



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 13 maja 2024 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej  
oraz niektórych innych ustaw  
(druk nr 87)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

1. Uchwalona przez Sejm w dniu 9 maja 2024 r. ustawa o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw, określana dalej jako „opiniowana ustawa”, zmierza do:

- 1) wykonania prawa Unii Europejskiej poprzez zapewnienie stosowania:
  - a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiającego obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka (Dz. Urz. UE L 130 z 19.05.2017, str. 1, z późn. zm.), określanego dalej jako „rozporządzenie 2017/821”,
  - b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 (Dz. Urz. UE L 284 z 12.11.2018, str. 6, z późn. zm.), określanego dalej jako „rozporządzenie 2018/1672”;
- 2) dokonania innych zmian w niektórych ustawach z zakresu prawa finansowego.

**2. Opiniowana ustawa zmienia:**

- 1) ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.);
- 2) ustawę z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r. poz. 628);
- 3) ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 309);
- 4) ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, z późn. zm.).

**3.** W zakresie zapewnienia stosowania rozporządzenia 2017/821 opiniowana ustawa nowelizuje ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, tj.:

- 1) przewiduje, że wykonywanie zadań, o których mowa w rozporządzeniu 2017/821, w tym kontroli ex post, o której mowa w art. 11 rozporządzenia 2017/821, określanej dalej jako „kontrola ex post”, należy do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej;
- 2) określa tryb przeprowadzania kontroli ex post;
- 3) ustanawia zasady i tryb nakładania przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej kary pieniężnej na unijnego importera w rozumieniu art. 2 lit. 1 rozporządzenia 2017/821, w szczególności określa okoliczności powstania odpowiedzialności administracyjnej tego podmiotu, wysokość kary pieniężnej, przesłanki wymiaru tej kary oraz przesłanki odstąpienia od jej nałożenia.

**4.** W zakresie zapewnienia stosowania rozporządzenia 2018/1672 opiniowana ustawa nowelizuje:

- 1) ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, tj. przewiduje, że wykonywanie zadań określonych w rozporządzeniu 2018/1672 dla właściwego organu w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2018/1672 należy do naczelnika urzędu celno-skarbowego, z wyłączeniem zadań z zakresu przekazywania właściwym organom innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej informacji, o których mowa odpowiednio w art. 10 ust. 1 lit. d oraz art. 18 ust. 2 rozporządzenia 2018/1672, które należą do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej;

2) Kodeks karny skarbowy, tj. przewiduje odpowiedzialność karną osoby, która wbrew obowiązki:

- a) nie zgłasza organom celnym środków pieniężnych wwożonych do Unii Europejskiej lub wywożonych z Unii Europejskiej albo w zgłoszeniu tym podaje nieprawdę,
- b) nie przedstawia organom celnym, na ich żądanie, środków pieniężnych wwożonych do Unii Europejskiej lub wywożonych z Unii Europejskiej.

5. W przedmiocie innych merytorycznych zmian w niektórych ustawach z zakresu prawa finansowego opiniowana ustawa przede wszystkim nowelizuje ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz Kodeks karny skarbowy, tj. przewiduje, że wwożenie do Unii Europejskiej oraz wywożenie z Unii Europejskiej środków pieniężnych podlega kontroli celno-skarbowej, wyłączając realizację czynności kontrolnych w tym zakresie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 15 marca 2024 r. (druk sejmowy nr 268). 22 marca 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt opiniowanej ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 12 kwietnia 2024 r., kończąc się skierowaniem go do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. 24 kwietnia 2024 r. wymienione komisje przedstawiły sprawozdanie o projekcie opiniowanej ustawy (druk sejmowy nr 268). Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się 8 maja 2024 r., nie zgłoszono do niego poprawek.

W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które zmieniałyby w sposób zasadniczy jego meritum.

### III. Uwagi szczegółowe

**1. Przepis art. 54 ust. 2 pkt 12c ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 5 opiniowanej ustawy, jest niezgodny z § 156 ust. 2 „Zasad techniki prawodawczej”.**

**1.1.** Dodawany przez art. 1 pkt 5 opiniowanej ustawy art. 54 ust. 2 pkt 12c ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej zmierza do ustanowienia regulacji, w myśl której kontroli celno-skarbowej podlega „wwożenie do Unii Europejskiej oraz wywożenie z Unii Europejskiej środków pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia 2018/1672”. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2018/1672 środki pieniężne oznaczają: gotówkę, zbywalne papiery na okaziciela, towary używane jako wysoce płynne środki przechowywania wartości oraz karty przedpłacone.

**1.2.** Stosownie do § 156 ust. 2 „Zasad techniki prawodawczej” „[J]eżeli odesłanie stosuje się tylko ze względu na potrzebę osiągnięcia skrótowości tekstu, w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła”.

**1.3.** Mając na uwadze powołaną dyrektywę techniki legislacyjnej, należy postulować akceptację następującej **propozycji poprawki:**

- w art. 1 w pkt 5, w pkt 12c wyrazy „środków pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia 2018/1672” zastępuje się wyrazami „środków pieniężnych w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2018/1672”.

**2. Przepisy art. 94zk ust. 2 oraz art. 94zl ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy, są niezgodne z § 4 ust. 1 oraz § 11 „Zasad techniki prawodawczej”.**

**2.1.** Dodawany przez art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy art. 94zk ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej stanowi, że „[K]ara pieniężna, o której mowa w art. 94zi ust. 1, stanowi dochód budżetu państwa.”, mimo że zasada ta wynika z art. 111 pkt 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.). Z kolei dodawany przez art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy art. 94zl ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej przewiduje, że „[D]o egzekucji kar pieniężnych, o których mowa

w art. 94zi ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”, chociaż stosownie do art. 2 § 1 pkt 2 wymienionej ustawy „kary pieniężne wymierzone przez organy administracji publicznej” podlegają egzekucji administracyjnej<sup>1</sup>.

**2.2.** Zgodnie z § 4 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej” „[U]stawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach”. Z powołanym unormowaniem koresponduje § 11 „Zasad techniki prawodawczej”, wedle którego „[W] ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych”. Mając to na uwadze, dodawane przepisy art. 94zk ust. 2 oraz art. 94zl ust. 2 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej należy uznać za *superfluum*.

**2.3.** W świetle powołanych dyrektyw techniki legislacyjnej, należy rozważyć poparcie następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 1 w pkt 7:
  - a) w art. 94zk skreśla się ust. 2,
  - b) w art. 94zl skreśla się ust. 2.

**3. Przepis art. 94zl ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy, jest systemowo niespójny z art. 1 pkt 5 oraz art. 189a § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).**

**3.1.** Dodawany przez art. 1 pkt 7 opiniowanej ustawy art. 94zl ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej stanowi, że „[W] sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale dotyczących kary pieniężnej, o której mowa w art. 94zi ust. 1, stosuje się **odpowiednio** przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.”. Zauważenia

---

<sup>1</sup> Dodać należy, że również w doktrynie podkreśla się, że administracyjne kary pieniężne podlegają „egzekucji administracyjnej niezależnie od tego, czy przewidziano to w ustawie szczególnej, oraz od tego, w jakiej formie prawnej i jakim trybie to następuje. Z tego względu przepisy ustaw szczególnych przewidujące egzekwowanie należności z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez organy administracji publicznej uznać należy za zbędne” (D. R. Kijowski [w:] E. Cisowska-Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, D. R. Kijowski: *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 2).

wymaga, że w uzasadnieniu projektu opiniowanej ustawy nie wyjaśniono ani *ratio legis*, ani zakresu „odpowiedniego stosowania” przepisów tego kodeksu w powołanych sprawach.

**3.2.** Zasada, zgodnie z którą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie „wprost” do nakładania kary pieniężnej w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, wynika *expressis verbis* z art. 1 pkt 5 oraz art. 189 § 1 i 2 tego kodeksu. Pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że „Kodeks postępowania administracyjnego normuje (...) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu”. Z kolei z art. 189 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że przepisy jego działu IVA mają zastosowanie w tych sprawach, chyba że „przepisy odrębne” zawierają regulacje swoiste dla określonych materii. Mając zatem na uwadze, że pojęcie odpowiedniego stosowania przepisów prawa „oznacza bądź stosowanie odnośnych przepisów bez żadnych zmian do innego zakresu odniesienia, bądź stosowanie ich z pewnymi zmianami, bądź też niestosowanie tych przepisów do innego zakresu odniesienia”<sup>2</sup>, przewidzianą w dodawanym art. 94zl ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej konstrukcję prawną „odpowiedniego stosowania” przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do kary pieniężnej, o której mowa w art. 94zi ust. 1, należy uznać za systemowo wadliwą oraz budzącą wątpliwości interpretacyjne.

**3.3.** Uwzględniając powołaną argumentację prawną, należy rekomendować akceptację następującej **propozycji poprawki**:

– w art. 1 w pkt 7, w art. 94zl skreśla się ust. 1.

*Piotr Magda*

*Główny legislator*

---

<sup>2</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2008 r. (I CSK 357/07).