

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Marcin Warchoń Podsekretarz Stanu Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Beata Wiraszka-Bereza, główny specjalista – prokurator, Departament Legislacyjny Prawa Karnego, Beata.Wiraszka@ms.gov.pl Karol Kisłowski, główny specjalista, Departament Legislacyjny Prawa Karnego Karol.Kislowski@ms.gov.pl	Data sporządzenia 16 lutego 2022 r. Źródło: inne Nr w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD357
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Potrzeba przeprowadzenia kompleksowej nowelizacji Kodeksu karnego skarbowego wynika z doświadczeń praktyki jego stosowania po ostatniej samoistnej zmianie k.k.s. oraz konieczności dalszego ograniczenia szarej strefy, która do roku 2016 w znaczny sposób uszczuplała wpływy budżetowe.

Wyraźny wzrost wpływów z tytułu podatku VAT w 2017 roku o ponad 30 mld zł jest wynikiem wprowadzenia szeregu działań ukierunkowanych na ograniczenie szarej strefy. Wpływy z tytułu podatku VAT wzrosły do 2018 r. o **ponad 48 mld zł** w stosunku do wpływów z tego podatku w 2016 r. Jednak nadal wielkość szarej strefy i działalności nielegalnej wymaga podjęcia interwencji.

Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej (szarej strefy) są dla Polski bardzo różne (głównymi przyczynami rozbieżności są różne metody jej szacowania, jak również różny sposób definiowania tego pojęcia)¹. Według:

- danych GUS, gospodarka nieobserwowana stanowiła 13,3% PKB w 2014 r., a 13,0% średnio w latach 2011–2014;
- szacunków EY Polska, z kwietnia 2016 r., szara strefa stanowiła 12,4% PKB w 2014 r., a 12,9% średnio w latach 2011–2014;
- szacunków Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową szara strefa stanowiła 19,5% PKB w 2014 r. i 19,2% w 2015 r., a w 2016 r. 19,7% (19,9% średnio w latach 2011–2015).

Główny Urząd Statystyczny posługuje się pojęciem produkcja nieobserwowana, w której wyróżnia szarą gospodarkę i działalność nielegalną. Szara gospodarka według GUS obejmuje działania produkcyjne w sensie ekonomicznym, całkowicie legalne, ale ukrywane przed władzami publicznymi w celu unikania płacenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, stosowania wymogów prawa takich jak płaca minimalna, maksymalny czas pracy, warunki bezpieczeństwa pracy oraz unikania procedur administracyjnych.

Zgodnie z szacunkami GUS rozmiar szarej gospodarki i działalności nielegalnej w PKB w latach 2013-2019 wynosił²:

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		w mln zł						
PKB		1 656 895	1 719 769	1 799 392	1 858 468	1 989 314	2 120 480	2 293 199
Ogółem gospodarka nieobserwowana	%PKB	13,8%	13,3%	13,5%	13,2%	12,4%	12%	11,1%
	kwotowo	228 652	228 729	242 918	245 318	246 675	254 458	254 545
szara gospodarka	%PKB	13%	12,70%	13,20%	12,90%	12,1%	11,7%	10,7%
	kwotowo	215 396	218 411	237 520	239 742	240 707	248 096	245 372

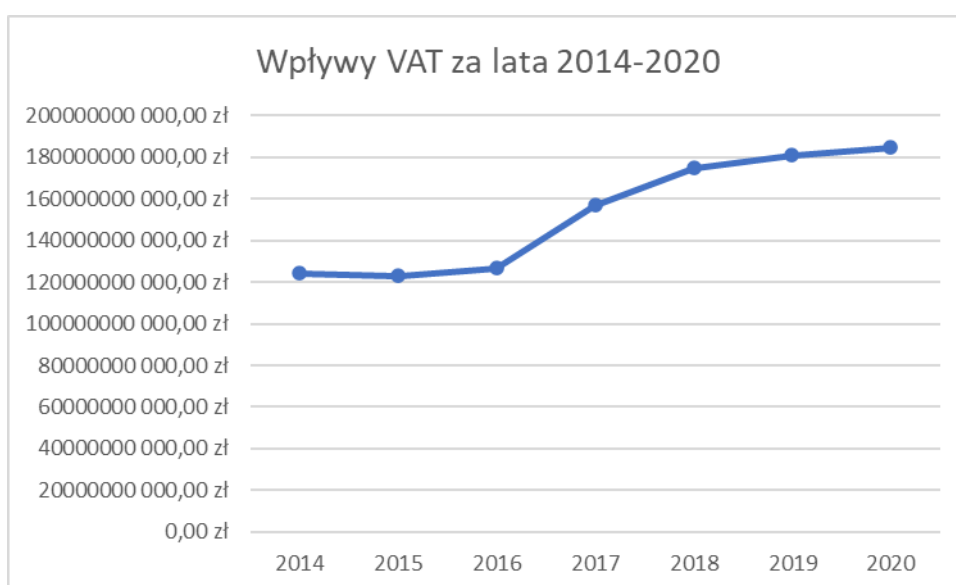
¹ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Działania organów kontroli skarbowej i organów służby celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce”, Nr ewid. 15/2017/P/16/010/KBF. Kontrola NIK obejmowała okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.

² Opracowano na podstawie ostatnich dostępnych danych GUS zawartych w opracowaniu „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2013–2016” oraz „Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2014–2017”, aneks 3 „Szara gospodarka i działalność nielegalna w rachunkach narodowych”, Warszawa 2018.

działalność nielegalna	%PKB	0,80%	0,60%	0,30%	0,30%	0,3%	0,3%	0,4%
	kwotowo	13 255	10 319	5 398	5 575	5968	6361	9173

Ogólna wielkość gospodarki nieobserwowanej, nazywanej także „szarą strefą”, wpływa na skuteczność poboru podatków, w tym przede wszystkim podatku VAT. Wpływy z podatku z VAT za lata 2014 – 2019 obrazuje poniższa tabela oraz wykres³:

	wpływy VAT
2014	124 262 243 000,00 zł
2015	123 120 798 000,00 zł
2016	126 584 120 000,00 zł
2017	156 801 211 000,00 zł
2018	174 947 071 000,00 zł
2019	180 891 751 000,00 zł
2020	184 551 929 000,00 zł



Według wstępnych szacunków Ministerstwa Finansów, jakkolwiek w 2017 r. **luka podatkowa** uległa zauważalnemu ograniczeniu (o 6,0 pkt proc.), to wciąż **wynosiła ona ok. 25 mld zł**, tj. ok. 14,0% potencjalnych wpływów. Istnieje więc nadal znacząca przestrzeń do poprawy w zakresie ściągalności podatku VAT w nadchodzących latach⁴.

Wpływy z tytułu podatku VAT wzrosły w roku 2017 o 30 mld. zł, a także w 2018 r. i wyniosły 174.947.071 tys. zł, co oznacza kolejny wzrost o ponad 18 mld zł. Były one tym samym wyższe o 8.947.071 tys. zł od kwoty prognozowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu do 2017 r. dochody z podatku VAT były wyższe o 18.145.860 tys. zł. W 2020 r. dochody z VAT wyniosły 184 551 929 tys. zł. Na wzrost wykonania dochodów, obok czynników makroekonomicznych, wpłynęło szereg działań uszczelniających system podatkowy⁵.

Tabela poniżej zawiera dane na temat liczby wszczętych przez organy KAS postępowań przygotowawczych w sprawach karnych skarbowych i kwoty narażonych na uszczuplenie należności publicznoprawnych w tych sprawach w latach 2017-2020. Z danych wynika, że od powstania KAS w 2017 r. systematycznie maleje liczba postępowań przygotowawczych wszczynanych przez organy KAS w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. Jednocześnie wystąpił wzrost kwot narażonych na uszczuplenie należności publicznoprawnych w takich sprawach, co wskazuje na wzrost ciężaru gatunkowego prowadzonych przez organy KAS spraw karnych skarbowych.

Postępowania przygotowawcze w sprawach o									
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

³ Opracowano na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2014–2020.

⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Omówienie, str. 35

⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Omówienie, str. 36

przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe														
Rok	Liczba wszczętych postępowań przygotowawczych	Wysokość narażonych lub uszczuplonych należności podatkowych związanych z postępowaniami przygotowawczymi												Wysokość narażonych lub uszczuplonych należności celnych związanych z postępowaniami przygotowawczymi
		VAT	CIT	akcyza	PIT	Podatek od czynności cywilnoprawnych		Podatek od środków transportu	Podatek od nieruchomości	Podatek rolny	Podatek leśny	Podatek od gier	Uszczuplenia związane z dotacjami i subwencjami	
2017	97 305	5 081 826 358 zł	1 205 384 646 zł	632 410 555 zł	517 727 563 zł	2 584 999 zł		1 381 851 zł	8 384 158 zł	14 326 zł	0 zł	37 859 zł	13 426 123 zł	17 251 378 zł
2018	66 920	6 215 098 044 zł	1 397 476 587 zł	937 478 991 zł	835 882 050 zł	130 098 460 zł		1 950 321 zł	20 813 423 zł	1 606 220 zł	276 zł	144 865 zł	28 156 236 zł	28 007 485 zł
2019	58 051	6 662 736 980 zł	667 401 680 zł	1 884 458 261 zł	684 272 108 zł	31 485 420 zł		2 135 276 zł	14 832 917 zł	97 338 zł	33 zł	385 651 zł	42 582 048 zł	11 717 291 zł
2020	36 666	4 845 113 499 zł	1 016 938 478 zł	402 993 664 zł	660 474 832 zł	27 967 439 zł		859 597 zł	16 428 898 zł	205 051 zł	0 zł	0 zł	30 184 171 zł	4 923 166 zł
2021	34 419	3 673 233 701 zł	562 612 744 zł	769 196 997 zł	662 000 950 zł	3 565 151 zł		914 542 zł	7 865 775 zł	55 696 zł	28 zł	0 zł	16 636 145 zł	8 629 812 zł



W 2018 r. luka CIT wyniosła 22 mld PLN. To o 35 proc. mniej niż w 2014 r. W relacji do PKB wartość luki spadła w latach 2014-2018 dwukrotnie – z 2,0 do 1,0 proc. W konsekwencji 80 proc. wzrostu dochodów z CIT w tym okresie może być wynikiem zmniejszenia luki CIT.⁶ W odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych analogiczne analizy nie były prowadzone. Ponadto aktualnie brak jest odpowiedniego narzędzia do oszacowania skali luki podatkowej w podatku akcyzowym.

Potrzeba przeprowadzenia kompleksowej nowelizacji Kodeksu karnego skarbowego wynika także z doświadczeń praktyki jego stosowania przez sądy, prokuratorów oraz organy postępowania przygotowawczego, przede wszystkim przez finansowe organy postępowania przygotowawczego, które prowadzą najwięcej postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe.

Nadmienić należy, że w 2016 r. Służba Celna wszczęła 99 957 postępowań przygotowawczych, w tym 14 556 postępowań dotyczących przestępstw skarbowych oraz 85 401 postępowań dotyczących wykroczeń skarbowych. Z tej liczby skierowano do sądu z aktem oskarżenia 72 421 spraw, w tym 64 465 dotyczących wykroczeń skarbowych oraz 7 956 dotyczących przestępstw skarbowych. Natomiast w 2015 r. wszczęto 122 557 postępowań przygotowawczych, w tym 25 203 postępowań dotyczących przestępstw skarbowych oraz 97 381 postępowań dotyczących wykroczeń skarbowych. Z czego skierowano do sądu z aktem oskarżenia 76 009 spraw, w tym 69 845 dotyczących wykroczeń skarbowych oraz 6 164 dotyczących przestępstw skarbowych. Z powyższego wynika, iż w 2015 r. skierowano do sądu z aktem oskarżenia 62%

⁶ Luka CIT w Polsce w latach 2014-2018, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s.5

spraw, ogólnej liczby wszczętych postępowań przygotowawczych, natomiast w 2016 r. - 72%.

W 2016 r. Służba Celna skierowała do sądu z wnioskiem o zezwolenie na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności 6 193 sprawy, w tym 4 839 dotyczących wykroczeń skarbowych oraz 1 354 dotyczących przestępstw skarbowych. Natomiast sąd w przypadku 6 235 spraw wydał wyrok o zezwoleniu na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności.

Praktyka finansowych organów postępowania przygotowawczego pokazuje, że co do zasady od momentu popełnienia przestępstwa skarbowego do momentu jego ujawnienia upływa pewien, niejednokrotnie znaczny, okres czasu. Specyfika wielu spośród deliktów skarbowych stypizowanych w ustawie Kodeks karny skarbowy, sprawia, że ich wykrycie jest możliwe dopiero w toku przeprowadzonych przez organ kontroli lub postępowania, które mogą mieć miejsce nawet po kilku latach od chwili popełnienia czynu zabronionego. W przedmiotowych sytuacjach dochodzi do dezaktualizacji podstawowych celów kary spowodowanych znacznym upływem czasu. Wtedy zazwyczaj w umyśle sprawcy zaciera się związek przyczynowy pomiędzy popełnionym przez niego czynem a wymierzoną karą, w wyniku czego ta ostatnia nie spełnia swojej funkcji wychowawczo-prewencyjnej, pozostając jedynie dolegliwością o charakterze czysto represyjnym. Nadto prowadzenie postępowania po wielu latach może powodować znaczne trudności dowodowe, co nie pozostaje bez szkody dla podstawowej zasady polskiego procesu karnego, tj. zasady prawdy materialnej wyrażonej w art. 2 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Szczególny moment przedawnienia karalności przewiduje art. 44 § 2 k.k.s. dla przestępstw polegających na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej. Karalność tego rodzaju przestępstw ustaje także, gdy nastąpiło przedawnienie należności publicznoprawnej uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie w wyniku ich popełnienia. Mając powyższe na uwadze, organ ścigania ma 5 lat na wykrycie przestępstwa skarbowego i wszczęcie postępowania w tym przedmiocie, pomimo że przepisy Kodeksu karnego skarbowego przewidują dla danego czynu zabronionego nawet 10 letni termin przedawnienia. Nadmienić również należy, iż większość najpoważniejszych przestępstw skarbowych zawiera znamię uszczuplenia lub narażenia na uszczuplenie należności publicznoprawnej.

Zgodnie z art. 30 § 5a k.k.s. sąd ma możliwość zarządzenia sprzedaży urządzeń lub automatów do gier na rzecz legalnych podmiotów branży hazardowej. Sprzedaż urządzeń lub automatów do gier legalnie działającym podmiotom jest praktycznie niemożliwa z uwagi na nieprzydatność takich urządzeń. Dotychczasowe doświadczenia organów Krajowej Administracji Skarbowej wskazują na nieekonomiczność próby likwidacji tych przedmiotów poprzez sprzedaż.

W praktyce działania Krajowej Administracji Skarbowej widoczny jest także problem środków przewozowych nieprzystosowanych „specjalnie” do popełnienia czynu zabronionego. Poniżej przedstawiono skalę związanego z tym zjawiska:

- Liczba postępowań, w których Służba Celna w 2016 r. zatrzymała środki przewozowe, jako przedmiot w rozumieniu art. 29 pkt 2 k.k.s., specjalnie przysposobionych do popełnienia czynu zabronionego - **176**.
- Liczba postępowań, w których Służba Celna w 2015 r. zatrzymała środki przewozowe jako przedmiot w rozumieniu art. 29 pkt 2 k.k.s., specjalnie przysposobionych do popełnienia czynu zabronionego - **180**.
- Liczba zajętych przez Służbę Celną w 2015 r. pojazdów, jako środki transportu służące do popełnienia czynu zabronionego - **1 959**.
- Liczba zajętych przez Służbę Celną w 2016 r. pojazdów, jako środki transportu służące do popełnienia czynu zabronionego - **999**.

Należy mieć na uwadze, że ostatnia duża samoistna zmiana Kodeksu karnego skarbowego została dokonana na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1479). Późniejsze zmiany Kodeksu karnego skarbowego z reguły miały charakter dostosowujący do zmian wprowadzanych w innych ustawach i były dokonywane w ustawach zmieniających zasadniczo te inne ustawy oraz dodatkowo Kodeks karny skarbowy w zakresie zapewniającym spójność systemu prawnego. W okresie od ostatniej samoistnej dużej zmiany Kodeksu karnego skarbowego znacznie zmieniła się rzeczywistość społeczna i gospodarcza w Polsce, Europie i na świecie oraz metody i sposoby popełniania przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, w wielu przypadkach mających charakter przestępczości transgranicznej. W związku ze zmieniającą się przestępczością skarbową zachodzi potrzeba wprowadzenia odpowiednich zmian w przepisach Kodeksu karnego skarbowego, które będą przyczyniać się do skutecznego i efektywnego zwalczania tego rodzaju przestępczości.

Wraz ze zmianami w prawie podatkowym, mającymi na celu uszczelnienie systemu podatkowego przed unikaniem opodatkowania lub wyłudzeniem nienależnego zwrotu podatku, przestępcy zmieniają metody działania, a przede wszystkim zmieniają pole działalności przestępczej w zakresie różnych podatków lub towarów, którymi obrót podlega opodatkowaniu. Przepisy Kodeksu karnego skarbowego pełnią rolę ochronną w stosunku do przepisów prawa podatkowego i mają na celu zapewnienie przestrzegania obowiązków wynikających dla podatników, w szczególności związanych z uiszczaniem w prawidłowej wysokości należnych danin publicznych.

W szczególności należy zwrócić uwagę na różnorodne formy przestępstw podatkowych w zakresie VAT. Należą do nich

działania polegające między innymi na zaniżaniu przez podmioty gospodarcze ewidencjonowanej wartości sprzedaży, niepoprawnej klasyfikacji produktów, czyli przypisywaniu im nieodpowiedniej stawki, a także na zatajonym imporcie i fikcyjnym eksporcie. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości z tytułu podatku od towarów i usług dotyczą ukrywania lub usuwania dokumentów dotyczących sprzedaży, zawyżania wartości sprzedaży eksportowej (dla uzyskania przywilejów związanych ze stawką 0%) oraz stosowania stawki podatkowej niższej niż należna. Podatnicy wykazują w deklaracji sprzedaż towaru lub usługi na przykład ze stawką 0 lub 8% zamiast właściwej 23%, tym samym zaniżając zobowiązanie podatkowe. Kolejną powszechną nieprawidłowością w zakresie podatku VAT jest deklarowanie sprzedaży zwolnionej od podatku jako sprzedaży opodatkowanej, czego konsekwencją jest niezasadne korzystanie z prawa do odliczenia pełnej kwoty podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług.

Proponowane zmiany pozwolą lepiej zabezpieczyć interesy finansowe budżetu państwa przed stratami wynikającymi z unikania opodatkowania lub wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku. Projekt zmian Kodeksu karnego skarbowego stanowi uzupełnienie pakietu działań prawodawczych podejmowanych na polu prawa podatkowego, mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego i zapewnienie należnych wpływów podatkowych do budżetu państwa.

Przestępstwa karnoskarbowe są znacznie częściej popełniane przez osoby trudniące się działalnością gospodarczą. Typ czynu zabronionego opisany w art. 62 § 2 k.k.s. cechuje się wysoką społeczną szkodliwością, a sprawca karalnego zachowania dopuszcza się zwykle w związku z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej, w razie skazania za występki z art. 110c § 1 (utrudnianie kontroli w zakresie gier hazardowych), sprawca, który dopuszcza się takiego zachowania, również powinien podlegać ewentualnym dalszym konsekwencjom, obok orzeczenia kary.

Występują problemy ze sprzedażą urządzeń i maszyn do produkcji wyrobów tytoniowych, a także urządzeń lub automatów gier obok wyrobów tytoniowych pochodzących z przepadku. Nie nadają się one zwykle do legalnej produkcji wyrobów tytoniowych, a z kolei automaty do gier są instalowane w taki sposób, że ich demontaż powoduje uszkodzenie urządzenia. Legalnie działające podmioty nie są więc zainteresowane ich kupnem.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Zaproponowane w projekcie rozwiązania mają na celu redukcję zjawisk omówionych w pkt 1 skupiając się głównie na wprowadzeniu zmian utrudniających możliwość uniknięcia odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia skarbowe, m.in. poprzez uszczegółowienie zasad korzystania z instytucji czynnego żalu oraz wydłużenia okresów przedawnienia przestępstw i wykroczeń skarbowych. Wiele nowych rozwiązań wpływa w sposób pośredni na skuteczność funkcji ochronnej. Temu celowi służy m.in. rozszerzenie możliwości stosowania instytucji dobrowolnego poddania się odpowiedzialności, a także instytucji skazania bez rozprawy. Poprzez pozorny regres stosowanie zmienionych przepisów ma doprowadzić do wzrostu skuteczności ścigania głównych sprawców przestępstw skarbowych.

Jednym z celów zmian jest zaostrzenie polityki karnej w zakresie odpowiedzialności karno-skarbowej poprzez obostrzenie odpowiedzialności karnej przy przestępstwach skarbowych skutkujących uszczupleniem należności podatkowych dużej wartości, wprowadzenie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej w niektórych przypadkach przygotowania do popełnienia przestępstw skarbowych oraz rozszerzenie możliwości przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa.

Projekt zakłada również wprowadzenie nowych przestępstw m.in. paserstwa towarów pochodzących z nielegalnej produkcji, posiadania, przechowywania, przewożenia, przesyłania lub przenoszenia podrobionych lub przerobionych znaków akcyzy, udostępniania środków, nieruchomości lub pomieszczeń do urządzania lub prowadzenia gier hazardowych, spenalizowania utrudniania czynności służbowych osobom uprawnionym do kontroli urządzeń i prowadzenia gier hazardowych. Są to jednak zmiany konieczne, które mają wspomóc zasadniczą politykę karną nastawioną na odzyskiwanie należności publicznoprawnych.

Szereg zmian zaproponowanych w projekcie doprecyzowuje i uaktualnia regulacje zawarte w Kodeksie karnym skarbowym do obecnych realiów społeczno-gospodarczych, m.in. poprzez dookreślenie sposobu powiązania kwalifikacji prawnej czynu zabronionego z wysokością minimalnego wynagrodzenia. Dotyczy to w szczególności kwalifikacji prawnej czynu zabronionego.

Aktualny stan prawny:

W polskim systemie prawnym zachowania podatników polegające na naruszaniu norm prawa podatkowego są penalizowane przepisami ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2020 r. poz. 19 z późn. zm.), zwany dalej: „k.k.s.”.

Przestępstwem skarbowym jest czyn zabroniony przez k.k.s. pod groźbą kary grzywny określonej w stawkach dziennych, kary ograniczenia wolności lub kary pozbawienia wolności. Wymierzając karę grzywny, sąd

określa liczbę stawek oraz wysokość jednej stawki dziennej i jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, najniższa liczba stawek wynosi 10, najwyższa – 720. Przy czym wysokość stawki dziennej nie może być niższa od jednej trzydziestej części minimalnego wynagrodzenia ani też przekraczać jej czterystukrotności (art. 23 k.k.s.).

Minimalne wynagrodzenie jest to wynagrodzenie za pracę ustalone na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177). Z kolei zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 11 września 2018 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1778), od dnia od 1 stycznia 2020 r. minimalne wynagrodzenie wynosi 2600 zł brutto. (od dnia 1 stycznia 2018 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 2100 zł brutto, a od dnia 1 stycznia 2019 r. 2250 zł brutto).

Zatem w 2018 r. sąd mógł ustalić wysokość stawki dziennej w granicach od 70 zł (1/30 minimalnego wynagrodzenia) do 28 000 zł (400 x 1/30 minimalnego wynagrodzenia). Z kolei najniższa możliwa do orzeczenia przez sąd kara grzywny mogła wynieść 700 zł (10 x najniższa stawka dzienna), natomiast najwyższa kara grzywny mogła wynieść 20 160 000 zł (720 x najwyższa stawka dzienna). Przy tym istotne jest, iż ustalając stawkę dzienną, sąd bierze pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste, rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Jeżeli kodeks nie stanowi inaczej, kara pozbawienia wolności trwa najkrócej 5 dni, najdłużej - 5 lat i wymierza się ją w dniach, miesiącach i latach.

Po zmianie wysokości minimalnego wynagrodzenia od 1 stycznia 2020 r. wysokość stawki dziennej wzrosła i kształtuje się w granicach od 86,67 zł do 34 666,67 zł. Najniższa możliwa do orzeczenia przez sąd kara grzywny wynosi 866,70 zł, natomiast najwyższa 24 960 002,40 zł.

Wykroczenie skarbowe jest to czyn zabroniony przez k.k.s. pod groźbą kary grzywny określonej kwotowo, jeżeli kwota uszczuplonej lub narażonej na uszczuplenie należności publicznoprawnej albo wartość przedmiotu czynu nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia (art. 53 § 3 k.k.s.), tj. w 2018 r. kwoty 10 500 zł (5 x 2000 zł), natomiast w 2020 r. – 13 000 zł. Wykroczeniem skarbowym jest także inny czyn zabroniony, jeżeli kodeks tak stanowi.

Kara grzywny za popełnienie wykroczenia skarbowego może być wymierzona w granicach od jednej dziesiątej do dwudziestokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia, chyba że kodeks stanowi inaczej (art. 48 § 1 k.k.s.). Oznacza to, iż w 2018 r. najniższa kara grzywny za wykroczenie skarbowe wynosiła 210 zł, natomiast najwyższa mogła wynieść 42 000 zł, natomiast w 2020 r. – od 260 zł do 52 000 zł. Ponadto, za popełnienie wykroczenia skarbowego finansowy organ postępowania przygotowawczego może również nałożyć na sprawcę karę grzywny w drodze mandatu karnego w granicach nieprzekraczających podwójnej wysokości minimalnego wynagrodzenia (art. 48 § 2 k.k.s.), czyli do kwoty 4200 zł w 2018 r., natomiast w 2019 r. – 5200 zł.

Niezbędnym warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej za przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe jest, obok wypełnienia przez sprawcę znamion czynu zabronionego, udowodnienie sprawcy winy. Przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe można, co do zasady, popełnić wyłącznie umyślnie, a nieumyślnie jedynie wtedy, gdy kodeks tak stanowi. Czyn zabroniony popełniony jest umyślnie, jeżeli sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia go jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

Należy dodatkowo zaznaczyć, że nie jest przestępstwem skarbowym lub wykroczeniem skarbowym czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma.

Zmiany przewidziane w projekcie nowelizacji Kodeksu karnego skarbowego obejmują:

- 1) Modyfikację przesłanek skuteczności instytucji czynnego żalu w postępowaniu karno-skarbowym - Celem instytucji czynnego żalu uregulowanej w art. 16 k.k.s. było uwolnienie od odpowiedzialności (karalności) tylko tych sprawców czynów zabronionych, którzy z własnej inicjatywy i z własnej woli, ujawnią nieprawidłowości zanim zrobi to uprawniony organ, bez względu na to, czy organem tym będzie organ ścigania czy też inny organ, uprawniony jednak do jej dokonywania. Po rozpoczęciu przez organ czynności służbowej czynny żal nie byłby możliwy.
- 2) Wprowadzenie możliwości zobowiązania przez sąd podmiotu odpowiedzialnego posiłkowo do zwrotu nie tylko uzyskanych korzyści majątkowych, ale (w przypadku gdy np. korzyść ta została już skonsumowana) także równowartości osiągniętej przez niego korzyści majątkowej (art. 24 k.k.s.).
- 3) Rezygnację z warunku wymagalności jako elementu hamującego postępowanie (art. 17 § 1 pkt 1 k.k.s.). Z punktu widzenia zasad racjonalności nie sposób czekać, aż zostanie wydana decyzja wymiarowa aby sprawca mógł skorzystać z instytucji czynnego żalu.
- 4) Rozszerzenie możliwości stosowania instytucji dobrowolnego poddania się odpowiedzialności, a także instytucji skazania bez rozprawy. Rezygnacja z wymogu, aby sprawca przestępstwa lub wykroczenia uiszczył w całości należność publicznoprawną uszczuploną czynem zabronionym, jeżeli chce skorzystać z instytucji dobrowolnego

poddania się odpowiedzialności lub instytucji skazania bez rozprawy powoduje, że wnioski w tym zakresie są rzadsze, niż można by oczekiwać. Zmiany te służą rozbiciu solidarności przestępczej. Mają spowodować, że sprawcy, którego rola w przestępstwie jest drugorzędna, a uzyskana korzyść niewielka, będzie skłonny współpracować z organami ścigania.

- 5) Rozszerzenie katalogu przypadków określonych w Kodeksie karnym skarbowym, gdy należy zniszczyć rzecz po orzeczeniu przez sąd przepadku (w tym również o zniszczeniu urządzeń do produkcji wyrobów tytoniowych, suszu tytoniowego płynu do papierosów elektronicznych urządzenia i wyrobów nowatorskich oraz urządzeń do gier oraz automatów do gier). Zmiana ta podyktowana jest tym, że obecnie fakultatywne zarządzenie zniszczenia z art. 31 § 5 k.k.s. – przy orzeczeniu przepadku – jest dopuszczalne jedynie wówczas gdy ich sprzedaż jest niemożliwa, znacznie utrudniona lub nieuzasadniona, jak również wtedy, gdy przedmioty te nie odpowiadają określonym w odrębnych przepisach warunkom dopuszczenia do obrotu w kraju, co w praktyce ma miejsce w większości przypadków. Urządzenia do nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych nie nadają się do legalnej produkcji, a demontaż automatów do gier powoduje ich uszkodzenie, więc legalnie działające podmioty nie są zainteresowane ich kupnem.
- 6) Rozszerzenie katalogu przypadków, w których można orzec środek karny zakazu prowadzenia określonej działalności (art. 34 § 2 k.k.s.) o art. 62 § 2 k.k.s., art. 57 § 1a i art. 67a § 1 k.k.s., które to zachowania godzą w zasady prowadzenia działalności gospodarczej.
- 7) Wprowadzenie możliwości nadzwyczajnego obostrzenia kary w przypadkach przestępstw z art. 69b § 1, tj. dokonanie wbrew przepisom ustawy dostawy wewnątrzwspólnotowej lub nabycia wewnątrzwspólnotowego wyrobów akcyzowych i art. 69c § 1 tj. przemieszczanie wyrobów akcyzowych z terytorium jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego przez terytorium kraju (wbrew obowiązкови) bez uproszczonego dokumentu towarzyszącego albo dokumentu handlowego zastępującego uproszczony dokument towarzyszący albo bez wydruku e-AD z nadanym numerem referencyjnym albo innego dokumentu handlowego, w którym umieszczono numer referencyjny nadany e-AD w Systemie, albo dokumentu zastępującego e-AD, albo na podstawie tych dokumentów zawierających dane niezgodne ze stanem rzeczywistym (art. 38 § 2 pkt 1 k.k.s.).
- 8) Rezygnacja z warunku częściowego wykonania kary, jako przesłanki nadzwyczajnego obostrzenia kary w przypadkach tzw. recydywy skarbowej specjalnej (art. 37 § 1 pkt 4 k.k.s.).
- 9) Usunięcie art. 44 § 2 k.k.s., stanowiącego, że karalność przestępstwa skarbowego polegającego na uszczupleniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej ustaje także wówczas, gdy nastąpiło przedawnienie tej należności. Powyższa zmiana pozwoli na uniknięcie sytuacji, w których pomimo długiego okresu przedawnienia z k.k.s. czynów zabronionych o najwyższym zagrożeniu karnym (10 lat) z uwagi na ich wysoką szkodliwość społeczną, ze względu na instytucję przedawnienia zobowiązania podatkowego - dochodzi do skrócenia okresu przedawnienia czynów zabronionych do lat 5, czyli tak samo jak w przypadku czynów zagrożonych niższą karą (art. 44 § 5 k.k.s.).
- 10) Zmianę zasad przedłużenia okresu przedawnienia karalności na wzór art. 102 Kodeksu karnego, według którego przedłużenie tego okresu powoduje wszczęcie postępowania karnego „w sprawie”, a nie „przeciwko osobie”. Zmiana ta zrównuje sytuację prawną sprawców przestępstw skarbowych z sytuacją sprawców przestępstw pospolitych oraz przyczyni się do lepszej ochrony interesów finansowych budżetu państwa.
- 11) Rozszerzenie katalogu sytuacji w których orzekany będzie przepadek: towarów zakazanych lub objętych ograniczeniami – również w przypadkach nieumyślnego popełnienia czynu (np. nieumyślne nabycie tytoniu do palenia lub napojów alkoholowych) (art. 49 § 1 k.k.s.).
- 12) Wydłużenie okresu przedawnienia karalności wykroczeń skarbowych oraz modyfikacja zasad przedłużenia okresu przedawnienia karalności na wzór art. 102 Kodeksu karnego, według którego przedłużenie tego okresu powoduje wszczęcie postępowania karnego „w sprawie”, a nie „przeciwko osobie” (art. 51 k.k.s.).
- 13) Urealnienie (podwyższenie) wysokości sankcji jaka grozi za uporczywe nie wpłacanie w terminie podatku. Obecnie górna granica kary grzywny za wykroczenie wynosi bowiem dwudziestokrotność minimalnego wynagrodzenia, po wprowadzeniu proponowanych zmian maksymalna wysokość grzywny w tym przypadku wynosiłaby do 720 stawek dziennych. Dokonanie w art. 57 k.k.s. przepełnienia na przestępstwo skarbowe i wykroczenie skarbowe spowodowane jest tym, że kwoty niepłaconych podatków sięgają niekiedy setek tysięcy, a nawet milionów złotych. Penalizacją za przestępstwo skarbowe objęta byłaby sfera zachowań polegających na niewywiązywaniu się z obowiązków podatkowych w dość znacznej wysokości (powyżej pięćdziesięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia), co wymaga zastosowania odpowiednio surowej sankcji.
- 14) Zmiana w zakresie art. 106f k.k.s. dotyczącego niezgłoszenia przywozu do kraju albo wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych albo podania nieprawdy w tym zgłoszeniu, co dotychczas zagrożone było karą grzywny za wykroczenie skarbowe (a więc do wysokości dwudziestokrotności minimalnego wynagrodzenia). Zgodnie ze zmianami zaproponowanymi w zakresie art. 106f k.k.s., jeśli kwota niezgłoszona do granicznej kontroli dewizowej jest wyższa od małej wartości, to sprawca odpowiada za popełnienie przestępstwa skarbowego. Natomiast jeżeli jest równa lub niższa, to odpowiada jak za wykroczenie skarbowe. Objęcie artykułu 106f k.k.s. katalogiem czynów „przepełnionych” będzie miało pozytywny wpływ na realizację obowiązku dokonywania rzetelnych zgłoszeń dewizowych przez rezydentów i nierezydentów przy przekraczaniu granicy Unii

Europejskiej. Zagrożenie karą grzywny w wysokości do 720 stawek dziennych (za przestępstwo skarbowe) ma za zadanie zniechęcić osoby przewożące środki pieniężne od świadomego uchylania się od omawianego obowiązku.

- 15) Ustanowienie sankcji za udostępnienie środków lub nieruchomości do urządzania lub prowadzenia gry losowej, gry na automacie lub zakładu wzajemnego bez wymaganej koncesji lub zezwolenia (do 360 stawek dziennych a w wypadku mniejszej wagi – jak za wykroczenie skarbowe). Potrzeby praktyki wskazują, że uzasadnionym jest pociąganie do odpowiedzialności również osób, które udostępniają środki, a przede wszystkim powierzchnie różnych nieruchomości do urządzania lub prowadzenia nielegalnych gier hazardowych. W wielu przypadkach, w zależności od stanu faktycznego, można takim osobom przedstawić zarzuty współuczestnictwa w nielegalnym urządzaniu lub prowadzeniu gier hazardowych. Jednak w niektórych przypadkach takiego nielegalnego urządzania lub prowadzenia gier hazardowych, osoby, np. wynajmujące lokal lub nieruchomość, nie współdziałają na bieżąco w tej przestępczej aktywności, ograniczając się do wynajęcia określonej nieruchomości i jednocześnie posiadając wiedzę, że jest ona wykorzystywana do nielegalnej działalności (art. 107e k.k.s.).
- 16) Kompleksowe uregulowanie w Kodeksie karnym skarbowym kwestii pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach (art. 120a k.k.s.).
- 17) Wprowadzenie do Kodeksu karnego skarbowego trybu wyzbycia się prawa własności rzeczy zatrzymanych np. przy próbie przemytu ustanowionego jako tryb odrębny i niezależny od porzucenia rzeczy uregulowanego w Kodeksie cywilnym (art. 137a k.k.s.).
- 18) Inne zmiany mające na celu usprawnienie postępowania karnego skarbowego, jak również porządkujące i usuwające wątpliwości interpretacyjne.

Konsekwencją wprowadzenia do Kodeksu karnego skarbowego nowych przestępstw, a także uchylecia niektórych z nich jest konieczność dokonania zmian w art. 16 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 w ustawie z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2020 r, poz. 358).

Ponadto projektowana ustawa przewiduje zmiany w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950 z późn. zm.) w zakresie art. 107, które wynikają z praktyki stosowania tego przepisu.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ministerstwo Finansów analizowało terminy przedawniania się zobowiązań podatkowych w 24 państwach Unii Europejskiej oraz niektórych innych państwach pozaeuropejskich, m.in. w oparciu o analizę systemów podatkowych opracowaną w 2010 r. przez Międzynarodową Organizację Administracji Podatkowej (JOTA). Terminy przedawnień zobowiązań podatkowych wahają się od trzech do sześciu lat, przy czym najbardziej restrykcyjne systemy dotyczą Cypru i Szwecji (sześć lat od końca roku, w którym powstał obowiązek zapłaty podatku). Najbardziej liberalne systemy (trzy lata) dotyczą siedmiu państw: Belgii, Chorwacji, Czech, Estonii, Francji, Holandii i Łotwy. W 20 krajach termin ten wahał się od czterech do pięciu lat. W przypadku dziewięciu krajów (Austrii, Belgii, Danii, Francji, Niemiec, Słowacji, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch), w razie stwierdzenia oszustw podatkowych lub unikania opodatkowania, przyjęto możliwość przedłużenia terminu podstawowego nawet dwukrotnie⁷.

W zakresie zasad konfiskaty mienia służącego do popełniania przestępstw należy zauważyć, że w państwach członkowskich Unii Europejskiej regulacje w tym zakresie są objęte dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014, str. 39). Dyrektywa ta została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 768).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Skarb Państwa	1		Wprowadzenie szeregu kompleksowych rozwiązań systemowych zmierzających do sprawniejszego przeciwdziałania i zwalczania przestępczości skarbowej, a w rezultacie uszczelnienie systemu podatkowego i redukcja tzw. szarej strefy oraz zapewnienie należnych wpływów podatkowych.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Przedawnianie się zobowiązań podatkowych”, Nr ewid. 23/2016/P/15/012/KBF, s. 28.

Przedsiębiorcy	ok. 2 mln	GUS	Podniesienie poziomu bezpieczeństwa poprzez wzmocnienie ochrony prawnokarnej. Dostosowanie prowadzonej działalności do nowych regulacji.
Pracownicy Krajowej Administracji Skarbowej	61 681 - według stanu na dzień 28.02.2018 r.	Dane Ministerstwa Finansów	Wprowadzenie szeregu kompleksowych rozwiązań systemowych zmierzających do sprawniejszego przeciwdziałania i zwalczania przestępczości skarbowej, a w rezultacie uszczelnienia systemu podatkowego i redukcji tzw. szarej strefy.
Urzędy skarbowe	Terenową sieć organów podatkowych pierwszej instancji tworzy 400 urzędów skarbowych	Dane Ministerstwa Finansów	Wprowadzenie szeregu kompleksowych rozwiązań systemowych zmierzających do sprawniejszego przeciwdziałania i zwalczania przestępczości skarbowej, a w rezultacie uszczelnienia systemu podatkowego i redukcji tzw. szarej strefy.
Izby skarbowe	Terenową sieć organów podatkowych drugiej instancji tworzy 16 izb skarbowych.	Dane Ministerstwa Finansów	Wprowadzenie szeregu kompleksowych rozwiązań systemowych zmierzających do sprawniejszego przeciwdziałania i zwalczania przestępczości skarbowej, a w rezultacie uszczelnienia systemu podatkowego i redukcji tzw. szarej strefy.
Osoby przekraczające granicę RP	w roku 2019 otrzymano od właściwych organów 14127 zgłoszeń (12891 zgłoszeń wwozu środków na teren UE i 1236 zgłoszeń wywozu środków z UE). Dane opublikowane przez Straż Graniczną wskazują natomiast, że w analogicznym okresie liczba przekroczeń granicy zewnętrznej UE wyniosła 54 391 942.	Dane Generalnego Inspektora Informacji Finansowej; Dane opublikowane przez Straż Graniczną	Podwyższenie sankcji za niedokonywanie lub dokonanie nierzetelnych zgłoszeń dewizowych przez rezydentów i nierezydentów przy przekraczaniu granicy Unii Europejskiej (z grzywny w wysokości maksymalnie dwudziestokrotności minimalnego wynagrodzenia do wysokości 720 stawek dziennych). W zależności od wysokości niezadeklarowanej kwoty, będzie to: kwota małej wartości – wykroczenie skarbowe; powyżej małej wartości – przestępstwo skarbowe.
Osoby, które udostępniają środki, a przede wszystkim powierzchnie różnych nieruchomości do urządzania lub prowadzenia nielegalnych gier hazardowych.			Wprowadzenie sankcji w postaci grzywny w wysokości do 360 stawek dziennych.
Obywatele RP	38 151 tys. (dane z	Główny Urząd Statystyczny	Zwolnienie części osób z

	września 2021 r.)		podatku z tytułu dziedziczenia
Sądy powszechne	11 sądów apelacyjnych 46 sądów okręgowych 318 sądów rejonowych	Ministerstwo Sprawiedliwości	Wzrost liczby spraw o przestępstwa i wykroczenia skarbowe trafiających do sądów.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny oraz na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości w zakładce „Projekty aktów prawnych – prawo karne”.

W ramach konsultacji publicznych projekt został skierowany do:

- 1) Krajowej Rady Radców Prawnych;
- 2) Naczelnej Rady Adwokackiej;
- 3) Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- 4) Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”;
- 5) Stowarzyszenia Sędziów „Themis”;
- 6) Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Asystentów Sędziów;
- 7) Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych;
- 8) Niezależnego Stowarzyszenia Prokuratorów „Ad Vocem”;
- 9) Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) Porozumienia Samorządów Zawodowych i Stowarzyszeń Prawniczych;
- 11) Polskiej Izby Handlu;
- 12) Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji;
- 13) Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego;
- 14) Konfederacji Lewiatan;
- 15) Kongregacji Przemysłowo-Handlowej;
- 16) Związku Pracodawców i Przedsiębiorców;
- 17) Stowarzyszenia Księgowych w Polsce
- 18) Krajowej Izby Gospodarczej.

Planowany czas trwania konsultacji publicznych to 21 dni. Przebieg konsultacji i zgłaszane uwagi zostały przedstawione w raporcie z konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody Ogółem	0	568	568	568	568	568	568	568	568	568	568	5680
Budżet Państwa	0	568	568	568	568	568	568	568	568	568	568	5680
JST												
ZUS												
NFZ												
FP												
Wydatki Ogółem												
Budżet Państwa - wydatki osobowe												
Budżet Państwa - utworzenie nowych stanowisk												
Saldo Ogółem	0	568	568	568	568	568	568	568	568	568	568	5680
Budżet Państwa	0	568	568	568	568	568	568	568	568	568	568	5680
JST												
ZUS												
NFZ												
FP												

Źródła finansowania	Projekt ustawy nie spowoduje zwiększenia wydatków budżetu państwa. Skutkiem ustawy będzie ograniczenie szarej strefy i zwiększenie tym samym wpływów do budżetu państwa.																																																																																			
	Zwolnienie części osób z podatku z tytułu dziedziczenia nie spowoduje zwiększenia wydatków budżetu państwa, ani nie wpłynie na dochody części 15 budżetu państwa.																																																																																			
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Skala ograniczenia szarej strefy jest trudna do oszacowania na etapie projektowania ustawy. Z tabeli w pkt 1. OSR wynika, iż wysokość narażonych lub uszczuplonych należności podatkowych związanych z postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez KAS w 2021 r. to 5 679 867 200 zł. Przyjmując, że szara strefa zostanie ograniczona na przykład o 10%, zwiększy to dochody budżetu państwa o około 567 986 720 zł. Z uwagi na charakter i specyfikę projektowanych rozwiązań szacuje się, że wejście w życie projektowanej ustawy będzie wiązało się ze zwiększeniem obciążenia pracą po stronie zarówno sądów powszechnych, jak i jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej. Sądy powszechne Wpływ spraw karnoskarbowych do sądów powszechnych w latach 2017-2020 z roku na rok spadał i był następujący: – 2017: 17855 spraw – 2018: 13546 spraw – 2019: 13370 spraw – 2020: 10852 sprawy Jak wynika z zamieszczonych poniżej w formie tabeli danych ewidencyjnych, sprawy o przestępstwa karne skarbowe stanowiły 3,17% wpływu spraw „K” (sprawy karne), a sprawy o wykroczenia skarbowe stanowiły 4,34% wpływu spraw „W” (spraw dotyczących wykroczeń). Załatwienie spraw o przestępstwa karne skarbowe stanowiło 3,67% załatwienia „K”, a załatwienie spraw o wykroczenia skarbowe stanowiło 4,84% załatwienia spraw „W”. Udział pozostałości spraw o przestępstwa karne skarbowe w pozostałości spraw „K” stanowił 3,53%, a udział pozostałości spraw o wykroczenia skarbowe w pozostałości spraw „W” stanowił 3,79%. W 2020 r. wpływ spraw o przestępstwa skarbowe opanowano w skali kraju w 99,06%, a wpływ spraw o wykroczenia skarbowe w 108,5%. Ze względu na szerokie spectrum projektowanych zmian w KKS można założyć, że dotychczasowe obciążenie wpływem spraw o przestępstwa i wykroczenia skarbowe mogą wzrosnąć w skali kraju o 15%, czyli do 12480 spraw rocznie. Jest to mniej niż wpływ spraw karnoskarbowych w 2019 r. i we wcześniejszych latach Wpływ <table><tr><th>Ogółem</th><th>Sprawy karne ogółem</th><th>Rep. K</th><th>Rep. K z oskarżenia publicznego</th><th>Wyrok łączny</th><th>Rep. K – wyroki łączne</th><th>Rep. K sprawy o przestępstwa z kks</th><th>% Spraw z kks do K</th><th>% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych</th><th>Rep. W</th><th>Rep. W wykroczenia skarbowe</th><th>% Wykroczenia skarbowe do W</th></tr><tr><td>1645981</td><td>1025305</td><td>342284</td><td>285602</td><td>34694</td><td>34694</td><td>10852</td><td>3,17</td><td>3,2</td><td>330848</td><td>14383</td><td>4,34</td></tr></table> Załatwienie <table><tr><th>Ogółem</th><th>Sprawy karne ogółem</th><th>Rep. k</th><th>Rep. K z oskarżenia publicznego</th><th>Wyrok łączny</th><th>Rep. K – wyroki łączne</th><th>Rep. K sprawy o przestępstwa z kks</th><th>% Spraw z kks do K</th><th>% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych</th><th>Rep. W</th><th>Rep. W wykroczenia skarbowe</th><th>% Wykroczenia skarbowe do W</th></tr><tr><td>1613078</td><td>1003393</td><td>325864</td><td>271268</td><td>32957</td><td>32957</td><td>10751</td><td>3,3</td><td>3,67</td><td>322399</td><td>15605</td><td>4,84</td></tr></table> Pozostałość <table><tr><th>Ogółem</th><th>Sprawy karne ogółem</th><th>Rep. K</th><th>Rep. K z oskarżenia publicznego</th><th>Wyrok łączny</th><th>Rep. K – wyroki łączne</th><th>Rep. K sprawy o przestępstwa z kks</th><th>% Spraw z kks do K</th><th>% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych</th><th>Rep. W</th><th>Rep. W wykroczenia skarbowe</th><th>% Wykroczenia skarbowe do W</th></tr><tr><td>382862</td><td>266011</td><td>183992</td><td>152891</td><td>14719</td><td>14719</td><td>6505</td><td>3,53</td><td>3,84</td><td>86960</td><td>3301</td><td>3,79</td></tr></table>												Ogółem	Sprawy karne ogółem	Rep. K	Rep. K z oskarżenia publicznego	Wyrok łączny	Rep. K – wyroki łączne	Rep. K sprawy o przestępstwa z kks	% Spraw z kks do K	% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych	Rep. W	Rep. W wykroczenia skarbowe	% Wykroczenia skarbowe do W	1645981	1025305	342284	285602	34694	34694	10852	3,17	3,2	330848	14383	4,34	Ogółem	Sprawy karne ogółem	Rep. k	Rep. K z oskarżenia publicznego	Wyrok łączny	Rep. K – wyroki łączne	Rep. K sprawy o przestępstwa z kks	% Spraw z kks do K	% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych	Rep. W	Rep. W wykroczenia skarbowe	% Wykroczenia skarbowe do W	1613078	1003393	325864	271268	32957	32957	10751	3,3	3,67	322399	15605	4,84	Ogółem	Sprawy karne ogółem	Rep. K	Rep. K z oskarżenia publicznego	Wyrok łączny	Rep. K – wyroki łączne	Rep. K sprawy o przestępstwa z kks	% Spraw z kks do K	% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych	Rep. W	Rep. W wykroczenia skarbowe	% Wykroczenia skarbowe do W	382862	266011	183992	152891	14719	14719	6505	3,53	3,84	86960	3301	3,79
Ogółem	Sprawy karne ogółem	Rep. K	Rep. K z oskarżenia publicznego	Wyrok łączny	Rep. K – wyroki łączne	Rep. K sprawy o przestępstwa z kks	% Spraw z kks do K	% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych	Rep. W	Rep. W wykroczenia skarbowe	% Wykroczenia skarbowe do W																																																																									
1645981	1025305	342284	285602	34694	34694	10852	3,17	3,2	330848	14383	4,34																																																																									
Ogółem	Sprawy karne ogółem	Rep. k	Rep. K z oskarżenia publicznego	Wyrok łączny	Rep. K – wyroki łączne	Rep. K sprawy o przestępstwa z kks	% Spraw z kks do K	% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych	Rep. W	Rep. W wykroczenia skarbowe	% Wykroczenia skarbowe do W																																																																									
1613078	1003393	325864	271268	32957	32957	10751	3,3	3,67	322399	15605	4,84																																																																									
Ogółem	Sprawy karne ogółem	Rep. K	Rep. K z oskarżenia publicznego	Wyrok łączny	Rep. K – wyroki łączne	Rep. K sprawy o przestępstwa z kks	% Spraw z kks do K	% Spraw z kks do K bez wyroków łącznych	Rep. W	Rep. W wykroczenia skarbowe	% Wykroczenia skarbowe do W																																																																									
382862	266011	183992	152891	14719	14719	6505	3,53	3,84	86960	3301	3,79																																																																									

Krajowa Administracja Skarbowa

Wzrost obciążenia pracą wystąpi również po stronie finansowych organów postępowania przygotowawczego, m.in. z tytułu wprowadzenia do Kodeksu karnego skarbowego nowych czynów zabronionych oraz poszerzenia zakresu penalizacji czynów zabronionych już w tym kodeksie określonych. Podobnie zmiany przepisów proceduralnych i materialnych ogólnych pozwolą z jednej strony lepiej zabezpieczać interesy finansowe budżetu państwa i bardziej skutecznie ścigać sprawców czynów zabronionych określonych w Kodeksie karnym skarbowym, ale z drugiej strony przełożą się na zwiększenie zakresu zadań po stronie finansowych organów postępowania przygotowawczego, które pełnią główną rolę wśród organów ścigania odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości skarbowej. W związku z tym należałoby przyjąć, że w skali kraju, w finansowych organach postępowania przygotowawczego nastąpi wzrost obciążenia pracą w załatwianiu spraw o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe co najmniej o 20%, czyli do 39582 spraw rocznie. Jest to mniej niż w 2019 r. i we wcześniejszych latach

Wzrost liczby spraw przyjęto na podstawie oszacowania, że w projekcie przedmiotowej ustawy przewiduje się wprowadzenie 7 nowych czynów zabronionych, a w przypadku 5 czynów zabronionych projektowane jest znaczne rozszerzenie zakresu ich penalizacji, co skutkuje ogólnym rozszerzeniem pola kryminalizacji w przypadku 12 czynów zabronionych.

W zakresie wzrostu wskaźnika jakościowego w postaci wzrostu obciążenia pracą, należy wskazać, że finansowe organy postępowania przygotowawczego prowadzą więcej bardziej skomplikowanych spraw, wymagających zaangażowania odpowiedniego potencjału kadrowego. W szczególności dotyczy to oszustw podatkowych na dużą skalę, często o charakterze transgranicznym, popełnianych przez międzynarodowe zorganizowane grupy przestępcze, powodujących znaczne straty finansowe dla budżetu państwa. Przykładowo można podać dane dotyczące liczby postępowań w zakresie wyłudzeń podatku VAT w latach 2015-2018 oraz kwot uszczupień tego podatku:

- w 2015 r. wszczęto 3.175 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 1.675.156.021 zł;
- w 2016 r. wszczęto 3.648 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 3.620.475.599 zł;
- w 2017 r. wszczęto 3.490 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 2.933.024.865 zł;
- w 2018 r. wszczęto 3.507 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 5.168.779.146 zł.

Warto zauważyć, że o ile liczba spraw wzrosła nieznacznie, to kwota uszczupień w podatku VAT wzrosła z nieco ponad 1,5 mld zł w 2015 r. do ponad 5 mld zł w 2018 r. Wskazuje to na coraz większą powagę prowadzonych spraw.

Znaczny wzrost ciężaru gatunkowego prowadzonych spraw potwierdzają także dane dotyczące liczby postępowań w zakresie najpoważniejszych naruszeń w obszarze podatku VAT, czyli tzw. karuzel VAT-owskich oraz kwoty uszczupień tego podatku w takich sprawach:

- w 2015 r. wszczęto 281 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 1.387.522.049 zł;
- w 2016 r. wszczęto 353 sprawy, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 2.639.253.917 zł;
- w 2017 r. wszczęto 428 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 2.773.921.150 zł;
- w 2018 r. wszczęto 559 spraw, w których kwota uszczupień VAT wyniosła 4.566.602.940 zł.

W tej najcięższej kategorii spraw wystąpił blisko dwukrotny wzrost liczby spraw oraz wzrost kwoty uszczupień podatku VAT z prawie 1,4 mld zł do ponad 4,5 mld zł, co daje ponad 3-krotny wzrost kwoty uszczupień podatku VAT. Dane te wskazują również na wzrost powagi prowadzonych spraw.

Powyższe dane świadczą o lepszej skuteczności organów Krajowej Administracji Skarbowej w wykrywaniu naruszeń prawa podatkowego i ściganiu sprawców poważnych przestępstw skarbowych, skutkujących dużymi stratami dla budżetu państwa.

Nowe zadania, zarówno w zakresie sądownictwa powszechnego, jak i Krajowej Administracji Skarbowej, zostaną rozdysponowane przez optymalizację dostępnych zasobów kadrowych przy wykorzystaniu dostępnych środków budżetowych.

KAS i sądy powszechne będą w stanie zapewnić należytą realizację nowych zadań wynikających z przedstawionego projektu zmiany Kodeksu karnego skarbowego, które wiązać się będą przede wszystkim z wprowadzeniem kilku nowych rodzajów czynów zabronionych w tym kodeksie, bez zmniejszenia ich efektywności i jakości, gdyż od powstania KAS w 2017 r. systematycznie maleje liczba postępowań przygotowawczych wszczynanych przez organy KAS w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia

	skarbowe, jak wskazuje tabela w pkt 1. OSR.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe, osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Stosownie do art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, z późn. zm.) przeprowadzono ocenę przewidywanego wpływu projektowanej ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Nie przewiduje się znaczącego wpływu projektowanej ustawy na funkcjonowanie przedsiębiorców. Przedsiębiorcy w ramach prowadzonej działalności powinni wziąć pod uwagę zmiany wprowadzane projektowaną ustawą, w tym w szczególności: w zakresie wydłużonego okresu przedawnienia karalności niektórych przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych, poinformowania pracowników o skutkach złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa własności zatrzymanych przedmiotów, czy wdrożenia środków ostrożności w stosunku do kontrahentów z branży gier hazardowych (np. stosowanie odpowiednich klauzul umownych).						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe, osoby niepełnosprawne oraz osoby starsze							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Przewiduje się, że proponowane zmiany pozwolą lepiej zabezpieczyć interesy finansowe budżetu państwa przed stratami wynikającymi z unikania opodatkowania lub wyłudzenia nienależnego zwrotu podatku. Przedmiotowy projekt zmian Kodeksu karnego skarbowego stanowi uzupełnienie pakietu działań prawodawczych podejmowanych na polu prawa podatkowego, mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego i zapewnienie należnych wpływów podatkowych do budżetu państwa.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz: Nie przewiduje się znaczącego wpływu projektowanej ustawy na obciążenia regulacyjne przedsiębiorców. Przedsiębiorcy w ramach prowadzonej działalności powinni wziąć pod uwagę zmiany wprowadzane projektowaną ustawą, w tym w szczególności: w zakresie wydłużonego okresu przedawnienia karalności niektórych przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych i odpowiednio dostosować do tego swoją praktykę. Projektowana ustawa nie zmienia natomiast

przepisów regulujących okresy przechowywania dokumentacji takich jak art. 86 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900), czy art. 74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351). Przyjęcie takich rozwiązań pozwoli uniknąć niepożądanych konsekwencji obecnego stanu prawnego polegających na skróceniu okresu przedawnienia czynów zabronionych związanych z uszczupleniem należności publicznoprawnej o najwyższym zagrożeniu karnym (powyżej 3 lat pozbawienia wolności) bez obciążania przedsiębiorców dodatkowymi obowiązkami.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowane rozwiązania nie wpływają bezpośrednio na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
---	--	---

Omówienie wpływu	Wpływ na sądy został omówiony w pkt 2 i 6.
------------------	--

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Przeprowadzenie ewaluacji efektów projektowanej ustawy będzie mogło nastąpić po upływie 5 lat od wejścia w życie projektowanej ustawy. Określenie takiego terminu wynika ze specyfiki deliktów skarbowych stypizowanych w ustawie – Kodeks karny skarbowy, która sprawia, że ich wykrycie jest możliwe dopiero w toku przeprowadzonych przez organ kontroli lub postępowania, a takie działania mogą mieć miejsce nawet po kilku latach od chwili popełnienia czynu zabronionego. Proponuje się, aby ewaluacja efektów projektowanej ustawy została przeprowadzona w oparciu o następujące mierniki:

- wysokość wpływów budżetowych z podatku VAT,
- rozmiar luki podatkowej VAT, podatku dochodowego i akcyzy,
- szacunkowa wielkość gospodarki nieobserwowanej,
- liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych przez komórki dochodzeniowo-śledcze Krajowej Administracji Skarbowej,
- wpływ spraw o przestępstwa karne skarbowe oraz o wykroczenia skarbowe do sądów powszechnych.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

-