



NIEBEZPIECZNA NADREGULACJA

**Analiza Instytutu Staszica
poświęcona skutkom planowanego wprowadzenia
ustawowego zakazu stosowania opakowań papierosów
typu slim na terytorium Polski**

**Analiza została opracowana na zlecenie Krajowego Stowarzyszenia Przemysłu
Tytoniowego**

Warszawa, lipiec 2018 r.

SPIS TREŚCI

1. Nadregulacja i <i>gold plating</i> – istotne problemy polskiej gospodarki.....	3
2. Możliwe działania branży tytoniowej po wejściu w życie planowanych regulacji.....	5
3. Perspektywa prawna.....	6
4. Perspektywa regulacyjna	10
5. Perspektywa gospodarczo-ekonomiczna.....	14
6. Akcyza od wyrobów tytoniowych. Szara strefa.....	20
7. Konkluzje i wnioski.....	23

1. Nadregulacja i *gold plating* – istotne problemy polskiej gospodarki

Jednym z poważnych problemów, które ograniczają rozwój polskiej gospodarki, jest nadregulacja. Może ona przybierać dwojakie formy. Po pierwsze, regulowania dziedzin życia, które bez tego lub przy istniejących dotąd regulacjach znakomicie funkcjonują, zaś dodatkowa regulacja jedynie niepotrzebnie ogranicza swobodę działania tak przedsiębiorstw, jak i obywateli. Drugim przejawem nadregulacji jest wprowadzanie – bez istotnej przyczyny i uzasadnienia – regulacji bardziej restrykcyjnych, niż jest to potrzebne. Ma to miejsce zwłaszcza w przypadku implementacji regulacji unijnych czy innych aktów międzynarodowych i nawet doczekało się swojej nazwy: „wyzłacanie przepisów”. W pewnym uproszczeniu odbywa się to w ten sposób, że implementując regulacje, niepotrzebnie i bez uzasadnionej przyczyny implementację czyni się bardziej restrykcyjną, niż wymaga tego sama pierwotna regulacja.

Oczywiście, nie ma w tym nic złego, gdy chce się jakiś obszar uregulować bardziej skutecznie i taka ostrość regulacji ma uzasadnienie społeczne bądź ekonomiczne. Częściej jednak – i z gorszym skutkiem – dzieje się tak, gdy ustawodawca chce wykazać się zaangażowaniem w zwalczaniu lub promowaniu danego zjawiska i chce być „prymusem implementacji”. Oznacza to sytuację, kiedy w imię interesów politycznych lub wizerunkowych poświęca się realne interesy społeczne czy gospodarcze.

Na przykłady „wyzłacania przepisów” (*gold plating*/nadmierna transpozycja) zwracają także uwagę organizacje przedsiębiorców oraz instytucje badawcze. W raporcie zatytułowanym „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce”, sporządzonym w 2017 roku przez Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców RP, *gold plating* wskazywany jest jako tyleż częsta, co szkodliwa dla jakości prawa i swobody gospodarowania praktyka polskiej legislacji. Oszacowano, że 12% zbadanych ustaw nakładało zbędne ciężary regulacyjne.

Nakładanie przesadnych regulacji (tzn. zbyt daleko idących nakazów, zbyt wielu zakazów) jest kosztowne i niepotrzebne. Zazwyczaj o nadregulacji wspomina się przy okazji wdrażania unijnych dyrektyw do polskiego porządku prawnego. Jest to idealna okazja dla urzędników oraz urzędów, aby uzasadnić potrzebę własnego istnienia i zapewnić długoterminowo swój byt. Zdaniem Pracodawców RP wdrażanie prawa unijnego powinno odbywać się w myśl zasady UE+0, eliminując w ten sposób zjawisko nadregulacji.

Nie można jednak sprowadzić nadregulacji wyłącznie do ustaw wdrażających przepisy UE. Nadregulacja dotyczy także rodzimej legislacji, która wykracza poza niezbędne ramy.

Grzech nadregulacji stanowi klasyczny przykład tego, że ilość stanowionego prawa przedkładana jest ponad jego jakość. Mnogość regulacji niestety rzadko idzie w parze z jakością, o czym najlepiej wiedzą adresaci norm prawnych, zobowiązani do ich stosowania w praktyce.

Jest to także złamanie zasad Konstytucji Biznesu, która mówi wprost, iż „prawodawca nie powinien wprowadzać regulacji ponad to, co jest konieczne do prawidłowego wdrożenia prawa unijnego czy (...) nakładać na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków ani rozwiązań surowszych niż wymaga tego prawo, które podlega implementacji.”

Dlatego jedynym rozsądnym rozwiązaniem w tego typu przypadkach jest likwidacja zbędnych przepisów, i o taką likwidację, uzasadnioną zarówno merytorycznie jak i prawnie, wnioskuje środowisko przedsiębiorców.

Wspomniane zjawisko nadregulacji, w ekstremalnej formie, grozi obecnie w przypadku opakowań papierosów typu slim. W ramach implementacji tzw. dyrektywy tytoniowej KE, która m.in. definiuje, jaką powierzchnię paczki powinny zajmować ostrzeżenia o szkodliwości palenia, Ministerstwo Zdrowia złożyło projekt nowelizacji ustawy zakazującej stosowania opakowań papierosów typu slim. Uzasadniło to tym, że na mniejszej paczce nie zmieszczą się ostrzeżenia w rzekomo wymaganej przez dyrektywę postaci.

Analizując zarówno samą dyrektywę, jak i użyte w niej sformułowania, trudno doszukać się zobowiązań wobec krajów członkowskich, które wywiódł z niej polski rząd.

Nakaz zwiększenia rozmiaru paczki papierosów, aby zmieściło się większe ostrzeżenie jest modelowym wręcz przykładem nadregulacji i „wyłączenia przepisów”. Przypomina z jednej strony absurdy z czasów PRL, z drugiej – słynne przykłady regulacji krzywizny ogórka czy statusu marchewki jako owocu. Tyle tylko, że z tamtych regulacji unijnych się śmiano, tę zaś polski rząd chce wprowadzić na własne życzenie, bez nacisku ze strony Brukseli.

Oczywiście, nie można podważać konieczności stosowania ostrzeżeń na paczkach papierosów. Tego typu ostrzeżenia są przez polskich producentów i dystrybutorów stosowane w pełnym wymaganym przez przepisy zakresie.

Nadmienić trzeba, iż tzw. dyrektywa tytoniowa nie zakazuje produkcji czy dystrybucji papierosów typu slim, nie mówi też, w jakim mają być sprzedawane opakowaniu. Z tych chociażby powodów taką nadgorliwość polskich władz trudno uznać za wymaganą czy uzasadnioną. Logiczne byłoby – tak jak, miało to miejsce

dotychczas oraz jak jest w stosowane w praktycznie we wszystkich, poza jednym, krajach Unii – zachowanie proporcji ostrzeżeń na opakowaniu w korelacji z jego naturalną wielkością, co zresztą – w myśl przeprowadzonych analiz prawnych - wprost wynika z regulacji dyrektywy. Gdyby prawodawca unijny chciał regulować wymiary opakowań papierosów, to zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej musiałby to uczynić wprost w dyrektywie. Sztuczne zwiększanie wielkości paczki, aby zamieścić większe ostrzeżenia przypomina zwięzanie dróg, aby znaki drogowe wydawały się przy niej większe.

2. Możliwe działania branży tytoniowej po wejściu w życie planowanych regulacji

Gdyby nowe przepisy weszły w życie, polska branża tytoniowa musiałaby rozważyć wprowadzenie szeregu niepraktycznych rozwiązań, aby sprostać wymaganiom Ministerstwa Zdrowia. Te z kolei będą wprowadzały w błąd konsumentów, którzy rozróżniają papierosy typu king size i slim na podstawie wielkości opakowania.

Pierwszym ze sposobów mogłyby być większe paczki, zawierające jak dotąd 20 papierosów i w taki czy inny sposób dodatkowo wypełniane np. papierem czy bibułką, aby w większej paczce można było przechowywać bez ryzyka uszkodzenia i utraty jakości 20 papierosów typu slim. Przypomina to praktyki prywatnych operatorów pocztowych z okresu, gdy nie mieli prawa dostarczać przesyłek poniżej określonej wagi. Rachunki docierały do odbiorcy w kopertach obciążonych metalem lub papierem.

Działanie takie będzie z jednej strony czystym marnotrawstwem papieru lub innych materiałów, gdyż produkowane i wypełniane w ten sposób pudełko wymagałoby zastosowania znacznie większej ilości surowców, w tym pochodzenia roślinnego (jak np. papier), które używane byłyby bez jakiegokolwiek istotnej potrzeby. Po prostu trzeba byłoby ich użyć więcej dla wyprodukowania większego pudełka i jego „wypełniacza” tylko po to, aby niemal natychmiast ten surowiec trafił do śmieci. Trudno więc zrozumieć intencje władz, które z jednej strony walczą z problemem nadmiaru śmieci i ich utylizacji, z drugiej zaś strony próbują wymuszać na producentach i dystrybutorach papierosów praktykę bezsensownego marnowania surowców.

Trzeba także pamiętać, że generalnie konsumenci przyzwyczajeni są do rozmiarów opakowań w jakich nabywają papierosy. I tak, papierosy typu slim związane są w percepcji klientów z charakterystycznym mniejszym opakowaniem, zaś opakowanie typu king size kojarzy się jednoznacznie z papierosami grubymi. Dodatkowo, paczka papierosów jest – wobec prawnego zakazu innych form komunikacji z klientem – de facto jedynym nośnikiem informacji o produkcie. Dlatego charakterystyczny kształt i wielkość paczki są

istotnym nośnikiem informacji dla klienta najważniejszej: co jest w środku opakowania. Zatem wyeliminowanie rozwiązania najbardziej pragmatycznego i logicznego – opakowania dostosowanego kształtem i wielkością do zawartości, będzie działaniem wprowadzającym konsumentów w błąd.

Istnieje alternatywa możliwość rozwiązania tego problemu poprzez wprowadzenie do sprzedaży paczki zawierającej większą ilość papierosów. Ustawa i dyrektywa precyzują bowiem, że paczki nie mogą zawierać mniej niż 20 papierosów, nie precyzując jednak górnej granicy ilości papierosów w paczce. Tym niemniej, tego typu działania spowoduje serię negatywnych skutków.

Po pierwsze, efektem może być chaos na rynku i dezorientacja klientów. Standard 20 papierosów w paczce jest od kilkudziesięciu lat najpopularniejszym w Polsce. Konsument, nabywając paczkę papierosów, spodziewa się kupić w niej 20 sztuk. Wedle tego założenia kalkuluje np. opłacalność zakupu danej marki czy rodzaju lub typu papierosów. Intencją wszelkich regulacji w zakresie koniecznych informacji czy komunikatów jest otwarte, transparentne i unikające jakiegokolwiek wprowadzania w błąd informowanie konsumentów. Tymczasem sztuczne wypełnianie paczek może nosić znamiona takiego właśnie wprowadzania w błąd. Precyzując: klienci mogą mieć poczucie tego, że są wprowadzani w błąd rozmiarem paczki i jej „wypełnieniem”, co będzie powodowało np. skargi odpowiednich organów na łamanie praw konsumenckich bądź złe praktyki.

3. Perspektywa prawna

W uzasadnieniu projektu ustawy eliminującej z polskiego rynku opakowania typu slim Ministerstwo Zdrowia stwierdza:

„Projektowana ustawa, w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z przepisami wspomianej dyrektywy, zakłada wprowadzenie norm prawnych dotyczących wielkości opakowania jednostkowego papierosów”.

Projektowana ustawa (nowe brzmienie art. 9c i dodawany art. 9ca), w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych związanych z przepisami wspomianej dyrektywy, zakłada wprowadzenie norm prawnych dotyczących wielkości opakowania jednostkowego papierosów. Zgodnie z nimi minimalna szerokość ostrzeżenia zdrowotnego umieszczonego na bocznych płaszczyznach opakowania jednostkowego papierosów w kształcie prostopadłościanu musi być również rozumiana w odniesieniu do głębokości tego rodzaju opakowań.

Wyjątkiem są opakowania jednostkowe papierosów w formie pudełka z uchylnym wieczkiem w stylu papierośnicy, których minimalna głębokość została już szczegółowo określona w przepisach ustawy i stanowi 16 mm. W związku z

powyższym określenia wymagają jedynie minimalna wysokość oraz szerokość przedniej płaszczyzny tego rodzaju opakowań, które wynoszą analogicznie, jak w przypadku opakowań jednostkowych papierosów w kształcie prostopadłościanu, odpowiednio: wysokość 68 mm oraz szerokość przedniej płaszczyzny opakowania 52 mm. Zgodnie z proponowanymi przepisami opakowanie jednostkowe papierosów w opakowaniach w kształcie prostopadłościanu będzie miało następujące minimalne wymiary: wysokość 68 mm, głębokość 20 mm oraz szerokość przedniej płaszczyzny opakowania 52 mm”¹.

Liczne analizy i opinie prawne, które powstały w tej sprawie, jednoznacznie pokazują, że dyrektywa KE jako źródło prawa w żaden sposób nie odnosi się do wielkości paczki papierosów ani nie zakazuje produkcji opakowań typu slim.

Dla potwierdzenie tego eksperci Instytutu Staszica przeanalizowali opinie prawne oraz wykładnię dyrektywy, wykonane m.in. przez kancelarię Baker McKenzie na zlecenie Krajowego Stowarzyszenia Przemysłu Tytoniowego.

W wykładni, jaką dla dyrektywy 2014/40/UE oraz ustawy z 9 listopada 1995 o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych przedstawia Ministerstwo Zdrowia, sprzedaż papierosów w opakowaniach jednostkowych typu slim jest niezgodna z prawem od 20 maja 2017 r. Ministerstwo powołuje się na art. 9 c ust. 1 Ustawy, określający minimalną szerokość ostrzeżeń zdrowotnych jako 20 mm, tudzież ust. 3 wskazujący że ostrzeżenie ogólne i wiadomość informacyjna mają zawierać przynajmniej 50% powierzchni płaszczyzny na której są wydrukowane oraz art. 9 b ust. 1 pkt 3 i 6 Ustawy, określający wymiary mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych oraz ich proporcje względem obszaru płaszczyzny przedniej i tylnej opakowania jednostkowego papierosów. W konsekwencji MZ wskazuje, że szerokość opakowania jednostkowego, czyli paczki, nie może być węższa niż 20 mm.

Stanowisko Ministerstwa nie jest do utrzymania na gruncie doktryny prawa.

Trzeba bowiem podkreślić, iż ustawa w żaden sposób nie określa szerokości opakowania jednostkowego papierosów, a jedynie wielkość ostrzeżeń zdrowotnych, co jednak stanowi inny wymiar, niż szerokość opakowania. W efekcie opinia MZ nie jest zgodna z przedmiotową ustawą. Podobnie potraktować trzeba zapisy odnoszące się do wymiarów ostrzeżeń zdrowotnych, zamieszczanych na przedniej i tylnej części opakowania, które także w żaden sposób nie odnoszą się do szerokości opakowania jednostkowego (paczki) papierosów.

Dodatkowo, sama ustawa w żaden sposób nie definiuje pojęcia szerokości. Ponieważ *Słownik języka Polskiego PWN* jako szerokość definiuje „poprzeczny wymiar liniowy powierzchni bryły”, jest zatem wymiarem obiektu mierzonym

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12310501/katalog/12501950#12501950> (dostęp: 24.05.2018)

poziomo. Z powyższego wynika, iż w przypadku komunikatów ich wymagana szerokość oznacza minimalny, poprzeczny wymiar samego komunikatu, zatem wskazana w ustawie wielkość 20 mm to nie minimalna szerokość opakowania, lecz minimalna szerokość komunikatu. Jednocześnie to ułożenie komunikatu decyduje o tym, co jest jego szerokością. Jeśli więc napis w ramce, znajdujący się na opakowaniu papierosów, spełnia ustawowy wymóg 20 mm szerokości, to jest on (tak, jak ma to miejsce także na dotychczasowym opakowaniu typu slim) zgodny z ustawą.

Trzeba także nadmienić, że w odpowiedzi na pytania skierowane przez polskie Ministerstwo Zdrowia do Komisarza UE ds. Zdrowia, Vytenisa Andriukaitisa, odnośnie zgodności z przepisami dyrektywy wprowadzania do obrotu na terenie UE opakowań o szerokości mniejszej niż 20 mm, KE zwróciła uwagę, iż brzmienie zapisów dyrektywy może potencjalnie prowadzić do różnych interpretacji. Przyznała w ten sposób, że brzmienie zapisów dyrektywy w zakresie relacji pomiędzy rozmiarami komunikatów a wymiarami opakowań nie jest jednoznaczne. W opinii KE, wyrażonej w przedmiotowym piśmie, właściwą interpretacją normy zawartej w dyrektywie jest uznanie, że szerokość stanowi określenie minimalnego wymiaru ostrzeżenia przez odniesienie do głębokości opakowania. Dyrektywa nie określa dozwolonych rozmiarów opakowań jednostkowych, a jedynie wskazuje, że powinny one mieć kształt prostopadłościanu i zawierać nie mniej niż 20 papierosów.

Co jeszcze istotniejsze, pismo stwierdza, iż tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej posiada właściwość do interpretowania prawa Unii Europejskiej w sposób prawomocny, co potwierdza, że interpretacja Dyrekcji Generalnej SANTE nie jest i nie może być wiążąca.

Jednocześnie, zgodnie z przepisami dyrektywy, KE jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych oraz aktów wykonawczych, dotyczących ogólnych ostrzeżeń tekstowych oraz aktów informacyjnych w dwóch wskazanych w dyrektywie okolicznościach:

- w celu dostosowania brzmienia wiadomości do postępu naukowego oraz zmian sytuacji rynkowej;
- w celu dokładnego umiejscowienia ostrzeżenia ogólnego i wiadomości informacyjnej na torebkach z tytoniem do samodzielnego skręcenia papierosów, biorąc pod uwagę różne kształty torebek.

Tym samym z brzmienia regulacji dyrektywy nie wynika uprawnienie KE do wydania aktów delegowanych ani wykonawczych odnoszących się do wymiarów opakowań jednostkowych papierosów.

Dodatkowo istotne wątpliwości budzi fakt, iż Ministerstwo Zdrowia jako uzasadnienie przedstawianej interpretacji przywołuje stanowisko grupy

eksperskiej ds. polityki tytoniowej. Grupa ta jest jedną z tysięcy podobnych, działających w strukturach europejskich. Została utworzona na mocy decyzji KE z 4 czerwca 2014 roku, a do jej kompetencji należy wspomaganie KE m.in. w przygotowywaniu raportów, propozycji ustawodawczych i aktów delegowanych w odniesieniu do wyrobów tytoniowych². Grupa ta ma charakter jedynie opiniodawczy względem KE i nie ma żadnych kompetencji prawodawczych. Poza tym ustalenia przyjęte na tego typu spotkaniach nie mają mocy wiążącej i nie mogą kształtować praw ani obowiązków przedsiębiorców. Obowiązki te wynikają wprost z Dyrektywy 2014/40/UE, zaś na poziomie krajowym z implementującej je ustawy. Tym samym ustalenia przyjęte na spotkaniach grup ekspertów nie mogą zastępować aktów prawnych, powstałych w normalnym procesie ustawodawczym oraz nie mogą stać w sprzeczności z tym, co wprost wynika z aktów prawnych, uchwalonych przez parlament europejski lub parlament krajowy.

Osobnym zagadnieniem jest status listu KE, na który powołuje się Ministerstwo Zdrowia. W tym liście Komisja wykląda swoje intencje, sprowadzające się do faktu, że w oczach KE każde działanie, które w taki czy inny sposób ma eliminować bądź utrudniać dostęp do papierosów typu slim, będzie oceniane pozytywnie. Trzeba jednak stanowczo stwierdzić, iż żaden tego typu list, komunikat, czy wypowiedź medialna nie stanowią źródła prawa i nie mają charakteru wiążącego. Wynika to wprost ze stanowiska Parlamentu Europejskiego, które stanowi, iż *„Unia Europejska posiada osobowość prawną i jako taka ma własny system prawny, odmienny od międzynarodowego porządku prawnego. Ponadto prawo UE ma bezpośredni lub pośredni wpływ na prawo jej państw członkowskich i staje się częścią systemu prawnego każdego z państw członkowskich. Unia Europejska sama w sobie jest źródłem prawa. Porządek prawny zazwyczaj dzieli się na prawo pierwotne (Traktaty i ogólne zasady prawa), prawo wtórne (oparte na Traktatach) oraz przepisy uzupełniające.”*³

Parlament Europejski hierarchizuje też źródła prawa wspólnotowego w następujący sposób:

- Traktat o Unii Europejskiej (TEU); Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz protokoły do nich (istnieje 37 protokołów, 2 załączniki i 65 deklaracji, które zostały załączone do Traktatów w celu doprecyzowania, ale niewłączone do głównego tekstu prawnego)
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) – wciąż obowiązuje jako odrębny traktat;
- umowy międzynarodowe

² <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=transparency.showList>

³ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.1.html; (dostęp: 24.05.2018)

- ogólne zasady prawa Unii;
- akty prawa wtórnego.

Traktaty oraz zasady ogólne znajdują się na szczycie hierarchii przepisów i są znane jako prawo pierwotne. W wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony z dniem 1 grudnia 2009 r. taką samą rangę nadano Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię Europejską są podporządkowane aktom prawa pierwotnego. Na niższym poziomie znajduje się prawo wtórne: akty prawa wtórnego są ważne jedynie wtedy, gdy są zgodne z prawem postawionym wyżej w hierarchii⁴.

Jednocześnie PE stwierdza, iż akty prawne Unii są wymienione w art. 288 TFUE. Do aktów takich zaliczają się: rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, zalecenie i opinia. Instytucje Unii mogą przyjmować te akty prawne tylko wtedy, gdy są do tego uprawnione na mocy postanowień Traktatów. Zasada przyznania, wyznaczająca granice kompetencji Unii, została wyraźnie zapisana w art. 5 ust. 1 TUE. W TFUE określono zakres kompetencji Unii, dzieląc je na trzy kategorie: kompetencje wyłączne (art. 3), kompetencje dzielone (art. 4) i kompetencje uzupełniające (art. 6), kiedy Unia przyjmuje środki wspierające lub uzupełniające politykę państw członkowskich. Wykazy dziedzin podlegających tym trzem rodzajom kompetencji znajdują się w art. 3, 4 i 6 TFUE. Jeżeli instytucje nie mają uprawnień do działania potrzebnych do osiągnięcia jednego z celów wyznaczonych w Traktatach, mogą zastosować postanowienia art. 352 TFUE i przyjąć „właściwe środki”.

Instytucje przyjmują jedynie instrumenty prawne wymienione w art. 288 TFUE. Jedynym wyjątkiem pozostaje wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony, która nadal podlega procedurom międzyrządowym⁵.

Nawet w szerokiej interpretacji powyższego stanowiska PE, trudno jest zakwalifikować wspomniany list KE do jakiegokolwiek z wiążących i *expressis verbis* wymienionych przez PE źródeł prawa unijnego.

4. Perspektywa regulacyjna

Propozycję wyeliminowania z polskiego rynku opakowań typu slim należy potraktować nieco szerzej, jako pretekst do analizy i odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu nie tylko regulacje unijne, ale też swego rodzaju wola polityczna tudzież intencje Brukseli powinny być dla nas wiążące.

Nie ulega wątpliwości, iż obowiązujące i zawarte w odpowiednich źródłach prawa przepisy Unii są dla krajów członkowskich obowiązujące i muszą być

⁴ tamże

⁵ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.1.html (dostęp: 24.05.2018)

uwzględniane, a także obligatoryjnie i w pełni implementowane w prawie krajowym. Inna natomiast sytuacja tyczy się sugestii, propozycji, idei, intencji czy woli politycznej stojących za regulacjami. Tutaj nie ma formalnego obowiązku ich implementacji, dają one organom państwa członkowskiego pole do interpretacji i, ewentualnie, jeśli państwo podziela te zamiary lub w ich implementacji widzi swój interes, może je włączyć do prawa krajowego w taki sposób, który z punktu widzenia interesów danego państwa będzie optymalny.

Podkreślają to liczni eksperci, m.in. Jacek Czaputowicz (obecny minister spraw zagranicznych) postulujący znajdowanie przez państwo płaszczyzny współdziałania, wielopoziomowego zarządzania i społecznego konstrukttywizmu. W tym podejściu rzeczywistość fundowana jest na materialnych i ideacyjnych podstawach i nakierowana na zdolności państwa do decydowania w jaki sposób rozwiązywać wewnętrzne i zewnętrzne problemy.⁶

Czaputowicz podkreśla także, iż to właśnie w gestii państwa jest rozstrzygnięcie sporów i podział dóbr publicznych.⁷

W przypadku możliwej, ale nie obligatoryjnej perspektywy implementacji ustawodawca danego państwa powinien na jednej szali ważyć intencje regulatora europejskiego, ale na drugiej interesy własnej gospodarki oraz specyficzne uwarunkowania społeczeństwa.

Spójrzmy więc na te trzy aspekty.

W rozdziale dotyczącym zagadnień prawnych wykazaliśmy – opierając się na opiniach renomowanych kancelarii – iż z żadnej z unijnych regulacji nie wynika obowiązek wycofania opakowań typu slim ani też zastąpienia ich opakowaniami większymi. KE nie chce też wycofać z produkcji i dystrybucji samych papierosów typu slim. Gdyby tak było, znalazłoby to wyraz w samym przepisie dyrektywy. Skoro tak się nie stało, nie ma powodów do wnioskowania, iż papierosy slim są akceptowalne, ale odpowiednie do ich wielkości opakowania już nie.

Oczywiście, jeśli KE sama nie zdecydowała się na ich zakaz, trzeba zastanowić się czy Polska powinna w ten sposób „wychodzić przed szereg”. Za ostrożnością w tego typu działaniach przemawiają m.in. interesy polskiej gospodarki.

Trzeba więc postawić pytanie czy nadgorliwość Polski we wprowadzaniu restrykcyjnych i de facto nie wymaganych przepisów rzeczywiście przyczyni się do ograniczenia dostępności lub używania papierosów typu slim.

Wariant taki należy uznać za bardzo mało prawdopodobny. **Lukę zwolnioną przez polskich producentów natychmiast wypełnią inne kraje unijne, a w dużej części niestety także przemysł i nielegalna produkcja. Europejczycy – w tym także**

⁶ J. Czaputowicz: *Suwerenność*. PISM, Warszawa 2013, s. 360.

⁷ Tamże, s.362.

Polacy – zapewne będą palić tyle samo slimów ile obecnie, tyle tylko, że zyski i podatki nie będą trafiać do polskich wytwórców i rolników.

Trudno więc znaleźć racjonalny argument za wprowadzaniem nie tylko niekoniecznego, ale i nieskutecznego przepisu.

Kolejnym aspektem, jest sama kwestia społecznego odbioru tego typu „nadregulacji”. Nie tylko prawnicy, ale i socjologowie od dawna stwierdzają fakt, iż niezrozumiałe społecznie, a jednocześnie w powszechnym odbiorze utrudniające życie regulacje przyjmowane są przez Polaków niechętnie: jako kaprysy czy fanaberie władzy, albo ślepe wdrażanie obcych, nieprzystających rozwiązań. *„Efektywność prawa zależy od internalizacji wartości i postaw przez jednostkę w obrębie danej zbiorowości – nastawienie do prawa wpływa na jego realizację, zależną od zapatrywań adresatów norm prawnych, którzy mogą akceptować obowiązujące przepisy bądź je ignorować. Właściwie prowadzona polityka prawna pozwala tak skonstruować normy prawne, by minimalizować koszty wynikające z konieczności podejmowania interwencji w przypadku niezgodności prawa z oczekiwaniami społecznymi. W kontekście efektywności prawa warto zwrócić uwagę na kontekst kulturowy, który uwzględniony przez prawodawcę, przyczynia się do zwiększenia skuteczności prawa”* – stwierdza Tomasz Burdzik.⁸ Jednym ze skutków jest fakt, iż Polacy jako konsumenci, jeśli tylko mogą, ignorują tego typu regulacje, a co gorsza w mniejszym stopniu przestrzegają te przepisy, które są ważne i potrzebne. Źródłem tego zjawiska z jednej strony można dopatrywać się w dziedzictwie komunizmu, z drugiej jednak -w rozmnożeniu się już po transformacji ustrojowej i wejściu do UE podobnego typu nadregulacji, traktowanych jedynie jako sztuczne wymogi czy utrudnianie życia.

„Dziesięć tysięcy regulacji jest w stanie zniszczyć wszelki respekt dla prawa” - pisał Winston Churchill. *„Każdy nowy przepis wydany przez ustawodawcę jest ograniczeniem wolności i powinien być stosowany wyłącznie wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne. Bo nadmiar regulacji, zwłaszcza tych, których nie egzekwuje się z zasady, prowadzi do pogardy dla prawa”* – twierdzi Christopher Staughton, brytyjski prawnik, sędzia Hight Court of Justice, członek Privy Council królowej Elżbiety II.⁹

Podobnego zdania jest polski konstytucjonalista, prof. Marek Chmaj. *„Polacy są wciąż zaskakiwani nowymi przepisami. Jeden zbędny zastępuje się kilkoma nowymi. Regulujemy to, co świetnie działa. A jeśli przereguluje się przepisy ich stosowanie staje się utrudnione. Przejawem pragmatyzmu jest więc ich omijanie, bo społeczeństwo dostosowuje się do zastanych warunków”*.¹⁰

⁸ <http://portalsociologa.pl/artykuly/efektywnosc-prawa-a-oczekiwanie-spoeczne/> (dostęp: 12.06.2018 r)

⁹ Rafał Drzewiecki; *Omijamy prawo bo mamy go za dużo*, <http://forsal.pl/drukowanie/709770> (dostęp: 12.06.2018 r)

¹⁰ tamże

Także prof. Janusz Kochanowski, nieżyjący już Rzecznik Praw Obywatelskich przestrzegał w 2002 r. na łamach czasopisma „Palestra” przed jurydyzacją życia. *„Nie można oprzeć się rozczuleniu w obliczu wiary w znaczenie tego rodzaju regulacji, która jest, jak się wydaje, pozostałością myślenia magicznego, gdyż autorom tego rodzaju nowoczesnych zakłęb najwyraźniej zdaje się, że coś w ten sposób załatwiają i zabezpieczają. (...) Współczesny ustawodawca (...) najwyraźniej uważa, że powinniśmy mieć podobne instrukcje obsługi każdej sfery naszego życia. Ich rezultatem jest jednak przede wszystkim zanik szacunku do prawa”*.

W opisywanym obszarze – zdrowia publicznego, promowania zdrowego stylu życia czy walki z uzależnieniami – tego typu nadregulacje mogą odnosić szczególnie szkodliwy efekt społeczny. Będą bowiem w świadomości społecznej niejako do jednej grupy przypisywać zarówno niepotrzebne i zbędne regulacje, jak i sensowne, potrzebne działania prozdrowotne. W efekcie, także te ostatnie będą spotykać się z coraz mniejszym pozytywnym odbiorem społecznym.

Projekt tzw. dyrektywy tytoniowej pierwotnie przedstawiony przez Komisję Europejską, zawierał niekorzystne z punktu widzenia Polski rozwiązania godzące przede wszystkim w specyficzny rodzaj produkcji papierosów w Polsce. Chodzi w szczególności o papierosy mentolowe i typu slim, w których to produkcji Polska jest europejskim potentatem. Komisja Europejska chciała zakazać produkcji obu rodzajów tych papierosów. W czasie prac nad projektem dyrektywy tytoniowej polscy politycy m.in. na forum Parlamentu Europejskiego utrzymywali jednolite stanowisko reprezentujące interes polskiej gospodarki, m.in. konsekwentnie broniąc utrzymania produkcji i dystrybucji papierosów typu slim i opóźnienie wprowadzenia zakazu produkcji papierosów mentolowych.

„W sposób znaczący udało się poprawić tę dyrektywę. Jest w tym duża zasługa naszej Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, która popierała wszystkie polskie postulaty. Mimo to nie poparliśmy tej dyrektywy, bo jej niektóre rozwiązania są podszyte hipokryzją – pod pretekstem troski o zdrowie kryją się działania biznesowe i to wymierzone w polskich producentów papierosów” – komentował europoseł PiS Janusz Wojciechowski¹¹.

Tym bardziej musi dziwić fakt, iż wobec sukcesu polskich polityków osiągniętego ponad partyjnymi podziałami, w tej chwili jest on zaprzepaszcany przez niepotrzebny i szkodliwy dla polskiej gospodarki projekt MZ.

¹¹ <https://wpolityce.pl/polityka/168148-unijna-dyrektywa-tytoniowa-korzystna-dla-polskich-producentow-papierosow-udalo-sie-wynegocjowac-zlagodzenie-przepisow> (dostęp: 24.05.2018)

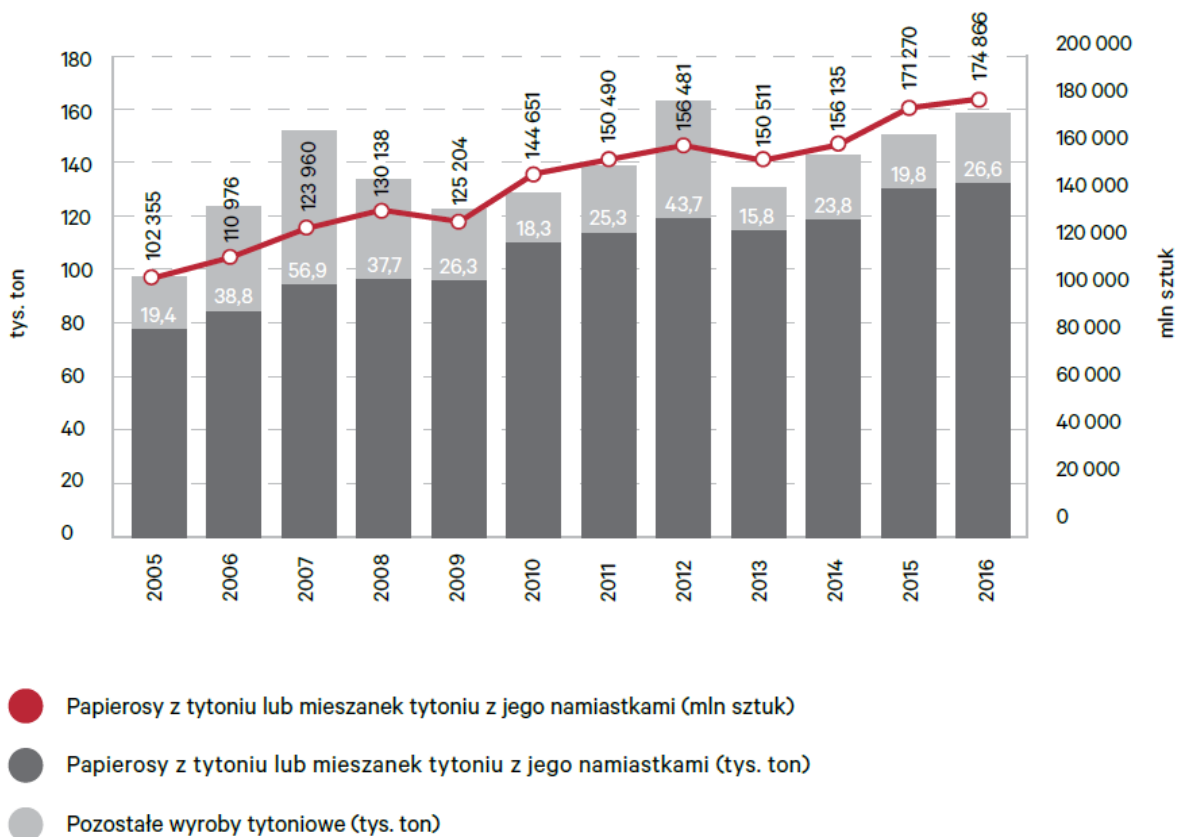
5. Perspektywa gospodarczo-ekonomiczna

Polska jest drugim największym producentem wyrobów tytoniowych w Unii Europejskiej pod względem wartości produkcji. Trzeba podkreślić, iż polski przemysł tytoniowy jest bardzo istotnym graczem na europejskim rynku, zaś papierosy typu slim są ważną pozycją polskiego eksportu wyrobów tytoniowych. Jednocześnie ten rodzaj papierosów stanowi ponad 30% całej polskiej produkcji.

Jak wykazuje w raporcie „*Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*” Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), produkcja wyrobów tytoniowych w 2016 r. wyniosła niemal 158 tys. ton (w tym ok. 175 mld sztuk papierosów oraz ok. 27 tys. ton pozostałych wyrobów tytoniowych). Polska jest drugim największym producentem wyrobów tytoniowych w Unii Europejskiej pod względem wartości produkcji. (ok. 33–35 mld zł w 2016 r.). **Wartość legalnego rynku wyrobów tytoniowych według szacunków CASE wyniosła ok. 27–29 mld zł w 2016 r.** Produkcja i konsumpcja wyrobów tytoniowych przyniosły w 2016 r. ok. 24,4 mld zł dochodu z tytułu podatków: akcyzowego (18,5 mld zł), VAT (5,5 mld zł), PIT (ok. 124 mln zł) i CIT (ok. 250 mln zł), co stanowiło 8,9% dochodów podatkowych państwa ogółem. Udział przemysłu tytoniowego w wartości dodanej brutto – mierze wkładu w gospodarkę – produkcji przemysłowej w Polsce wyniósł w 2016 r. ok. 1,1%. 8,77 mld zł – tyle wyniósł polski eksport tytoniu i wyrobów tytoniowych w 2016 r.

PRODUKCJA WYROBÓW TYTONIOWYCH W POLSCE W LATACH 2005-2016

Źródło: GUS, 2017c oraz 2017f



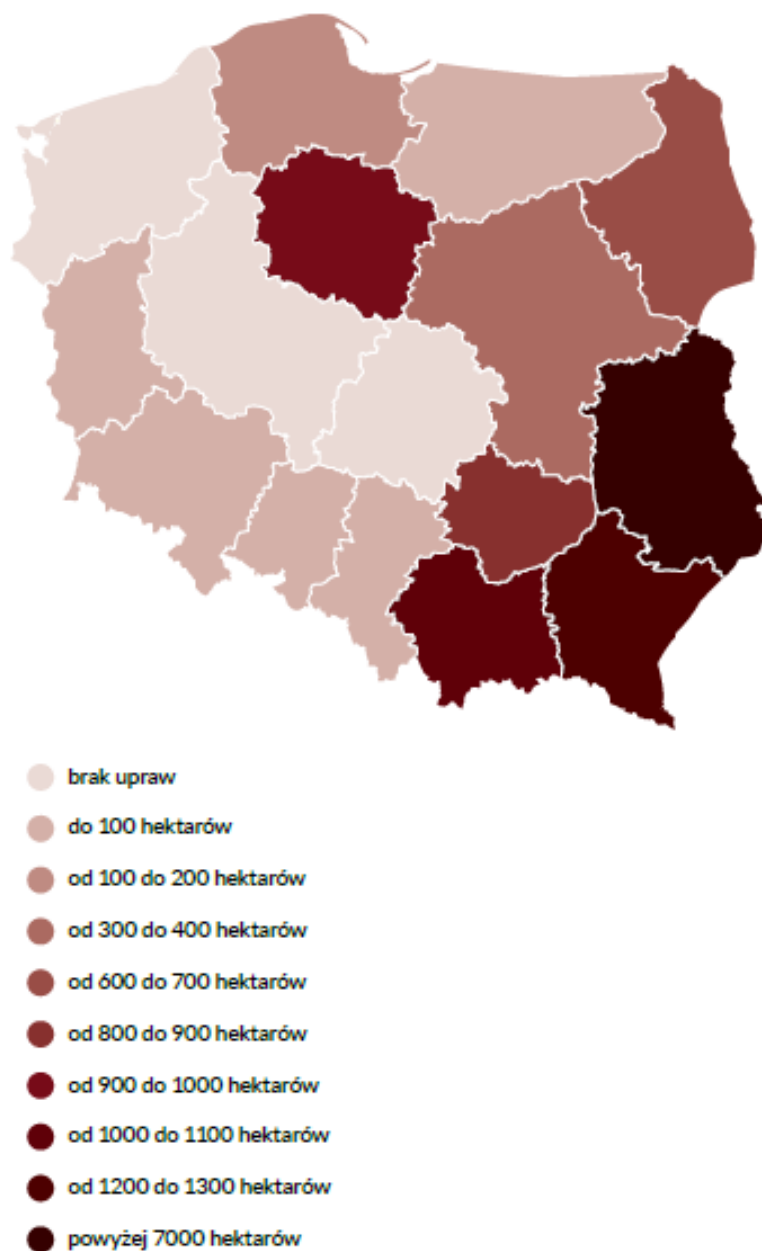
Źródło: Raport: Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę, CASE, Warszawa 2018

Produkcja wyrobów tytoniowych stale się zwiększa, co związane jest z dużą skalą produkcji eksportowej. Trzy na cztery papierosy wyprodukowane w Polsce trafiają na eksport. 560 tys. miejsc pracy w Polsce jest całkowicie lub częściowo związanych z łańcuchem wartości dodanej wyrobów tytoniowych. Około 50 tys. osób pracuje przy uprawie tytoniu, a 10 tys. przy produkcji wyrobów tytoniowych. Handlem tymi produktami trudni się ok. 500 tys. osób. W zależności od stabilności otoczenia regulacyjnego, ewolucji kosztów produkcji, poziomu szarej strefy i kondycji rynku krajowego sektor może w najbliższych latach podążać ścieżką rozwoju lub ścieżką regresu. Korzyści budżetu państwa w przypadku realizacji scenariusza rozwoju względem scenariusza regresu oszacowane zostały na 17 mld zł w perspektywie najbliższych 10 lat.

Na terenie Polski zezwala się na uprawę tytoniu w pięciu regionach: lubelsko-podkarpackim, świętokrzysko-małopolskim, kujawsko-pomorskim, mazurskim, dolnośląskim, przy czym w ilości uprawianego tytoniu bezsprzecznie przodują dwa pierwsze.

POWIERZCHNIA ZASIEWÓW UPRAW TYTONIU W POLSCE W 2016 R.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, 2017



Źródło: Raport: Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę, CASE, Warszawa 2018

Polska z racji uwarunkowań klimatycznych nie jest potęgą w produkcji tytoniu, natomiast jest krajem, gdzie z własnego i importowanego tytoniu wytwarza się ogromną ilość wyrobów z przeznaczeniem na eksport.

Przykładowo, według szacunków PZPT, w sezonie 2015/2016 wyprodukowano w Polsce 27,3 tys. ton tytoniu, natomiast importowano 116 tys. ton.

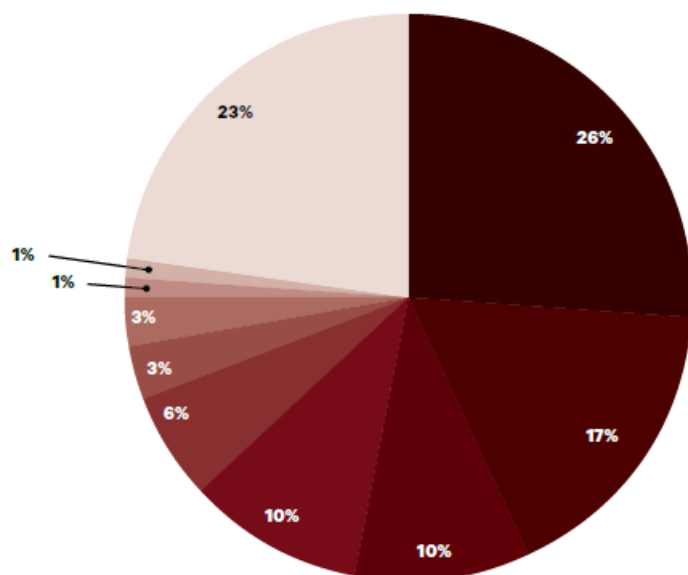
Choć polski tytoń nie konkuruje cenowo z surowcem pochodzącym z zamorskich upraw, jego przewagą jest zgodność z szeregiem rygorystycznych norm dotyczących jakości (np. odpowiedniej wilgotności, struktury i barwy liścia oraz poziomu nikotyny), stosowanych nawozów, warunków zatrudnienia osób pracujących przy uprawach, a także ochrony środowiska. Dzięki tym cechom polski tytoń cieszy się dobrą marką jako produkt eksportowy. Polski tytoń jest również bardzo konkurencyjny cenowo w porównaniu z tytoniem zachodnioeuropejskim (np. niemieckim czy włoskim). Przez pewien okres polscy plantatorzy tytoniu otrzymywali dopłaty do upraw w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Do 2009 r. polskim plantatorom przysługiwały dopłaty w ramach wsparcia produkcji, zaś do 2015 r. w ramach wsparcia jakości. Dopłaty te ułatwiały konkurowanie z surowcem importowanym, a ich wstrzymanie obniżyło opłacalność upraw tytoniu w Polsce.

W Polsce zauważalny jest wzrost produkcji wyrobów tytoniowych (z 96,2 tys. ton w 2005 r. do 157,7 tys. ton w 2016 r.), w tym papierosów (ze 102,4 mld sztuk w 2005 r. do 174,9 mld sztuk w 2016 r.) i tytoniu do palenia (wzrost z ok. 6 tys. ton w 2006 r. do 38,5 tys. ton w 2015 r.)

W ostatnich latach w Polsce obserwujemy wzrost produkcji wyrobów tytoniowych, spowodowany wysoką efektywnością kosztową polskiego sektora tytoniowego. W rezultacie Polska umocniła swoją pozycję jako jeden z największych producentów wyrobów tytoniowych w Unii Europejskiej (patrz rysunek 6) i w 2016 r. stała się drugim największym producentem papierosów we Wspólnocie. Także producenci dóbr pośrednich korzystają z pomyślnej koniunktury – na przykład zakłady Amcor Tobacco Packaging w Łodzi w ciągu ostatnich pięciu lat podwoiły produkcję.

UDZIAŁ NAJWIĘKSZYCH PRODUCENTÓW
WYROBÓW TYTONIOWYCH W CAŁKOWITEJ WARTOŚCI
PRODUKCJI W UNII EUROPEJSKIEJ W 2016 R.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2017



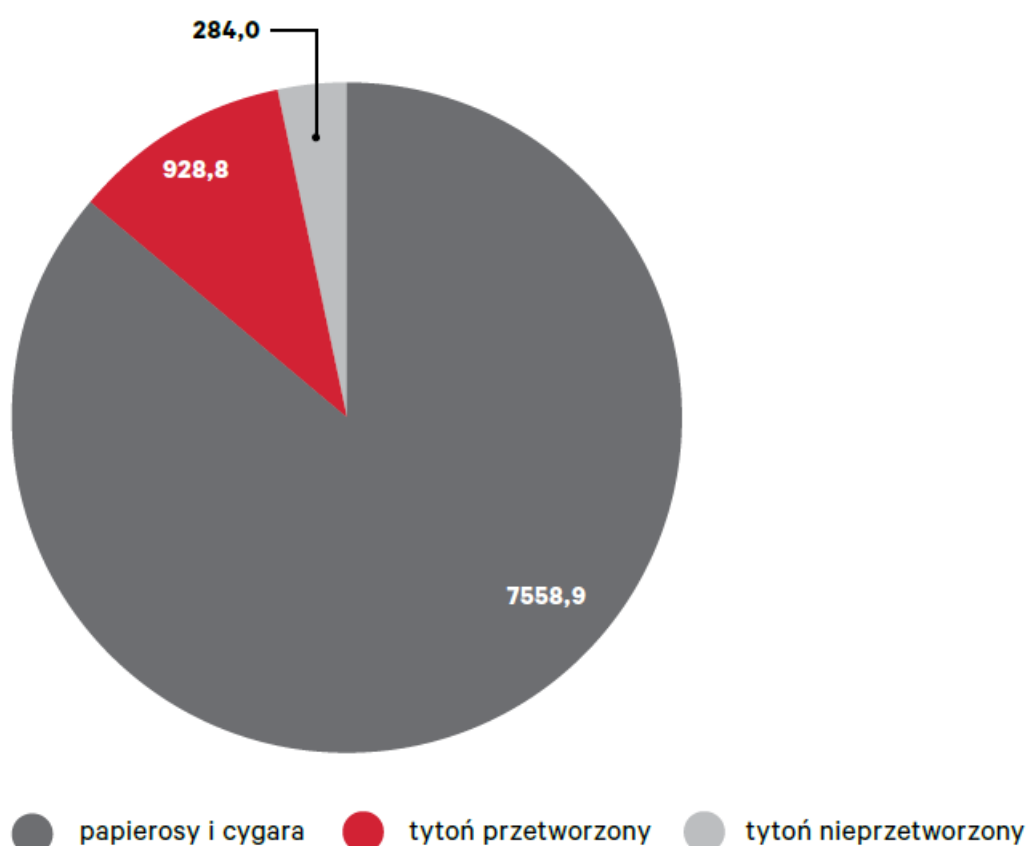
Źródło: Raport: Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę, CASE, Warszawa 2018

Wyroby tytoniowe to polski przebój eksportowy. Ponad 75 % polskich wyrobów tytoniowych przeznaczany jest na eksport. Pomimo malejącego spożycia krajowego, produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce stale się zwiększa, co jest związane ze znaczną skalą eksportu, zwłaszcza papierosów i (w znacznie mniejszym stopniu) cygar. Według danych Ministerstwa Finansów (MF) cytowanych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wartość eksportu tytoniu i wyrobów tytoniowych w 2016 r. wyniosła 2,01 mld euro (8,77 mld zł), z czego papierosy i cygara odpowiadały za 1,73 mld euro (7,56 mld zł), tj. 86%, tytoń przetworzony za 212,9 mln euro (928,9 mln zł), tj. 11%, natomiast surowiec tytoniowy za 65,1 mln euro (284 mln zł).

W 2016 r. wyeksportowano łącznie 128,4 mld sztuk papierosów. W porównaniu do 4454 sztuk papierosów wytworzonych w Polsce w przeliczeniu na mieszkańca w 2015 r. rynek wewnętrzny wchłonił jedynie 1466 sztuk na mieszkańca, co jest dobrą ilustracją skali eksportu tego produktu.

STRUKTURA EKSPORTU POLSKIEGO SEKTORA TYTONIOWEGO ZE WZGLĘDU NA RODZAJ PRODUKTU W 2016 R. (W MLN ZŁ)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 2016



Źródło: Raport: Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę, CASE, Warszawa 2018

Według Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wyroby tytoniowe w 2016 r. stanowiły 8,3% eksportu wszystkich produktów rolno-spożywczych. Stawia to je na czwartym miejscu – za mięsem i jego przetworami (20,7%), cukrem wraz z wyrobami cukierniczymi (9,5%) oraz zbożami i przetworami zbożowymi (9%). W klasyfikacji Center for International

Development Uniwersytetu Harvarda wyroby tytoniowe mają od lat największy udział w polskim eksporcie produktów przetwórstwa spożywczego. W latach 2010–2014 udział ten wahał się od ponad 18% w 2013 r. do blisko 25% w 2011 r. Według tej klasyfikacji w 2016 r. udział wyrobów tytoniowych w całkowitym eksporcie Polski wyniósł 1,03%. Głównym kierunkiem eksportu pozostaje Unia Europejska, a największymi odbiorcami są Niemcy, Holandia oraz Włochy.

Dostępne opracowania podkreślają eksportową orientację polskiego przemysłu tytoniowego. Dla poszczególnych producentów wyrobów tytoniowych i przedsiębiorstw dostarczających środki produkcji klienci zagraniczni są głównymi odbiorcami produkcji, generującymi co roku od 60% do 90% obrotów.

W handlu tytoniem i wyrobami tytoniowymi na pierwszy plan wysuwa się fakt, że Polska przeznaczająca większą część produkcji na eksport, zaopatrując się w surowiec głównie drogą z importu.

Według szacunków CASE, trzy na cztery papierosy wyprodukowane w Polsce trafiają na eksport. Przy eksporcie w wysokości 2,01 mld euro (8,77 mld zł) i imporcie wynoszącym 722,1 mln euro (3,15 mld zł) polski przemysł tytoniowy odnotował w 2016 r. nadwyżkę w saldzie handlu zagranicznego w wysokości 1,29 mld euro (5,62 mld zł).

6. Akcyza od wyrobów tytoniowych. Szara strefa

Na podstawie danych o dochodach podatkowych z tytułu akcyzy CASE szacuje, że wartość legalnego rynku wyrobów tytoniowych w Polsce w 2016 r. wynosiła ok. 27–29 mld zł. Od początku XXI w. obserwuje się spadek krajowego spożycia wyrobów tytoniowych. W 2015 r. całkowite spożycie papierosów w Polsce wyniosło 49,8 mld sztuk, a GUS szacował spożycie papierosów w przeliczeniu na mieszkańca na 1466 sztuk. Według Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej legalna konsumpcja w przeliczeniu na mieszkańca wynosiła 1295 sztuk w 2015 r. i miała wynieść ok. 1270 sztuk w 2016 r. Są to wartości niemal dwukrotnie niższe niż te notowane w latach 80. i 90., gdy oscylowały one na poziomie ok. 2700 sztuk na mieszkańca.

Dochody z tytułu podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w Polsce w 2016 r. wynosiły 18,46 mld zł i odpowiadały za 28% łącznych wpływów budżetowych z tytułu akcyzy. Większy udział w dochodach z podatku akcyzowego posiadały jedynie paliwa silnikowe.

Dlatego też projektu ustawy nie można traktować jedynie jako uchwalenia kolejnego niezyciowego przepisu, który nie będzie wywierał istotnego wpływu na polską gospodarkę. Faktyczna rezygnacja z produkcji tego typu papierosów w

Polsce oznaczałoby oddanie bez walki tego rynku szarej strefie, przede wszystkim przemysłowi i nielegalnej produkcji.

Budżet na produkcji i przemyśle nielegalnych papierosów traci ok. 6-7 mld zł rocznie z tytułu uszczupień podatku akcyzowego i VAT. Szara strefa wyrobów tytoniowych zaczęła rosnać po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Zobowiązaliśmy się wówczas do podniesienia akcyzy na papierosy. Miało to być rozłożone w czasie do 2018 r. Polska zrobiła to jednak pięć lat przed terminem. Co roku paczka papierosów drożała średnio o 1,5 zł. Szybko więc powiększała się różnica w cenie między legalnymi papierosami a tymi bez akcyzy. Jest zatem naturalne, że priorytetem państwa powinno być ograniczenie szarej strefy, w tym przemysłu papierosów na i przez terytorium Polski. Wdrożenie tzw. pakietu tytoniowego ma utrudnić nielegalnym fabrykom papierosów (każdego roku likwiduje się ich w Polsce kilkadziesiąt) zdobywanie surowca. Nowe przepisy przewidują, że plantator nie będzie już mógł sprzedać bez akcyzy suszu tytoniowego na eksport bądź dostawę do innych krajów UE. Ekspertcy oceniają, że zmiana idzie w dobrym kierunku, ale wpłynie tylko na zmniejszenie ilości papierosów podrabianych, a to około 850 mln sztuk w porównaniu z 5,31 mld papierosów przemycanych. Zmniejszyć się też może zjawisko produkcji nielegalnego tytoniu do palenia (5 do 7 tys. ton).¹²

Tymczasem problem przemysłu jest ogromnym wyzwaniem dla budżetu jak i służb kontrolnych państwa. Na wschodzie kraju do najpopularniejszych marek papierosów należy Jin Ling, robione w Kaliningradzie na przemysł do UE oraz NZ, czyli tzw. zebry (czarno-białe opakowanie) produkowane przez fabrykę w Grodnie. Kosztują 6 zł za paczkę, co stanowi jedną trzecią ceny normalnych, legalnych papierosów.

W latach 2012–2013, pomimo podwyżki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe, miał miejsce spadek dochodów z tego tytułu. Co istotne, w tym okresie rosły całkowite dochody budżetowe z podatku akcyzowego. W 2016 r. nastąpił ponowny wzrost wpływów z podatku akcyzowego, co może być przypisywane spadkowi wielkości szarej strefy, któremu sprzyjało wzmocnienie działań kontrolnych oraz brakiem podwyżek podatku akcyzowego, dzięki czemu legalny rynek sprzedaży papierosów mógł się ustabilizować.

Trend ten był spowodowany nie tylko malejącą konsumpcją, ale też przemieszczaniem się nabywców do szarej strefy w związku z rosnącymi cenami legalnych wyrobów tytoniowych. Dostępne badania wskazują, że szara strefa na rynku wyrobów tytoniowych w Polsce rosła w latach 2006–2013, by w 2013 r.

¹² Źródło: Raport: Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę, CASE, Warszawa 2018

osiągnąć poziom 25% rynku. Polska Izba Handlu również szacuje wielkość szarej strefy w 2013 r. na 25%. Polityka Insight podaje, że wielkość szarej strefy według różnych źródeł oscylowała na poziomie 13–15 mld sztuk papierosów rocznie, a więc około 25% rynku. Choć w 2016 r. służby ujawniły blisko 740 mln sztuk nielegalnych papierosów i 729 ton nielegalnego tytoniu, eksperci są zgodni, że w ostatnim czasie szara strefa w handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce spadła. W świetle najnowszych badań – prowadzonych tzw. metodą pustych paczek – szara strefa na rynku papierosów w Polsce wynosiła 16,4% w trzecim kwartale 2016 r., a zniżkowy trend utrzymał się w 2017 r. (13,8% w drugim kwartale).

Istnienie szarej strefy oznacza, że budżet państwa rokrocznie traci wpływy podatkowe liczone w miliardach złotych. W świetle dostępnych publikacji tak zwana luka podatkowa związana z szarą strefą na rynku wyrobów tytoniowych wynosi od 4,6 mld do 7 mld złotych strat podatkowych rocznie. CASE szacuje, że straty podatkowe z tytułu nieodprowadzonych podatków akcyzowego, VAT, CIT i PIT wyniosły 4,8 mld zł w 2016 r. przy założeniu, że szara strefa miała wielkość 16,4% rynku. Polska Izba Handlu szacuje, że ze względu na wygaszenie produkcji papierosów mentolowych od 2020 r. (patrz: Wyzwania regulacyjne) 20% rynku papierosowego może znaleźć się w szarej strefie. Źródłem pochodzenia nieopodatkowanego tytoniu i papierosów w Polsce jest nielegalna produkcja w fabrykach zlokalizowanych na terenie Polski oraz przemyt. W 2016 r. Centralne Biuro Śledcze wykryło rekordową liczbę 26 nielegalnych fabryk papierosów i zlikwidowało 46 wytwórni krajanki tytoniowej. Przemyt do Polski jest szczególnie silny we wschodnich województwach ze względu na bliskość granicy, która jest najdłuższą lądową granicą Unii Europejskiej. Przemycane wyroby tytoniowe pochodzą głównie z Białorusi, Ukrainy, Rosji i Mołdawii. Na terenie Białorusi istnieją fabryki wyspecjalizowane w produkcji wyrobów tytoniowych wytwarzanych ze specjalnym przeznaczeniem na przemyt, często udające znane światowe marki – tzw. *illicit white*. Jednocześnie rekordowo niski kurs ukraińskiej hrywny od 2014 r. podnosi opłacalność przemytu tytoniu i jego wyrobów z Ukrainy. Polityka akcyzowa przyczyniła się do rozrostu szarej strefy poprzez wielokrotne podwyższanie stawek akcyzy (w latach 2010–2014). Związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy skokowymi wzrostami podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe a wzrostem szarej strefy jest jednogłośnie wskazywany przez ekspertów, a także producentów, sprzedawców dóbr gotowych i dystrybutorów oraz plantatorów tytoniu. POHiD podaje, że w latach 2010–2014 akcyza została kumulatywnie podniesiona o blisko 45%, powodując kurczenie się legalnego rynku papierosów nawet o 10% w skali roku. O istnieniu związku przyczynowo-skutkowego między stawką akcyzy a wielkością szarej strefy świadczy również spadek wpływów z akcyzy w latach 2013–2015 i ich ponowny wzrost w 2016 r., po ogłoszeniu w 2015 r. moratorium na podwyżkę akcyzy. Według przedstawicieli branży handlowej przewidywalna i długoterminowa polityka akcyzowa,

uwzględniająca wrażliwość cenową konsumentów jest kluczowa dla zmniejszenia szarej strefy. Innymi elementami zmniejszającymi szarą strefę są kompleksowe rozwiązania obejmujące m.in skuteczne wdrożenie obowiązkowego rejestru plantatorów tytoniu i systemu monitorującego przemieszczanie się suszu tytoniowego, a także zwiększenie skuteczności służb.

Powyższe dane muszą stanowić ostrzeżenie dla decydentów państwowych, że przy potencjalnie dużej skali przemytu wynikającej z długiej granicy unijnej i mocom wytwórczym w krajach sąsiednich (Rosja, Ukraina, Białoruś) dodatkowe restrykcje w produkcji i dystrybucji papierosów stanowią potencjalny czynnik powiększania się szarej strefy i przemytu.

Dyrektywa tytoniowa wprowadziła także zakaz sprzedaży papierosów o charakterystycznym aromacie. Oznacza to, że po czteroletnim okresie przejściowym, który upłynie w 2020 r., sprzedaż popularnych w Polsce papierosów mentolowych zostanie wygaszona. Papierosy mentolowe stanowią według szacunków od 20% do 30% polskiego rynku, a ich wycofanie może skutkować przeniesieniem konsumpcji do szarek strefy. Powyższe estymacje można więc odnieść również do papierosów typu slim. Wycofanie z użytku i sprzedaży opakowań do jakich przyzwyczajeni są konsumenci stworzy na rynku lukę w którą wejdą albo papierosy produkowane nielegalnie albo przemycane.

7. Konkluzje i wnioski

Z przeanalizowanych powyżej faktów i przesłanek jednoznacznie wynika konkluzja o niecelowości i braku sensownego uzasadnienia dla wprowadzania rozwiązania legislacyjnego wycofującego papierosy w opakowaniach typu slim. Przemawiają za tym argumenty zarówno prawne jak i ekonomiczne czy społeczne.

I tak, tzw. dyrektywa tytoniowa w żadnym zakresie nie stanowi o wycofaniu czy zakazie produkcji tego typu opakowań. Dodatkowo, jak wykazały przedstawione wyżej analizy prawne, taki postulat czy regulacja nie znajduje się w żadnym z unijnych dokumentów stanowiących źródło prawa, co za tym idzie, Komisja nie dysponuje ani uprawnieniami ani narzędziami do wdrożenia tego typu regulacji. O słuszności tego typu interpretacji europejskich regulacji świadczy fakt, iż żaden inny kraj, poza Łotwą nie przyjął tego typu stanowiska i wszystkie pozostałe kraje Wspólnoty pozwalają oferować papierosy typu slim w normalnych, przeznaczonych dla nich opakowaniach.

Proponowane przez Ministerstwo Zdrowia wycofanie opakowań papierosów typu slim w ogromnym stopniu uderzy w Polski rynek i w budżet państwa. Otwarta

luka na polskim rynku zapełniana będzie przez produkcję nielegalną, lub przemyt, który właśnie w ostatnich dwóch latach udało się znacznie ograniczyć.

Trudno jednocześnie uwierzyć bezkrytycznie w założenie, że zwiększenie wielkości paczki po to aby umieścić na niej większe ostrzeżenia skłoni Polaków do rezygnacji czy ograniczania palenia - przypuszczać raczej należy, że stanie się przyczynkiem do żartów i dyżurnym przykładem „bareizmów”, dodatkowo ośmieszając słuszną wszak ideę edukacji prozdrowotnej i walki z uzależnieniami.

Dlatego propozycja ustawy wycofującej opakowania typu slim pod pretekstem zbyt małej ilości miejsca na ostrzeżenia zdrowotne, jest klasycznym przypadkiem nadregulacji, czyli wprowadzania niewymaganych i nie mających praktycznego uzasadnienia przepisów. To zjawisko jest istotną przyczyną ograniczeń strukturalnych i powstawania barier rozwoju w polskiej gospodarce.