiast w 2017 r. – 6 793 mandaty. Spadająca liczba tej formy pociągnięcia do odpowiedzialności karnej wynika z jednej strony ze skuteczności działań podejmowanych w tym obszarze, z drugiej zaś jest rezultatem przesunięcia środka ciężkości działań organów KAS na zwalczanie najpoważniejszej przestępczości skarbowej.

Z kolei liczba ujawnionych nieprawidłowości w obszarze oleju opałowego przedstawia się następująco:

	2015	2016	2017
Ilość kontroli paliw ogółem	717	14 386	68 159
Ilość kontroli z nieprawidłowościami	130	1955	741
Skala nieprawidłowości	18,1%	14%	1%
Ilość zatrzymanego oleju (litry)	141 509	4 421 983	3 082 325

Najczęściej występujące nieprawidłowości w obszarze olejów opałowych polega na zmianie przeznaczenia oleju opałowego i zastosowaniu go do napędu silnika spalinowego. Istotnym zagrożeniem w tym obszarze jest zmiana przeznaczenia oleju opałowego pozyskanego z nielegalnego źródła. Olej pozyskiwany jest głównie z transportów realizowanych przez terytorium Polski w ramach transakcji pomiędzy krajami ościennymi poza procedurą zawieszonej akcyzy (poza systemem EMCS – podatek akcyzowy jest zapłacony w kraju wysyłki) co powoduje, że organy Krajowej Administracji Skarbowej nie posiadają informacji systemowej o realizacji takich transportów. Olej ten nie jest wykorzystywany jako olej opałowy, ale jako źródło nielegalnego oleju napędowego. Ujawnienie takiej nieprawidłowości jest trudne, ponieważ wymaga udowodnienia fizycznej zmiany przeznaczenia tak przewożonego oleju, na terenie RP. W latach 2015 – 2016 udało się w kilku przypadkach

zatrzymać tak pozyskiwany olej opałowy zarówno w trakcie zmiany jego przeznaczenia (odbarwiania), jak i udowodnić zamiar zmiany przeznaczenia na etapie realizowanego transportu. Prowadzone od końca 2016 r. przez służby skonsolidowane od 1 marca 2017 r. w ramach Krajowej Administracji Skarbowej intensywne kontrole drogowe, polegające na weryfikacji danych zawartych w dokumentach towarzyszących przesyłce, zaowocowały w ciągu 3 dni kontroli w 2017 r. zidentyfikowaniem 11 przewozów lekkiego oleju opałowego z niemieckich składów podatkowych do miejsc odbioru na Łotwie. Podjęte wobec tych przewoźników czynności spowodowały, że w kolejnych okresach stwierdzono tylko trzy takie przewozy.

Sprawcy przestępstw wykorzystują w tej dziedzinie zróżnicowanie stawek podatku akcyzowego na olej napędowy oraz olej opałowy, a także zwolnienia z podatku dla innych paliw. Sprzyja to przeznaczaniu tych wyrobów do celów napędowych bez regulowania obowiązku podatkowego. Do celów napędowych wykorzystywany jest również barwiony olej opałowy i żeglugowy. Obowiązek znakowania i barwienia oleju opałowego i oleju napędowego żeglugowego został wprowadzony w celu przeciwdziałania użycia ich jako paliw napędowych przez podmioty nieuprawnione. Użycie tych paliw jako napędowych jest związane z obowiązkiem podatkowym, który obchodzony jest przez odbarwianie znakowanego paliwa oraz sprzedaż w fikcyjnym łańcuchu transakcji.

Przestępczość paliwowa przysparza strat nie tylko budżetowi państwa, ale wpływa również niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki oraz środowisko. Produkt z nielegalnego źródła jest zawsze oferowany w cenie niższej od obowiązującej ceny rynkowej i w konsekwencji legalnym producentom trudno konkurować z podmiotami unikającymi obciążeń fiskalnych i oferującymi paliwa po cenie nieuwzględniającej należności publicznoprawnych. Statystyki dowodzą, iż dotkliwość dotychczasowych przepisów dla sprawców nielegalnego wykorzystania oleju opalowego do celów napędowych nie stanowi czynnika odstraszającego, czy też wywołującego refleksje odnośnie wpływu takiego procederu na środowisko.

Celem przedmiotowej regulacji jest zweryfikowanie skutków używania do napędu pojazdu paliwa do tego nieprzeznaczonego, z czym wiąże się realne zagrożenia dla stanu technicznego pojazdu oraz środowiska naturalnego.

Powyższe wskazuje na zasadność wprowadzenia projektowaną regulacją obowiązku dodatkowego badania technicznego z punktu widzenia uciążliwości (emisja i zadymienie spalin).

Rynek napojów alkoholowych w Polsce jest wart ok. 50 mld zł, z czego prawie 20 mld zł przypada na rynek wyrobów spirytusowych. Jednocześnie branża mocnych alkoholi jest jednym z ważniejszych płatników do sektora finansów publicznych, gdyż generuje ok. 12,5 mld zł wpływów.

W 2015 r. wg danych Głównego Urzędu Statystycznego spożycie 100% alkoholu per capita wyniosło 9,41 l, co oznacza, że pozostało na porównywalnym poziomie z 2014 r. Spożycie napojów spirytusowych oraz wina pozostało na identycznym poziomie (odpowiednio 3,2 l 100% napojów spirytusowych oraz 6,3 l wina), natomiast spożycie piwa nieco wzrosło z 98,9 l w 2014 do 99,1 l w 2015 r. W skali ostatnich 6 lat spożycie 100% alkoholu wzrosło z 9,02 l w 2010 r. do 9,41 l w 2015 r. co oznacza wzrost o 3,9%.

Z perspektywy ostatnich lat widać, że działania podjęte przez resort finansów podnoszące podatek akcyzowy jedynie na alkohol etylowy nie przyniosły znaczącej zmiany w zakresie wielkości spożycia napojów alkoholowych w Polsce.

Liczba gmin, w których były prowadzone kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych w 2015 r. wyniosła 1 304 i była o 31 wyższa niż w 2014 r. Liczba gmin, w których co roku realizowane są kontrole punktów sprzedaży od 2011 do 2015 r. ulega nieznacznym wahaniom, w kolejnych latach przekraczając połowę wszystkich gmin w Polsce.

W porównaniu z 2014 r. odnotowano po raz kolejny nieznaczne zmniejszenie się dostępności fizycznej napojów alkoholowych. Na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych przypadały w 2015 r. 274 osoby. W 2014 r. były to 273 osoby. Nastąpił natomiast wzrost dostępności napojów o zawartości powyżej 18% alkoholu – na jeden punkt sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% przypadały 374 osoby, w 2014 r. – 380 osób.

W 2015 r. ważnych było 336 476 zezwoleń. W 2015 r. gminy wydały 125 737 zezwoleń, w tym 90 665 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy) i 35 072 zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne). (Źródło: Sprawozdanie z wykonywania ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.).

Kluczową kwestią w rozważaniach nad nielegalnymi alkoholami przeznaczonymi do spożycia jest określenie źródeł ich pochodzenia. Największym i najważniejszym źródłem takiego nielegalnego alkoholu jest alkohol przemysłowy zwolniony z podatku akcyzowego oraz produkty przemysłowe na bazie spirytusu (tj. rozpuszczalniki, płyny do spryskiwaczy czy podpałki do grilla). W zależności od sytuacji prawnej (regulacji europejskich i polskich) grupy przestępcze na przestrzeni lat wykorzystywały różne źródła alkoholu niekonsumpcyjnego, dostosowując się do produktów dostępnych na rynku. Skalę procederu potwierdziły kontrole Służby Celnej i skonsolidowanej Służby Celno-Skarbowej w hurtowniach chemicznych oraz u podmiotów zużywających alkohol skażony. Kontrole wykazały, że znaczna część alkoholu etylowego (pod różnymi nazwami) sprzedawana jest masowo na paragony fiskalne, co uniemożliwia określenie ostatecznego odbiorcy. Jednocześnie

badania chemiczne wykazały, że sprzedawany na bazarach i targowiskach nielegalny alkohol to przede wszystkim alkohol przemysłowy oczyszczony lub rozcieńczony, niekiedy z dodatkiem aromatów.

Nielegalny alkohol powoduje straty nie tylko dla legalnych producentów, ale też dla budżetu państwa. Jednocześnie jego konsumpcja stanowi zwiększone zagrożenie dla życia i zdrowia konsumentów. Alkohole z nieznanego źródła mogą zawierać silnie trujący metanol oraz glikol, a także skażalniki i związki powstałe w wyniku strącenia skażalników.

Projektodawca uznaje za niezbędne zwalczanie zjawiska przestępczości skarbowej przy zastosowaniu instrumentów prawnokarnych. Chodzi, bowiem o to, by zachowania zmierzające do nielegalnego uzyskania środków finansowych kosztem budżetu państwa stały się nieopłacalne, a odpowiednio surowa sankcja karna miała walor odstraszający wobec potencjalnych sprawców.

Zaproponowane zmiany przewidują zrównanie podejścia i konsekwencji prawnych nielegalnego wytwarzania narkotyków oraz nielegalnego wytwarzania wyrobów tytoniowych. W aktualnym stanie prawnym:

- nielegalne wytwarzanie środków odurzających zagrożone jest **karą pozbawienia wolności do lat 3**, przy czym jeżeli sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej - grzywną i karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3,

- wytwarzanie wyrobów tytoniowych bez wymaganego wpisu do rejestrów zagrożone jest **grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku**, przy czym jeżeli są one znacznej wartości – **grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2**, stały dochód z tego przestępstwa – **kara pozbawienia wolności do lat 3,**

- odkażanie alkoholu etylowego skażonego lub w jakikolwiek sposób osłabianie działanie środka skażającego - **zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku,** przy czym uczynienie sobie z popełniania tych przestępstw stałego źródła dochodu **zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3**.

Powyższe dane przekonują, że istniejący stan prawny i praktyka organów postępowania przygotowawczego na gruncie stosowania przepisów kks są niewystarczające i nie zapewniają ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa, a także interesów konsumentów i osób prowadzących legalną działalność gospodarczą. Biorąc powyższe pod uwagę proponuje się rozszerzenie katalogu niefinansowych organów postępowania przygotowawczego mogących realizować zadania w zakresie zwalczania wykroczeń skarbowych określonych w art. 62 § 5, art. 65 § 4 oraz art. 91 § 4 kks.

W związku z powyższym w projekcie ustawy proponuje się następujące zmiany:

1) **w zakresie ustawy – Kodeks karny skarbowy:**

a) art. 53 § 38 pkt 6-7

Projektowana zmiana rozszerza katalog niefinansowych organów postępowania przygotowawczego dodając Inspekcję Handlową oraz Straż Gminną. Zmiana ta usprawni ściganie sprawców wybranych typów wykroczeń skarbowych. Efektywne zwalczanie przestępczości, w tym przestępczości o charakterze ekonomicznym, wymaga pogłębienia współpracy między służbami i organami zaangażowanymi w przeciwdziałanie i zwalczanie tej sfery działalności. Zaproponowane zmiany doprowadzą do poszerzenia grupy organów, mających uprawnienie do procesowej kontroli i ścigania wykroczeń skarbowych związanych przede wszystkim z niewystawianiem paragonów, co posiada racjonalne uzasadnienie biorąc pod uwagę skalę i finansowe skutki dla budżetu państwa tego typu czynów zabronionych. Liczba spraw dotyczących obrotu wyrobami tytoniowymi i alkoholowymi, których wysokoś

uszczupleń lub wartość towaru nie przekracza ustawowego progu, rejestrowanych przez organy Krajowej Administracji Skarbowej, wskazuje na dużą skalę zjawiska polegającego na wprowadzaniu do obrotu takich wyrobów, które pochodzą z nielegalnych źródeł. Zmiana art. 53 § 38 da uprawnienie do kontroli i ewentualnej reakcji karnej innym organom, niż organy KAS, które zajmują się kontrolą tych obszarów działalności. Proponowana regulacja zmierza do skrócenia czasu między ujawnieniem czynu zabronionego a podjęciem właściwej reakcji karnej, z pominięciem zaangażowania dodatkowych organów. Poglądy doktryny prawa karnego jednoznacznie stwierdzają, iż skrócenie tego okresu wywiera najskuteczniejszy efekt prewencyjny ścigania karnego.

W latach 2016-2017 pracownicy i funkcjonariusze organów skarbowych nałożyli 27 033 kar grzywien w drodze mandatów karnych za wykroczenia skarbowe z art. 62 kks, związane z nieprawidłowościami z dokumentowaniem obrotu.

Powyższe dane wskazują na masowy charakter czynów zabronionych, polegających m.in. nieewidencjonowaniu sprzedaży na kasach rejestrujących czy też na niewystawianiu paragonów za dokonaną transakcję. O ile stopień szkodliwości pojedynczych czynów nie jest znaczny, to w skali globalnej przekłada się już na istotne kwoty uszczupleń związanych z nieodprowadzonymi należnościami publicznoprawnymi.

Nie do przecenienia jest również walor prewencyjny kontroli tych obszarów, który prowadzi do przekonania, iż niezależnie od skali i rodzaju nieprawidłowości należy liczyć się z kontrolą i wynikającymi z niej konsekwencjami.

Stąd tak istotne jest zintensyfikowanie zwalczania tego rodzaju zachowań i zwiększenie liczby kontroli prawidłowości wystawiania paragonów czy też obrotu wyrobami akcyzowymi, również w miejscach, gdzie dokonywane jest to na mniejszą skalę.

Aktualnie poza KAS funkcjonują dwa podmioty, które z racji dotychczas realizowanych zadań

osiągnęłyby przed wejściem w życie ustawy zdolność do wykonywania działań w analizowanych obszarach.

Są to:

• Inspekcja Handlowa – licząca niespełna 1 200 zatrudnionych pracowników;

• straże gminne (miejskie) – formacje liczące łącznie 8 890 strażników.

Rozszerzenie katalogu niefinansowych organów postępowania przygotowawczego będzie prowadzić do ograniczenia „szarej strefy" w obszarach ich właściwości. Jednocześnie wskazane wyżej organy zdecydowaną większość spraw prowadzonych w wyniku nabycia nowych uprawnień będą mogły finalizować poprzez nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego, co spowoduje odciążenie sądów od prowadzenia tych spraw i minimalizację kosztów postępowania. Sądy są nadmiernie obciążane wydawaniem rozstrzygnięć w sprawach o wykroczenia skarbowe, a prowadzone postępowania generują znaczne koszty, co jest całkowicie nieracjonalne z punktu ekonomiki postępowania.

Należy również zauważyć, że wprowadzenie rekomendowanej zmiany stanowi uzupełnienie pakietu zmierzającego do całościowego uszczelnienia systemu rejestracji obrotu. Błędne byłoby więc postrzeganie jej jako poszerzanie uprawnień innych organów, zmierzające wyłącznie do ograniczenia swobody obrotu gospodarczego, czy też jako dublowanie kompetencji organów KAS w postaci nowych uprawnień Inspekcji Handlowej i straży gminnych.

b) art. 53 § 39b

W proponowanym przepisie wskazano dyrektora izby administracji skarbowej jako organ nadrzędny dla nowych niefinansowych organów postępowania przygotowawczego.

c) art. 118 § 2a i § 3

W ramach kompleksowego uwzględnienia Inspekcji Handlowej i straży gminnych jako nowych niefinansowych organów postępowania przygotowawczego w przepisach Kodeksu karnego skarbowego projektodawca wskazuje organy postępowania przygotowawczego i osoby wykonujące w ich imieniu czynności procesowe.

d) art. 121 § 2

Zmiana jest konsekwencją proponowanej regulacji rozszerzenie katalogu niefinansowych organów postępowania przygotowawczego z art. 53 § 38 pkt 6-7. Projektodawca wskazuje uprawnienie nowych niefinansowych organów postępowania przygotowawczego do sporządzania i wnoszenia aktu oskarżenia oraz do popierania go przed sądem, a także do występowania w toku całego postępowania, nie wyłączając czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia.

e) art. 134 § 1 pkt 6-7 i § 2

Zaproponowane zmiany stanowią rozwinięcie zmiany omówionej w powyższych punktach .

Projektowane przepisy powierzają Inspekcji Handlowej oraz strażom gminnym ścigania sprawców wybranych typów wykroczeń skarbowych określonych w art. 62 § 5, art. 65 § 4 oraz art. 91 § 4 kks polegających na paserstwie wyrobami akcyzowymi, pasterstwie wyrobami pochodzącymi z przemytu, także nieewidencjonowanie obrotu, w szczególności sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej albo niewydaniem dokumentu z kasy rejestrującej.

Zaznaczyć należy, iż planuje się powierzyć tym organom ściganie czynów zabronionych o mniejszej szkodliwości społecznej, czyli wykroczeń skarbowych. W przypadku tzw. paserstwa celnego i akcyzowego dotyczyć to będzie jedynie czynów, których przedmiot nie przekracza wartości, względnie kwota uszczuplonych należności publicznoprawnych ciążących na tym przedmiocie nie przekracza wartości ustalonego progu.

Zgodnie z art. 53 § 3 i § 6 kks ustawowy próg to kwota nieprzekraczająca pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2017 r. poz. 847, z późn. zm.). W 2018 r. była to kwota 2100 zł. Od 1 stycznia 2019 r. jest to kwota 2250 zł.

W przypadku sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej albo niewydanie dokumentu z kasy rejestrującej jest ona zagrożona odpowiedzialnością za wykroczenie skarbowe określone w art. 62 § 5 w związku z art. 62 § 4 kks, jako wypadek mniejszej wagi.

W przypadku ustalenia w toku prowadzonego przez niefinansowy organ postępowania przygotowawczego, iż czyn będący przedmiotem tego postępowania należy zakwalifikować nie jako wykroczenie skarbowe określone w art. 62 § 5, art. 65 § 4 czy art. 91 § 4 kks, ale wykroczenie skarbowe lub przestępstwo skarbowe określone w innym przepisie, organ ten zobowiązany będzie na zasadach ogólnych określonych w przepisach Kodeksu karnego skarbowego i Kodeksu postępowania karnego do przekazania sprawy właściwemu finansowemu organowi postępowania przygotowawczego (naczelnikowi urzędu celno-skarbowego lub naczelnikowi urzędu skarbowego).

f) art. 141

W art. 141 proponuje się określenie Ministra Finansów jako organu sprawującego nadzór nad postępowaniem mandatowym prowadzonym przez nowe niefinansowe organy postępowania przygotowawczego.

g) art. 187

Proponowana zmiana wypełnia obszar regulacji w przedmiocie beneficjentów kwot pochodzących z kar grzywien nałożonych w sprawach o wykroczenia przez poszczególne organy postępowania przygotowawczego. Utrzymana jest zasada, zgodnie z którą kara grzywny w sprawach o wykroczenia skarbowe przypadają Skarbowi Państwa. Istotną zmianą jest dodanie § 1a, zgodnie z którym w

przypadku gdy grzywnę nałoży funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego - stanowi ona dochód tej jednostki samorządu. Regulacja ta koresponduje z rozszerzeniem katalogu niefinansowych organów postępowania przygotowawczego o straż gminą, wprowadzanym przez art. 53 § 38 pkt 6 kks. Rozwiązanie to stanowi przeniesienie na grunt prawa karnego skarbowego rozwiązania funkcjonującego na gruncie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. (art. 100 § 3 i 9 kpw). Rozwiązanie przedstawione w art. 187 § 3 kks nakłada na organ uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego obowiązek współpracy z organem uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań tego organu wynikających z niniejszego kodeksu. Ma to istotne znaczenie w szczególności wobec rozszerzenia katalogu niefinansowych organów postępowania przygotowawczego uprawnionych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia.

2) **w zakresie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**

a) art. 18 ust. 10 pkt 4a–4c

W art. 2 projektu ustawy zaproponowano wprowadzenie do uregulowań dotyczących dopuszczalności sprzedaży napojów alkoholowych sankcji o charakterze administracyjnym w przypadku uchybienia przepisom związanym z ewidencjonowaniem obrotu, jak również w zakresie dopuszczalności urządzania gier na automatach. Zaproponowane rozwiązanie nakłada nowe obowiązki na kontrolujących działalność podmiotów dokonujących sprzedaży alkoholu. W sytuacji, gdy podczas realizacji czynności służbowych kontrolujący stwierdzą, że przedsiębiorca posiadający zezwolenie na sprzedaż alkoholu nie posiada kasy rejestrującej, dokonuje sprzedaży co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy wyrobów alkoholowych bez rejestracji na kasie rejestrującej lub bez wydania paragonu, bądź też w miejscu sprzedaży zostanie stwierdzone urządzanie gier na automatach wbrew przepisom ustawy o grach hazardowych, wówczas informacja o dokonanych ustaleniach przekazywana jest do organu wydającego zezwolenie na sprzedaż alkoholu, stanowiąc podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie jego cofnięcia. Informacja organu kontrolującego
o stwierdzonych uchybieniach nie stanowi przesłanki do cofnięcia zezwolenia a jedynie informację inicjującą wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia zezwolenia. Organ wydający zezwolenie będzie zobligowany do przeprowadzenia postępowania dowodowego przed wydaniem rozstrzygnięcia o wydaniu zezwolenia. W tym postępowaniu będzie musiał dołączyć materiał dowodowy potwierdzający zaistnienie naruszenia tj. np. mandat karny wyrok sądu. Praktycznie nie istnieje więc możliwość, aby postępowanie w przedmiocie cofnięcia zezwolenia zakończyło się przed postępowaniem
w sprawie karnej skarbowej o czyn z art. 62 kks. Zaznaczyć należy, iż art. 34 § 2 kks nie przewiduje możliwości orzeczenia środka karnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej za popełnienie przestępstwa skarbowego z art. 62 kks. Za popełnienie wykroczenia skarbowego orzeczenie tego

środka karnego nie jest przewidziane przez Kodeks karny skarbowy. Proponowana regulacja stanowi więc jedyny mechanizm wyeliminowania z legalnego obrotu gospodarczego przedsiębiorców łamiących przepisy dotyczące ewidencjonowania wyrobów alkoholowych.

Prowadzenie działalności w zakresie obrotu alkoholem wymaga zaostrzonej rękojmi wiarygodności takiego podmiotu. Dlatego nieewidencjonowanie obrotu stanowi zaprzeczenie tej wiarygodności. Rozważania te można odpowiednio odnieść do obowiązku przestrzegania uregulowań o grach hazardowych. Są one niezwykle rygorystyczne m.in. jeśli chodzi o posiadanie automatów do gier. W praktyce organów ścigania zdecydowana większość ujawnień tego rodzaju urządzeń w placówkach handlowych czy usługowych wiąże się z uczestnictwem przedsiębiorcy w „szarej strefie" rynku hazardowego. Jednocześnie proponuje się wyłączenie odpowiedzialności przedsiębiorcy, który poinformuje o występujących nieprawidłowościach w zakresie urządzania i prowadzenia gier hazardowych właściwego naczelnika urzędu celno-skarbowego do momentu rozpoczęcia kontroli celno-skarbowej.

Kasę rejestrującą muszą posiadać podatnicy dokonujący sprzedaży towarów i usług na rzecz klientów detalicznych, czyli osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych – art. 111 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 lipca 2010 r. *w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących*, podatnicy prowadzący sprzedaż m.in. towarów w postaci wyrobów tytoniowych oraz napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,2% na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych mają obowiązek ewidencjonowania tej sprzedaży za pomocą kasy rejestrującej, bez względu na wysokość osiąganych obrotów.

Wszyscy przedsiębiorcy, na których nałożony został prawny obowiązek posiadania kasy fiskalnej powinni być świadomi tego, że podczas każdorazowej transakcji należy ją odpowiednio udokumentować i wydać klientowi paragon. Kasa fiskalna w sklepie, czy w punkcie usługowym, która z mocy prawa musi być wykorzystywana przez przedsiębiorcę lub jego pracowników w toku wykonywania obowiązków pracowniczych powinna być stosowana w każdym przypadku zawarcia transakcji. Nawet jeśli brakuje prądu, albo nastąpi nagła awaria kasy, nie są to okoliczności, które zwalniają przedsiębiorcę z obowiązku dokonywania sprzedaży przy jej użyciu. Jeśli dojdzie do takiej sytuacji, sprzedawca musi powstrzymać się od zawarcia transakcji z klientem.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na lokalizację punktu, w którym sprzedawany będzie alkohol, na pisemny wniosek przedsiębiorcy.

Wprowadzenie zaproponowanej procedury wymaga dokonania zmian legislacyjnych ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przez dodanie do katalogu nowych przesłanek powodujących cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Dyspozycja przepisu określa obowiązki kontrolującego w przypadku stwierdzenia naruszenia w przedmiotowym zakresie polegające na obligatoryjnym przesłaniu protokołu z ustaleń kontroli organowi wydającemu zezwolenie.

Ponadto dodano przesłanki cofnięcia koncesji w przypadku stwierdzenia w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych, urządzania gier na automatach niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych*. Celem zaproponowanej regulacji jest ograniczenie występowania zjawiska „szarej strefy" w obszarze gier hazardowych, przez zapewnienie jak najwyższego poziomu ochrony graczy przed negatywnymi skutkami hazardu oraz podniesienie poziomu społecznej świadomości, co do zagrożeń wynikających z korzystania z usług nielegalnych operatorów hazardowych.

Do przesłanek skutkujących cofnięciem zezwolenia dodano sytuację, w której sprzedawca napojów alkoholowych pomimo istnienia prawnego obowiązku posiadania kasy rejestrującej w ogóle jej nie posiada albo nie posiada jej w danym punkcie sprzedaży. W praktyce zdarzają się sytuacje, szczególnie podczas imprez masowych, tj. festynów, koncertów itp., kiedy przedsiębiorcy w „okazjonalnym" punkcie sprzedaży nie posiadają, wbrew przepisom ustawy, kasy rejestrującej.

b) art. 18(7)

W momencie, gdy organ kontroli ujawni podczas czynności kontrolnych, że przedsiębiorca sprzedaje napoje alkoholowe bez wystawienia lub bez wydania paragonu z kasy fiskalnej, wówczas przekaże takie informacje władzom gmin, a te po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w przypadku potwierdzenia informacji, będą zobligowane do cofnięcia zezwolenia. Nie będą musiały zbierać materiału dowodowego, jak ma to miejsce obecnie.

Nadmienić należy, iż ustawa *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* określa zadania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego obowiązanych do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności, w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż proponowana zmiana zmierza nie tylko w kierunku ograniczenia „szarej strefy", ale również wpłynie korzystnie na społeczne skutki spożywania alkoholu. Jak pokazują statystyki współczynnik aktywności gmin w zakresie kontroli punktów sprzedaży zmalał, a projektowane zmiany dodatkowo będą stanowiły czynnik wspomagający gminy w sprawowaniu efektywnego

nadzoru nad realizacją posiadanych zezwoleń.

w zakresie ustawy - Prawo o ruchu drogowym

a) art. 81

Zmiana wprowadza w art. 81 jako dodatkową przesłankę poddania pojazdu badaniu technicznemu (niezależnie od obowiązkowych badań technicznych, o których mowa w tym przepisie) stwierdzenie użycia do celów napędowych pojazdu paliwa, w którym znajduje się znacznik przeznaczony do znakowania olejów opałowych lub olejów napędowych przeznaczonych na cele opałowe albo do celów żeglugi. W zaproponowanym rozwiązaniu, w przypadku stwierdzenia przez Służbę Celno-Skarbową lub Inspekcję Transportu Drogowego użycia paliwa nieprzeznaczonego do napędu pojazdów, organ kontroli ruchu drogowego kierowałby pojazd na dodatkowe badanie techniczne w zakresie uciążliwości. Jest to uzasadnione tym, że użycie paliw opałowych niezgodnie z przeznaczeniem (do celów napędowych) może wpłynąć negatywnie na stan techniczny pojazdu oraz wymagania ochrony środowiska. Nadmienić należy, iż dotychczasowe przepisy dla sprawców tego typu wykroczeń nie stanowią czynnika odstraszającego ani powodującego refleksje odnośnie wpływu na środowisko. Również sam organ kontrolujący nie był zobligowany do weryfikacji stanu technicznego tak eksploatowanego pojazdu (była to najwyżej przesłanka fakultatywna do przeprowadzenia dodatkowego badania technicznego).

Proponowana regulacja precyzuje zakres przedmiotowy przepisu i wskazuje wprost, że w przypadku użycia oleju opałowego do celów napędowych pojazd jest bezwarunkowo kierowany na badania techniczne. Jak wynika ze statystyk, kształt dotychczasowych przepisów w przypadku tego rodzaju zachowań nie wywoływał u kierowców żadnych refleksji odnośnie negatywnego wpływu na środowisko pojazdu napędzanego paliwem niezalecanym przez producenta, odwodząc ich od tego typu postępowania, dlatego postuluje się wprowadzenie zaproponowanych rozwiązań.

Kwestia badań technicznych pojazdów została uregulowana w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep. Art. 5 ust. 4 dyrektywy wskazuje kiedy pojazd może zostać poddany dodatkowemu badaniu technicznemu. Tym niemniej w pkt 4 preambuły dyrektywy nadaje uprawnienie państwom członkowskim do określenia wyższych standardów badania niż standardy wymagane na mocy tejże dyrektywy.

Zakres dodatkowego badania technicznego jest określany w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 czerwca 2012 r. *w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach* (Dz. U. z 2015 r. poz. 776, z późn.zm.) wydanym na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, zakres

dodatkowego badania technicznego pojazdu skierowanego przez organ kontroli ruchu drogowego, w razie uzasadnionego przypuszczenia, że pojazd m.in. narusza wymagania ochrony środowiska, obejmuje sprawdzenie i ocenę spełnienia warunków technicznych dotyczących zespołów i układów, w których stwierdzono usterki określone w skierowaniu (wydawanym przez organ kontroli ruchu drogowego), w sposób określony m.in. w pkt 8 działu I załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia dotyczący „uciążliwości", a konkretnie emisji spalin (pkt 8.2.).

b) art. 132

Skierowanie na dodatkowe badanie techniczne pojazdu, w przypadku o którym mowa w dodawanym art. 81 ust. 11 w pkt 1 lit. c, będzie wiązało się z zatrzymaniem dowodu rejestracyjnego pojazdu. W art. 132 zostały określone sytuacje, w których uprawniony organ zatrzymuje dowód rejestracyjny pojazdu. Przepis ten rozszerzono o przesłankę użycia do celów napędowych pojazdu paliwa, w którym znajduje się znacznik przeznaczony do znakowania olejów opałowych lub olejów napędowych przeznaczonych na cele opałowe albo do celów żeglugi. Wprowadzenie tej regulacji będzie niezbędne w celu właściwego wyegzekwowania obowiązków użytkownika pojazdu związanych z przymusowym badaniem technicznym, o którym mowa w ppkt a.

4) **w zakresie ustawy o strażach gminnych**

Zmiany przewidywane w art. 4 niniejszego projektu, obejmujące nowelizację ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, polegają na dodaniu w art. 11 w ust. 1 pkt 10, ust. 2a oraz w art. 12 ust. 1 pkt 4a, jak również zmianie brzmienia w art. 11 ust. 2. Pierwsza ze wskazanych zmian jest konieczna do wdrożenia w związku z koncepcją nadania strażom gminnym prawa do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania wybranych typów wykroczeń skarbowych określonych w kks oraz ścigania ich sprawców. Zapobieganie przestępczości wymaga stosowania wielu kompleksowych rozwiązań oraz zaangażowania ze strony wszystkich instytucji czy organizacji państwowych, społecznych, samorządowych, ale także społeczności lokalnych, osób fizycznych oraz środków masowego przekazu. Istotną rolę odgrywać będą instytucje podlegające organom samorządu terytorialnego, jakim jest m.in. straż gminna. Zadania w zakresie zapobiegania wykroczeniom skarbowym polegać będą m.in. na prowadzeniu służby patrolowej, ale również prowadzeniu akcji informacyjnej dotyczącej nielegalności określonych zachowań.

Regulacja nie wskazuje w tym miejscu katalogu wykroczeń skarbowych, którymi miałaby się zajmować straż gminna. Odsyła w tym zakresie do odrębnych przepisów, czyli proponowanych regulacji Kodeksu karnego skarbowego wprowadzonych niniejszą ustawą. Jeżeli chodzi o dodawany przepis ust. 2a stanowi on konkretyzację na gruncie ustawy kompetencyjnej straży gminnej uprawnienia nadawanego przez zmieniany Kodeks karny skarbowy jako niefinansowemu organowi postępowania przygotowawczego. Wykorzystanie przepisów Kodeksu postępowania karnego będzie miało miejsce

wyłącznie w sprawach o wykroczenia skarbowe, do których odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy tego właśnie aktu prawnego.

Przedstawione rozwiązanie w art. 12 ust. 1 pkt 4a stanowi konsekwencję zmian przepisów szczególnych w zakresie ustanowienia kompetencji straży gminnej do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia skarbowe.

Natomiast zmiany przewidziane w art. 11 ust. 2 wyłączają z katalogu zadań, w zakresie których staży gminnej przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, uprawnienie do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania wybranych typów wykroczeń skarbowych określonych w kks oraz ścigania ich sprawców. Za wprowadzeniem wyłączenia we wskazanym zakresie przemawia kształt przepisów kompetencyjnych poszczególnych służb zajmujących się wykrywaniem i ściganiem czynów zabronionych, które ograniczają uprawnienie do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych wyłącznie do przestępstw i przestępstw skarbowych, traktując je jednocześnie jako uprawnienie szczególne obwarowane określonymi wymogami. Stąd przyznanie tego uprawnienia strażom gminnym w celu zwalczania czynów o dużo mniejszym ciężarze gatunkowym byłoby niecelowe.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym strażnicy straży gminnych (miejskich) uprawnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w zakresie wykroczeń dotyczących obrotu gospodarczego, np. za wykroczenie polegające na wykonywaniu działalności gospodarczej bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia.

W ramach współpracy w 2018 roku straże gminne (miejskie) ujawniły i przekazały do prowadzenia przez Krajową Administrację Skarbową blisko 100 spraw karnych skarbowych.

5) **w zakresie ustawy o Inspekcji Handlowej**

Zmiany przewidywane w art. 5 niniejszego projektu, obejmujące nowelizację ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, polegają na dodaniu w art. 3 w ust. 1 pkt 5a i 5b oraz ust. 4. Pierwsza ze wskazanych propozycji jest konieczna do wdrożenia w związku z koncepcją nadania Inspekcji Handlowej prawa rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie wybranych typów wykroczeń skarbowych określonych w kks oraz ściganie ich sprawców. Zapobieganie przestępczości wymaga stosowania wielu kompleksowych rozwiązań oraz zaangażowania ze strony wszystkich instytucji czy organizacji państwowych, społecznych, samorządowych, ale także społeczności lokalnych, osób fizycznych oraz środków masowego przekazu. Istotną rolę odgrywać będą instytucje podlegające organom samorządu terytorialnego, jakim jest m.in. Inspekcja Handlowa. Zadania w zakresie zapobiegania wykroczeniom skarbowym polegać będą m.in. na prowadzeniu akcji informacyjnej dotyczącej nielegalności określonych zachowań.

Regulacja nie wskazuje w tym miejscu katalogu wykroczeń skarbowych, którymi miałaby się zajmować Inspekcja Handlowa. Odsyła w tym zakresie do odrębnych przepisów, czyli proponowanych regulacji Kodeksu karnego skarbowego wprowadzonych niniejszą ustawą. Jeżeli chodzi o dodawany przepis ust. 4 stanowi on konkretyzację na gruncie ustawy kompetencyjnej o Inspekcji Handlowej uprawnienia nadawanego Inspekcji przez zmieniany Kodeks karny skarbowy jako niefinansowemu organowi postępowania przygotowawczego.

W aktualnym stanie prawnym Inspekcja Handlowa wykonuje uprawnienia organu dochodzenia na mocy art. 325d ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.)oraz *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom* (Dz.U. z 2018 r. poz. 522).

6) **w zakresie ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych**

Proponowana regulacja dokonuje zaostrzenia sankcji za produkcję i obróbkę alkoholu etylowego i wyrobów tytoniowych wbrew przepisom ustawy z dnia 2 marca 2001 r. *o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych*. W aktualnym stanie prawnym (art. 12a) wytwarzanie wyrobów tytoniowych bez wymaganego wpisu do rejestrów – zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku, przy czym jeżeli wyroby tytoniowe są znacznej wartości – grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Odkażanie alkoholu etylowego skażonego lub w jakikolwiek sposób osłabianie działanie środka skażającego - zagrożone jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 13). Uczynienie sobie z popełniania tych przestępstw stałego źródła dochodu zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3 (art. 14).

Zauważyć należy, iż nielegalne wytwarzanie, przetwarzanie albo przerób środków odurzających lub substancji psychotropowych albo przetwarzanie słomy makowej – penalizowane jest przez przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1030, z późn. zm.) karą pozbawienia wolności do lat 3, przy czym jeżeli sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej - grzywną i karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 (art. 53). A penalizacją w tym przypadku objęte są zachowania uderzające jedynie w interes konkretnych podmiotów związanych z tą nielegalną sferą. Tymczasem w przypadku ustawy *o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych* do czynienia ze znacznie szerszym kręgiem potencjalnych pokrzywdzonych, mianowicie konsumentami i użytkownikami wyrobów alkoholowych i tytoniowych.

Proponowane zmiany zmierzają do istotnego zaostrzenia sankcji za zachowania penalizowane przez ustawę *o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych* w typach podstawowych (art. 12a ust. 1, art. 13) oraz w typie kwalifikowanym (art. 12a ust. 2). Jeżeli chodzi o czyn

kwalifikowany polegający na uczynieniu sobie z popełniania przestępstw stałego źródła dochodu, projekt przewiduje karalność tego typu czynu jako zbrodni zagrożonej karą pozbawienia wolności od lat 3 do lat 6 (art. 14). Obecnie obowiązujące przepisy nie spełniają swojej funkcji prewencyjnej, czego dowodem jest wykrycie przez Służby Państwowe w 2017 roku rekordowej liczby nielegalnych fabryk wyrobów tytoniowych. W związku z tym wydaje się zasadne znaczące podniesienie kar ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności za tego typu przestępstwa.

Zaostrzenie odpowiedzialności karnej w tym obszarze stanowi uwzględnienie postulatów społecznych i gospodarczych, podniesionych m.in. w opracowaniu powstałym pod egidą BCC z dnia 5 czerwca 2017 r. „*Koalicja na Rzecz Walki z Szara Strefą. Pakiet tytoniowy – zatrzymać szarą strefę*".

Z uwagi na sankcyjny charakter projektowanych regulacji przewiduje się, że nowe przepisy dotyczące cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży oraz cofnięcia licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób lub w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy będą mieć zastosowanie wyłącznie do kontroli prowadzonych po wejściu w życie ustawy.

W związku z koncepcją nadania Inspekcji Handlowej i straży gminnej prawa do zwalczania wykroczeń skarbowych przewiduje się szeroko zakrojone szkolenia ze strony Krajowej Administracji Skarbowej dla nowych niefinansowych organów postępowania przygotowawczego. Szkolenia będą przeprowadzane przede wszystkim przez doświadczonych funkcjonariuszy urzędów celno-skarbowych oraz pracowników izb administracji skarbowej, bez konieczności ponoszenia kosztów ze strony Inspekcji Handlowej i straży gminnej.

Proponuje się, by projektowana ustawa weszła w życie 1 stycznia 2020 r.. Waga rozwiązywanego problemu wymaga stosunkowo szybkiego wprowadzenia skutecznych instrumentów przeciwdziałania i zwalczania przestępczości skarbowej. Termin wejścia w życie ustawy pozwala na swobodne zapoznanie się z wdrażanymi regulacjami, jednocześnie uwzględnienia możliwoś

przygotowania się właściwych organów, których kompetencje się rozszerza, do wykonywania nowych zadań.

Dokonano oceny przewidywanego wpływu projektowanej ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, jednak mając na uwadze zakres przedmiotowy i podmiotowy przedstawionych propozycji w kontekście estymacji ich oddziaływania na otoczenie zewnętrzne, uregulowania te trudno jest przełożyć na wymierne

dane statystyczne. Z uwagi na fakt, iż poziom przestępczości skarbowej jest uzależniony od wielu czynników, w tym prawno-ekonomicznych, jak również społecznych, należy uznać go za materię niepoliczalną w kontekście konkretnego wskaźnika na przyszłość.

Przedmiotowy projekt ustawy znacząco wpływa na sytuację społeczną i rodzinną, wzrośnie bezpieczeństwo obywateli poprzez właściwe używanie towarów pochodzących z legalnych źródeł, tj. oleju opałowego wyłącznie do celów grzewczych, papierosów, alkoholu i tytoniu do palenia z oficjalnie funkcjonujących zakładów produkcyjnych, wytwarzających produkty odpowiadające prawnie określonym wymogom. Przewiduje się również, iż pozytywny skutek na zdrowie społeczeństwa odniesie ograniczenie spożywania wyrobów niespełniających norm jakościowych czy też ograniczenie odprowadzania do środowiska spalin pojazdów napędzanych niewłaściwym paliwem.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Proces legislacyjny z chwilą przekazania go do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Projekt ustawy reguluje zagadnienia, które pozostają w gestii państw członkowskich UE i nie są regulowane na poziomie UE.

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597), dlatego też projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji.
Projekt ustawy został ujęty w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod Nr UD331.