UZASADNIENIE

Opracowanie projektu *ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw* ma na celu zapewnienie spójności przepisów krajowych z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiającym 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 19.05.2017, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem 2017/821”, oraz rozporządzeniem 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 uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 (Dz. Urz. UE L 284 z 12.11.2018, str. 6 oraz Dz. Urz. UE L 435 z 23.12.2020, str. 79), zwanym dalej „rozporządzeniem 2018/1672”. Przedmiotowe rozporządzenia prawa unijnego obowiązują odpowiednio od 1 stycznia 2021 r. i od 3 czerwca 2021 r.

Projektowana ustawa przewiduje również nowelizację:

1. ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 654, z późn. zm.), zwanej dalej także „k.k.s.”;
2. ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 309), zwanej dalej także „u.p.d.”;
3. ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r. poz. 1124, z późn. zm.), zwanej dalej także „ustawą o p.p.p.f.t.”.

**Art. 1** projektu

W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), zwanej dalej także „ustawą o KAS”, w art. 2 w ust. 1 dodano pkt 8a wskazujący, że do zadań Krajowej Administracji Skarbowej należy wykonywanie czynności, o których mowa w rozporządzeniu 2017/821.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia 2017/821 właściwe organy są odpowiedzialne za zapewnienie skutecznego i jednolitego wdrożenia rozporządzenia w całej Unii Europejskiej. Właściwymi organami są – zgodnie z art. 2 lit. n tego rozporządzenia – organy wyznaczone przez państwa członkowskie zgodnie z art. 10, posiadające wiedzę specjalistyczną o surowcach, procesach przemysłowych oraz o prowadzeniu audytów.

Zatem zadania związane z wykonywaniem kontroli ex post (art. 11 rozporządzenia 2017/821), w zakresie współpracy i wymiany informacji czy sprawozdawczości i przeglądów funkcjonowania i skuteczności przedmiotowego rozporządzenia (art. 13 i art. 17 rozporządzenia 2017/821) przypisane zostają Krajowej Administracji Skarbowej.

Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2017/821 właściwe organy państw członkowskich są odpowiedzialne za prowadzenie odpowiednich kontroli ex post zgodnie z art. 11. Na poziomie krajowym funkcję organu odpowiedzialnego za zapewnienie skutecznego i jednolitego wdrożenia przedmiotowego rozporządzenia, prowadzenie kontroli ex post wobec importerów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wykonywanie zadań, o których mowa w art. 13 i art. 17 ww. rozporządzenia, pełni Szef Krajowej Administracji Skarbowej. W tym celu projektowana ustawa dodaje w ustawie o KAS przepis art. 14 ust. 1 pkt 7a stanowiący, że do zadań Szefa Krajowej Administracji Skarbowej należy wykonywanie zadań, o których mowa w rozporządzeniu 2017/821, w tym kontroli ex post, o której mowa w art. 11 rozporządzenia 2017/821 (art. 1 pkt 2 lit. a projektu).

Ponadto przyjęto, że skoro przedmiotem kontroli ex post dotyczącej unijnych importerów (przedsiębiorcy, którzy w międzynarodowym łańcuchu dostaw minerałów i metali określonych w załączniku I do rozporządzenia 2017/821 pełnią rolę importerów) będzie przestrzeganie przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Unii Europejskiej a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, to kontrola ta powinna być prowadzona z zastosowaniem odpowiednio przepisów o kontroli celno-skarbowej.

Do kontroli ex post – mającej na celu zapewnienie, że unijni importerzy minerałów lub metali wypełniają obowiązki wynikające z art. 4–7 rozporządzenia 2017/821 – stosuje się odpowiednio wskazane przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej o kontroli celno-skarbowej. Szczególną uwagę zwraca art. 93 ustawy o KAS, zgodnie z którym do kontroli celno-skarbowej nie stosuje się przepisów rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236). Rozdział 5 przedmiotowej ustawy dotyczy ograniczenia kontroli działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców jest przeprowadzana na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej. Jak wykazano powyżej, kontrola ex post w odniesieniu do importerów konfliktowych minerałów będzie prowadzona na podstawie przepisów rozporządzenia 2017/821, zatem nie może być stosowany rozdział 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

W dziale V „Kontrola celno-skarbowa, nabycie sprawdzające, tymczasowe zajęcie ruchomości, audyt, czynności audytowe, urzędowe sprawdzenie oraz szczególne uprawnienia organów Krajowej Administracji Skarbowej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej” dodany został odrębny rozdział (rozdział 1d), w którym uregulowano kontrolę ex post dotyczącą unijnych importerów.

Kontrola ex post składa się z następujących etapów:

* wezwanie unijnego importera do przedłożenia dokumentów, potwierdzających spełnienie obowiązków, o których mowa w art. 4–7 rozporządzenia 2017/821,
* badanie dokumentacji,
* ewentualne wezwanie do uzupełnienia dokumentacji,
* w przypadku stwierdzenia naruszeń – wezwanie do przedłożenia planu działań naprawczych oraz ich przeprowadzenia,
* działania następcze podejmowane przez organ kontrolujący, przy czym przez działania następcze należy rozumieć ocenę przeprowadzonych przez importera działań naprawczych.

Powyższa ocena jest podstawą do stwierdzenia, czy kontrola ex post zakończy się informacją skierowaną do importera o braku naruszeń przedmiotowego rozporządzenia, czy też protokołem z kontroli ex post i ewentualnym wymiarem kary pieniężnej.

Odnosząc się do dodanego rozdziału 1d, należy wskazać, że wprowadzono przepis, zgodnie z którym do kontroli ex post dotyczącej unijnych importerów będą odpowiednio stosowane przepisy o kontroli celno-skarbowej oraz wskazano konkretne przepisy z rozdziału 1, które mają być stosowane do tej kontroli (art. 94ze).

Określono także moment wszczęcia kontroli ex post oraz wskazano, że z chwilą doręczenia podmiotowi kontrolowanemu (który podlega obowiązkom określonym w rozporządzeniu 2017/821) upoważnienia do kontroli otrzymuje on także wezwanie do przedłożenia w określonym czasie dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązków, o których mowa w art. 4–7 przedmiotowego rozporządzenia (art. 94ze ust. 2).

Szczególną uwagę należy zwrócić na termin prowadzenia kontroli ex post, w tym przypadku nie będzie miał zastosowania termin wskazany w art. 63 ust. 1 ustawy o KAS (kontrola celno-skarbowa powinna zakończyć się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej wszczęcia). Termin zakończenia kontroli „nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej wszczęcia” nie znajdzie zastosowania w przypadku prowadzenia kontroli ex post, ponieważ w sytuacji, kiedy organ wezwie importera do wdrożenia działań naprawczych zarówno przedsiębiorca musi mieć określony czas na podjęcie i wdrożenie działań mających na celu spełnienie obowiązków określonych w art. 4–7 rozporządzenia 2017/821, jak również organ, który w określonym czasie musi działania wprowadzone w działalność biznesową przedsiębiorcy zweryfikować. Sekwencja działań zarówno organu kontrolującego, jak i podmiotu kontrolowanego wymuszają wydłużenie maksymalnego czasu trwania kontroli powyżej trzech miesięcy. Należy bowiem mieć na uwadze, że podmiot, który jest zobowiązany do ewentualnego wdrożenia działań naprawczych musi dysponować realnym czasem podjęcia tych działań.

Uwzględniając art. 16 ust. 3 rozporządzenia 2017/821, uregulowano tryb przeprowadzenia działań naprawczych przez importera. Działania naprawcze podejmowane są wówczas, gdy organ państwa członkowskiego (Szef Krajowej Administracji Skarbowej) stwierdzi w toku kontroli ex post naruszenia przepisów przedmiotowego rozporządzenia.

Przedsiębiorca jest wówczas wzywany do przedstawienia w określonym terminie planu wdrożenia działań naprawczych oraz samego wdrożenia tych działań.

W przypadku niewywiązania się, w określonych terminach wskazanych w projektowanych przepisach, z obowiązków, kontrola ex post kończy się protokołem.

W przypadku niestwierdzenia naruszeń albo przeprowadzenia działań naprawczych wskazanych w planie wdrożenia tych działań, w terminie określonym w projektowanych przepisach, importer po zakończeniu kontroli ex post otrzymuje od organu informację o jej zakończeniu. Informacja ta będzie potwierdzeniem zakończenia kontroli z wynikiem pozytywnym dla przedsiębiorcy. Przyjęta forma zapewni przekazanie w sposób niebudzący wątpliwości i jednoznaczny informacji zwrotnej od organu o zakończeniu działań kontrolnych.

Ponadto wykonując dyspozycję art. 16 ust. 1 rozporządzenia 2017/821, zgodnie z którym państwa członkowskie określają przepisy stosowane w przypadku naruszenia tego rozporządzenia, w projektowanej zmianie ustawy o KAS wprowadzono sankcję, w postaci kary pieniężnej, za nieprzedstawienie dokumentów potwierdzających spełnienie obowiązków określonych w tym rozporządzeniu oraz planu wdrożenia działań naprawczych bądź nieusunięcie stwierdzonych naruszeń, o których mowa w projektowanej ustawie.

Należy zwrócić uwagę, że również w innych państwach członkowskich w krajowym porządku prawnym wprowadzono kary pieniężne jako sankcję określoną w ww. art. 16 ust. 1. Dla przykładu w Niemczech w ustawie o należytej staranności w odniesieniu do surowców mineralnych (Federalny Dziennik Ustaw I str. 864 z 29.04.2020 r.) wprowadzono karę pieniężną w wysokości do 50 000 EUR, we Włoszech dekretem ustawodawczym z dnia 2 lutego 2021 r., n. 13 „Przekazanie rządowi uprawnień do dostosowania przepisów krajowych do przepisów 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 lub w inny sposób zagrożonych. (21G00015) (Dz.U. seria ogólna nr 39 z 16-02-2021) wprowadzono również karę w wysokości od 2 000 EUR do 20 000 EUR.

Kary pieniężne będą nakładane w drodze decyzji administracyjnej, a organem właściwym do nałożenia kary pieniężnej będzie Szef Krajowej Administracji Skarbowej.

W celu ochrony praw strony może ona w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji wnieść odwołanie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Wysokość kar pieniężnych przewidziana w projektowanej ustawie wynosi od 1000 zł do 500 000 zł.

Wskazane „widełki” kwotowe, w ramach których będzie poruszał się organ ustalając wysokość sankcji, umożliwią gradację wysokości kary. Rozpiętość „widełek” od 1000 zł do 500 000 zł uwzględnia ryzyko związane z pewnym prawdopodobieństwem „akceptacji” przez przedsiębiorców (zwłaszcza firmy duże, korporacyjne, nienależące do kategorii MŚP) niewypełniania obowiązków określonych w art. 4–7 rozporządzenia 2017/821 i kalkulowaniem ewentualnych kosztów związanych z zapłatą kary pieniężnej, czy też kosztów koniecznych do poniesienia na wdrożenie działań biznesowych w organizacji.

Wskazać należy, że kary za naruszenie przepisów ustawy muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Skuteczność kary przejawia się w możliwości jej nałożenia i wyegzekwowania. Żeby kara była odstraszająca jej wysokość powinna być dotkliwa dla przedsiębiorcy. Kara nałożona na podmiot musi także spełniać funkcję prewencyjną oraz dyscyplinująco-represyjną, tj. być ostrzeżeniem dla przedsiębiorcy, mającym na celu niedopuszczenie do powstania nieprawidłowości w przyszłości (por. wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2012 r. sygn. akt VI SA/Wa 918/12 odnoszący się do podobnych przesłanek istniejących w unijnym prawie żywnościowym). Wymierzona kara powinna być proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie wypełnienia obowiązków, o których mowa w art. 4–7 rozporządzenia 2017/821.

Ustalając wysokość sankcji w formie administracyjnej kary pieniężnej, należy wziąć pod uwagę takie kryteria jak rodzaj i zakres naruszenia obowiązków, wielkość obrotów i przychodu w zakresie importu cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka oraz dotychczasową działalność unijnego importera w tym zakresie oraz skutki naruszenia.

Wyższa kara powinna być nakładana za działania podmiotu, który funkcjonuje na rynku od dłuższego czasu, był już kilkukrotnie kontrolowany i naruszył spełnienie wymaganych obowiązków. Możliwe jest także zastosowanie zaostrzonych reguł wobec podmiotu działającego krócej, ale notorycznie naruszającego przepisy. Decydując o wysokości kary pieniężnej, należy mieć na uwadze fakt stałej, trwałej, ustawicznej powtarzalności naruszeń tego samego rodzaju, mimo realizowanych w tym zakresie uprzednio kontroli i nakładanych kar pieniężnych.

Okolicznościami wpływającymi na ewentualne ustalenie kary pieniężnej w niższej wysokości mogą być z kolei np. dotychczasowa nienaganna działalność przedsiębiorcy, niezwłoczne (jeszcze w toku kontroli) usuwanie naruszeń, niewielki zasięg działalności podmiotu, współpraca z organem wymierzającym sankcję i przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania, w szczególności dostarczenie organowi wszelkich niezbędnych danych i dokumentów niezbędnych do prowadzenia postępowania.

W toku postępowania w sprawie nałożenia kary powinny być wzięte pod uwagę dane na temat wielkości obrotów oraz przychodu przedsiębiorcy, aktualne na dzień wszczynania postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej. Zważywszy na brak spójnych definicji tych pojęć w prawie, kategorie niniejsze należy oceniać, co do zasady, w świetle przepisów podatkowych, odpowiednich wobec określonych kategorii płatników – stron decyzji wymierzającej karę pieniężną. Wielkość obrotów i przychodu przedsiębiorcy w szczególności może być obliczona na podstawie aktualnych (np. obejmujących zakończony rok podatkowy) dokumentów księgowych, podatkowych (np. deklaracji VAT, PIT, CIT) przedkładanych właściwym organom skarbowym.

Przy ocenie powyższego czynnika pod uwagę bierze się w szczególności okoliczności związane z charakterystyką przedsiębiorcy oraz rynku, na którym działa, w tym założenie, że wysokie obroty lub przychody świadczą o znacznym potencjale ekonomicznym przedsiębiorcy dopuszczającego się naruszenia, co z kolei może wpływać na podwyższenie sankcji.

Okolicznościami wpływającymi na obniżenie wysokości sankcji mogą być w szczególności: fakt bycia mikroprzedsiębiorcą, niewielkie obroty lub przychód. Warunkiem do zastosowania tego rodzaju rozwiązania jest wystąpienie okoliczności, które w ocenie organu zapewnią, że kara w niższej wysokości będzie skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca.

Projektowana ustawa wprowadza także, opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 4 lipca 2002 r. sygn. akt P 12/01), przepis przewidujący odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i umorzenie postępowania, w przypadku gdy wykazane zostanie, że do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec.

Wprowadzono trzyletni okres przedawnienia kary pieniężnej od dnia zdarzenia, jakim jest dzień sporządzenia protokołu z kontroli ex post. Trzyletni okres jest wystarczający dla organu i daje możliwość wydania decyzji administracyjnej, przez co pozwoli na władcze ukształtowanie przez organ sytuacji administracyjnoprawnej danej jednostki.

Określono termin 7 dni na uiszczenie kary pieniężnej, liczony od dnia, w którym decyzja o jej wymierzeniu uzyska walor ostateczności. Termin ten z jednej strony zapewni importerowi czas na zapłatę kary, z drugiej pozwoli na uniknięcie zbędnego przedłużenia czynności w sprawie. Co więcej, w przypadku importerów, którzy mają swobodny stosunek do norm prawnych, jest mniejsze prawdopodobieństwo, że nie będą lekceważyć obowiązków, pod które podlegają.

Do kar pieniężnych w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy działu IVA ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), natomiast do egzekucji kar pieniężnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2023 r. poz. 2505, z późn. zm.).

Ponadto wyjaśnienia wymaga kwestia obecnego sposobu stosowania rozporządzenia 2017/821, które weszło w życie od dnia 1 stycznia 2021 r. Z wytycznych Komisji Europejskiej DG TRADE przesłanych właściwym organom państw członkowskich odnośnie praktycznych aspektów wdrożenia rozporządzenia UE 821/2017 wynika, że właściwe organy państw członkowskich powinny rozpocząć przeprowadzanie kontroli ex post importerów unijnych co roku uwzględniać wielkość przywozu importerów unijnych. Pierwszym rokiem kalendarzowym do rozważenia powinien być rok 2021. Kontrole zgodności ex post importerów w odniesieniu do wielkości przywozu w 2021 r. powinny zatem zostać przeprowadzone w kolejnym roku, a mianowicie w 2022. W roku 2024 kontrole będą prowadzone wobec importerów, którzy spełniają określone progi ilościowe (dot. wolumenu przywozu „konfliktowych minerałów” określonego w zał. 1 do ww. rozporządzenia) – dane za 2023 r. W zakresie współpracy i wymiany informacji, a także sprawozdawczości i przeglądów, należy zauważyć, że zadanie to wykonywane jest od 2018 r., w ramach współpracy KE DG TRADE z Grupą Ekspertów odpowiedzialnych w poszczególnych krajach członkowskich za temat „konfliktowych minerałów”.

Ponadto, mając na uwadze implementację do krajowego porządku prawnego przepisów rozporządzenia 2018/1672, dokonano zmian w art. 2 ust. 1 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej.

Rozporządzenie 2018/1672 (art. 1) przewiduje system kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii, w celu uzupełnienia ram prawnych dla zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 05.06.2015, s. 73).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 osoba przewożąca środki pieniężne w wysokości co najmniej 10 000 euro musi złożyć deklarację tych środków pieniężnych właściwym organom państwa członkowskiego, przez które wjeżdża do Unii lub wyjeżdża z Unii, oraz udostępnić je tym organom do kontroli. Obowiązek złożenia deklaracji środków pieniężnych nie jest uznawany za spełniony, jeżeli przekazane informacje są nieprawdziwe lub niekompletne lub jeżeli środki pieniężne nie zostały udostępnione do kontroli.

Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy o KAS do zadań Krajowej Administracji Skarbowej należy badanie przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń i obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego oraz warunków udzielonych na ich podstawie zezwoleń dewizowych, a także warunków wykonywania działalności kantorowej. Stosownie do art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy o KAS kontroli celno-skarbowej podlega przestrzeganie przepisów prawa dewizowego w zakresie ograniczeń i obowiązków określonych dla rezydentów i nierezydentów oraz warunków udzielonych na ich podstawie zezwoleń dewizowych, a także warunków wykonywania działalności kantorowej.

W art. 1 pkt 1 lit. b wskazano, że do kompetencji KAS należy wykonywanie zadań określonych w rozporządzeniu 2018/1672. Doprecyzowując zadania organów KAS w art. 1 pkt 2 lit. b wskazano, że Szef Krajowej Administracji Skarbowej realizuje obowiązki związane z przekazywaniem zanonimizowanych danych dotyczących ryzyka i wyników analizy ryzyka (art. 10 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2018/1672) oraz przekazywaniem do Komisji Europejskiej wykazu właściwych organów, ustanowionych sankcji oraz zanonimizowanych informacji statystycznych dotyczących kontroli i naruszeń (art. 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2018/1672).

Pozostałe zadania wynikające z przepisów rozporządzenia 2018/1672 przypisane zostały naczelnikowi urzędu celno-skarbowego (art. 1 pkt 3 projektu), jako organowi właściwemu w rozumieniu rozporządzenia 2018/1672. Należą do nich m.in. kontrola deklaracji środków pieniężnych przewożonych przez osoby fizyczne (art. 3 rozporządzenia 2018/1672), obowiązek ujawniania środków pieniężnych w transporcie, weryfikacja deklaracji, kontrola wszelkich przesyłek czy sporządzanie deklaracji z urzędu (art. 4, art. 5, art. 6 rozporządzenia 2018/1672), przekazywanie informacji jednostce analityki finansowej – w Polsce Generalny Inspektor Informacji Finansowej (art. 9 rozporządzenia 2018/1672).

Od dnia 3 czerwca 2021 r. są stosowane przepisy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/776 z dnia 11 maja 2021 r. ustanawiającego wzory niektórych formularzy oraz przepisy techniczne dotyczące skutecznej wymiany informacji na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii (Dz. Urz. UE L 167 z 12.05.2021, str. 6), zwanego dalej „rozporządzeniem 2021/776”.

Jak wynika z postanowień art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2021/776 właściwe organy przekazują informacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672, jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, w którym je uzyskano, przez przesłanie ich do systemu informacji celnej (CIS).

Aby prawidłowo stosować przepisy dotyczące kontroli środków pieniężnych, funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej mają uprawnienia m.in. do:

* przyjmowania, sprawdzania i poświadczania deklaracji pieniężnych,
* sprawdzania, czy obowiązek złożenia deklaracji został spełniony,
* przeprowadzania kontroli osób fizycznych, ich bagażu oraz środków transportu,
* dokonywania zatrzymania środków pieniężnych,
* stosowania sankcji w przypadku niewywiązania się z obowiązku złożenia deklaracji pieniężnej,
* zapisywania, przetwarzania i wymiany informacji,
* przekazywania informacji Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej,
* wykorzystywania zarejestrowanych informacji do celów analizy ryzyka i do ciągłego monitorowania.

W celu doprecyzowania zakresu przedmiotowego kontroli celno-skarbowej przeprowadzanej przez naczelnika urzędu celno-skarbowego, określonej w ustawie o KAS, w art. 54 w ust. 2 dodano pkt 12c wskazujący, że kontroli celno-skarbowej podlega wwożenie do Unii Europejskiej lub wywożenie z Unii Europejskiej środków pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia 2018/1672 (art. 1 pkt 5 projektu).

Propozycja zmiany w art. 84 ust. 1 pkt 3 ustawy o KAS (art. 1 pkt 6 projektu) polegająca na dodaniu kontroli, o których mowa w art. 54 ust. 2 pkt 12c, jest konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 54 ust. 2 ustawy o KAS. Zgodnie z art. 84 ust. 1 pkt 3 ustawy o KAS kontrola celno-skarbowa w zakresie, o którym mowa m.in. w art. 54 ust. 1 pkt 4, kończy się protokołem, a jeżeli w toku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, protokołu się nie sporządza (art. 84 ust. 3 ustawy o KAS).

Odnośnie do przepisów rozporządzenia 2018/1672 należy wyjaśnić, że są one stosowane przez Służbę Celno-Skarbową od momentu wejścia w życie, tj. od dnia 3 czerwca 2021 r. Wskazany akt prawny rozszerza obowiązki osób przemieszczających środki pieniężne przez granicę oraz obszary kontroli przeprowadzanych przez służby graniczne, definicję środków pieniężnych oraz wprowadza nowy wzór deklaracji dewizowej. Ponadto zmianie ulega zakres danych i tryb ich przekazywania do Komisji Europejskiej. Przedmiotowe rozporządzenie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i częścią krajowego porządku prawnego w Polsce i mimo, że proces implementacji jego przepisów do prawa krajowego jest w toku, nie ma to wpływu na rzetelne realizowanie i przestrzeganie jego regulacji.

**Art. 2** projektu

Proponowane zmiany w ustawie z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy mają charakter dostosowujący wybrane przepisy k.k.s. do przepisów rozporządzenia 2018/1672, z którymi pozostają w związku.

Przepisy k.k.s. mają charakter blankietowy i penalizują niedopełnienia obowiązków wynikających z innych przepisów, w tym przypadku z przepisów rozporządzenia 2018/1672. Zmiany zaproponowane w art. 53 § 34a, art. 106f i art. 106h k.k.s. związane są z wprowadzeniem do k.k.s. nowego określenia „środki pieniężne wwożone do Unii Europejskiej lub wywożone z Unii Europejskiej”, które jest używane w przepisach rozporządzenia 2018/1672. Przepisy k.k.s. mają bowiem penalizować niedopełnienie obowiązków wynikających z tego rozporządzenia, polegających na zgłaszaniu lub przedstawianiu na żądanie właściwych organów wwozu środków pieniężnych do Unii Europejskiej i wywozu środków pieniężnych z Unii Europejskiej.

Ponadto zmiany w k.k.s. obejmują wprowadzenie przestępstwa skarbowego penalizującego niezgłoszenie przewozu środków pieniężnych. Zmiany te mają na celu dostosowanie do wymogów sankcji wskazanych w art. 14 rozporządzenia 2018/1672, a tym samym poprawę efektywności i skuteczności egzekwowania przepisów unijnych.

Zgodnie natomiast z art. 14 rozporządzenia 2018/1672 każde państwo członkowskie wprowadza sankcje, które stosuje się w przypadku braku spełnienia obowiązku złożenia deklaracji środków pieniężnych przewożonych przez osobę fizyczną, określonego w art. 3, lub obowiązku ujawnienia środków pieniężnych w transporcie, określonego w art. 4 rozporządzenia. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Penalizację zachowania polegającego na niewywiązaniu się z obowiązku zgłoszenia przewozu środków pieniężnych przewiduje art. 106f k.k.s., który obejmuje swoim zakresem niezgłoszenie organom celnym przywozu do kraju albo wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych albo podanie w zgłoszeniu nieprawdy. Karalne zachowanie określone w art. 106f k.k.s. jest obecnie kwalifikowane jedynie jako wykroczenie skarbowe, za popełnienie którego przewidziana jest kara grzywny.

Zgodnie ze zmianami zaproponowanymi w zakresie art. 106f k.k.s., jeśli kwota niezgłoszona do granicznej kontroli środków pieniężnych przekracza małą wartość, to sprawca odpowiada za popełnienie przestępstwa skarbowego. Natomiast jeżeli stanowi małą wartość, to odpowiada jak za wykroczenie skarbowe.

Kwota niezadeklarowanych środków pieniężnych, rozdzielająca kwalifikację czynu jako przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe, została wyznaczona z uwzględnieniem średniej kwoty środków pieniężnych deklarowanych w pojedynczym zgłoszeniu, która w roku 2020 wyniosła w przybliżeniu 48 000 euro dla deklaracji wywozu środków z terenu Unii Europejskiej oraz 34 000 euro dla deklaracji wwozu środków na teren Unii Europejskiej (bez uwzględnienia zgłoszeń dotyczących metali szlachetnych).

Proponowane zmiany w zakresie art. 106f k.k.s., zakładające powiększenie katalogu czynów „przepołowionych” w k.k.s. i objęcie jego zakresem ww. artykułu, mają nie tylko zapewnić przestrzeganie przez rezydentów i nierezydentów obowiązku dokonania zgłoszenia przewozu środków pieniężnych przy przekraczaniu granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, lecz również przyczynić się do większej zbieżności sankcji przewidzianych w przepisach zorientowanych na przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

Z danych w systemie ESKS (moduł DEWIZY) wynika, że w 2019 r. dokonano 23 ujawnienia przewożonych nielegalnie środków pieniężnych w wysokości 50 000 euro i powyżej na łączną kwotę 3 032 470 euro, przy czym największa ujawniona kwota wynosiła 1 000 000 euro. W 2020 r. odnotowano 19 takich ujawnień na łączną kwotę 1 657 919 euro, a najwyższa kwota ujawnionych środków pieniężnych wyniosła 257 957 euro.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest relatywnie niski maksymalny wymiar kary grzywny za wskazane zachowania. Oznacza to, że niezależnie od kwoty niezadeklarowanych wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych sprawca podlega tylko karze grzywny za wykroczenie skarbowe.

Objęcie art. 106f k.k.s. katalogiem czynów „przepołowionych” powinno mieć 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 ma za zadanie zniechęcić osoby przewożące środki pieniężne do świadomego uchylania się od przedmiotowego obowiązku. Jednocześnie wyłączono realizację czynności kontrolnych w zakresie przewozu środków pieniężnych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, co powoduje konieczność dostosowania przepisów k.k.s. do zmienionego katalogu organów wykonujących czynności kontrolne oraz uprawnionych do prowadzenia postępowania przygotowawczego.

Propozycja zmiany k.k.s. jest zgodna z przepisami unijnymi, a także międzynarodowymi standardami wyznaczonymi przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), wskazującymi na potrzebę zastosowania efektywnych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji w stosunku do osób, które wbrew obowiązkowi nie dokonują zgłoszeń przewozu środków pieniężnych, bądź składają fałszywe deklaracje.

Należy wskazać, że w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu dokonano penalizacji szerokiego wachlarza zachowań, które zostały zakwalifikowane jako przestępstwa. W doktrynie zwrócono uwagę, że decyzja ta zasługuje na aprobatę ze względu na szczególną szkodliwość działań związanych z ukrywaniem przestępnego pochodzenia środków oraz zmierzających do finansowania terroryzmu.

Kwalifikowanie karalnego zachowania, o którym mowa w art. 106f k.k.s., wyłącznie jako wykroczenia skarbowego należy więc uznać za nieadekwatne w stosunku do roli tego przepisu w krajowym systemie przeciwdziałania tego rodzaju przestępstwom.

Propozycja zmiany w art. 3 § 4 k.k.s. jest konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 106f k.k.s.

Ponadto wyjaśnienia wymaga podejście do regulacji art. 7 rozporządzenia 2018/1672 i rezygnacji z wprowadzenia zmian w prawie krajowym w zakresie przewidzianym w tym przepisie, tj. możliwości tymczasowego zatrzymania przez właściwe organy środków pieniężnych w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym, w określonych przypadkach, jak i przewidzianego w tej regulacji trybu odwoławczego oraz ustalonego okresu zatrzymania środków pieniężnych (30 i maksymalnie 90 dni).

W odniesieniu do powyżej wskazanego tymczasowego zatrzymania środków pieniężnych zasadne jest kontynuowanie stosowania procedury karnej i karnej skarbowej.

Finansowe organy postępowania przygotowawczego działają obecnie na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17), zwanej dalej „k.k.” oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37).

Niedopełnienie obowiązków wynikających z rozporządzenia 2018/1672 polegających na zgłaszaniu lub przedstawianiu na żądanie właściwych organów wwozu środków pieniężnych do Unii Europejskiej i wywozu środków pieniężnych z Unii Europejskiej penalizowane jest w przepisach k.k.s. Wskazać tutaj należy przede wszystkim na powyżej wymienione art. 106f i 106h k.k.s. Ponadto projektowane zmiany w k.k.s. obejmują wprowadzenie przestępstwa skarbowego penalizującego niezgłoszenie przewozu środków pieniężnych powyżej określonego progu kwotowego.

Natomiast w przypadku wszczęcia śledztwa o czyn z art. 299 k.k., oprócz niezwłocznego zatrzymania środków pieniężnych, co do których zachodzi podejrzenie, że są związane z działalnością przestępczą, istotne jest, że organ prowadzący postępowanie przygotowawcze ma szeroki wachlarz środków dowodowych (w tym może wykorzystać w procesie materiały operacyjno-rozpoznawcze).

Zastosowanie trybu postępowania karnego i karnego skarbowego zapewnia w praktyce szybkie i sprawne egzekwowanie nałożonych sankcji karnych za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia przewozu środków pieniężnych.

Dotychczasowe rozwiązania, projektowane zmiany w k.k.s. oraz dotychczasowa praktyka stosowania procedury karnej i karnej skarbowej w odniesieniu do zatrzymania środków pieniężnych zapewniają skuteczne działania Służby Celno-Skarbowej w zakresie kontroli środków pieniężnych przewożonych przez granice.

**Art. 3** projektu

Zmiany wprowadzono także w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe. W art. 12 w ust. 1 w pkt 2 tej ustawy należy skreślić wyraz „umyślne”, ponieważ w obowiązującym przepisie art. 12 ustawy – Prawo dewizowe, w ust. 1 w pkt 1 jest mowa o przestępstwach skarbowych, a zatem zarówno umyślnych, jak i nieumyślnych, a w pkt 2 jest, jeżeli chodzi o zakres przestępstw, odesłanie do pkt 1. Mając na uwadze, iż osoby fizyczne objęte regulacjami art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 u.p.d. mogą na dzień wejścia w życie projektowanej zmiany nie spełniać nowego warunku niekaralności za przestępstwa skarbowe popełnione nieumyślnie, wprowadzono dłuższe vacatio legis w tym zakresie, które umożliwić ma przeprowadzenie ewentualnych zmian organizacyjno-ustrojowych (np. zmiany składu zarządu spółki) przez podmioty wykonujące działalność kantorową (oraz osoby kierujące i beneficjentów rzeczywistych). Jednocześnie trzymiesięczny termin vacatio legis jest wystarczający na zapoznanie się z nowym przepisem i przygotowanie do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z wejścia niniejszego przepisu w życie.

Uchylenie rozdziału 5, tj. art. 18, art. 20 i art. 21 u.p.d., ma na celu wyeliminowanie przepisów duplikujących przepisy rozporządzenia 2018/1672. Konsekwencją tej zmiany jest usunięcie w art. 5 u.p.d. odesłania do art. 18 u.p.d. Zmiana ta nie wywoła skutków prawnych w zakresie udzielania i korzystania z indywidualnych i ogólnych zezwoleń dewizowych. Istotą bowiem indywidualnych zezwoleń dewizowych jest ich udzielanie na odstępowanie od ograniczeń lub obowiązków ex ante, tzn. warunkiem legalności dokonania czynności zakazanej przez u.p.d. jest uzyskanie zezwolenia na jej dokonanie w sytuacjach określonych w ustawie. Ponadto indywidualne zezwolenia dewizowe na odstępowanie od obowiązku przewidzianego w art. 18 u.p.d. są ograniczone czasowo. Z kolei ogólne zezwolenie dewizowe na odstępowanie od obowiązku związanego z wywozem za granicę oraz przywozem do kraju wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych przewidziane w § 3 (rozdział 3) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie ogólnych zezwoleń dewizowych (Dz. U. poz. 597) zostaną uchylone wraz z wejściem w życie niniejszej ustawy przez nowelizację tego rozporządzenia.

W związku z uchyleniem rozdziału 5, w tym art. 20 ust. 2, funkcjonariusze Straży Granicznej przestają pełnić funkcję właściwego organu do podejmowania czynności kontrolnych w zakresie przywozu/wywozu środków pieniężnych. Nadmienić także należy, że dotychczasowa realizacja przez Straż Graniczną uprawnień do kontroli środków pieniężnych wwożonych lub wywożonych na/z terytorium UE była marginalna. Przyjmowanie przez funkcjonariuszy Straży Granicznej deklaracji dewizowych było sporadyczne i na przestrzeni ostatnich pięciu lat przyjętych zostało 15 deklaracji.

Art. 18u.p.d. nakłada na rezydentów i nierezydentów przekraczających granicę państwową obowiązek zgłaszania, w formie pisemnej, organom celnym przywozu do kraju oraz wywozu za granicę złota dewizowego lub platyny dewizowej, bez względu na ilość, a także krajowych lub zagranicznych środków płatniczych, jeżeli ich wartość przekracza łącznie równowartość 10 000 euro. Nie stanowi wykonania obowiązku zgłoszenia podanie w zgłoszeniu nieprawdziwych danych.

Wskazany powyżej obowiązek wynika wprost z przepisu art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672, zgodnie z którym osoba przewożąca środki pieniężne w wysokości co najmniej 10 000 euro musi złożyć deklarację tych środków pieniężnych właściwym organom państwa członkowskiego, przez które wjeżdża do Unii lub wyjeżdża z Unii, oraz udostępnić je tym organom do kontroli. Obowiązek złożenia deklaracji środków pieniężnych nie jest uznawany za spełniony, jeżeli przekazane informacje są nieprawdziwe lub niekompletne lub jeżeli środki pieniężne nie zostały udostępnione do kontroli.

Właściwymi organami są, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. g rozporządzenia 2018/1672, organy celne państw członkowskich oraz wszelkie inne organy uprawnione przez państwa członkowskie do stosowania tego rozporządzenia.

Od dnia 3 czerwca 2021 r. są również stosowane przepisy rozporządzenia 2021/776. Obydwa rozporządzenia są źródłami powszechnie obowiązującego prawa i częścią krajowego porządku prawnego w Polsce. Podlegają one bezpośredniemu stosowaniu, o czym przesądzają postanowienia art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle powyższego brak jest uzasadnienia do utrzymywania ww. regulacji w przepisach krajowych, tym samym art. 18 u.p.d. powinien zostać uchylony.

Art. 20 ust. 1 u.p.d. nakłada na rezydentów i nierezydentów obowiązek przedstawiania organom celnym na ich żądanie, przywożonych do kraju lub wywożonych za granicę wartości dewizowych oraz krajowych środków płatniczych.

Podobny obowiązek wynika z ww. art. 3 ust. 1 (zdanie pierwsze) rozporządzenia 2018/1672. Dotyczy on środków pieniężnych w wysokości co najmniej 10 000 euro. Środki w mniejszej wysokości mogą być ujawniane w ramach czynności kontrolnych określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 i rejestrowane przez właściwe organy, zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia.

Natomiastart. 20 ust. 2 u.p.d. nadaje organom celnym uprawnienie do podejmowania – w celu sprawdzenia, czy przywóz do kraju wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych oraz ich wywóz za granicę odbywa się zgodnie z przepisami ustawy – czynności kontrolnych na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli celno-skarbowej lub kontroli granicznej.

Jak wskazano powyżej, czynności kontrolne zostały określone w art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2018/1672. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia w celu zweryfikowania spełnienia obowiązku deklaracji środków pieniężnych przewożonych przez osobę fizyczną, określonego w art. 3, właściwe organy są uprawnione do kontrolowania osób fizycznych, ich bagażu oraz ich środków transportu, zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym, tj. w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Do celów wdrożenia obowiązku ujawnienia środków pieniężnych w transporcie, określonego w art. 4 rozporządzenia 2018/1672, właściwe organy są uprawnione do kontrolowania wszelkich przesyłek, pojemników lub środków transportu, które mogą zawierać środki pieniężne w transporcie, zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2018/1672) – w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

W związku z powyższym art. 20 u.p.d. także powinien zostać uchylony.

Art. 21 u.p.d. stanowi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, sposobu dokonywania potwierdzenia przywozu do kraju oraz wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych oraz wzorów zgłoszenia przywozu do kraju oraz wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych. Realizację upoważnienia ustawowego zawartego w tym przepisie stanowi rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu dokonywania potwierdzenia przywozu do kraju oraz wywozu za granicę wartości dewizowych lub krajowych środków płatniczych oraz wzoru zgłoszenia przywozu do kraju i wywozu za granicę tych wartości lub środków (Dz. U. z 2014 r. poz. 1068).

Zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2018/1672 Komisja Europejska przyjmuje, w drodze aktów wykonawczych, jako środki zapewniające jednolite stosowanie kontroli przez właściwe organy, wzory formularza deklaracji środków pieniężnych, o którym mowa w art. 3 ust. 3, oraz formularza ujawnienia środków pieniężnych, o którym mowa w art. 4 ust. 3.

Ponadto w art. 3 ust. 3 oraz art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2018/1672 przewidziano, że składający deklarację otrzymuje, na żądanie, potwierdzoną kopię odpowiednio deklaracji środków pieniężnych lub deklaracji ujawnienia środków pieniężnych.

Wzory formularzy określa rozporządzenie 2021/776. W formularzach tych dla potrzeb potwierdzania zgłoszenia środków pieniężnych przewidziana jest rubryka na podpis i pieczęć właściwego organu (sekcja 8 w formularzu deklaracji środków pieniężnych oraz sekcja 9 w formularzu ujawnienia środków pieniężnych).

Rozporządzenie 2018/1672 nie określa, w jaki sposób następuje potwierdzenie kopii deklaracji. Nie ma jednakże konieczności regulowania tej kwestii na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących. Potwierdzenie może nastąpić w dowolny sposób, stosowany przez organy celne.

Wobec wprowadzenia wzoru formularza deklaracji środków pieniężnych na gruncie prawa unijnego zbędne stają się przepisy zawarte w ww. rozporządzeniu Ministra Finansów, a tym samym art. 21 u.p.d. stanowiący podstawę do jego wydania.

W tym miejscu należy wskazać, że przepis art. 18 u.p.d. istniał przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, z tym że obowiązek deklarowania dotyczył wyłącznie wwozu środków pieniężnych oraz złota i platyny dewizowej (wywóz podlegał reglamentacji). Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i zniesieniu reglamentacji obowiązek deklarowania został rozciągnięty na wywóz, z tym że po zniesieniu reglamentacji kontrolowanie wwozu i wywozu jest związane z walką z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu, jako nadrzędnym celem w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Poprzednio obowiązujące rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005, str. 9), zwane dalej „rozporządzeniem 1889/2005”, zostało wdrożone m.in. przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe, ponieważ w ustawie tej istniały przepisy dotyczące zgłaszania wywozu za granicę środków płatniczych oraz złota dewizowego i platyny dewizowej, jako element reglamentacji dewizowej. Wywóz tych środków oraz wartości dewizowych za granicę wymagał, na podstawie art. 9 pkt 2 u.p.d., zezwolenia dewizowego, z tym że ogólne zezwolenie dewizowe udzielone przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych dopuszczało wywóz na podstawie zgłoszenia. W ramach nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe w roku 2007 uchylono art. 9 pkt 2 i wprowadzono w art. 18 obowiązek zgłaszania przywozu do kraju oraz wywozu za granicę (zatem także przez granice Unii Europejskiej) złota dewizowego, platyny dewizowej oraz krajowych lub zagranicznych środków płatniczych (podczas, gdy obowiązek zgłaszania przez osoby fizyczne przekraczające granice UE /wtedy WE/ środków pieniężnych organom celnym lub innym upoważnionym organom wynikał bezpośrednio z rozporządzenia 1889/2005).

W art. 18 u.p.d. (ale także w art. 20 i art. 21 u.p.d.) zostały wykorzystane pojęcia, których definicje wynikają z ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (środki płatnicze, złoto dewizowe, platyna dewizowa), podczas gdy rozporządzenie 1889/2005 zawierało własną definicję środków pieniężnych, które oznaczały zbywalne papiery na okaziciela i gotówkę (art. 2 pkt 2).

Definicję środków pieniężnych zawiera również rozporządzenia 2018/1672. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a tego rozporządzenia „środki pieniężne” oznaczają: gotówkę, zbywalne papiery na okaziciela, towary używane jako wysoce płynne środki przechowywania wartości i karty przedpłacone (rozszerzono zatem definicję środków pieniężnych o karty przedpłacone oraz towary używane jako wysoce płynne środki przechowywania wartości). W art. 2 ust. 1 lit. c–f rozporządzenia 2018/1672 zawarte są definicje tych pojęć (w definicjach „towaru używanego jako wysoce płynny środek przechowywania wartości” oraz „karty przedpłaconej” znajduje się odesłanie do załącznika I do rozporządzenia, odpowiednio do pkt 1 i 2). W art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2018/1672 przewidziano możliwość zmiany załącznika I przez Komisję Europejską. Poza tym szczegółowe omówienie ww. pojęć i ich definicji znajduje się w motywach 13–16 tego rozporządzenia.

Rozporządzenie 2018/1672 dotyczy środków pieniężnych wwożonych do Unii Europejskiej lub wywożonych z Unii Europejskiej, natomiast przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe dotyczą sytuacji przywozu do kraju oraz wywozu za granicę środków płatniczych – zatem również w granicach Unii Europejskiej.

Środki ustanowione rozporządzeniem 2018/1672 są przewidziane do bezpośredniego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, natomiast na poziomie krajowym państwa członkowskie mogą zdecydować o wprowadzeniu kontroli środków pieniężnych na granicach wewnętrznych, zarówno przewożonych przez osoby fizyczne, jak i przesyłanych w transporcie.

Utrzymywanie jednakże w Polsce regulacji dotyczących wewnątrzunijnej kontroli przemieszczania środków pieniężnych ma walor jedynie formalny, ponieważ w praktyce w oparciu o obecną strukturę urzędów celno-skarbowych możliwości sprawowania kontroli w tym zakresie są bardzo ograniczone. Obecnie w sytuacji swobodnego przepływu osób i towarów przez granice wewnętrzne z państwami członkowskimi Unii Europejskiej brak jest umiejscowienia oddziałów celnych wchodzących w skład struktury organizacyjnej Krajowej Administracji Skarbowej. Brak usytuowania oddziałów celnych na granicach wewnętrznych z innymi państwami Unii Europejskiej oznacza brak możliwości zgłaszania przez podróżnych środków pieniężnych przy przekraczaniu granicy wewnątrzunijnej. W praktyce wiąże się to z brakiem możliwości sprawowania przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej stałej, skutecznej kontroli przewożonych środków pieniężnych.

**Art. 4** projektu

Projektowana ustawa zmienia ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, uchylając art. 85 dotyczący obowiązku przekazywania przez organy Straży Granicznej oraz naczelników urzędów celno-skarbowych do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, działającego jako krajowa jednostka analityki finansowej, informacji, o których mowa w art. 5 rozporządzenia 1889/2005, oraz informacji zawartych w zgłoszeniu określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 21 u.p.d.

Zgodnie z art. 20 (zdanie drugie) rozporządzenia 2018/1672 odesłania do uchylonego rozporządzenia traktuje się jako odesłania do niniejszego rozporządzenia i odczytuje się je zgodnie z tabelą korelacji zawartą w załączniku II.

Stosownie do art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672 (zgodnie z tabelą korelacji odesłanie do art. 5 ust. 1 rozporządzenia 1889/2005 traktuje się jako odesłanie do art. 9 rozporządzenia 2018/1672) właściwe organy rejestrują informacje uzyskane na mocy art. 3 lub art. 4, art. 5 ust. 3 lub art. 6 oraz przekazują je jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, w którym zostały uzyskane, zgodnie z przepisami technicznymi, o których mowa w art. 16 ust. 1 lit. c. Jak wynika z postanowień art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2021/776, właściwe organy przekazują informacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2018/1672, jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, w którym je uzyskano, przez przesłanie ich do systemu informacji celnej (CIS).

Obecnie Departament Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów, będący jednostką organizacyjną w strukturze Ministerstwa Finansów wspomagającą w wykonywaniu ustawowych zadań Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (działającego jako krajowa jednostka analityki finansowej), posiada bezpośredni dostęp do tego systemu.

W świetle powyższego należy uchylić w całości art. 85 ustawy o p.p.p.f.t.

W tym miejscu należy wskazać, że w związku z realizacją rozporządzenia 2018/1672 funkcjonalność systemu ESKS (moduł DEWIZY) w zakresie gromadzenia informacji o deklaracjach pieniężnych została przejęta przez system Cyfrowa Granica. System ten jest odpowiedzialny za rejestrację i przekazywanie danych do systemu EU CIS (zarządzanego przez OLAF), jak i na poziomie krajowym do Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, w zakresie deklaracji środków pieniężnych oraz deklaracji ujawnienia w rozumieniu art. 3 i art. 4 rozporządzenia 2018/1672. Natomiast inny system informatyczny, tj. ZISAR, który świadczy usługę analizy ryzyka m.in. dla systemu Cyfrowa Granica, będzie odpowiedzialny za wdrożenie, utrzymanie, serwis i raportowanie do Komisji Europejskiej w zakresie Wspólnych Kryteriów i Standardów Ryzyka Przepływu Środków Pieniężnych (CMRC).

Ogólną podstawę prawną dla Generalnego Inspektora Informacji Finansowej do dokonywania wymiany informacji ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami ustanawia art. 110 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (w zakresie międzynarodowej wymiany informacji zastosowanie mają też przepisy art.111–116 ustawy o p.p.p.f.t.).

**Art. 5** projektu

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 3 pkt 2, który wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji oraz uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt wpływa na działalność mikroprzędsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych. Projekt nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

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 § 4 i § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.