

POSTĘPOWANIE MANDATOWE W ŚWIETLE PROJEKTOWANYCH ZMIAN W KODEKSIE KARNYM SKARBOWYM

MARTA ROMA TUŻNIK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v17.2.2023.12/m.r.tuznik

STRESZCZENIE

W niniejszym opracowaniu omówiono założenia projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw w zakresie postępowania mandatowego prowadzonego w sprawach o wykroczenia skarbowe. Główny nurt rozważań stanowi przedstawienie projektowanych zmian (finalnie wycofanych), a dotyczących poszerzenia katalogu organów uprawnionych do prowadzenia postępowania mandatowego o straż gminną i Inspekcję Handlową oraz określenia ich właściwości. Ponadto artykuł zawiera prezentację stanowisk, które zostały zgłoszone przez podmioty w ramach prowadzonych konsultacji publicznych nad omawianym projektem. Publikację kończą wnioski, w których Autorka ocenia obecnie obowiązujące uregulowania prawne w zakresie tytułowego zagadnienia.

Słowa kluczowe: postępowanie mandatowe, wykroczenia skarbowe, straż gminna, Inspekcja Handlowa

ADMINISTRATIVE PENALTY PROCEEDINGS IN THE LIGHT OF THE PROPOSED CHANGES TO THE FISCAL PENAL CODE

ABSTRACT

This study discusses the assumptions of the draft act of April 13, 2022 amending the Act – Fiscal Penal Code and some other acts in the scope of administrative penalty ticket proceedings conducted in cases of fiscal petty offences. The main stream of considerations is the presentation of the proposed changes (finally withdrawn) regarding the extension of the catalogue of bodies authorized to conduct administrative penalty proceedings to include

* dr, Wydział Nauk Prawnych, Administracji i Bezpieczeństwa, Menedżerska Akademia Nauk Stosowanych w Warszawie (Polska), e-mail: marta.tuznik@op.pl, ORCID: 0000-0001-5895-661X



the Municipal Police and the Trade Inspection Authority, and to define their competence. In addition, the article contains a presentation of the positions that were submitted by entities as part of public consultations on the draft in question. The publication ends with conclusions in which the author evaluates the currently applicable legal regulations regarding the title issue.

Keywords: administrative penalty proceedings, fiscal petty offences, Municipal Police, Trade Inspection Authority

WPROWADZENIE

Postępowanie mandatowe wraz z postępowaniem w przedmiocie udzielenia zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności zostało uregulowane w Dziale drugim Kodeksu karnego skarbowego¹, zatytułowanym „Pociągnięcie do odpowiedzialności za zgodą sprawcy”. Cechą wspólną tych postępowań jest zgoda sprawcy na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej skarbowej za czyn zabroniony w prawie karnym skarbowym. Stanowią one przejawy konsensualnych metod zakończenia procesu karnego skarbowego, zakładających wygaszenie konfliktu (zakończenie sporu) wywołanego popełnieniem przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego w drodze porozumienia, które w procesie karnym skarbowym opiera się na wyważeniu interesu jednostki (sprawcy) i finansowo-prawnego dobra (interesu) publicznego naruszonego lub zagrożonego w wyniku popełnienia czynu zabronionego należącego do jednej z wymienionych kategorii. *Ratio legis* uregulowania tych postępowań w Kodeksie karnym skarbowym jest odciążenie wymiaru sprawiedliwości od zajmowania się sprawami o mniejszym ciężarze gatunkowym w drodze stworzenia możliwości ich załatwienia bez potrzeby angażowania sądu lub w drodze rezygnacji ze stosowania tradycyjnych, długotrwałych procedur, co w rezultacie powinno umożliwić skoncentrowanie uwagi sądów na sprawach poważniejszych. Omawiane postępowania stanowią więc tryby szczególnie procesu karnego skarbowego, służące odformalizowaniu i usprawnieniu postępowania w sprawach o czyny zabronione w prawie karnym skarbowym poprzez przyspieszenie reakcji karnej i uniknięcie wielu, nierzadko czasochłonnych, czynności procesowych, pozwalające urzeczywistnić zasadę ekonomiki procesowej².

Postępowanie mandatowe zostało po raz pierwszy wprowadzone do postępowania karnego skarbowego w przepisach art. 136–141 obecnie obowiązującego Kodeksu karnego skarbowego³, w odróżnieniu od Postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności, które jest instytucją o długoletniej tradycji. Przewidywały go bowiem kolejno wszystkie akty prawne normujące prawo karne skarbowe, począwszy od Ustawy karnej skarbowej

¹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 859 z późn. zm., dalej jako: k.k.s.

² L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2021, teza 1 do Działu II.

³ M. Tużnik, *Postępowanie mandatowe w postępowaniu karnym skarbowym*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 55; J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2021, s. 361.

z 2 sierpnia 1926 r.⁴, Ustawy karnej skarbowej z 18 marca 1932 r.⁵, dekretu Prezydenta RP – Prawo karne skarbowe z 3 listopada 1936 r.⁶, dekretu z dnia 11 kwietnia 1947 r. – Prawo karne skarbowe⁷, Ustawy karnej skarbowej z dnia 13 kwietnia 1960 r.⁸, Ustawy karnej skarbowej z dnia 26 października 1971 r.⁹, a na przepisach Kodeksu karnego skarbowego z 1999 r. skończywszy.

Postępowanie mandatowe znajduje zastosowanie w sprawach o najdrobniejsze czyny zabronione, stanowiące wykroczenia skarbowe. Istota tego postępowania szczególnego wyraża się w wystąpieniu przez niesądowy organ procesowy lub jego upoważnionego przedstawiciela w określonym układzie okoliczności faktycznych z propozycją nałożenia grzywny w oznaczonej wysokości w drodze mandatu karnego, a następnie wydaniu odpowiadającej tej propozycji decyzji procesowej (mandatu karnego), jeżeli sprawca wyrazi zgodę na rozstrzygnięcie w zaproponowany sposób odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe¹⁰.

Cechą charakterystyczną trybu mandatowego jest jego umiarkowany formalizm. Odformalizowanie postępowania mandatowego polega na tym, że:

- 1) nie wydaje się jakiegokolwiek decyzji o jego wszczęciu;
- 2) czynności nie protokołuje się;
- 3) brak jest kontrydiktoryjności, organ ujawniający wykroczenie jest uprawniony do nałożenia kary grzywny w drodze mandatu karnego¹¹.

Postępowanie mandatowe jest trybem fakultatywnym. Oznacza to, że sięgnięcie po tryb mandatowy jest pozostawione decyzji organu mandatowego. Kodeks karny skarbowy nie przewiduje sytuacji, w której upoważniony organ lub jego przedstawiciel mieliby obowiązek załatwiania sprawy mandatem. Obligatoryjność postępowania mandatowego byłaby nie do pogodzenia z zastępczym charakterem tego postępowania¹².

⁴ Dz.U. R.P. nr 105, poz. 609 z późn. zm.

⁵ Dz.U. R.P. nr 34, poz. 355 z późn. zm.

⁶ Dz.U. nr 84, poz. 581 z późn. zm.

⁷ Dz.U. nr 32, poz. 140 z późn. zm.

⁸ Dz.U. nr 21, poz. 123 z późn. zm.

⁹ Dz.U. nr 28, poz. 260 z późn. zm.

¹⁰ L. Wilk, J. Zagrodnik, *Kodeks karny skarbowy...*, op. cit., teza 1 do Rozdziału 15; G. Skowronek, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2020, teza 1 do Rozdziału 15.

¹¹ Por. I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 882; E. Lisek, M. Mazalewska, *Postępowanie mandatowe*, w: R. Dziembowski, M. Pieńkowska, A. Opalska (red.), *Prawo karne skarbowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Olsztyn 2016, s. 87.

¹² M.R. Tużnik, *Postępowania szczególne w postępowaniu karnym skarbowym w świetle noweli z dnia 27 września 2013 r.*, „Ius Novum” 2015, nr 3, s. 61; A. Świątłowski, *Jedna czy wiele procedur karnych*, Sopot 2008, s. 190–191.

KATALOG ORGANÓW UPRAWNIONYCH DO PROWADZENIA POSTĘPOWANIA MANDATOWEGO ORAZ ORGANÓW NADRZĘDNYCH NAD NIMI

Organami uprawnionymi do prowadzenia postępowania mandatowego są finansowe organy postępowania przygotowawczego (naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celno-skarbowego oraz Szef Krajowej Administracji Skarbowej) lub ich upoważnieni przedstawiciele, a także niefinansowe organy postępowania przygotowawczego (Straż Graniczna, Policja oraz Żandarmeria Wojskowa¹³), gdy przepis szczególny tak stanowi (art. 136 § 1 k.k.s.)¹⁴. Zauważyć jednak należy, że w obecnym stanie prawnym brak jest przepisu szczególnego, który przyznawałby takie uprawnienia niefinansowym organom postępowania przygotowawczego¹⁵.

W projekcie Ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw¹⁶, zgłoszonym z inicjatywy Ministerstwa Finansów, zaproponowano rozszerzenie katalogu organów uprawnionych do prowadzenia postępowania mandatowego o niefinansowe organy postępowania mandatowego w postaci Inspekcji Handlowej oraz straży gminnych. Organy te zyskałyby owe uprawnienia wyłącznie do stosowania postępowania mandatowego, w związku z czym nie można byłoby ich określić mianem organów postępowania przygotowawczego, którego nie mogłyby prowadzić.

Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu, zmiana ta miałaby na celu usprawnienie ścigania sprawców wybranych typów wykroczeń skarbowych. Z kolei efektywne zwalczanie przestępczości, w tym przestępczości o charakterze ekonomicznym, wymaga pogłębienia współpracy między służbami i organami zaangażowanymi w przeciwdziałanie i zwalczanie tej sfery działalności. Zdaniem projektodawcy zaproponowane zmiany doprowadziłyby do poszerzenia grupy organów, mających uprawnienie do ścigania w trybie mandatowym sprawców wykroczeń skarbowych związanych przede wszystkim z niewystawianiem paragonów, co posiada racjonalne uzasadnienie, biorąc pod uwagę skalę i finansowe skutki dla budżetu państwa tego typu czynów zabronionych¹⁷.

Od strony legislacyjnej zmiana ta miałaby polegać m.in. na dodaniu w art. 53 § 38a k.k.s.¹⁸, który wskazuje, że niefinansowymi organami postępowania mandatowego mają stać się Inspekcja Handlowa oraz straż gminna, a paragrafem 39b¹⁹ tego

¹³ Pozostałe spośród niefinansowych organów postępowania przygotowawczego, czyli Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne, ze względu na zakres swojej właściwości, nie są uprawnione do nakładania kary grzywny w drodze mandatu karnego (art. 134 § 1 pkt. 3 i 5 k.k.s.).

¹⁴ J. Sawicki, G. Skowronek, *Prawo karne skarbowe...*, op. cit., s. 362.

¹⁵ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie nakładania kary grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia skarbowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 1160).

¹⁶ Nr UD 269 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, Sejm IX kadencji.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, UD 269, Sejm IX kadencji, s. 7.

¹⁸ Art. 1 pkt 1 lit. a) Projektu.

¹⁹ Art. 1 pkt 1 lit. b) Projektu.

samego przepisu dopełniając powyższą regulację, stanowi, że organem nadrzędnym nad niefinansowymi organami postępowania mandatowego w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia skarbowe będzie miejscowo właściwy dyrektor izby administracji skarbowej. Należy zauważyć, że dyrektor izby administracji skarbowej jest organem nadrzędnym nad naczelnikiem urzędu skarbowego oraz naczelnikiem urzędu celno-skarbowego i w związku z tym ma odpowiednie możliwości, aby nadzorować prawidłowość prowadzenia postępowań mandatowych przez te nowe organy.

Ministerstwo Finansów podkreśla ponadto, że proponowana regulacja miałyby przyczynić się do skrócenia czasu między ujawnieniem czynu zabronionego a podjęciem właściwej reakcji karnej, z pominięciem zaangażowania dodatkowych organów.

Jak zauważa projektodawca, w 2020 r. organy Krajowej Administracji Skarbowej, działające jako finansowe organy postępowania przygotowawczego, tj. naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych, nałożyli 2789 mandatów karnych za wykroczenia skarbowe z art. 62 § 5 i 4 k.k.s. Natomiast w 2021 r. były 10 474 takie mandaty.

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

Zdaniem resortu, nie do przecenienia jest również walor prewencyjny kontroli tych obszarów, który prowadzi do przekonania, iż niezależnie od skali i rodzaju nieprawidłowości należy liczyć się z kontrolą i wynikającymi z niej konsekwencjami. Stąd tak istotne jest zintensyfikowanie zwalczania tego rodzaju zachowań i zwiększenie liczby kontroli prawidłowości wystawiania paragonów czy też obrotu wyrobami akcyzowymi, również w miejscach, gdzie jest to dokonywane na mniejszą skalę.

W myśl założeń projektodawcy, utworzenie katalogu niefinansowych organów postępowania mandatowego doprowadzi do ograniczenia „szarej strefy” w nieewidencjonowanym obrocie handlowym. Jednocześnie organy te będą mogły załatwiać sprawy prowadzone w wyniku nabycia nowych uprawnień tylko poprzez nałożenie kary grzywny w drodze mandatu karnego. Natomiast w sytuacji, gdy sprawca wykroczenia skarbowego nie wyrazi zgody na przyjęcie mandatu karnego, sprawa będzie przekazywana do właściwych organów Krajowej Administracji Skarbowej, które na zasadach ogólnych będą podejmować odpowiednie działania w kierunku pociągnięcia do odpowiedzialności karnej skarbowej takiego sprawcy.

W ocenie Ministerstwa Finansów wprowadzenie rekomendowanej zmiany stanowi uzupełnienie pakietu regulacji zmierzającego do całościowego uszczelnienia systemu rejestracji obrotu. Błędne byłoby więc postrzeganie tej zmiany jako poszerzanie uprawnień innych organów, zmierzające wyłącznie do ograniczenia swobody obrotu gospodarczego, czy też jako dublowanie kompetencji organów Krajowej Administracji Skarbowej w postaci nowych uprawnień Inspekcji Handlowej i straży gminnych²⁰.

²⁰ Uzasadnienie do projektu..., op. cit., s. 7–8.

Rozszerzenie katalogu organów uprawnionych do prowadzenia postępowania mandatowego skutkowałoby także zmienioną redakcją przepisów dotyczących *stricte* tego postępowania. Chodzi o art. 117 § 3 k.k.s.²¹, art. 136 k.k.s.²², art. 137 § 4 k.k.s.²³ oraz art. 139 § 3 k.k.s.²⁴

W pierwszym z omawianych przepisów wskazuje się, że oprócz upoważnionych organów postępowania przygotowawczego lub ich przedstawiciele uprawnionymi do nakładania za wykroczenia skarbowe kary grzywny w drodze mandatu karnego będą także upoważnieni przedstawiciele niefinansowego organu postępowania mandatowego.

Przepis art. 136 § 1 k.k.s. dotyczący organów postępowania mandatowego w proponowanym brzmieniu zakłada, że organami tymi będą finansowe organy postępowania przygotowawczego lub ich upoważnieni przedstawiciele oraz upoważnieni przedstawiciele niefinansowego organu postępowania mandatowego, a także niefinansowych organów postępowania przygotowawczego, gdy przepis szczególnie tak stanowi.

Z kolei w § 2 art. 136 k.k.s., stanowiącym delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, wskazuje się, że tryb i sposób wydawania upoważnienia do nakładania kary grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia skarbowego dotyczą zarówno funkcjonariuszy finansowych organów postępowania przygotowawczego, niefinansowych organów postępowania przygotowawczego, jak i niefinansowych organów postępowania mandatowego. Użyte w przepisie art. 136 § 2 k.k.s. określenie funkcjonariusz pozostaje bez zmiany i tak jak dotychczas będzie odnosić się do funkcjonariuszy różnych organów w znaczeniu funkcjonariuszy publicznych, a nie w kontekście statusu zatrudnienia. Nadal to określenie będzie się więc odnosić do funkcjonariuszy pełniących służbę i do pracowników świadczących pracę.

Kolejnym przepisem poddanym zmianom jest art. 137 § 4 k.k.s., który w projektowanym brzmieniu stanowi, że oprócz upoważnionego organu postępowania przygotowawczego lub jego przedstawiciela, organem obowiązującym do określenia wykroczenia skarbowego zarzucanego sprawcy oraz do pouczenia go o warunkach dopuszczalności postępowania mandatowego, a zwłaszcza o skutkach prawnych braku zgody na przyjęcie mandatu karnego jest także upoważniony przedstawiciel niefinansowego organu postępowania mandatowego.

Natomiast celem dodania przepisu art. 139 § 3 k.k.s. w założeniach omawianego projektu jest wskazanie trybu postępowania niefinansowych organów postępowania mandatowego w sytuacji braku zgody sprawcy wykroczenia skarbowego na przyjęcie mandatu karnego. W takim przypadku po zabezpieczeniu śladów i dowodów wykroczenia skarbowego w granicach niezbędnych przed ich utratą, zniszczeniem lub zniszczeniem, niefinansowe organy postępowania mandatowego będą przekazywać sprawy do dalszego prowadzenia właściwym finansowym organom postępowania przygotowawczego. Proponowany przepis w sposób samoistny

²¹ Art. 1 pkt 2 Projektu.

²² Art. 1 pkt 3 Projektu.

²³ Art. 1 pkt 4 Projektu.

²⁴ Art. 1 pkt 5 Projektu.

będzie nadawał niefinansowym organom postępowania mandatowego uprawnienie do dokonywania, w określonym w nim zakresie, zabezpieczenia śladów i dowodów wykroczenia skarbowego, w razie odmowy przyjęcia mandatu karnego przez sprawcę wykroczenia skarbowego²⁵.

WŁAŚCIWOŚĆ NIEFINANSOWYCH ORGANÓW POSTĘPOWANIA MANDATOWEGO ORAZ BENEFICJENT KWOT POCHODZĄCYCH Z KAR GRZYWIEN NAŁOŻONYCH W POSTĘPOWANIU MANDATOWYM PRZEZ STRAŻNIKÓW STRAŻY GMINNYCH

Konsekwencją zaproponowanych zmian w zakresie rozszerzenia katalogu organów uprawnionych do prowadzenia postępowania mandatowego o niefinansowe organy postępowania mandatowego stało się określenie ich właściwości poprzez dodanie do przepisów Kodeksu karnego skarbowego nowego rozdziału 15a zatytułowanego „Właściwość niefinansowych organów postępowania mandatowego”.

W zakres regulacji tego rozdziału wchodziłyby dwa przepisy: art. 141a k.k.s. oraz art. 141b k.k.s.

Celem regulacji pierwszego z nich jest określenie właściwości nowych niefinansowych organów postępowania mandatowego do ścigania sprawców wykroczeń skarbowych w trybie mandatowym. Projektowane przepisy powierzają Inspekcji Handlowej oraz strażom gminnym ściganie sprawców wybranych typów wykroczeń skarbowych określonych w art. 62 § 5 k.k.s., w zakresie, o którym mowa w art. 62 § 4 k.k.s., art. 65 § 4 k.k.s. oraz art. 91 § 4 k.k.s., polegających na nieewidencjonowaniu obrotu, w szczególności sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej albo niewydaniu dokumentu z kasy rejestrującej, paserstwie wyrobami akcyzowymi i pasterstwie wyrobami pochodzącymi z przemytu.

Proponuje się powierzyć tym organom ściganie w trybie mandatowym wykroczeń skarbowych, czyli czynów zabronionych o mniejszej szkodliwości społecznej. W wypadku tzw. paserstwa akcyzowego i celnego dotyczyć to będzie jedynie czynów, w których kwota narażonych na uszczuplenie należności publicznoprawnych nie przekracza ustawowego progu.

Warto nadmienić, że sprzedaż z pominięciem kasy rejestrującej albo niewydanie dokumentu z kasy rejestrującej stwierdzającego dokonanie sprzedaży są zagrożone odpowiedzialnością za wykroczenie skarbowe określone w art. 62 § 5 k.k.s. w zakresie, o którym mowa w art. 62 § 4 k.k.s., jako wypadek mniejszej wagi.

Natomiast dodany art. 141b k.k.s. to przepis stanowiący, że nadzór nad prawidłowością postępowania mandatowego prowadzonego przez niefinansowe organy postępowania mandatowego sprawuje właściwy miejscowo organ nadrzędny nad niefinansowymi organami postępowania mandatowego, czyli dyrektor izby administracji skarbowej²⁶.

²⁵ Uzasadnienie do projektu..., op. cit., s. 9.

²⁶ Ibidem, s. 9–10.

Ostatnim projektowanym przepisem w zakresie dotyczącym postępowania mandatowego jest art. 187 k.k.s. w ramach którego dodano § 1a, przewidujący, że beneficjentem kwot pochodzących z kar grzywnien nałożonych w postępowaniu mandatowym przez strażników gminnych, podlegających organowi jednostki samorządu terytorialnego, będzie ta jednostka²⁷.

UWAGI ZGŁOSZONE DO PROJEKTU USTAWY Z DNIA 13 KWIETNIA 2022 R. O ZMIANIE USTAWY – KODEKS KARNY SKARBOWY ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW W RAMACH KONSULTACJI PUBLICZNYCH

W ramach konsultacji publicznych wiele podmiotów zgłosiło uwagi do omawianego projektu m.in. Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Izba Paliw Płynnych, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji oraz Związek Miast Polskich.

Krajowa Izba Gospodarcza wyraziła stanowisko, że wprowadzenie możliwości prowadzenia postępowania mandatowego przez Inspekcję Handlową w sprawach mniejszej wagi pozwoli odciążyć aparat administracji skarbowej. Sprzedaż z pominięciem kasy fiskalnej, niewydanie paragonu, pomocnictwo w zakresie wyrobów akcyzowych pochodzących z przestępstwa czy nieuiszczenie cła, jeżeli są to czyny mniejszej wagi zagrożone karą grzywny za wykroczenie skarbowe, mogą być, jej zdaniem, rozpatrywane lokalnie.

Zastrzeżenia Krajowej Izby Gospodarczej budzi natomiast zmiana wskazana w art. 11 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²⁸, dotycząca uprawnienia straży gminnych do prowadzenia obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (art. 4 pkt 1 lit. b) Projektu). Mając na uwadze doświadczenia historyczne z wykorzystaniem fotoradarów przez straże gminne, rodzi to, w jej opinii, uzasadnione obawy, że omawiane rozwiązanie może być nadużywane oraz że będzie służyć nie tylko celom założonym przez Projektodawcę²⁹.

Na marginesie niniejszych rozważań zauważyć należy, że zmiany przewidziane w art. 11 ust. 2 ustawy o strażach gminnych wyłączają z katalogu zadań, w zakresie których straże gminnej przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, uprawnienie do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania wybranych typów wykroczeń skarbowych określonych w Kodeksie karnym skarbowym oraz ścigania ich sprawców. Jak uzasadnia projektodawca, za wprowadzeniem wyłączenia we wskazanym zakresie przemawia kształt przepisów kompetencyjnych poszczególnych służb zajmujących się wykrywaniem i ściganiem czynów zabronionych, które ograniczają uprawnienie do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych wyłącznie do przestępstw

²⁷ Art. 1 pkt 7 Projektu.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1763.

²⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568645.pdf> (dostęp: 26.01.2023).

i przestępstw skarbowych, traktując je jednocześnie jako uprawnienie szczególnie obwarowane określonymi wymogami. Stąd przyznanie tego uprawnienia strażom gminnym w celu zwalczania czynów o dużo mniejszym ciężarze gatunkowym byłoby niezasadne³⁰.

Ponadto zdaniem Krajowej Izby Gospodarczej przekazanie uprawnień dotyczących prowadzenia postępowania dla niefinansowych organów postępowania mandatowego musi być połączone z gruntownym przeszkoleniem osób, które będą te postępowania prowadziły. Przy czym nie może to polegać wyłącznie na zaznajomieniu funkcjonariuszy z treścią przepisów. Należy im przekazać praktyczną wiedzę dotyczącą prowadzenia tego typu spraw, kładąc nacisk nie tylko na działania profiskalne, ale również na prawa przedsiębiorców i obywateli. W szczególności dotyczy to prowadzenia obserwacji, co do tej pory było uprawnieniem zastrzeżonym wyłącznie dla wyspecjalizowanych służb.

Analizując treść art. 1 pkt 7 Projektu, w ocenie Krajowej Izby Gospodarczej, Projektodawca stosuje dla niewspółmiernie małych korzyści patologiczny mechanizm znany z czasów, kiedy w dyspozycji straży gminnych znajdowały się fotoradary, a wpływy z nałożonych mandatów zasilają budżety samorządów. Było to przedmiotem wielu nadużyć ze strony gmin i straży. Z niezrozumianych przyczyn Projektodawca przywraca ten, powszechnie krytykowany, mechanizm w postępowaniach o wykroczenia skarbowe. Krajowa Izba Gospodarcza wskazuje, że takie rozwiązanie jest błędne i doprowadzi do wypaczenia roli straży gminnych w systemie nadzorowania porządku publicznego w gminach³¹.

Uwagi krytyczne do proponowanego rozszerzenia katalogu organów posiadających uprawnienia do prowadzenia postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia skarbowe o straż gminną oraz Inspekcję Handlową wyraziła także Polska Izba Paliw Płynnych, zauważając, że nakładanie sankcji przewidzianych w Kodeksie karnym skarbowym przez kolejne instytucje jest zagrożeniem dla wielu firm, które obecnie są kontrolowane przez bardzo wiele instytucji. Przedsiębiorcy wyrażają obawy, że uszczelnianie rynku doprowadziło do sytuacji, w której wielkość kontroli, wielość obowiązków i przede wszystkim wielość rozmaitych sankcji za naruszenie obowiązków powodują, iż najczęściej to legalnie działające i uczciwe firmy są karane. Podkreślają oni, że obowiązujący system karania dotyczy rzetelnych podatników, którzy ponoszą odpowiedzialność za najdrobniejsze błędy i pomyłki (często formalne i błędy pisarskie). Z tych względów przedsiębiorcy obawiają się przyznania kolejnym organom i instytucjom uprawnień w zakresie kontrolnym, w tym przyznania im prawa do nakładania sankcji przewidzianych w Kodeksie karnym skarbowym, jak przewiduje omawiany projekt (Inspekcja Handlowa, straże gminne). Warto dodać, że już dziś wiele instytucji i organów państwa, w tym organów ścigania, posiada szerokie uprawnienia kontrolne w tym zakresie i wydaje się, że aktualne rozwiązania, a także mnogość organów kontrolnych, posiadających stosowne uprawnienia, jest wystarczająca. Przedsiębiorcy nie kwestionują przy tym

³⁰ Uzasadnienie do projektu..., op. cit., s. 14.

³¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568645.pdf> (dostęp: 26.01.2023).

konieczności stypizowania w przepisach karnych opisywanych zjawisk i nieprawidłowości, ale zgłaszają zastrzeżenia co do poszerzenia kręgu podmiotów, które tego typu postępowania (z nakładaniem sankcji łącznie) będą mogły prowadzić³².

Analogiczne uwagi do powyższych formułuje Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, wskazując, że przyznanie uprawnień do nałożenia mandatu karnego innym organom niż organy KAS, zamiast poprawić wykrywalność wykroczeń skarbowych, wprowadzi dodatkową niepewność po stronie osób prowadzących sprzedaż – konieczna będzie dodatkowa znajomość przepisów w zakresie sposobu identyfikacji kontrolerów spoza KAS oraz zakres ich kompetencji. Jej zdaniem organy skarbowe dysponują środkami i zasobami wpływającymi na znaczne zwiększenie wykrywalności wykroczeń skarbowych np. związanych z nieewidencjonowaniem sprzedaży na kasach rejestrujących, więc wprowadzenie nowych instytucji nie jest niezbędne do realizacji zadania prewencyjnego w tym zakresie, a wprowadzi kolejny chaos i niepewność wśród kontrolowanych³³.

Z kolei Związek Miast Polskich, negatywnie opiniując omawiany projekt, podkreślił, że przedmiotowy zakres działań wykracza ponad ustawowy zakres uprawnień do działania straży gminnych (miejskich), które to uprawnienia zgodnie z Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych są zlimitowane do ochrony spokoju i porządku publicznego, natomiast w tym zakresie nie mieszczą się uprawnienia karno-skarbowe.

W ocenie Związku Miast Polskich przedstawiony projekt nowelizacji pociąga również za sobą wielość obowiązków natury proceduralnej, związanej z prowadzonym postępowaniem mandatowym w sprawach karnych skarbowych, różniącym się od dotychczas prowadzonego przez strażę postępowania mandatowego opartego wyłącznie na Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia³⁴, co również może prowadzić do zakłóceń w działaniach straży³⁵.

Kierownictwo Ministerstwa Finansów w dniu 22 września 2022 r., na podstawie całokształtu zgłoszonych w ramach uzgodnień zewnętrznych i konsultacji publicznych uwag do projektu Ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, podjęło decyzję o jego wycofaniu, podnosząc, iż główną przyczyną rezygnacji z prac nad projektem w zakresie zmian w Kodeksie karnym skarbowym, ustawie o strażach gminnych i ustawie o Inspekcji Handlowej, w kierunku nadania uprawnień dla straży gminnych oraz Inspekcji Handlowej do nakładania mandatów karnych za wybrane wykroczenia skarbowe, jest okoliczność, że dla swej skuteczności wymagają wprowadzenia w Kodeksie

³² <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568648.pdf> (dostęp: 26.01.2023).

³³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568650.pdf> (dostęp: 26.01.2023).

³⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1124.

³⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument569512.pdf> (dostęp: 26.01.2023).

karnym skarbowym uprzednich zmian zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 marca 2022 r.³⁶, nad którym Ministerstwo Sprawiedliwości zawiesiło prace legislacyjne³⁷.

WNIOSKI

Podejmując się oceny postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia skarbowe w kształcie zaproponowanym w projekcie Ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, uważam, wprowadzenie omówionych powyżej zmian polegających na poszerzeniu katalogu organów postępowania mandatowego o strażę gminne oraz Inspekcję Handlową wpłynęłoby negatywnie na cele, jakie ma spełniać postępowanie mandatowe w procesie karnym skarbowym. Otóż cele te byłyby wypaczone, gdyż tryb mandatowy byłby tylko i wyłącznie sprowadzony do roli polegającej na „łataniu” budżetu jednostek samorządu terytorialnego, a przecież jako tryb szczególny ma za zadanie realizować zasadę szybkości i ekonomiki procesowej.

Dodatkowo należy podnieść problem braku przeszkolenia straży gminnych oraz Inspekcji Handlowej do prowadzenia postępowania mandatowego. Nie przekonuje argument Projektodawcy, że

nie są przewidywane zwiększone wydatki jednostek samorządu terytorialnego na koszty szkoleń w strażach gminnych i ewentualne zwiększenie w nich zatrudnienia. Szkolenia dla strażników gminnych byłyby przeprowadzone nieodpłatnie przez specjalistów z Krajowej Administracji Skarbowej. Ściganie wykroczeń w trybie mandatowym przez strażników gminnych ma się odbywać w ramach ujawnień dokonywanych przy okazji wykonywania przez nich innych swoich zadań ustawowych i nie jest zakładane, że strażnicy gminni mieliby być kierowani specjalnie do ujawniania i ścigania wskazanych wykroczeń skarbowych. W związku z tym nie jest przewidywany wzrost zatrudnienia w strażach gminnych z powodu powierzenia im tego nowego zadania³⁸.

Trudno sobie wyobrazić sytuację żeby powyższe cele udało się osiągnąć „bezkosztowo”, tzn. przyjmując nawet wariant nieodpłatnych szkoleń dla nowych niefinansowych organów postępowania mandatowego, i tak szkolenia te angażowałyby czasowo organy KAS, odciągając je tym samym od realizacji ich głównych ustawowych zadań, w tym prowadzenia postępowania mandatowego.

Omawiane projektowane zmiany, które finalnie nie weszły w życie, dają asumpt do dalszych rozważań odnośnie do poszerzenia grupy organów uprawnionych do prowadzenia postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia skarbowe. Powracając do postulatu *de lege ferenda*, jaki sformułowałam kilka lat temu, a który dotyczył powierzenia Policji, Żandarmerii Wojskowej oraz Straży Granicznej

³⁶ Nr UD 357 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, Sejm IX kadencji.

³⁷ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-karny-skarbowy-oraz-niektorych-innych-ustaw2> (dostęp: 26.01.2023).

³⁸ <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-05/1245fde00709e5d19fe50093e0d2b35d.pdf> (dostęp: 30.01.2023).

uprawnień do prowadzenia postępowania mandatowego, warto raz jeszcze go wziąć pod uwagę, gdyż rozpoznawanie spraw w postępowaniu mandatowym przez te organy byłoby szybsze i oszczędniejsze, a tym samym zapewniłoby realizację zasady szybkości i ekonomiki procesowej, a także nie wymagałoby specjalnego przeszkolenia dla tej grupy organów, aby mogły one skutecznie prowadzić postępowanie mandatowe w sprawach o wykroczenia skarbowe³⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Lisek E., Mazalewska M., *Postępowanie mandatowe*, w: R. Dziembowski, M. Pieńkowska, A. Opalska (red.), *Prawo karne skarbowe. Wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Olsztyn 2016.
- Ocena skutków regulacji do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, <https://www.zpp.pl/storage/library/2022-05/1245fde00709e5d19fe50093e0d2b35d.pdf>.
- Sawicki J., Skowronek G., *Prawo karne skarbowe. Zagadnienia materialnoprawne, procesowe i wykonawcze*, Warszawa 2021.
- Skowronek G., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2020.
- Świątłowski A., *Jedna czy wiele procedur karnych*, Sopot 2008.
- Tużnik M., *Postępowanie mandatowe w postępowaniu karnym skarbowym*, „Ius Novum” 2011, nr 3.
- Tużnik M.R., *Postępowania szczególne w postępowaniu karnym skarbowym*, Warszawa 2013.
- Tużnik M.R., *Postępowania szczególne w postępowaniu karnym skarbowym w świetle noweli z dnia 27 września 2013 r.*, „Ius Novum” 2015, nr 3.
- Uwagi Krajowej Izby Gospodarczej do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568645.pdf>.
- Uwagi Polskiej Izby Paliw Płynnych do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568648.pdf>.
- Uwagi Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument568650.pdf>.
- Uwagi Związku Miast Polskich do projektu ustawy z dnia 13 kwietnia 2022r. o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359803/12879992/12879995/dokument569512.pdf>.
- Wilk L., Zagrodnik J., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Legalis 2021.
- Zgoliński I. (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2021.

Cytuj jako:

Tużnik M.R., *Postępowanie mandatowe w świetle projektowanych zmian w kodeksie karnym skarbowym*, „Ius Novum” 2023 (17) nr 2, s. 63–74. DOI: 10.26399/iusnovum.v17.2.2023.12/m.r.tuznik

³⁹ Zob. M.R. Tużnik, *Postępowania szczególne w postępowaniu karnym skarbowym*, Warszawa 2013, s. 368.