

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji

mgr Iwona Głowacka

**Wpływ otoczenia regulacyjnego na rozwój upraw i produkcji tytoniu  
w Polsce oraz znaczenie sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej**

**Praca doktorska  
na kierunku prawo**

Praca wykonana pod kierunkiem  
Prof. zw. dr. hab. Pawła Czechowskiego  
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności  
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski

Warszawa, czerwiec 2019

## Streszczenie

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest szczegółowa i wieloaspektowa ocena wpływu otoczenia regulacyjnego na rozwój upraw i produkcję tytoniu w Polsce oraz oddziaływania norm prawnych na pozycję sektora tytoniowego w gospodarce krajowej. Analiza wybranych regulacji prawnych, dotyczących zróżnicowanych aspektów funkcjonowania państwa i społeczeństwa, m.in. takich jak: prowadzenie działalności rolniczej, system opodatkowania, system ochrony zdrowia, wykazała ich bezpośrednie lub pośrednie zaangażowanie w kształtowanie sytuacji prawnej uczestników tzw. branży tytoniowej. Dokonana identyfikacja w tym zakresie pozwoliła na przedstawienie osądu w kwestii spójności przedmiotowo istotnej polityki legislacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej oraz wniosków dotyczących skuteczności ustanowionych regulacji, w tych ich faktycznego oddziaływania na sytuację ekonomiczną plantatorów tytoniu i innych uczestników branży tytoniowej.

W procesie badań naukowych, ukierunkowanych na przygotowanie dysertacji zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, metodę historyczno-prawną, jak również – w niezbędnym zakresie – metodę porównawczą. Ze względu na powiązanie analizowanej tematyki z zagadnieniami z zakresu nauk ekonomicznych oraz socjologii ustaleń dokonywano również przy wykorzystaniu metodologii właściwej dla innych dziedzin nauki, w tym metody empirycznej. Wartościowe dla wniosków rozprawy były też efekty stosowania ekonomicznej analizy prawa (*Law and Economics*), analizy statystycznej oraz teoretyczno-ekonomicznej, z wykorzystaniem tzw. krzywej Laffera.

Przeprowadzone badania wykazały istotne niedomagania systemu prawnego w zakresie spójności celów i adekwatności regulacyjnych instrumentów prawnych obieranych przez prawodawcę przy kształtowaniu uwarunkowań prowadzenia produkcji tytoniu oraz innych aspektów funkcjonowania branży tytoniowej. Chodzi tu przede wszystkim o brak konsekwencji w kwestii ustalenia charakteru prawnego uprawy tytoniu w ramach krajowej i unijnej polityki rolnej, regulacji procesu przetworzenia przemysłowego tytoniu, dopuszczalności spożywania wyrobów tytoniowych, obrotu nimi, opodatkowania, zwalczania tzw. szarej strefy oraz redukcji negatywnych skutków zdrowotnych używania wyrobów tytoniowych przez społeczeństwo.

Przedstawiając wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda* odwołano się do koncepcji doktrynalnej ciągu działań prawnych, która odróżnia poszczególne elementy rozwiązań normatywnych w obszarze tożsamej materii tematycznej w zależności od sytuacji

prawnej wynikającej ze struktury jurystycznej regulowanego przedmiotu, z wyodrębnieniem „segmentów” regulacji prawnej, które mogą być ujęte w odmienne struktury prawne i organizacyjne.

W świetle powyższego ukazano również oddziaływanie zmieniających się przedmiotowo istotnych regulacji prawnych oraz ich wzajemnych relacji na pogarszającą się pozycję sektora tytoniowego w ramach gospodarki krajowej.

**Słowa kluczowe:**

**prawo rolne, susz tytoniowy, wyrób tytoniowy, podatek akcyzowy, przetworzenie surowca tytoniowego.**

**Tytuł pracy w języku angielskim:**

**The impact of the regulatory environment on the development of tobacco cultivation and production and on the importance of the tobacco sector for the Polish national economy**

**Dziedzina pracy (kod wg programu Socrates-Erazmus)**

**1.10 Prawo**

## Spis treści

Wykaz skrótów	6
Wstęp	8
Rozdział 1. Tytoń jako roślina uprawna i przetworzona	13
1.1. Tytoń w Polsce	14
1.2. Uprawa tytoniu w Polsce – podstawowe zagadnienia i regulacje	17
1.3. Produkcja surowca tytoniowego – zagadnienia ogólne	21
1.4. Pierwszy przetwórcza surowca tytoniowego	27
1.5. Wsparcie dla produkcji surowca tytoniowego. Płatność do tytoniu oraz płatność niezwiązana do tytoniu	30
1.6. Przetwórstwo tytoniu w Polsce	40
1.7. Organizacje branżowe	43
Rozdział 2. Uregulowania prawne i otoczenie regulacyjne rozwoju upraw i produkcji oraz przetwórstwa tytoniu	48
2.1. Koncepcja własności rolniczej w świetle praw oraz obowiązków rolników plantatorów tytoniu	48
2.2. Umowa kontraktacji w odniesieniu do produkcji roślin	55
2.3. Ewolucja prawnych regulacji rynku wyrobów tytoniowych w Polsce	60
2.3.1. Regulacja rynku wyrobów tytoniowych przed 1989 r.	60
2.3.2. Regulacja rynku wyrobów tytoniowych w Polsce po 1989 r.	62
2.4. Kontrola przepływu dostaw suszu tytoniowego i wyrobów tytoniowych w świetle ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów	66
2.5. Problematyka obrotu tytoniem w świetle ustawy o podatku akcyzowym	74
2.5.1. Definicja suszu tytoniowego i jego opodatkowania	83
2.5.2. Opodatkowanie suszu tytoniowego	84
2.5.3. Prawnopodatkowa kwalifikacja mokrego tytoniu	89
2.5.4. Opodatkowanie akcyzą wyrobów tytoniowych	91
2.5.5. Obowiązek sprzedaży suszu tytoniowego uprawnionemu podmiotowi	96
2.6. Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych. Rejestr producentów wyrobów tytoniowych	110
2.6.1. Rejestr producentów wyrobów tytoniowych	111

2.7. Wpływ ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych na rynek surowca tytoniowego	113
2.8. Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych	125
Rozdział 3. Światowe zwalczanie przetwórstwa i produkcji tytoniu oraz branży tytoniowej	133
3.1. Światowa Organizacja Zdrowia	133
3.2. Podstawy prawne zwalczania palenia tytoniu w Unii Europejskiej	135
Rozdział 4. Analiza rynku wyrobów tytoniowych	139
4.1. Rynek krajowy	139
4.2. Rynek tytoniowy w Polsce i w Unii Europejskiej	140
4.3. Prawne podstawy organizacji rynku tytoniu w Unii Europejskiej	141
4.4. Dystrybucja i handel produktami tytoniowymi	143
4.5. Szacunkowa ocena rynku produkcji i handlu	144
4.6. Wymiana handlowa	145
4.7. Dochody podatkowe budżetu państwa	149
4.8. Wpływ nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym na wysokość przychodów budżetu państwa oraz całościowy stan branży tytoniowej	152
4.9. Pozaakcyzowe dochody do budżetu państwa	153
4.10. Wpływ sektora wyrobów tytoniowych na rynek pracy	156
4.11. Zatrudnienie przy uprawie surowca	156
4.12. Zatrudnienie – przetwórstwo i produkcja	158
4.13. Zatrudnienie – dystrybucja i handel	159
4.14. „Szara strefa”	160
Rozdział 5. Znaczenie sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej w świetle badania Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)	167
Rozdział 6. Analiza działań o charakterze regulacyjnym prowadzonych przez przemysł tytoniowy oraz ocena ich wpływu na rynek wyrobów tytoniowych i związane z nim regulacje prawne	173
6.1. Działania branży	173
Zakończenie	178
Bibliografia	186
Spis tabel	206
Spis rysunków	207

## Wykaz skrótów

- ARR – Agencja Rynku Rolnego (1 września 2017 r. połączona z Agencją Nieruchomości Rolnych i przekształcona w Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa)
- BCC – *Business Centre Club*
- CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
- CGE – *computable general equilibrium*, model równowagi ogólnej dla gospodarki otwartej
- DALY – *disability adjusted life-years*, lata życia skorygowane niesprawnością
- Dz.U. – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy
- Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej – do dnia 31 stycznia 2003 r.)
- FAOSTAT – *Food and Agriculture Organization of the United Nations*
- GPST – Grupa Producentów Surowca Tytoniowego
- GUS – Główny Urząd Statystyczny
- JTI – Japan Tobacco International
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.)
- KAS – Krajowa Administracja Skarbowa
- KOWR – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
- KRiRW – Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- KZPT – Krajowy Związek Plantatorów Tytoniu
- MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- PIH – Polska Izba Handlu
- PKD – produkt krajowy brutto
- PKWiU – Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług
- POHiD – Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji
- PPT – pośredniczący podmiot tytoniowy
- PROW 2014–2020 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
- PZPT – Polski Związek Plantatorów Tytoniu
- PZPT – Polskie Towarzystwo Programów Zdrowotnych

Ramowa Konwencja WHO – Ramowa Konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzona w Genewie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 74, poz. 487)

SENT – System Monitorowania Drogowego i Kolejowego Przewozu Towarów

SN – Sąd Najwyższy

T&T – *track and trace*, system rejestrowania transakcji i przemieszczeń wyrobów tytoniowych

u.p.a. – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 864 ze zm.)

UE – Unia Europejska

UNITAB – *European association of tobacco growers*, (Europejskie stowarzyszenie plantatorów tytoniu)

VAT – *value-added tax*, podatek od towarów i usług

WAP – *Weighted Average Price*, średnia ważona cena rynkowa

WDT – wewnątrzspółnotowa dostawa towarów

WE – Wspólnota Europejska

WHO – *World Health Organization*, Światowa Organizacja Zdrowia

WHO FTCT – *WHO Framework Convention of Tobacco Control*, Ramowa Konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzona w Genewie w dniu 21 maja 2003 r.

WTP – *willingnes to pay*, metoda gotowości do płacenia

YPPL – *years of potential life lost*, potencjalnie utracone lata życia

## Wstęp

Uprawa tytoniu w Polsce, jak i produkcja wyrobów tytoniowych oraz obrót nimi to aktywności, które mają istotne znaczenie dla kondycji ekonomicznej licznych gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw oraz budżetu państwa. Jednocześnie wpływają też negatywnie na zdrowie społeczeństwa oraz skutkują zwiększonymi wydatkami na profilaktykę i leczenie. Sytuacja ta powoduje, iż stanowią temat wzmożonego zainteresowania regulacyjnego zarówno ustawodawcy krajowego, jak i Unii Europejskiej. Przedmiotowo istotne regulacje spotykają się z intensywną i wieloaspektową krytyką ze strony podmiotów zainteresowanych, reprezentujących często przeciwstawne interesy ekonomiczne lub społeczne. Z tych względów za godne podjęcia uznano zbadanie problematyki wpływu otoczenia regulacyjnego na rozwój upraw i produkcji tytoniu w Polsce oraz kwestii oddziaływania przyjętych rozwiązań prawnych na pozycję sektora tytoniowego w gospodarce krajowej.

Za zajęciem się tym zagadnieniem przemawiał również fakt, iż mimo ważnej roli, jaką tzw. branża tytoniowa odgrywa w gospodarce i w procesie generowania wpływów budżetowych, dotychczas nie dokonano jego wielopłaszczyznowej analizy. Uzyskane w dysertacji wyniki badań mogą okazać się przydatne dla wyjaśnienia relacji pomiędzy poszczególnymi regulacjami i ich skutkami społecznymi i gospodarczymi oraz użyteczne w procesie wykładni prawa.

W rozprawie dokonano szczegółowej analizy ewolucji otoczenia regulacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem zmian dokonanych w ostatnim dziesięcioleciu. Badaniom poddano wszelkie związane bezpośrednio i pośrednio z branżą tytoniową instrumenty prawne. Podjęto również próbę odpowiedzi na kluczowe dla tej dysertacji pytanie, dotyczące rzeczywistego wpływu otoczenia regulacyjnego na procesy uprawy, produkcji tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz pozycjonowanie tego sektora w systemie polskiej gospodarki. Analizowana problematyka stanowiła interesujące pole badawcze, gdyż wymagała przeprowadzenia szczegółowej analizy procedur prawnych ze względu na dość restrykcyjne podejście do niej zarówno ustawodawstwa Unii Europejskiej, jak i polskich regulacji prawnych, uzależnione dodatkowo od etapów produkcji i stopnia przetworzenia surowca.

Ważnym etapem prowadzonych w dysertacji rozważań było dokonanie oceny skutków procesu integracji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności wpływu tego procesu, na rozwój upraw i produkcji tytoniu w Polsce. W tym aspekcie prowadzonych badań wskazano na wiele sprzeczności i brak spójnego celu regulacyjnego. Ciekawy jest



przykładowo, udowadniający powyższe twierdzenie fakt, że Unia Europejska jeszcze do niedawna, z jednej strony – wspierała i dotowała plantatorów uprawiających surowiec tytoniowy, z drugiej zaś – równolegle prowadziła liczne kampanie mające na celu ograniczenie spożycia wyrobów tytoniowych. Szczegółowa analiza regulacji pozwoliła również wskazać regulacyjne sprzeczności i rozbieżności na poziomie regulacji fiskalnych, założeń Programu Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016–2020 oraz założeń propagowanych przez Światową Organizację Zdrowia i organizacje z nią związane.

Nie bez znaczenia dla prowadzonych rozważań był także fakt, iż obecnie uprawa tytoniu zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej przeżywa kryzys. Sytuacja ta jest bezpośrednio związana z reformą wspólnej polityki rolnej, w związku z którą w 2020 r. po raz ostatni będą miały miejsce dopłaty w postaci tzw. płatności niezwiązanej do tytoniu, a unijne dopłaty dla plantatorów zakończyły się w roku 2015.

Należy również pamiętać, że produkcja tytoniu w Polsce jest zagadnieniem kontrowersyjnym. Z jednej strony – związana jest ona nieodłącznie z wytwarzaniem papierosów, a palenie i jego skutki dla zdrowia palaczy trudno uznać za obojętne dla polityki prozdrowotnej państwa, z drugiej zaś – uprawa tytoniu jest wciąż ważną gałęzią produkcji rolniczej. Dokonane oceny nie mogły być więc oderwane od globalnego charakteru analizowanej gałęzi rolnictwa, oceny znaczenia funduszy pochodzących ze środków UE, środków pomocy krajowej oraz podkreślenia silnego oddziaływania sytuacji makroekonomicznej na ten sektor rolny. Każdorazowo należy bowiem pamiętać, jak istotna jest spójność celów i konieczność kształtowania poszczególnych uregulowań pod wskazane założenia ekonomiczne, gdyż współczesne regulacje prawne – prawa unijnego i krajowego – często są mieszanką wzajemnie na siebie oddziałującego prawa i ekonomii.

W związku z powyższym głównym pytaniem towarzyszącym prowadzonym rozważaniom jest zagadnienie, jakie instrumenty prawno-regulacyjne i w jaki sposób należy stosować, aby osiągnąć zakładane cele ekonomiczne, przy jednoczesnym poszanowaniu społecznych aspektów działalności rolniczej oraz każdorazowo biorąc pod uwagę charakterystyczny dla badanej branży fakt, iż regulacje prawne z nią związane są wielopłaszczyznowe i obejmują zarówno surowiec tytoniowy, tytoń prefabrykowany, jak i produkty uboczne powstałe podczas procesu produkcyjnego. Specyfika ta wynika z podziału otoczenia regulacyjnego, pierwotnie związanego z dofinansowaniem działalności rolniczej prowadzonej przez plantatorów tytoniu w ramach unijnej i krajowej polityki rolnej oraz z odrębnym systemem reglamentacji przetwarzania tytoniu dla celów produkcji wyrobów tytoniowych, który musi uwzględniać zarówno w płaszczyźnie regulacyjnej unijnej, jak

i krajowej m.in. problematykę dotyczącą ochrony zdrowia, obowiązkowego znakowania produktu tytoniowego, monitorowania jego transportu i skupu, ochrony konsumentów, ochrony konkurencji, a także zagadnienia związane z polityką fiskalną, w tym w szczególności z akcyzą na produkty tytoniowe.

Szczególnie istotna z punktu widzenia badanej tematyki jest również charakteryzująca ją duża dynamika rozwiązań prawnych idących w kierunku ograniczania spożywania tytoniu, możliwości jego zakupu oraz publicznego palenia tytoniu. Ważny jest także fakt, iż zaangażowani w produkcję tytoniu są nie tylko rolnicy i producenci, lecz również rzesze pracowników placówek handlu detalicznego, firm transportowych czy branży zajmującej się dostawą i konserwacją maszyn do produkcji, a w niektórych rejonach kraju uprawa tej rośliny jest podstawą egzystencji kilkudziesięciu tysięcy plantatorów i ich rodzin. Nadmienić należy, że tylko w roku 2016 wartość legalnego rynku wyrobów tytoniowych w Polsce wynosiła około 27–29 mld zł<sup>1</sup>.

Realizacja zamierzeń i celu badawczego dysertacji wymagała zastosowania metody formalno-dogmatycznej – problematyka rozprawy skoncentrowana jest wokół aktualnych rozwiązań ustawodawczych, a prowadzone badania poddały krytycznej analizie i wykładni powszechnie obowiązujące przepisy. Rozwiązanie postawionego problemu naukowego nastąpiło poprzez analizę przyjętych unormowań oraz sformułowanie na ich podstawie postulatów *de lege ferenda*. Docelowym efektem realizacji założeń niniejszego opracowania i wskazanych w nim wniosków ma być ich wykorzystanie w przyszłości w celu uniknięcia błędnych decyzji dotyczących wprowadzanych regulacji prawnych, których skutki, jak wskazano, mają każdorazowo negatywny wpływ na cały sektor, a w rezultacie również na gospodarkę krajową.

W dysertacji dokonano także analizy historyczno-prawnej, komparatystyki prawnomiędzynarodowej oraz ze względu na silne powiązanie analizowanej tematyki z zagadnieniami z zakresu ekonomii i socjologii zastosowano badania interdyscyplinarne, uwzględniające metodę empiryczną. Złożoność analizowanego zagadnienia sprawiła, że prowadzone badanie nie zostało ukierunkowane jedynie na kwestię wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ale również wymagało uwzględnienia wielu czynników z zakresu ekonomii oraz nauk społecznych i politycznych, które to dziedziny od zawsze wiązały się z prowadzeniem polityki rolnej i jej skutkami gospodarczo-społecznymi. Ponadto w celu ukazania w sposób jak najbardziej szeroki i obrazowy efektów ekonomicznych wprowadzanych regulacji prawnych dla funkcjonowania branży tytoniowej i gospodarki w badaniach uwzględniono ekonomiczną analizę prawa (*Law and*

---

<sup>1</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018 s. 8.

*Economics*), analizę statystyczną oraz teoretyczno-ekonomiczną z wykorzystaniem tzw. krzywej Laffera.

Główny zakres informacji na temat krajowych regulacji pochodzi z obowiązujących źródeł prawa (akty normatywne – ustawy, rozporządzenia, zarządzenia) oraz z orzecznictwa sądów i źródeł poznania (literatura, doktryna).

Podsumowując powyższe rozważania, efektem realizacji założeń niniejszego opracowania jest wielopłaszczyznowa analiza prawno-gospodarcza powyższego problemu, która bezpośrednio posłużyła do przeprowadzenia wnioskowania w celu sformułowania tez końcowych rozprawy, dotyczących w szczególności efektywności przyjętych przez ustawodawcę unijnego i krajowego rozwiązań prawnych, braku spójności otoczenia regulacyjnego związanego z rozwojem upraw i produkcją tytoniu, w tym braku jasności stawianych przez ustawodawcę celów oraz czytelnych granic zakresów poszczególnych regulacji. Celem przeprowadzonej rozprawy jest również uzupełnienie istniejącej luki w dotychczas prowadzonych badaniach o aspekt uwzględniający ekonomiczny efekt oddziaływania prawa na system społeczno-gospodarczy.

Hipoteza pracy zakłada, że otoczenie regulacyjne ma determinujący wpływ na rozwój upraw i produkcję tytoniu w Polsce. Uprawa i produkcja przekłada się natomiast bezpośrednio na ekonomiczny wpływ tego sektora na gospodarkę krajową. Kolejnym celem badawczym było więc wykazanie, że każda, nawet najmniejsza, modyfikacja obejmująca otoczenie regulacyjne znajduje automatyczne odbicie w kondycji całego sektora, a każdy błąd legislacyjny powoduje natychmiastowe i znaczące straty finansowe dla budżetu państwa oraz bezpośrednio przyczynia się do rozwoju tzw. szarej strefy.

Kolejna hipoteza badawcza zakładała istnienie różnic w klasyfikacji prawnej produktów sektora tytoniowego, gdyż odrębne regulacje prawne związane są z etapem, w którym tytoń występuje w postaci sadzonki lub liści tytoniowych, a znacząca zmiana otoczenia regulacyjnego następuje po odłączeniu liścia tytoniowego od żywej części rośliny i dokonaniu tzw. pierwszego przetworzenia. Wtedy to powstały, w wyniku powyższych działań produkt staje się przedmiotem regulacji obejmujących m.in. ochronę zdrowia, monitorowanie transportu oraz politykę akcyzową. Tym samym ciąg dalszy tej hipotezy zakładał, że otoczenie regulacyjne stanowiące zagadnienie tytułowe pracy, zmienia istotę prawnej klasyfikacji surowca tytoniowego, który po dokonanych przetworzeniach przestaje być traktowany jako produkt rolny, a uzyskuje status produktu stanowiącego tzw. używkę.

\*\*\*

Przedłożona praca składa się z sześciu rozdziałów.

W rozdziale pierwszym przedstawiono szczegółową charakterystykę surowca, jakim jest tytoń, specyfikę jego uprawy i przetwórstwa oraz ukazano, jak szerokie są powiązania i oddziaływanie państwa i ustawodawstwa w analizowanym obszarze gospodarki.

Rozdział drugi zawiera szczegółową analizę otoczenia regulacyjnego branży tytoniowej oraz ukazuje, jak znaczący wpływ mają nawet niewielkie zmiany ustawodawcze na funkcjonowanie branży.

Rozdział trzeci prezentuje drugą tzw. ciemną stronę branży, która jest związana ze stale rosnącymi statystykami zachorowań na choroby odtytoniowe, wynikające z nich obciążenia budżetowe oraz prowadzoną przez instytucje państwowe i organizacje społeczne walkę z tytoniem.

W rozdziale czwartym przedstawiono szczegółową analizę zarówno krajowego, jak i europejskiego rynku tytoniu. Omówiono znaczenie wpływów akcyzowych dla budżetu państwa oraz wpływ branży m.in. na rynek pracy i inne – teoretycznie niezwiązane z branżą – dziedziny gospodarki.

Rozdział piąty to analiza badania przeprowadzonego na podstawie danych zgromadzonych przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych dotyczących znaczenia sektora dla gospodarki krajowej.

Rozdział szósty prezentuje argumenty przeciwników branży tytoniowej, wyniki badań przeprowadzanych na zlecenie organizacji prozdrowotnych oraz działania lobbujące prowadzone przez branżę tytoniową.

Całość pracy kończą tezy i wnioski finalne zgromadzone w zakończeniu.

Praca przedstawia stan prawny na dzień 1 czerwca 2019 r.

Bibliografia obejmuje istotne dla analizowanej tematyki pozycje polskie i obcojęzyczne. Wykorzystana dla celów rozprawy literatura zawiera pozycje monograficzne, komentarze oraz artykuły. Przedstawiono także orzecznictwo sądów krajowych.

## Rozdział 1. Tytoń jako roślina uprawna i przetworzona

Tytoń jest to najpowszechniej uprawiana roślina na świecie, która nie ma zastosowania w produkcji żywności. Definicja żywności od 1 maja 2004 r. odwołuje się do definicji wspólnotowej w brzmieniu zdefiniowanym rozporządzeniem (WE) nr 178/2002<sup>2</sup>. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>3</sup> definiuje to pojęcie w sposób następujący: żywność (środek spożywczy) to każda substancja lub produkt w rozumieniu art. 2 rozporządzenia nr 178/2002. Zgodnie z tym rozporządzeniem żywność (środki spożywcze) to jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub których spożycia przez ludzi można się spodziewać. „Środek spożywczy” obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodawane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Definicja ta obejmuje wodę zgodną z normami określonymi w art. 6 dyrektywy 98/83/WE i bez uszczerbku dla wymogów dyrektyw 80/778/EWG i 98/83/WE. Określenie środka spożywczego zawiera wyraźne wyłączenie tytoniu i wyrobów tytoniowych w rozumieniu dyrektywy Rady 89/622/EWG<sup>4</sup>. Do celów tej dyrektywy „wyroby tytoniowe” oznaczają produkty przeznaczone do palenia, wążania, ssania oraz żucia w zakresie, w którym są one chociaż częściowo wytworzone z tytoniu, bez względu na to, czy jest to tytoń modyfikowany genetycznie<sup>5</sup>.

Natomiast nikotyna zawarta w tytoniu jest używką, czyli substancją psychoaktywną, oddziałującą na ośrodkowy układ nerwowy i powodującą dość szybkie uzależnienie fizyczne i psychiczne.

Surowcem do produkcji używki są liście rośliny gatunku *Nicotiana tabacum* L. (tytoniu szlachetnego) i *Nicotiana rustica* L. (tytoniu machorka z rodziny psiankowatych). Za używkę uznaje się natomiast surowiec tytoniowy poddany tzw. pierwszemu przetworzeniu, co oznacza przetworzenie surowca tytoniowego, mające na celu uzyskanie produktu nadającego

<sup>2</sup> Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002 r., s. 1).

<sup>3</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1252 ze zm.

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie dostosowania ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych – oświadczenie Komisji (Dz.Urz. WE L 194, z dnia 18 lipca 2001 r.). Dyrektywa została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającą dyrektywę 2001/37/WE (Dz.Urz. UE L 127 z dnia 29 kwietnia 2014 r., s. 1).

<sup>5</sup> M. Taczanowski, *Prawo żywnościowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017 s. 73–74.

się do przechowywania i dalszego przetwarzania<sup>6</sup>, a zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2075/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego<sup>7</sup> „pierwsze przetwarzanie” oznacza przetwarzanie dostarczonego przez producenta surowca tytoniowego na produkt stabilny, nadający się do składowania, ułożony w jednolitych balach, o jakości spełniającej wymagania końcowego użytkownika (producenta).

Według publikowanych w 2012 r. danych tytoń był uprawiany w co najmniej 124 krajach na świecie na powierzchni 4,3 mln ha. Zebrano 7,5 mln ton tytoniu, z czego prawie połowa wszystkich zbiorów – 3,2 mln ton – została zebrana na plantacjach w Chinach, które są światowym potentatem w uprawie tej rośliny.

Światowe obroty handlowe tytoniem mają stałą tendencję wzrostową. Głównymi dostawcami tytoniu na rynek są kraje Ameryki Południowej, a importerami – kraje Europy. Branża tytoniowa jest więc branżą działającą na skalę globalną. Na rynku globalnym możemy wyróżnić sześć koncernów światowych oraz 40 mniejszych firm lub monopoli państwowych. Światowa roczna produkcja papierosów wynosi średnio 6 bln sztuk. W 2012 r. na świecie wyroby tytoniowe paliło 967 mln osób powyżej piętnastego roku życia: 31% mężczyzn i 6% kobiet. Najwięcej palaczy żyje w krajach trzeciego świata<sup>8</sup>.

## 1.1. Tytoń w Polsce

Tytoń pojawił się na ziemiach polskich w 1590 r. Został przysłany z Turcji na polecenie Zygmunta III Wazy. Polskie słowo „tytoń” pochodzi od tureckiego odpowiednika „tütün”, co wyróżnia je na tle zachodnioeuropejskich określeń, takich jak „tabaco” (j. hiszpański) czy „tobacco” (j. angielski), których etymologia może sięgać krajów karaibskich. Tytoń jest uprawiany w Polsce od XVIII wieku<sup>9</sup>. Obecnie uprawą tytoniu zajmują się wyspecjalizowane gospodarstwa rolne, które często zrzeszają się w grupy producentów. Interesy plantatorów tytoniu reprezentowane są przez związki producentów,

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1164), akt uchylony z dniem 15 marca 2015 r.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (Dz.Urz. WE L 215 z dnia 30 lipca 1992 r.), uchylone przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.Urz. UE L 299 z dnia 16 listopada 2007 r.).

<sup>8</sup> M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu i wyrobów w Polsce w latach 2001–2016*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, t. XIX, z. 6, s. 46–50.

<sup>9</sup> Idem, *Krajowa produkcja tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2016, nr 4., s. 17–23.

z których największe to Krajowy Związek Plantatorów Tytoniu (KZPT) z siedzibą w Lublinie oraz Polski Związek Plantatorów Tytoniu (PZPT) z siedzibą w Krakowie. Oprócz tego funkcjonują tzw. pośredniczące podmioty tytoniowe (PPT), wcześniej pierwsi przetwórcy surowca tytoniowego byli przedsiębiorcami zajmującymi się skupem tytoniu od plantatorów. Związki producentów zostały wprowadzone w styczniu 2013 r. po uznaniu suszu tytoniowego za wyrób akcyzowy na mocy nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym<sup>10</sup>.

W latach 1970–1989 całkowita powierzchnia upraw tytoniu w Polsce wynosiła średnio 49 tys. ha, a produkcja – 90 tys. ton rocznie. W 2016 r. areał upraw wynosił 12,3 tys. ha, produkcja zaś 31,2 tys. ton. Jeszcze do połowy lat 90. powierzchnia uprawy tytoniu w Polsce wynosiła średnio 23 tys. ha, a krajowe zbiory tej rośliny około 47 tys. ton. Po zakończeniu okresu prywatyzacji branży (w 1995 r. większość krajowych zakładów tytoniowych została sprywatyzowana, i to przeważnie z udziałem kapitału zagranicznego) zarówno areał uprawy, jak i zbiory tytoniu uległy jednak znacznemu ograniczeniu. Obecnie zakłady tytoniowe, zaopatrując się w surowiec, w coraz większym stopniu posiłkują się importem<sup>11</sup>.

Z danych Komisji Europejskiej oraz FAOSTAT (agencji ONZ zajmującej się badaniem rynków rolnych) wynika, że produkcja tytoniu nieprzetworzonego w Polsce utrzymywała się w latach 2010–2014 na poziomie około 30–35 tys. ton<sup>12</sup>. Polski Związek Plantatorów Tytoniu także potwierdza, że w ciągu ostatnich lat produkcja surowca tytoniowego w Polsce ustabilizowała się na poziomie około 30 tys. ton rocznie. Taki poziom produkcji tytoniu plasuje Polskę między drugim a piątym miejscem w Unii Europejskiej – w zależności od sezonu. Według FAOSTAT w 2014 r. (ostatni sezon, dla którego dostępne są dane) Polska pod względem produkcji tytoniu nieprzetworzonego zajmowała drugie miejsce w Unii Europejskiej – za Włochami, a przed Grecją, Bułgarią i Hiszpanią (tab. 1).

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 864 ze zm.

<sup>11</sup> M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu...*, op. cit., s. 46–50.

<sup>12</sup> Rozbieżności między Komisją Europejską a FAOSTAT wynikają z różnych sposobów zbierania danych przez te organizacje.

**Tabela 1.** Pozycja Polski w Unii Europejskiej pod względem produkcji tytoniu nieprzetworzonego wraz z wielkością zbiorów w latach 2010–2014

Rok	Dane Komisji Europejskiej		Dane FAOSTAT	
	zbiory (tys. ton)	miejsce w UE	zbiory (tys. ton)	miejsce w UE
2014	31,9	4	34,9	2
2013	24,9	5	30,8	4
2012	31,6	3	35,3	2
2011	30,1	2	34,4	3
2010	31,3	4	34,8	3

Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018, s. 20, na podstawie: Komisja Europejska, 2015; FAOSTAT, 2017. Rozbieżności danych między Komisją Europejską a FAOSTAT mają związek z odmiennym sposobem zbierania danych przez te organizacje.

Obecnie uprawą tytoniu w Polsce zajmuje się ponad 20 tys. plantatorów, średni areal uprawy wynosi około 14 tys., a zbiory nie przekraczają 30 tys. ton. Dla porównania we Włoszech i Grecji, tj. krajach przodujących w uprawie tytoniu, produkcja wynosi odpowiednio 130 tys. i 126 tys. ton. Co szczególnie istotne, w niektórych rejonach naszego kraju produkcja tytoniu to gałąź produkcji rolniczej, która nie ma właściwie żadnej alternatywy.

Powyższe zagadnienie scharakteryzowane zostało w prezentowanej poniżej korespondencji skierowanej do PZPT:

„Produkcja surowca tytoniowego ma w Polsce wieloletnią tradycję, a wielomilionowe inwestycje w ostatnich 20 latach pozwoliły wypracować wysoką jakość polskiego surowca tytoniowego, rozpoznawalną na wielu rynkach światowych. Rodzimy surowiec wykorzystywany jest do produkcji wyrobów tytoniowych w kraju i jest również przedmiotem eksportu. W ostatnim czasie znacząco wzrósł eksport polskiej Virginii na rynki zagraniczne pod kątem produkcji tytoniu do fajek wodnych (Shisha). Ze względu na parametry jakościowe tytoń z Polski ma ugruntowaną renomę i jest rozpoznawalny na rynku globalnym.



Plantatorzy tytoniu od wielu lat w przeważającej części zrzeszeni są w ramach Grup Producentów Surowca Tytoniowego, które organizują produkcję i sprzedaż tytoniu. Polski Związek Plantatorów Tytoniu w Krakowie koordynuje pracę GPST, reprezentując interesy zrzeszonych plantatorów wobec władz krajowych oraz instytucji unijnych. Polacy są również aktywnymi członkami UNITAB (Europejskiej organizacji plantatorów tytoniu) z siedzibą w Paryżu.

Polscy plantatorzy tytoniu reprezentowani są ponadto w Brukseli, gdzie uczestniczą w pracach grup roboczych COPA COGECA. Na bazie najnowszych przepisów z 2016 r. powstaje pierwsza w Unii Europejskiej Międzynarodowa Organizacja Międzybranżowa – ELTI, z siedzibą w Rzymie, w której polscy producenci surowca tytoniowego będą także zrzeszeni. Organizacja ta zgodnie z rozporządzeniem Komisji UE 2016/232 z dnia 15 grudnia 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE 1308/2013<sup>13</sup> zrzeszać będzie europejskie organizacje plantatorskie oraz przetwórców tytoniu”<sup>14</sup>.

## **1.2. Uprawa tytoniu w Polsce – podstawowe zagadnienia i regulacje**

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie rejonów uprawy tytoniu<sup>15</sup> w Polsce do roku 2015 dozwolona była uprawa następujących rodzajów tytoniu:

- tytoniu jasnego, odmiany typu Virginia,
- tytoniu jasnego, odmiany typu Burley,
- tytoniu ciemnego suszonego powietrzem,
- tytoniu ciemnego suszonego powietrzem z możliwością dosuszenia i wędzenia.

Główne rodzaje tytoniu uprawiane w kraju to tytoń jasny typu Virginia oraz typu Burley.

Na podstawie tego samego rozporządzenia na terenie Polski zezwolona była uprawa tytoniu w pięciu regionach:

- lubelsko-podkarpackim,
- świętokrzysko-małopolskim,

---

<sup>13</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/232 z dnia 15 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do niektórych aspektów współpracy producentów (Dz.Urz. UE L 44 z dnia 19 lutego 2016, s. 1).

<sup>14</sup> List do posła RP Jarosława Sachajko, Polski Związek Plantatorów Tytoniu, 20 lutego 2017, <http://www.sachajko.pl/>

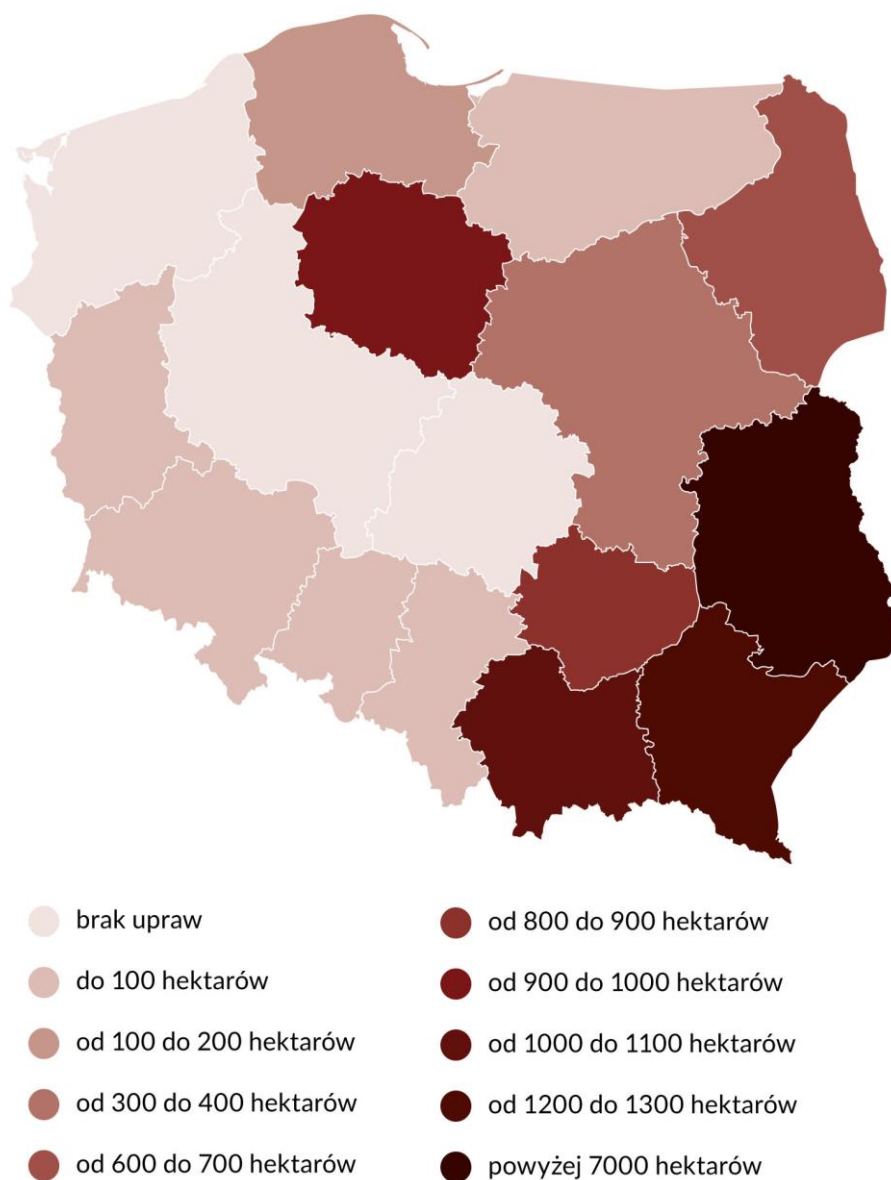
<sup>15</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 276; rozporządzenie zostało uchylone ustawą z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2015 r., poz. 308).

- kujawsko-pomorskim,
- mazurskim,
- dolnośląskim.

Rozporządzenie to zostało uchylone ustawą o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, która nie reguluje już tych kwestii w sposób tak szczegółowy.

Rysunek 1 prezentuje regionalny zasięg powierzchni upraw tytoniu z podziałem na województwa. Najwięcej tytoniu uprawia się w regionie lubelsko-podkarpackim, a najmniej w dolnośląskim.

**Rysunek 1.** Powierzchnia zasiewów upraw tytoniu w Polsce w 2016 r.



Źródło: G. Poniowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 18.

Istotnymi czynnikami wpływającymi na wielkość produkcji tytoniu są również skala „szarej strefy” i mająca na nią wpływ polityka akcyzowa rządu oraz rozwój nowych rynków, w tym tzw. rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych. Co warto podkreślić, uprawa tytoniu charakteryzuje się wysokim nakładem pracy ludzkiej<sup>16</sup>. Dodatkowo warunki klimatyczne w kraju nie sprzyjają uprawie tytoniu – Polska jest najbardziej wysuniętym na północ rejonem, w którym uprawia się tytoń.

Uprawa tytoniu zarówno w Polsce, jak i innych krajach Unii Europejskiej przeżywa obecnie kryzys. Opłacalność produkcji bardzo spadła, a koszty pracy wzrosły. Brakuje ludzi do zrywania i nawlekania tytoniu, a ten rodzaj produkcji wciąż, szczególnie w Polsce, opiera się na pracy ręcznej. Jeżeli do tego doliczyć inne koszty związane z suszeniem surowca, to często okazuje się – jak twierdzą plantatorzy – że niektórzy z nich zajmują się tytoniem bardziej z sentymentu niż dla zysku<sup>17</sup>. Jest to związane z rozstrzygnięciami w ramach reformy wspólnej polityki rolnej, dotyczącymi dyskryminującej polityki Unii wobec producentów surowca tytoniowego oraz pracowników sektora uprawy tytoniu na lata 2015–2020 (dotyczy to 400 tys. plantatorów i pracowników sektora). W 2015 r. po raz ostatni zastosowanie miały w Unii Europejskiej dopłaty do tytoniu zależne wprost od jakości produktu. W 2020 r. po raz ostatni będą miały miejsce dopłaty w postaci tzw. płatności niezwiązanej do tytoniu<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., Konsultacje autorów z zarządem Polskiego Związku Plantatorów Tytoniu, 2017, s. 21.

<sup>17</sup> Rozmowy własne z plantatorami z okręgu Augustowa. Więcej o specyfice polskich gospodarstw rolnych zob. R. Budzinowski, *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, red. auk. P. Czechowski, LexisNexis, Warszawa 2017; Idem, *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, nr 2; Idem, *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2; B. Draniewicz, *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1; E. Gorzelak, *Polskie rolnictwo w XX w. Produkcja i ludność*, SGH, Warszawa 2010; B. Jeżyńska, *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Wydaw. UMCS, Lublin 2008; D. Kokoszka, *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2008, nr 4; B. Banaszkiwicz, *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, Warszawa 1989.

<sup>18</sup> Zagadnienie związane z sytuacją polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich zostało szerzej opisane m.in. w: M. Adamowicz, M. Zwolińska-Ligaj, *Koncepcja wielofunkcyjności jako element jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki europejskie, finanse i marketing” 2009, nr 2; G. Anderson, J. Śleszyński, *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, [w:] *Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska*, red. J. Śleszyński, Białystok 1996; A. Bołtromiuk, *Możliwości i problemy rozwoju obszarów wiejskich objętych europejską siecią ekologiczną Natura 2000 – podsumowanie i rekomendacje*, [w:] *Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, red. A. Bołtromiuk, IRWiR PAN, Warszawa 2010; A. Bołtromiuk, M. Zagórski, *Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny*, Fundacja EFRWP, Warszawa 2011; S. Depaz, *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Wieś i Rolnictwo” 2008, nr 2; B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X; M. Kłodziński, *Sieć ekologiczna Natura 2000 a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, „Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie” 2012, t. 12, z. 1(37); E. Kremer, A. Niewiadomski, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII; M.A. Król, A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015; M.A. Król, *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red.

Jak wspomniałam, Polska jest krajem najdalej wysuniętym na północ, w którym uprawia się tytoń. Niskie temperatury i niedostateczne nasłonecznienie nie sprzyjają uzyskaniu surowca tytoniowego najwyższej jakości. Jednakże zastosowanie odpowiedniej agrotechniki i przestrzeganie zabiegów oraz zaleceń agronomów pozwalają uzyskać dobry surowiec wypełniający do produkcji papierosów. Aby otrzymać surowiec jak najwyższej jakości, należy:

- wyprodukować rozsadę o jak najlepszej jakości; nasiona najlepiej wysiać do 1 marca,
- wybrać odpowiednie pole do wysadzenia rozsady,
- pamiętać o płodozmianie,
- zastosować odpowiednie nawożenie plantacji, zgodne z analizą geologiczną gleby,
- pamiętać o odpowiedniej pielęgnacji i ochronie plantacji,
- zebrać liście w stanie dojrzałości technicznej w etapach odpowiadających położeniu liści na łądydze,
- kontrolować suszenie – wilgotność i temperaturę na każdym etapie,
- sortować liście tytoniowe na stołach z blatem siatkowym i przy odpowiednim oświetleniu,
- odpowiednio przygotować surowiec do sprzedaży,
- przechowywać surowiec w specjalnie przygotowanych pomieszczeniach.

Tytoń jest surowcem trudnym do przechowywania, gdyż łatwo wchłania wodę, ulega pleśnieniu i zanieczyszczeniu. Dlatego pomieszczenia magazynowe muszą spełniać podstawowe warunki: być suche i zacienione, mieć niską temperaturę powietrza oraz być położone z dala od obór lub chlewni. Tylko surowiec czysty, pozbawiony innych materiałów nietytoniowych i pozostałości po innych środkach jest kupowany przez firmy skupujące tytoń.

---

A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/Wielkopolski*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013; T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV; P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018; M. Micińska-Bojarek, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011; A. Niewiadomski, *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Liwtiniuk, SGGW, UW, Warszawa 2015; K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, *Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000...*, op. cit; S.C.F de Piérola, *Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009; S. Prutis, *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2009, t. VII; A. Sompolska-Rzechuła, A. Oleńczuk-Paszal, *Poziom życia ludności na obszarach wiejskich i miejskich w Polsce*, „*Wiś i Rolnictwo*” 2017, nr 4.

W zakładach tytoniowych tytoń podlega fermentacji, przechodzi okres dojrzewania w specjalnie klimatyzowanych pomieszczeniach, jest krojony, a następnie wykorzystany do produkcji papierosów, cygar, a po sproszkowaniu otrzymuje się z niego tabakę i snus.

### **1.3. Produkcja surowca tytoniowego – zagadnienia ogólne**

W produkcji surowca tytoniowego wyróżniamy następujące etapy:

- 1) wysiew nasion,
- 2) produkcja rozsady,
- 3) wysadzanie rozsady w polu,
- 4) zbiór liści tytoniowych,
- 5) ogławianie i pasynkowanie,
- 6) suszenie,
- 7) sortowanie,
- 8) przygotowanie do odstawy,
- 9) magazynowanie.

Przydatność technologiczna surowca uwarunkowana jest jego cechami fizycznymi i chemicznymi. Cechy fizyczne to m.in. wielkość oraz zabarwienie liści, a także zdolność żarzenia i higroskopijność, które w dużym stopniu zależą od położenia liścia na łodydze. Duży wpływ na jakość liści ma zawartość w nich alkaloidów (głównym jest nikotyna; jej zawartość w liściach kształtuje się na poziomie około 3–3,5%), węglowodanów, białka, olejków eterycznych i żywic. Surowiec wysokiej jakości odznacza się małą ilością białka (nadmierna ich ilość powoduje ostry i nieprzyjemny smak papierosów w trakcie palenia) i dużą węglowodanów. Oprócz tych składników w liściach znajdują się związki mineralne, które po spaleniu tworzą popiół.

W obrębie gatunku *Nicotiana tabacum* najpowszechniejszy system podziału tytoniu opiera się na właściwościach biologicznych, sposobie suszenia i zastosowania liści tytoniowych. Według tego kryterium wyróżnia się następujące grupy użytkowe tytoniu w Europie:

- tytoń jasny typu Virginia, suszony w suszarniach ciepłych ze sterowanym obiegiem powietrza oraz kontrolą temperatury i wilgotności,
- tytoń jasny odmiany Burley, suszony powietrzem pod osłonami, bez możliwości fermentacji,
- tytoń ciemny suszony powietrzem,

- tytoń ciemny suszony powietrzem z możliwością dosuszenia oraz wędzenia (typ Kentucky),

- tytoń suszony na słońcu – orientalny.

W Polsce uprawia się następujące tytonie papierosowe:

- papierosowe jasne typu Virginia i Burley,

- papierosowe ciemne typu Mocnego Skroniowskiego, Puławskiego i Kentucky.

W latach 80. uprawiano również machorkę, tytonie cygarowe i półorientalne. Obecnie podstawą uprawy są tytonie typu Virginia i Burley, pochodzące ze Stanów Zjednoczonych Ameryki. Najwięcej uprawia się obecnie Virginii. Plantacje tej rośliny zakładane są na glebach lekkich, ale wymagają odpowiedniego nawożenia. Suszenie tytoniu Virginia odbywa się w suszarniach kontenerowych, które zastąpiły stare suszarnie ogniowo-rurowe. Zastosowanie nowoczesnych suszarni z wykorzystaniem paliwa obniżyło nakłady na obsługę oraz poprawiły jakość surowca.

Suszenie tytoniu Virginia przebiega w kilku etapach:

- 1) żółcenie,

- 2) więdnienie,

- 3) suszenie blaszki liściowej,

- 4) suszenie nerwów,

- 5) odwilżanie.

Virginia stanowi podstawowy składnik papierosów typu „blend”.

Tytoń Burley jest specyficznym typem użytkowym pod względem morfologicznym i przydatności surowca w produkcji, gdyż jego liście mają zdolność wchłaniania sosów uszlachetniających i aromatów, zwaną w technologii podatnością na sycenie i aromatyzację. O powodzeniu tej uprawy decyduje rodzaj gleby – żyzność, struktura, stosunki wodno-powietrzne i właściwości fizyko-chemiczne.

Ten typ tytoniu rośnie na glebach żyznych i strukturalnych. Suszenie tytoniu Burley polega na powolnym przeprowadzeniu tego procesu w naturalnych warunkach, w odpowiednio zbudowanych suszarniach powietrznych, wiatach, tunelach z ruchomymi osłonami bocznymi i systemem otworów wentylacyjnych. W procesie suszenia wyróżnia się cztery etapy:

- 1) więdnienie,

- 2) żółcenie,

- 3) kolorowanie,

- 4) schnięcie.

Tytonie ciemne, bardzo popularne na świecie, oraz odmiana Kentucky są uprawiane w Polsce w niewielkiej ilości. Tytoń ciemny wymaga urodzajnych gleb i odpowiedniego nawożenia. Używany jest do żucia, jako dodatek do tytoniu fajkowego i cygar. Tytoń Kentucky odznacza się wysoką zawartością nikotyny; używany jest jako dodatek do żucia, tytoniu fajkowego i tabaki<sup>19</sup>.

Uprawa tytoniu w Polsce jest rozmieszczona w pięciu rejonach, w których sadi się odpowiednie typy użytkowe i odmiany tytoniu: lubelsko-podkarpackim, świętokrzysko-małopolskim, kujawsko-pomorskim, mazurskim oraz dolnośląskim. Rejonizacja upraw związana jest głównie z kryteriami przyrodniczymi (warunki klimatyczne i glebowe) oraz zasobami siły roboczej.

Analizując dane historyczne, łatwo zauważyć, że zarówno powierzchnia upraw, jak i zbiory tytoniu w Polsce nie są stałe i podlegają dość znaczącym wahaniom. Największy areal tytoniu, wynoszący 59,5 tys. ha, odnotowano w 1976 r., a najwyższe zbiory – 125,2 tys. ton – w 1986 r. (plony z 1 ha wynosiły 24,9 dt/ha i były rekordowe). W latach 1970–1989 powierzchnia uprawy tytoniu wynosiła średnio 49 tys. ha, a średnia produkcja 89 tys. ton. Od 1989 r. można było zaobserwować stopniowe obniżenie produkcji tytoniu (fakt ten związany był w znacznym stopniu z brakiem płynności przy wypłatach należności za dostarczony surowiec przez zakłady tytoniowe oraz postępującą wówczas na szeroką skalę ich prywatyzacją).

W latach 1997–1999 odnotowywano niewielki wzrost produkcji, po którym przez 3 lata produkcja zmniejszała się, osiągając najniższy poziom w okresie powojennym w 2002 r. (pow. 10,0 tys. ha, zbiory 20,7 tys. ton)<sup>20</sup>.

Okres przygotowawczy Polski do akcesji do Unii Europejskiej to czas, w którym zarejestrowano najmniejszą produkcję surowca. Wpłynęło to na ustalenie limitu produkcyjnego dla Polski na poziomie na 37,9 tys. ton. Wraz z akcesją i jej pozytywnym wpływem na branżę – zapewniony zbyt przez umowy kontraktacji, dopłaty do produkcji – odnotowany był znaczący wzrost powierzchni upraw i produkcji surowca tytoniowego.

Okres 2003–2008 charakteryzował się wyraźnym wzrostem areału upraw i wielkości zbiorów tytoniu. W 2008 r. tytoń uprawiano na obszarze 17,4 tys. ha, czyli na obszarze o 74% większym niż w 2002 r.

Kolejne lata cechował jednak malejący areal, co było bezpośrednim skutkiem zmniejszenia opłacalności produkcji i zmniejszających się kontraktów.

---

<sup>19</sup> „Przegląd Tytoniowy”, październik–grudzień 2017.

<sup>20</sup> Dane publikowane przez GUS 2000–2016 oraz FAOSTAT 2017.

Zbiory tytoniu w latach 2001–2016 średniorocznie wynosiły 32,1 tys. ton. Najwyższe zbiory odnotowano w 2009 r. (41,9 tys. ton), a najniższe w 2002 r. (27,3 tys. ton). W 2016 r. zbiory były o 14% większe niż rok wcześniej i wyniosły 31,2 tys. ton. Najwięcej, bo 18,3 tys. ton (59%) tytoniu, zebrano w województwie lubelskim. Powierzchnia uprawy tytoniu wahała się między 10,3 tys. a 17,6 tys. ha, średnio 14,7 tys. ha. W tamtym okresie znacząca większość plantacji zlokalizowana była w województwach: lubelskim, podkarpackim, małopolskim i kujawsko-pomorskim<sup>21</sup>. W ciągu ostatnich 15 lat plony tytoniu w Polsce wahały się w granicach 16,8–25,3 dt/ha, średnio 21,9 dt/ha<sup>22</sup> (por. tab. 2).

Należy również pamiętać, że tytoń jest rośliną bardzo delikatną i wrażliwą na warunki atmosferyczne, co może mieć bezpośrednie przełożenie na jego plony<sup>23</sup>.

**Tabela 2.** Zmiany w uprawie tytoniu w Polsce w latach 2001–2016

Wyszczególnienie	Zmiany w uprawie		Średnia roczna dynamika (w proc.)
	2016	2001 = 100%	
Powierzchnia uprawy (tys. ha)	12,3	97,6	-0,2
Plony	25,3	133,2	1,9
Zbiory (tys. ton)	31,2	130,5	1,8
Liczba plantatorów (tys.)	8,5	63,0	-3,0
Średnia powierzchnia gospodarstwa (ha)	1,144	154,8	12,7

Źródło: M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu i wyrobów w Polsce w latach 2001–2016*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, t. XIX, z. 6, s. 47.

W Polsce duże zakłady przetwórstwa tytoniu znajdują się w Jędrzejowie (Universal Leaf Tobacco Poland) oraz w Krasnymstawie (Fermentownia Tytoniu Krasnystaw). Oprócz

<sup>21</sup> Dane publikowane przez GUS 2000–2016.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu...*, op. cit., s. 46–50.



nich na terenie kraju działają mniejsi, regionalni przetwórcy, których liczba jest trudna do oszacowania. Najwięksi producenci wyrobów tytoniowych w Polsce<sup>24</sup> to spółki należące do międzynarodowych koncernów: Philip Morris<sup>25</sup>, British American Tobacco<sup>26</sup>, Japan Tobacco International (JTI)<sup>27</sup> i Imperial Tobacco<sup>28</sup>. Na terenie Polski znajduje się też kilka aktywnych fabryk wyrobów tytoniowych. Są to zakłady: Philip Morris w Krakowie, British American Tobacco w Augustowie, Imperial Tobacco w Radomiu i Tarnowie Podgórnym pod Poznaniem oraz zakłady JTI w Starym Gostkowie pod Łodzią. Poza tym Philip Morris ma biura w Warszawie i Leżajsku, a także europejskie centrum usług wspólnych w Krakowie. Koncerny British American Tobacco, Imperial Tobacco i JTI prowadzą biura w Warszawie. Najwięksi producenci wyrobów tytoniowych są zrzeszeni w Krajowym Stowarzyszeniu Przemysłu Tytoniowego (KSPT) z siedzibą w Warszawie, a pozostałe podmioty – w Polskim Stowarzyszeniu Producentów Tytoniu (PSPT) z siedzibą w Lublinie.

W procesie produkcyjnym poza surowcem tytoniowym wykorzystuje się produkty pośrednie, takie jak: filtry, glizy (bibułki papierosowe) i opakowania. Większość z nich jest produkowana w Polsce. Na terenie kraju działają dwie duże fabryki opakowań do wyrobów tytoniowych: Amcor Tobacco Packaging Polska Sp. z o.o., należąca do światowego lidera branży, oraz AR Carton Kraków Sp. z o.o. w Stanisławicach. Publikowane dane branżowe nie zawierają szczegółowych informacji dotyczących struktury producentów dóbr pośrednich wykorzystywanych do produkcji wyrobów tytoniowych.

Do produkcji wyrobów tytoniowych niezbędny jest również odpowiedni park maszynowy. Produkcją maszyn wchodzących w jego skład zajmuje się m.in. International Tobacco Machinery Poland S.A. w Radomiu – są to jedne z największych na świecie zakładów wyspecjalizowanych w projektowaniu i dostarczaniu linii technologicznych do produkcji wyrobów tytoniowych. Ponadto obsługą, serwisowaniem i konserwacją fabryk, parków maszynowych i sprzętu IT zajmuje się wiele skupionych wokół branży firm.

W Polsce w latach 2005–2016 zauważalny był wzrost produkcji wyrobów tytoniowych (z 96,2 tys. ton w 2005 r. do 157,7 tys. ton w 2016 r.), w tym papierosów (ze

---

<sup>24</sup> Według Rejestru Wyrobów Tytoniowych w 2016 r. 47 podmiotów w Polsce miało uprawnienia do wykonywania działalności w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych, <https://bip.minrol.gov.pl/Rejestry-i-Wykazy/Rejestry/Rejestr--producentow-wyrobow-tytoniowych2>

<sup>25</sup> Grupa Philip Morris International posiada w Polsce cztery spółki zależne: Philip Morris Polska S.A., Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o., Philip Morris Polska Tobacco Sp. z o.o. oraz PMI Service Center Europe Sp. z o.o.

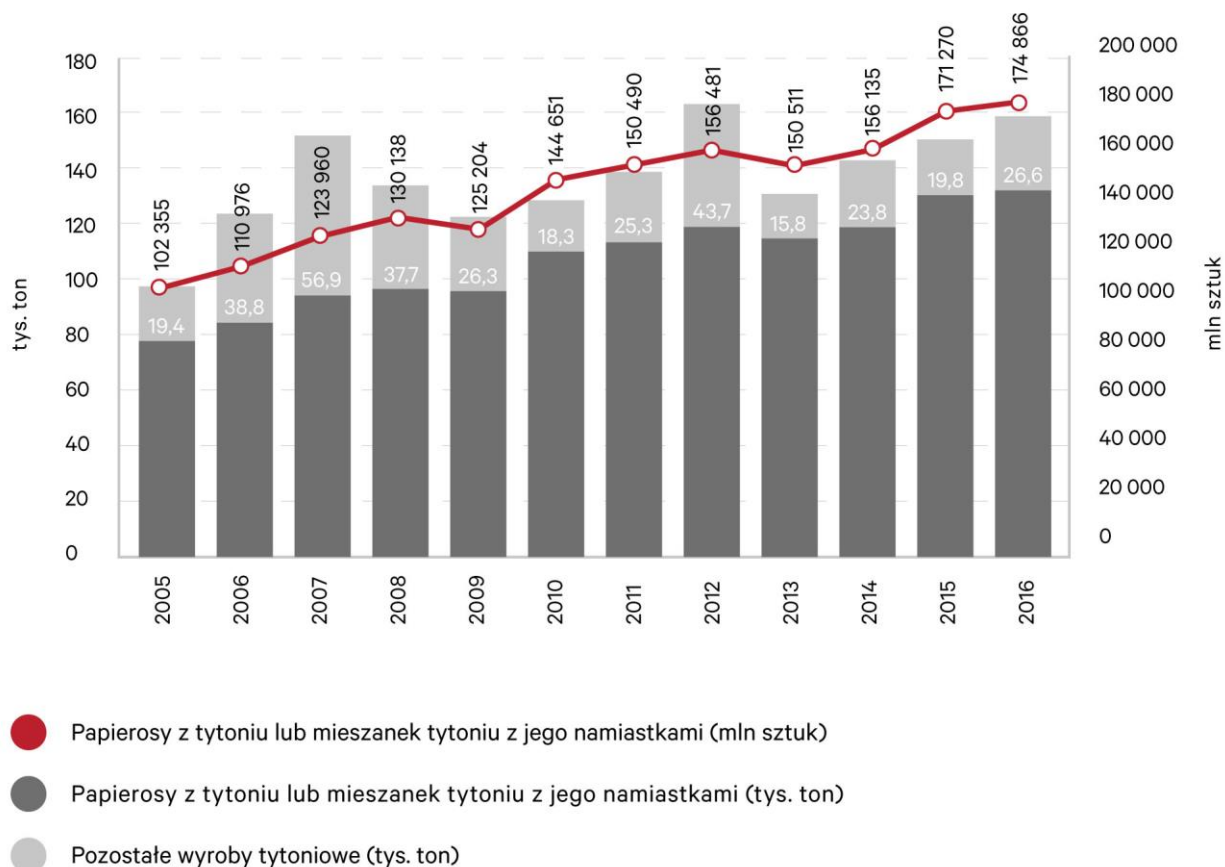
<sup>26</sup> Grupa British American Tobacco ma w Polsce dwie spółki zależne: British American Tobacco Polska S.A. oraz British American Tobacco Polska Trading Sp. z o.o.

<sup>27</sup> Grupa Japan Tobacco International posiada w Polsce spółkę zależną JTI Polska Sp. z o.o.

<sup>28</sup> Grupa Imperial Brands ma w Polsce dwie spółki zależne: Imperial Tobacco Polska S.A. oraz Imperial Tobacco Polska Manufacturing S.A.

102,4 mld sztuk w 2005 r. do 174,9 mld sztuk w 2016 r.) i tytoniu do palenia (wzrost z około 6 tys. ton w 2006 r. do 38,5 tys. ton w 2015 r.)<sup>29</sup>. Rysunek 2 ilustruje trendy w produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2005–2016.

**Rysunek 2.** Produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2005–2016



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 25.

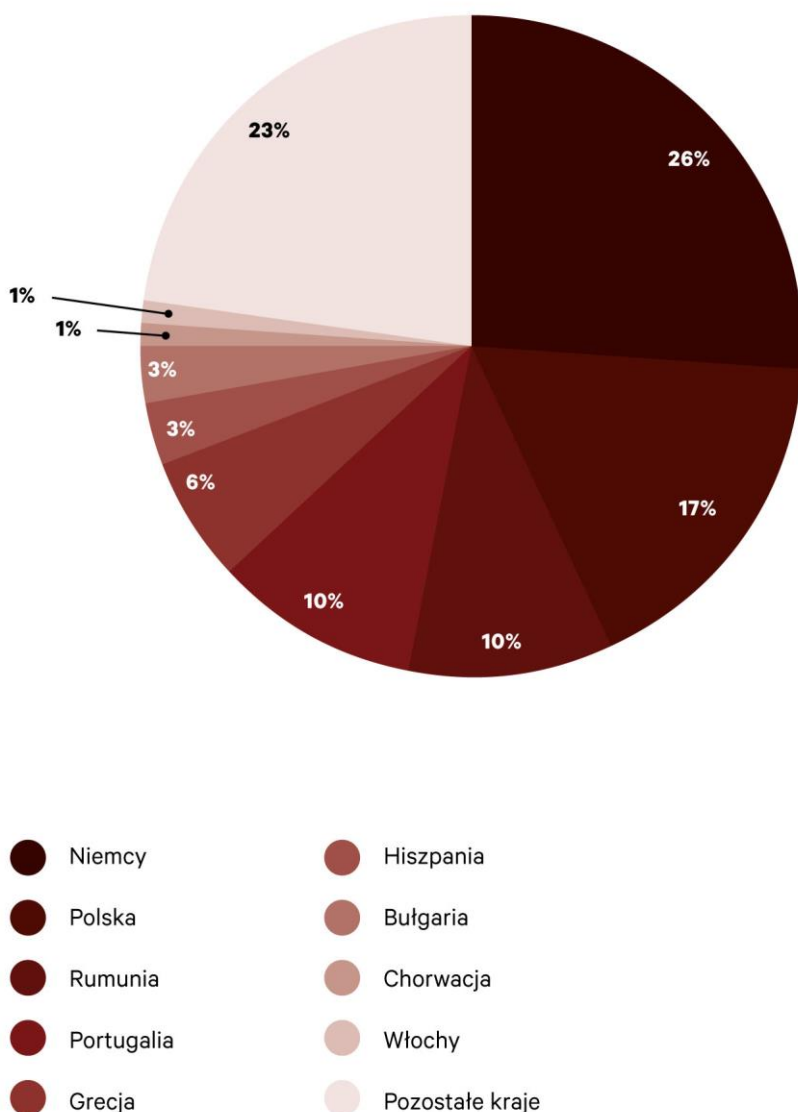
Trend wzrastający spowodowany jest wysoką efektywnością kosztową polskiego sektora tytoniowego. W rezultacie Polska umocniła swoją pozycję jednego z największych producentów wyrobów tytoniowych w UE (rys. 3) i w 2016 r. stała się największym producentem papierosów w Unii<sup>30</sup>. Także producenci dóbr pośrednich korzystają z pomyślnej koniunktury – np. zakłady Amcor Tobacco Packaging w Łodzi w ciągu ostatnich 5 lat podwoiły produkcję<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Dane GUS z 2017 r.

<sup>30</sup> Na podstawie danych publikowanych przez Federalny Urząd Statystyczny Niemiec (Destatis) w 2017 r. oraz danych GUS z 2017 r.

<sup>31</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...* Konsultacje autorów z zarządem Amcor Tobacco Packaging, 2017, s. 25.

**Rysunek 3.** Udział największych producentów wyrobów tytoniowych w całkowitej wartości produkcji w Unii Europejskiej w 2016 r.



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 26.

#### 1.4. Pierwszy przetwórcza surowca tytoniowego

Pojęcie to zostało wprowadzone w roku 1998 i funkcjonowało aż do roku 2015, kiedy to funkcja pierwszego przetwórcy surowca tytoniowego została zastąpiona funkcją pośredniczącego podmiotu tytoniowego<sup>32</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1636/98 z dnia 20 lipca 1998 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 2075/92 w sprawie wspólnej

<sup>32</sup> Na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1479).

organizacji rynku surowca tytoniowego<sup>33</sup> definicja pierwszego przetwórcy oznaczała: wszelkie zatwierdzone osoby fizyczne lub prawne, które dokonują wstępnego przetworzenia surowca tytoniowego poprzez kierowanie – we własnym imieniu i na własny rachunek – jednym lub większą liczbą zakładów wstępnego (pierwszego) przetwarzania tytoniu odpowiednio wyposażonych w tym celu.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 1636/98 „pierwsze przetwarzanie”<sup>34</sup> oznaczało przetwarzanie surowca tytoniowego dostarczonego przez producenta (plantatora tytoniu) na stabilny, nadający się do składowania produkt, ułożony w jednolitych balach o jakości spełniającej wymagania końcowego użytkownika (producenta). Wyrażenie „producent” natomiast oznaczało indywidualnych producentów, którzy nie są członkami grupy, indywidualnych producentów, którzy są członkami grupy lub grupy producentów, z których wszyscy dostarczają surowiec tytoniowy do pierwszego przetwórcy w ramach umowy kontraktacji.

Zatwierdzenia pierwszego przetwórcy surowca tytoniowego dokonywał, na wniosek i w drodze decyzji administracyjnej, dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego<sup>35</sup>.

Prezes ARR prowadził rejestr zatwierdzonych pierwszych przetwórców, który dostępny był na stronach internetowych ARR oraz stronach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pierwszym przetwórcą surowca tytoniowego mógł być podmiot wykonujący działalność poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>36</sup>.

Surowiec tytoniowy należało dostarczyć do zatwierdzonego punktu. Poszczególne jego partie powinny być być oznaczane w sposób umożliwiający ustalenie:

- 1) ilości surowca tytoniowego,

---

<sup>33</sup> Dz.Urz. UE L 210 z dnia 28 lipca 1998 r., s. 23.

<sup>34</sup> Zgodnie z definicją zawartą w uchylonej już ustawie z dnia 27 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 243 – ustawa ta utraciła moc 31 sierpnia 2012 r.; zmieniona została ustawą z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego /Dz.U. Nr 170, poz. 1051/, która to ustawa została uchylona w 2015 r. ustawą o tym tytule z dnia 5 lutego 2015 r. /Dz.U. z 2018 r. poz. 1312/) pierwsze przetworzenie surowca tytoniowego jest to przetworzenie surowca tytoniowego mające na celu uzyskanie produktu nadającego się do przechowywania i dalszego przetwarzania. Nie jest więc producentem surowca tytoniowego ten, kto wykonuje czynności związane z produkcją surowca tytoniowego lub jego zbyciem przed pierwszym przetworzeniem. Surowiec tytoniowy nie jest na żadnym etapie jego uprawy lub przetworzenia uznawany za żywność w rozumieniu definicji art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002 r., s. 1, ze zm.).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2012 r., poz. 1164) akt uchylony z dniem 15 marca 2015 r.; por. przypis 6.

<sup>36</sup> <https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/rejestr-pierwszych-przetworcow-surowca-tytoniowego.html> [dostęp: 2018].

2) rolnika, który wytworzył ten surowiec tytoniowy, w szczególności na podstawie wskazanego numeru identyfikacyjnego,

3) pierwszego przetwórcy surowca tytoniowego, odbierającego daną partię surowca tytoniowego,

4) grupy odmian tytoniu,

5) daty dostawy do punktu odbioru surowca tytoniowego.

Warunkiem otrzymania wsparcia przez rolnika-plantatora tytoniu było prowadzenie uprawy tytoniu we wskazanych rejonach uprawy tytoniu. Surowiec tytoniowy musiał być następnie dostarczony, w terminie do 31 marca roku następującego po roku zbioru, pierwszemu przetwórcy surowca tytoniowego oraz odebrany i oznaczony zgodnie z przepisami ustawy.

Płatność bezpośrednia do tytoniu przysługiwała za ilość tego surowca spełniającego odpowiednie wymagania jakościowe. Płatność nie była wypłacana do surowca przekraczającego ilość wynikającą z umowy na uprawę tytoniu lub umowy kontraktacji. Wysokość płatności była ściśle związana z ilością surowca tytoniowego wskazaną w umowie kontraktacji.

Pojęcie pierwszego przetwórcy tytoniowego zostało zastąpione pojęciem pośredniczącego podmiotu tytoniowego w 2013 r., kiedy susz tytoniowy uznano za wyrób akcyzowy. Wcześniej rejestr pierwszych przetwórców surowca tytoniu, ogłaszany w latach 2012–2015 przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wskazywał od 8 do 15 takich podmiotów. Na początku obowiązywania instytucji pośredniczącego podmiotu tytoniowego zarejestrowanych było 51 takich podmiotów, obecnie jest ich 15. Liczba pośredniczących podmiotów tytoniowych, zważywszy na wielkość produkcji tytoniu wcześniej i obecnie, wydaje się więc adekwatna do możliwości tych podmiotów w zakresie skupu tytoniu, w sposób bezpieczny dla producentów tego tytoniu, jak również dla budżetu państwa. W wyniku nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym<sup>37</sup>, wprowadzonej od 1 stycznia 2016 r., zabezpieczenie akcyzowe składane przez pośredniczące podmioty tytoniowe prowadzące działalność gospodarczą w zakresie suszu tytoniowego ma zagwarantować pokrycie zobowiązań podatkowych, które mogą powstać w przypadku dokonania przez te podmioty czynności podlegającej opodatkowaniu akcyzą, np. sprzedaży suszu tytoniowego podmiotowi niebędącemu podmiotem prowadzącym skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych, lub podmiotowi niebędącemu pośredniczącym podmiotem

---

<sup>37</sup> Mocą ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1479).

tytoniowym. Zagadnienia te będą szerzej opisane w rozdziale dotyczącym ustawy o podatku akcyzowym<sup>38</sup>.

### **1.5. Wsparcie dla produkcji surowca tytoniowego. Płatność do tytoniu oraz płatność niezwiązana do tytoniu**

Od 2015 r. w Polsce realizowana jest tzw. płatność niezwiązana do tytoniu jako wsparcie specjalne z tytułu poprawy jakości produktów rolnych w sektorze tytoniu oraz w ramach przejściowego wsparcia krajowego. Należy pamiętać, że obecnie wsparcie w sektorze tytoniu może być przyznawane jedynie w formie niezwiązanej z produkcją. Datą kluczową dla płatności niezwiązanej do tytoniu był dzień 14 marca 2012 r. i fakt, czy rolnik był tego dnia wpisany do rejestru osób uprawnionych do przyznania jednolitej płatności obszarowej.

Tzw. płatność niezwiązana do tytoniu (płatność w ramach przejściowego wsparcia krajowego, o którym mowa w art. 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009<sup>39</sup>, przyznawana jest w sektorze tytoniu i przysługuje plantatorowi, jeśli działka, na której jest uprawiany tytoń, znajduje się w jednym ze wskazanych rejonów uprawy tytoniu. Szczegółowe warunki realizacji i przyznawania płatności niezwiązanej do tytoniu zostały określone ustawą z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>40</sup>.

Do 2009 r. polskim plantatorom przysługiwały dopłaty w ramach wsparcia produkcji, a do 2015 r. w ramach wsparcia jakości realizowana była tzw. płatność do tytoniu przysługująca do surowca spełniającego najwyższe wymagania jakościowe. Wymagania te określone zostały na podstawie kryteriów dotychczas stosowanych przez głównych pierwszych przetwórców w Polsce w I klasie jakości surowca (I i II w przypadku tytoniu Virginii).

Zgodnie z wymaganiami tytoń jasny z grupy odmian tytoniu typu Virginia powinien spełniać następujące wymagania jakościowe:

---

<sup>38</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B509549F1BD62E74C12581A90046A118/%24File/1865-uzasadnienie.docx>

<sup>39</sup> Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608, ze zm.

<sup>40</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1312.

- liście tytoniu powinny być pełnożółte, z wyłączeniem bladożółtych, albo jasnopomarańczowe, z dopuszczalnym zabarwieniem jasnobrunatnym, pokrywającym do 30% powierzchni blaszki liściowej, wynikającym z dojrzałości,

- liście tytoniu powinny być dojrzałe, cienkie do średniomięśistych, o elastycznej, otwartej strukturze,

- wielkość uszkodzeń mechanicznych może wynosić maksymalnie 20% powierzchni blaszki liściowej tytoniu,

- wielkość uszkodzeń chorobowych innych niż porażenie pleśnią lub zgnilizną twardzikową może wynosić maksymalnie 10% powierzchni blaszki liściowej tytoniu,

- wilgotność liści tytoniu może wynosić maksymalnie 19%.

Tytoń jasny z grupy odmian tytoniu typu Burley powinien spełniać następujące wymagania jakościowe:

- liście tytoniu powinny mieć intensywną barwę – od jasnobrunatnej do czerwobrunatnej i brunatnej,

- liście tytoniu powinny być posegregowane w sposób jednolity pod względem kolorystycznym,

- liście tytoniu powinny być dojrzałe, cienkie do średniomięśistych, o otwartej, porowatej strukturze,

- wielkość uszkodzeń (mechanicznych i chorobowych, innych niż porażenie pleśnią lub zgnilizną twardzikową) może wynosić maksymalnie 20% powierzchni blaszki liściowej tytoniu,

- wilgotność liści tytoniu może wynosić maksymalnie 21%.

Tytoń ciemny suszony powietrzem powinien spełniać następujące wymagania jakościowe:

- liście tytoniu powinny mieć barwę brunatną albo jasnobrunatną, albo czerwobrunatną,

- liście tytoniu powinny mieć czysty zapach, nie powinny mieć zapachu dymu, chyba że tytoń jest dowędzany,

- liście tytoniu powinny być dojrzałe, elastyczne, o zwężłej, otwartej strukturze,

- wielkość uszkodzeń (mechanicznych i chorobowych innych niż porażenie pleśnią lub zgnilizną twardzikową) może wynosić maksymalnie 20% powierzchni blaszki liściowej tytoniu,

- wilgotność liści tytoniu może wynosić maksymalnie 21%.

Tytoń ciemny suszony powietrzem, z możliwością dosuszania lub wędzenia, powinien spełniać następujące wymagania jakościowe:

- liście tytoniu powinny mieć barwę jasnobrunatną do ciemnobrunatnej – w przypadku tytoniu niewędzonego,
- liście tytoniu powinny być intensywnie wędzone i powinny mieć jednolite intensywne zabarwienie ciemnobrązowe – w przypadku tytoniu wędzonego,
- liście tytoniu powinny być dojrzałe o otwartej, porowatej strukturze,
- wielkość uszkodzeń (mechanicznych i chorobowych innych niż porażenie pleśnią lub zgnilizną twardzikową) może wynosić maksymalnie 20% powierzchni blaszki liściowej tytoniu,
- wilgotność liści tytoniu może wynosić maksymalnie 23%.

Ponadto w każdej grupie odmian tytoniu stanowiącego partię surowca tytoniowego:

1) nie powinny znajdować się:

a) liście tytoniu:

– porażone pleśnią lub zgnilizną twardzikową,

– zmurszałe, zbutwiałe, zgniłe, przemarznięte, mające zapach nienaturalny dla danej odmiany, w szczególności zapach wędzenia, dymu, obory, stęchlizny lub pleśni,

b) luźne kawałki liści tytoniu,

c) zanieczyszczenia w postaci materiałów syntetycznych;

2) dopuszcza się liście tytoniu nadspodakowe, środkowe i podwierzchołkowe;

3) zawartość piasku i zabrudzeń może wynosić maksymalnie 3%.

Umowę na uprawę tytoniu zawierał rolnik (jeśli nie był członkiem grupy producentów) lub grupa producentów (w ramach umów kontraktacji zawieranych ze swoimi członkami). Umowę na uprawę tytoniu zawierało się oddzielnie dla każdej z grup odmian tytoniu. W umowie na uprawę tytoniu powinny się w szczególności znaleźć następujące elementy:

1) zobowiązanie do wytworzenia w rejonie uprawy tytoniu i dostarczenia zatwierdzonemu pierwszemu przetwórcy oznaczonej ilości surowca tytoniowego,

2) ze strony pierwszego przetwórcy zobowiązanie do odbioru w umówionym terminie i zapłacenia za surowiec umówionej ceny,

3) wskazanie grupy odmian tytoniu,

4) określenie rejonu uprawy tytoniu oraz położenia działki ewidencyjnej, z podaniem: powiatu, gminy oraz numeru obrębu ewidencyjnego, w granicach którego jest położona



działka ewidencyjna, i numeru ewidencyjnego tej działki określonego na podstawie przepisów prawa geodezyjnego i kartograficznego,

5) numer identyfikacyjny rolnika,

6) określenie wymagań jakościowych dostarczanego surowca tytoniowego,

7) termin płatności za dostarczony surowiec tytoniowy, nie dłuższy niż miesiąc, licząc od dnia dostarczenia,

8) lista rolników będących członkami grupy producentów tytoniu wraz z informacjami, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz informacja o ilości surowca tytoniowego przewidzianej do dostarczenia, jeżeli umowa została zawarta z grupą producentów tytoniu<sup>41</sup>.

Zgodnie z informacjami zawartymi na początku niniejszego rozdziału do roku 2020 w ramach przejściowego wsparcia krajowego realizowana jest tzw. płatność niezwiązana do tytoniu. Jest to płatność uzupełniająca dla producentów surowca tytoniowego w 100% finansowana z budżetu krajowego. Zgodnie z przepisami unijnymi warunki przyznawania wsparcia krajowego muszą być identyczne jak te, które zostały zatwierdzone w odniesieniu do 2013 r. Oznacza to, że wsparcie w sektorze tytoniu może być przyznawane jedynie w formie niezwiązanej z produkcją. Płatność do tytoniu przysługuje więc rolnikowi, który<sup>42</sup>:

1) spełnia warunki przyznania jednolitej płatności obszarowej i złożył wniosek o jej przyznanie,

2) w dniu 14 marca 2012 r. był wpisany do rejestru, o którym mowa w art. 33fd ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (w brzmieniu z dnia 11 kwietnia 2008 r., Dz. U. Nr 52, poz. 303).

Ponadto prawo do uzyskania płatności niezwiązanej z mocy ustawy (tj. ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu, suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno w brzmieniu z dnia 11 kwietnia 2008 r.<sup>43</sup>) nabyła osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która w dniu 31 marca 2007 r.:

1) była wpisana do rejestru podmiotów posiadających prawo do uzyskania płatności uzupełniającej, związanej z produkcją,

---

<sup>41</sup> [https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB\\_2013/12\\_c\\_OB\\_2013.pdf](https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/12_c_OB_2013.pdf)

<sup>42</sup> [https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB\\_2013/08\\_a\\_OB\\_2013.pdf](https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/08_a_OB_2013.pdf)

<sup>43</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 145, poz. 868., ustawa została uchylona ustawą z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2015, poz. 308).

2) posiadała prawo do uzyskania płatności uzupełniającej, związanej z produkcją, które zostało nabyte z mocy ustawy przez osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będącą w 2005 lub 2006 r. stroną umowy kontraktacji lub umowy na uprawę tytoniu.

Wysokość płatności niezwiązanej do tytoniu w danym roku kalendarzowym ustala się jako iloczyn ilości surowca tytoniowego stanowiącej indywidualną ilość referencyjną, o której mowa w art. 33fe ustawy o organizacji rynków<sup>44</sup>, i stawki tej płatności za 1 kg surowca tytoniowego.

Pod rządami obowiązujących do końca roku 2020 regulacji związanych z „płatnością niezwiązaną do tytoniu” jakość dostarczanego surowca tytoniowego nie ma więc znaczenia dla wysokości przyznanej płatności. Przestał istnieć swoisty „wzorzec umowny” związany z jakością dostarczanego surowca, którego musiał przestrzegać plantator, chcąc otrzymać unijną dotację w formie płatności. Powyższe spowodowane jest faktem, że obecnie płatność ta, jak sama nazwa wskazuje, nie ma bezpośredniego związku z procesem produkcji surowca tytoniowego. W mojej ocenie jednak korzystniejszym rozwiązaniem zarówno dla plantatorów, jak i konsumentów byłoby zastosowanie mechanizmu płatności, których wysokość byłaby uzależniona wprost proporcjonalnie od jakości dostarczonego na podstawie umowy kontraktacji surowca tytoniowego.

Należy podkreślić, że aktualnie największy problem dla polskich plantatorów stanowi brak dotacji do produkcji tytoniu, który sprawia, że polska produkcja jest mniej rentowna i ciężko jej konkurować na rynku globalnym. Przy wysokich kosztach produkcji oraz stale rosnących wymogach jakościowych, dotyczących struktury liścia, jego barwy, poziomu nikotyny, ograniczenia pozostałości środków chemicznych itp., koszt wyprodukowania surowca stale rośnie. Aby utrzymać dobrą jakość produkcji, niezbędne jest również utrzymanie wysokiego poziomu zbioru oraz sortowania liści, co wpływa znacząco na koszty robocizny. Plantatorzy podkreślają, że aby mogli nadal się liczyć na rynku globalnym, konieczne jest ustabilizowanie ich sytuacji dochodowej, a najbardziej oczekiwanym przez nich rozwiązaniem jest wprowadzenie wsparcia finansowego w ramach obowiązujących mechanizmów wspólnej polityki rolnej.

Plantatorzy swoje roszczenia opierają na wzorach włoskim, hiszpańskim czy też węgierskim. W krajach tych rolnicy uprawiający surowiec tytoniowy otrzymują wsparcie np. w ramach programu rolno-środowiskowego przewidzianego tylko dla producentów surowca

---

<sup>44</sup> Ibidem.

tytoniowego, związanego z ochroną środowiska naturalnego w ramach uprawy tytoniu, a węgierscy producenci otrzymują pomoc *de minimis*, która nie wymaga notyfikacji Komisji. Prawo unijne uznaje bowiem za dopuszczalną – i zwolnioną w związku z tym z obowiązku akceptacji – pomoc, która ze względu na swoją znikomość nie spowoduje zakłócenia konkurencji na rynku krajowym i unijnym. Owa pomoc określana jest mianem pomocy *de minimis* w myśl łacińskiej zasady *de minimis non curat lex* – prawo nie troszczy się o drobiazgi i dlatego jej uzyskanie nie stawia przed podatnikiem wielu rygorystycznych warunków do spełnienia. Pomoc ta jest formą szczególnego wsparcia udzielanego przez państwo. Z uwagi na swą małą wartość (do 100 tys. zł zgodnie z założeniami biznesplanu) nie jest ona kwalifikowana jako pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem nie podlega notyfikacji UE<sup>45</sup>. Według polskich plantatorów takie rozwiązanie pomogłoby w zastosowaniu mechanizmu wsparcia, który skutecznie wpłynie na wykonanie regulacji, przywróci właściwą opłacalność uprawy tytoniu i wpłynie na dalsze znormalizowanie sektora. Nawet niewielkie dopłaty skutecznie minimalizują potencjalny obrót suszem tytoniowym w ramach tzw. szarej strefy. W mojej ocenie najważniejsza jest jednak spójność między celami i rezultatami regulacji rynku wyrobów tytoniowych. Będę wielokrotnie podkreślać, że bez zachowania spójności nie ma szans na osiągnięcie założonego celu, jakkolwiek by on nie był. Przyznanie plantatorom pomocy *de minimis* będzie wprost sprzeczne z założeniami propagowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) i UE polityki przebranzawiania plantacji tytoniu i odchodzenia od uprawy tego surowca. Kwestia ta była również poruszana przez Ministra ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>46</sup>. Minister Rolnictwa Jan Krzysztof Ardanowski podkreślał, że Ministerstwo Zdrowia kwestionuje takie działania i że sama tylko walka z chorobami, które spowodowane są przez wyroby tytoniowe, kosztuje budżet państwa miliardy złotych. Zarazem przytaczał argumenty producentów, którzy przekonują, że tytoń i tak do Polski będzie trafiał, choćby przez kontrabandę. Zdaniem Ardanowskiego można znaleźć wyjście z tej sytuacji. Uważa on, że rolnikom należy stopniowo oferować inne typy produkcji, która może być ekwiwalentem dla produkcji tytoniu. Jednym z rozwiązań ma być rolnictwo ekologiczne, czyli niewielka produkcja, ale wysokiej jakości. W mojej ocenie

---

<sup>45</sup> Podstawę prawną jej wdrażania w przepisach prawa unijnego stanowi rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*. W przepisach prawa krajowego podstawę tę stanowi natomiast rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w ramach pomocy *de minimis* (Dz.U. Nr 76, poz. 498). Więcej w sprawie pomocy *de minimis*: B. Jeżyńska, *Subwencjonowanie rolnictwa w ramach zasady de minimis*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Jus, 2009/2010, vol. 56/57, s. 33–48.

<sup>46</sup> J.K. Ardanowski poruszył ją w rozmowie z portalem money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/afera-tytoniowa-pomoc-dlarolnikow,70,0,2413382.html>

jednak nie jest to rozwiązanie optymalne, gdyż nie ma szans na jego realizację na terenach, w których występują jedynie gleby niskiej jakości.

Według Polskiego Związku Plantatorów Tytoniu poza utrzymaniem wygasającej w roku 2020 płatności niezwiązanej do tytoniu w Polsce należałoby wprowadzić wsparcie do hektara w ramach wspomnianej na przykładzie Węgier pomocy *de minimis*<sup>47</sup>.

Plantatorzy podkreślają również, że ustawa o podatku akcyzowym w brzmieniu z 2016 r. wprowadziła konieczność złożenia zabezpieczenia finansowego związanego z rejestracją tzw. pośredniczących podmiotów tytoniowych, co bezpośrednio przyczyniło się do zmniejszenia ich liczby z kilkudziesięciu do kilkunastu. Geneza tej regulacji sięga roku 2014, kiedy to zaczęły się problemy z wypłacalnością firmy Luxor zajmującej się skupem surowca od plantatorów. Podmiot ten w kulminacyjnym momencie zalegał dostawcom tytoniu około 5 mln zł. Następnie problemy pojawiły się ze spółką Krasnystaw. W tym przypadku straty rolników wynosiły nawet 10 mln zł. Problem dotyczył kilku tysięcy producentów z kilku województw – głównie z małopolskiego, świętokrzyskiego i lubelskiego. Początkowo firmy działały w sposób rzetelny i nie miały żadnych zaległości w stosunku do plantatorów. Ostatecznie straty oszukanych rolników zobowiązało się pokryć Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie więc – w mojej ocenie słusznymi – z twierdzeniami Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, mimo że regulacja ustawowa może być uznawana za krzywdzącą dla niektórych podmiotów, stanowi ona gwarancję bezpieczeństwa, dla której trudno jest znaleźć alternatywne, równie skuteczne rozwiązanie<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Więcej o zagadnieniu dotacji dla produkcji rolnej zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, op. cit.; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X.; W. Czubał, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „*Wies i Rolnictwo*” 2011, nr 4; A. Germano, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r i reżim płatności jednolitej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2007, nr 1; A. Hawrylewicz-Łuka, *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski J. Buczińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Wolters Kluwer, Warszawa 2011; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2010, nr 13; A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X; M. Smoleń, E. Górniak, *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.

<sup>48</sup> Więcej na temat płatności zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, op. cit.; P. Czechowski; A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X; W. Czubał, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „*Wies i Rolnictwo*” 2011, nr 4; A. Germano, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r i reżim płatności jednolitej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2007, nr 1; A. Hawrylewicz-Łuka, *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska...*, op. cit.; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2010, nr 13; A.Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012,

Polski Związek Plantatorów Tytoniu przedstawił jednak alternatywne do zastosowanego rozwiązania w liście do Posła RP Jarosława Sachajko z 20 lutego 2017 r.:

„Według PZPT rozwiązaniem może być np. wprowadzenie tzw. tolerancji około 15% w ramach skupu suszu tytoniowego. Po przekroczeniu ilości suszu, do jakiej złożono zabezpieczenie, można by więc skupić dodatkowe tony bez konieczności składania dodatkowego zabezpieczenia. Należy podkreślić, że w ramach nielegalnego obrotu suszem tytoniowym problemem nie są obecnie zarejestrowane PPT, ale firmy działające nielegalnie. Odpowiednie służby zapewne zdają sobie sprawę, że pozostawienie z końcem sezonu 1000–2000 ton nieskupionego surowca tytoniowego to może być «tykająca bomba».

Według Polskiego Związku Plantatorów Tytoniu należy rozważyć wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego wejście na rynek nowych podmiotów, które chcą skupować surowiec tytoniowy w sposób legalny i transparentny. Obecnie bariera 30 mln zł zabezpieczenia akcyzowego, czy też nawet proponowane przez Ministerstwo Finansów zmniejszenie ryczałtu do 15 mln, wciąż jest zaporą nie do przejścia dla chcących kontraktować i kupować polski tytoń. Rozsądne byłoby stworzenie mechanizmu zabezpieczeń na poziomie 1–3 mln za każdy pełny tysiąc ton skupionego surowca tytoniowego. To być może pomogłoby zwiększyć liczbę podmiotów skupowych i zapobiec w przyszłości sytuacji, z jaką mierzymy się dzisiaj”<sup>49</sup>.

Polski Związek Plantatorów Tytoniu w dalszej części cytowanej korespondencji wyraźnie podkreślał również, że popiera wszelkie aktywne działania rządu ukierunkowane na zmniejszenie działania tzw. szarej strefy, zdając sobie sprawę, że przyczynia się ona do zmniejszenia zapotrzebowania na legalny surowiec tytoniowy i wpływa na pogarszającą się kondycję całej branży. Według plantatorów najważniejsze jest jednak zabezpieczenie warunków produkcji i zbytu tytoniu, które również może mieć przełożenie na ograniczenie zasięgu „szarej strefy”. Powyższe, zgodnie z sugestią PZPT, mogłoby być realizowane poprzez utworzenie organizacji międzybranżowej, która jeszcze lepiej koordynowałaby warunki uprawy tytoniu w Polsce oraz poprzez zawieranie długoletnich umów na skup surowca z poszczególnymi firmami, co – w mojej ocenie – w rzeczywistości mogłoby ustabilizować rynek, a także umożliwić jego restrukturyzację. Ponadto należy pamiętać

---

t. X; M. Smoleń, E. Górniak, *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.

<sup>49</sup> <http://www.sachajko.pl/>

o czynnikach zewnętrznych traktowanych przez branżę jako zagrożenia dla przyszłości uprawy tytoniu w Polsce i całej Unii Europejskiej. Przykładem takiego działania może być pomysł, który ostatecznie nie doczekał się realizacji, mający na celu ograniczenie zużycia tytoniu poprzez obniżenie poziomu nikotyny w liściach tytoniu do takiego poziomu, że w warunkach europejskich produkcja surowca tytoniowego stałaby się niemożliwa.

Przedstawiciele PZPT podkreślają również w licznych wypowiedziach znaczenie współpracy z MRiRW dla utrzymania równowagi sektora uprawy tytoniu<sup>50</sup>.

Wszystkie opisane kwestie mogą doprowadzić do sytuacji, że Polska – jak inne kraje UE – nie będzie miała szans, by konkurować z krajami rozwijającymi się, gdzie koszty pracy są niskie i panują dogodne warunki klimatyczne. Skutkuje to już dziś stałym spadkiem krajowej produkcji tytoniu nieprzetworzonego i sytuacją, w której od dłuższego już czasu przemysł tytoniowy opiera się głównie na surowcu importowanym.

Przykładowo, według szacunków PZPT, w sezonie 2015/2016 wyprodukowano w Polsce 27,3 tys. ton tytoniu, natomiast importowano 116 tys. ton<sup>51</sup>. W latach 2001–2016 import tytoniu zwiększał się o 8,4% rocznie – z 32 tys. ton w sezonie 2001/2002 do 117,4 tys. ton w sezonie 2015/2016 (tab. 3).

**Tabela 3.** Bilans tytoniu nieprzetworzonego

Wyszczególnienie	Bilans (tys. ton)			Średnia roczna dynamika (w proc.)
	2001/2002	2015/2016	2001/2002 = 100%	
Zbiory	23,9	27,3	114,2	0,8
Import	32,1	117,4	365,7	8,4
Zasoby ogółem	56,0	144,7	258,4	6,1
Zużycie krajowe	49,2	114,8	233,4	5,4
Export	6,8	29,9	438,0	9,7

Źródło: M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu i wyrobów w Polsce...*, s. 48.

<sup>50</sup> List do posła RP Jarosława Sachajko, Polski Związek Plantatorów Tytoniu..., op. cit.

<sup>51</sup> GUS, *Rocznik Statystyczny Przemysłu 2016, 2017c*, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-przemyslu-2016,5,10.html>; Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2017, nr 5.

Należy jednak pamiętać, że choć polski tytoń nie ma szans konkurować cenowo np. z surowcem z Indii czy Brazylii, to ma bezdyskusyjną przewagę w postaci spełniania wielu 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. Sprawia to, że ma on dobrą opinię i jest cenionym produktem eksportowym, o konkurencyjnej – w porównaniu np. z surowcem z Niemiec czy Włoch – cenie<sup>52</sup>.

Polska jest również eksporterem wyrobów tytoniowych, głównie w postaci papierosów i cygar. Udział wartościowy papierosów w eksporcie całego wolumenu sektora tytoniowego w 2016 r. wyniósł 86%. Dodatkowo saldo wymiany handlowej grupy tych produktów w 2010 r. po raz pierwszy przekroczyło 1 mld euro i systematycznie rosło. W 2016 r. saldo wartościowe po raz pierwszy od 15 lat obniżyło się – wyniosło 1607,9 mln euro (o 12,5% mniej niż w 2015 r.). Wyeksportowano 128,4 mld sztuk papierosów (o 1% mniej niż rok wcześniej), co stanowiło 73% produkcji, i przywieziono 9,8 mld sztuk papierosów. Pod względem ilościowym wyeksportowano ponad 13-krotnie więcej papierosów niż zaimportowano. Wartość eksportu zmalała o 11% – do 1732,7 mln euro, a importu wzrosła o 16% – do 124,9 mln euro.

Co ważne i warte podkreślenia przy ocenie wpływu branży na budżet państwa, eksport wyrobów tytoniowych odgrywa istotną rolę w bilansie handlu zagranicznego Polski. Od roku 2006 dodatkowo saldo obrotów wyrobami tytoniowymi dynamicznie wzrasta, stanowiąc istotną część nadwyżki w ogólnym bilansie obrotu artykułami rolno-spożywczymi. Przykładowo w roku 2016 wartość eksportu wyrobów tytoniowych stanowiła 8,3% wartości eksportu produktów rolno-spożywczych (w porównaniu do 9,4% w 2015 r.). Wyższy udział odnotowano jedynie w handlu mięsem i jego przetworami (20,7%), cukrem i artykułami cukierniczymi (9,5%) oraz zbożami i przetworami zbożowymi (9,0%). Udział tytoniu i papierosów w wartości importu wyniósł 4,2% (w porównaniu do 4,5% w 2015 r.).

Polska jest eksporterem wyrobów tytoniowych, głównie w postaci papierosów i cygar. Udział wartościowy papierosów w eksporcie sektora tytoniowego w 2016 r. wyniósł 86%. Dodatkowo saldo wymiany handlowej tą grupą produktów w 2010 r. po raz pierwszy przekroczyło 1 mld euro i systematycznie rosło. W 2016 r. saldo wartościowe po raz pierwszy od 15 lat obniżyło się, wyniosło 1607,9 mln euro (o 12,5% mniej niż w 2015 r.). Wyeksportowano 128,4 mld sztuk papierosów (o 1% mniej niż rok wcześniej), co stanowiło

---

<sup>52</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...* Konsultacje autorów z zarządem PZPT, 2017, s. 21.

73% produkcji, i przywieziono 9,8 mld sztuk papierosów. Pod względem ilościowym wyeksportowano ponad 13-krotnie więcej papierosów niż zaimportowano. Wartość eksportu zmalała o 11% – do 1732,7 mln euro, a importu wzrosła o 16% – do 124,9 mln euro<sup>53</sup>.

**Tabela 4.** Bilans papierosów w latach 2001–2016

Wyszczególnienie	Bilans (tys. ton)			Średnia roczna dynamika
	2001	2016	2001 = 100%	
Produkcja	80,7	175,1	217,0	5,3
Eksport	8,4	128,4	1 528,6	19,9
Import	0,02	9,7	48 500	51,0
Zużycie krajowe	72,3	56,4	78	-1,64

Źródło: M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu i wyrobów w Polsce...*, s. 48, na podstawie danych GUS 2000–2016 oraz Ministerstwa Finansów z 2017 r.

Podsumowując powyższe rozważania, należy pamiętać, że wpływ na rosnące problemy polskich plantatorów ma również fakt, że przez pewien czas otrzymywali oni dopłaty do upraw w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Do 2009 r. polskim plantatorom przysługiwały dopłaty w ramach wsparcia produkcji, a do 2015 r. w ramach wsparcia jakości<sup>54</sup>. Ich wstrzymanie w sposób wyraźny obniżyło opłacalność upraw.

## 1.6. Przetwórstwo tytoniu w Polsce

Proces przetwarzania tytoniu jest procesem złożonym i wielostopniowym. Rozpoczyna się od tzw. wstępnego przetwarzania, tj. odżyłowania, ustalenia wilgotności do dalszego przechowywania, fermentowania i przygotowania krajanki tytoniowej. Wytworzona w ten sposób krajanka podlega dalszej dystrybucji i przerobowi.

Istotne jest, że tylko około 20% surowca przetwarzanego w Polsce stanowi tytoń krajowy. Polski przemysł tytoniowy do produkcji mieszanek tytoniowych typu American blend używa tradycyjnych kompozycji tytoniu Virginia i Burley oraz różnych orientalnych odmian, importowanych ze świata. Według opinii producentów (z opinią tą nie zgadzają się plantatorzy) tytoń produkowany w Polsce, ze względu na specyfikę klimatu, nie ma szans

<sup>53</sup> M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu...*, op.cit., s. 23–36.

<sup>54</sup> Oprócz tego funkcjonuje krajowy mechanizm wsparcia uzupełniającego.



konkurować i dorównywać walorom smakowym tytoniowi sprowadzanemu z ciepłych stref klimatycznych.

Lokalizacja w Polsce fabryk światowych koncernów tytoniowych wytwarzających papierosy i tytonie do palenia stawia Polskę na czołowym miejscu w Unii Europejskiej. Dalszy rozwój i dalsze inwestycje sprawiają, że Polska staje się centrum produkcji papierosów w Unii, a jej pozycja nadal ma tendencję wzrostową.

Wskutek prywatyzacji oraz inwestycji dokonywanych przez międzynarodowe korporacje tytoniowe aktualna struktura polskiego rynku wytwarzania wyrobów tytoniowych jest zbieżna ze strukturą ogólnoświatową. Na terenie Polski reprezentowane są aktualnie wszystkie światowe koncerny tytoniowe, z wyjątkiem China National Tobacco Corporation. Skoncentrowały one 99% produkcji papierosów konsumowanych w kraju<sup>55</sup>.

Mocno sceptyczne podsumowanie omawianego zagadnienia znalazło się w artykule pt. *Producenci tytoniu: Potrzebna repolonizacja przetwórstwa*, opublikowanym na stronach serwisu farmers.pl:

„Niedawno w sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Marian Borek, zastępca dyrektora Departamentu Rynków Rolnych MRiRW, wskazał, że rynek tytoniu jest rynkiem zglobalizowanym.

– W Polsce i generalnie na europejskim rynku działają duże koncerny, które produkują wyroby tytoniowe. Jeśli natomiast chodzi o uprawę tytoniu, to przeważnie zajmują się nią mniejsze gospodarstwa. W naszym kraju tytoń uprawia się na powierzchni ok. 12,2 tys. ha i skupuje rocznie od 26 do 30 tys. ton surowca. Istotne jest to, że podmioty wytwarzające wyroby tytoniowe zaopatrują się z jednej strony na naszym krajowym rynku, ale z drugiej strony, w jeszcze większym stopniu, zaopatrują się na rynkach światowych. Oznacza to, że odnotowujemy znaczny import surowca tytoniowego, rocznie wynosi on ponad 120 tys. ton. Część polskiej produkcji trafia na bardzo wymagające rynki, ponieważ nasz tytoń jest bardzo dobrej jakości – sprzedajemy na Bliski Wschód i do krajów Europy Zachodniej.

Jak dodał Marian Borek, nasz tytoń musi konkurować z tytoniem produkowanym w krajach rozwijających się z państw Afryki oraz Indii, w których koszt siły roboczej jest relatywnie niewielki.

– Jeśli chodzi o jakość naszego surowca, to polski tytoń jest uznawany za produkt wysokiej jakości i dzięki temu sprzedawany, jak już wspomniałem, na bardzo

---

<sup>55</sup> M.R. Bodył, *Zmiany na rynku tytoniu...*, op. cit., s. 47.

wymagających rynkach – mówił. – Około 33% polskich producentów tytoniu jest zrzeszonych w grupach producenckich. Niewątpliwie wzmacnia to ich pozycję przetargową.

Jeszcze bardziej tę pozycję przetargową – zarówno na światowych, jak i wewnętrznym rynku – mogłoby wzmocnić porównanie jakości polskiego tytoniu z tym importowanym. Ale tu już niestety zainteresowania MRiRW nie widać<sup>56</sup>.

Zgodnie z danymi zawartymi w dalszej części cytowanego artykułu najwięcej sprowadzanego tytoniu pochodzi z takich krajów, jak: Zimbabwe, Mozambik, Tanzania. Plantatorzy podkreślają, że surowiec ten nie przechodzi jednak żadnych badań pod kątem środków chemicznych użytych do jego uprawy, do czego przyznali się przedstawiciele MRiRW.

Przedstawiciele MRiRW pytani przez dziennikarzy portalu potwierdzili, że nie dysponują informacjami na ten temat, podkreślając, że wymagania jakościowe sprowadzanego tytoniu określa przedsiębiorstwo zakupujące importowany tytoń, a ministerstwo nie dysponuje żadnymi danymi porównawczymi odnośnie do parametrów jakościowych polskiego tytoniu i tego, który jest importowany do Polski. Jest to zgodne z przepisami ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>57</sup>, w myśl których szczegółowemu badaniu podlegają wyroby tytoniowe zarówno produkowane w kraju, jak i importowane, m.in. na zawartość wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla. Przepisy określają również maksymalne poziomy zawartości ww. substancji w wyrobach tytoniowych.

Weryfikację maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosów przeprowadza Inspektor do spraw Substancji Chemicznych. Kto produkuje lub importuje wyroby tytoniowe, w których maksymalny poziom ww. substancji w dymie papierosowym przekracza wskazane w przepisach wartości, podlega grzywnie do 200 000 zł albo karze ograniczenia wolności, albo obu tym karom łącznie. Tak więc ustawa nie nakłada wymogu weryfikacji jakości samego surowca. Jest to swoisty paradoks, gdyż to polski budżet ponosi koszty leczenia chorób odytoniowych, a polska ustawa nie nakłada obowiązku weryfikacji jakości importowanego surowca.

Polscy plantatorzy podkreślają również, że w ich ocenie na niekorzyść całej produkcji działa fakt, iż zagraniczne zakłady tytoniowe, posiadające fabryki na terenie Polski, tylko na

---

<sup>56</sup> M. Pokora-Kalinowska, *Producenci tytoniu: Potrzebna repolonizacja przetwórstwa*, farmer.pl, 23.04.2018 r., <http://www.farmer.pl/finanse/podatki-rachunkowosc/producenci-tytoniu-potrzebna-repolonizacja-przetworstwa,78055.html>

<sup>57</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1446 ze zm.

początku miały obowiązek produkowania części papierosów z polskiego tytoniu. Obecnie producent może korzystać z surowca dowolnego pochodzenia, nie ma żadnego obowiązku zakupu tytoniu pochodzącego z polskich plantacji.

Zgodnie z danymi publikowanymi w cytowanym artykule w latach 80. uprawą tytoniu zajmowało się w Polsce 70 tys. rolników, dziś pozostała przy tej uprawie jedna czwarta z nich. W 2005 r. wartość skupu tytoniu przez przetwórców wyniosła 27,8 mln zł, ale już w kolejnych dwóch latach spadła do niespełna 5 mln zł. Nie wiadomo, ile polskiej produkcji tytoniu dziś kupują przetwórcy.

Fakt, że zagraniczne koncerny, które tak licznie ulokowały w Polsce swoje zakłady produkcyjne, w znacznym stopniu korzystają z importowanego surowca, a interesy plantatorów nie są w żaden sposób chronione przez państwo i wprowadzane regulacje prawne, wraz z kończącymi się w 2020 r. dopłatami niezwiązanymi z produkcją, powoduje dużą frustrację wśród rolników i stawia pod znakiem zapytania dalszą opłacalność tej dziedziny gospodarki.

Stan ten jest jednak zgodny z wytycznymi Unii, która niezmiennie uważa, że należy przebranżawiać plantatorów tytoniu na inne sektory produkcji rolnej, a zarówno z prowadzonej przez Unię polityki rolnej, jak i z Ramowej Konwencji WHO jasno wynika, że produkcja surowca tytoniowego powinna maleć<sup>58</sup>.

## **1.7. Organizacje branżowe**

Najstarszą organizacją branży tytoniowej w Polsce jest Krajowy Związek Plantatorów Tytoniu. Powstał on w 1934 r. w Lublinie na wniosek plantatorów tytoniu, którym brakowało organizacji będącej łącznikiem i pośrednikiem między plantatorami a rządem. Dokonując więc analizy przepisów i uregulowań związanych z branżą tytoniową, warto podkreślić rolę związków i organizacji (również tych rządowych) związanych z branżą.

Głównym celem związków jest obrona interesów plantatorów tytoniu i reprezentowanie ich wobec władz państwowych, administracji samorządowej, organizacji społecznych, firm kontraktujących, skupiających i przetwarzających tytoń. Zaangażowanie związków w obronę interesów swoich członków było szczególnie widoczne w ostatnich latach podczas dialogów z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Związki były mocno zaangażowane w próby przekonania Ministerstwa do idei podtrzymania wsparcia i dotacji dla plantatorów.

---

<sup>58</sup> <https://www.kierunekspozywczy.pl/arttykul,3543,dziecko-do-bicia-co-boli-przemysl-tytoniowy.html>

Ponadto do celów statutowych związków należy stałe rozwijanie technik i metodyki uprawy tytoniu, zapewnienie jej opłacalności, upowszechniania nowoczesnych metod produkcji i suszenia. Związki realizują swoje cele m.in. przez:

- udzielanie okręgowym związkom wszechstronnej pomocy w sprawach organizacyjnych,
- udzielanie fachowego i technicznego wsparcia,
- prowadzenie działalności naukowej przez wdrażanie nowoczesnej technologii uprawy,
- negocjowanie warunków kontraktacji, cen i skupu tytoniu,
- udzielanie pomocy w sprawach dotyczących zasad ubezpieczenia plantacji tytoniu i surowca od klęsk żywiołowych oraz likwidacji strat powstałych w wyniku zaistnienia tych klęsk,
- współdziałanie w zakresie koncentracji uprawy, tworzenia rejonów, grup producenckich,
- przygotowanie propozycji rozwiązań prawnych, regulujących sprawy dotyczące tytoniu i jego przetwórstwa,
- lobbing,
- inicjowanie i prowadzenie działalności gospodarczej.

Kolejnym podmiotem mającym znaczący wpływ na plantatorów oraz na branżę jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), który powstał 1 września 2017 r. na mocy ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>59</sup>. Wraz z powstaniem KOWR przestały istnieć dwie agencje rolne: Agencja Rynku Rolnego i Agencja Nieruchomości Rolnych, których zadania przejął w znacznej części KOWR.

Zamysł powstania KOWR pojawił się po raz pierwszy w opracowanym w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi „Programie Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016–2020”, który jako główne cele w odniesieniu do rynku tytoniu wymieniał utrzymanie uprawy tytoniu w Polsce oraz stabilizację sytuacji dochodowej plantatorów tytoniu.

W związku ze zmianami politycznymi w Polsce, które nastąpiły po roku 2015, były prowadzone najintensywniejsze od 1991 r. prace legislacyjne, które obejmowały przekształcenia części centralnej administracji publicznej gospodarującej Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Zmiany zostały dokonane ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy

---

<sup>59</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1154 ze zm.

wprowadzając ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa<sup>60</sup>, mocą której 1 września 2017 r. powstał podmiot o nazwie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako jeden z kluczowych elementów reformy przyjętej w polityce rządu, której główne założenia były zawarte w dokumencie „Program Działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019”<sup>61</sup>.

Zgodnie z założeniami „Programu Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016–2020” obecnie w Polsce dla utrzymania uprawy tytoniu największe znaczenie mają następujące działania:

- odpowiedzialna społecznie polityka producentów wyrobów tytoniowych w zakresie zaopatrzenia w surowiec tytoniowy od lokalnych producentów tytoniu,
- zminimalizowanie kosztów robocizny i nakładów energii przy jednoczesnym uwzględnieniu jakości produkowanej rozsady,
- zwiększenie skali produkcji na poziomie gospodarstw i poprzez działania w ramach grup i organizacji producentów,
- redukcja kosztów uprawy i zbiorów poprzez stopniowe wprowadzanie innowacji w zakresie zmechanizowania zbiorów liści,
- w tytoniu Virginia wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań zmniejszających nakłady energii na suszenie liści,
- usprawnienie współpracy w ramach łańcucha marketingowego poprzez utworzenie organizacji międzybranżowej.

Powyższe założenia programowe nie są jednak spójne z przedstawionymi w kolejnych rozdziałach założeniami propagowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) i Unię Europejską polityki przebranżawiania plantacji tytoniu i odchodzenia od uprawy tego surowca.

Główne obowiązki nałożone na KOWR związane z nadzorem nad rynkiem uprawy tytoniu i produkcji wyrobów tytoniowych wynikają z ustawy o podatku akcyzowym z dnia 6 grudnia 2008 r.<sup>62</sup> Zgodnie z zapisami ustawy pośredniczący podmiot tytoniowy (tzn. podmiot mający siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium kraju, któremu wydano zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na dostarczaniu wyrobów akcyzowych objętych zwolnieniem od akcyzy ze względu na ich przeznaczenie ze składu podatkowego na

---

<sup>60</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 624.

<sup>61</sup> P. Czechowski, P. Iwaszkiewicz, J. Lisowski, K. Marciniuk, M. Możdżeń-Marcinkowski, A. Niewiadomski, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 33.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 864

terytorium kraju do podmiotu zużywającego, a w przypadku wyrobów akcyzowych, o których mowa w art. 32 ust. 1, pochodzących również bezpośrednio z importu, oraz przedsiębiorca zagraniczny posiadający oddział z siedzibą na terytorium kraju) przekazuje Dyrektorowi Generalnemu KOWR informacje o masie suszu tytoniowego, wyrażonej w kilogramach, pochodzącego z poprzedniego roku zbiorów, łącznie z podziałem na grupy odmian tytoniu, o których mowa w ust. 7 załącznika III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/1185 z dnia 20 kwietnia 2017 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 i (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do przekazywanych Komisji powiadomień o informacjach i dokumentach oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia Komisji<sup>63</sup>, skupionego od producentów surowca tytoniowego, wraz z wykazem tych producentów, w terminie do 30 czerwca każdego roku kalendarzowego. Jest to związane również – poza celami raportowymi – z celem ograniczenia występowania „szarej strefy” w handlu wyrobami tytoniowymi i surowcem tytoniowym<sup>64</sup>.

Podsumowując niniejszy rozdział, nie sposób nie zauważyć, jak kluczową rolę dla społeczeństwa i gospodarki odgrywa rolnictwo, nawet w przypadku tak specyficznego rodzaju rolnictwa, który nie jest związany w żaden sposób z zaspokajaniem potrzeb żywnościowych człowieka, a dzięki niemu dochodzi jedynie do zaspokajania „kontrowersyjnej” potrzeby korzystania z tzw. używek.

Jednakże nawet mimo specyfiki branży zaspokajanie potrzeb ludzkich również w analizowanym przypadku stanowi swoisty motyw rozwojowy. Rozwój technologii produkcji rolnej, przemiany społeczne i kulturowe, nowe trendy, w szczególności w ostatnim dziesięcioleciu, miały znaczący wpływ na analizowaną gałąź rolnictwa oraz sposób realizacji jego funkcji wytwórczych. Nie sposób nie zauważyć bowiem, że rolnictwo jest nieodzownym elementem rzeczywistości społeczno-gospodarczej, który to element cechuje duża zmienność i dynamizm. Stale zmienia się również znaczenie poszczególnych czynników produkcji oraz znaczenie mechanizmu rynkowego. Należy bowiem pamiętać, że rolnictwo jest nierozłącznie związane z aktywnością wytwórczą człowieka oraz bezpośrednio oddziałuje na nie stale postępujący rozwój gospodarki, rozwój technologiczny, zmiany społeczne czy trendy

---

<sup>63</sup> Dz.Urz. UE L 171 z dnia 4 lipca 2017 r.

<sup>64</sup> Więcej o KOWR zob. Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, *Polski handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi w 2017 r.*, Warszawa, 5 marca 2018 r.; Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa; P. Litwiniuk, *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2(21); A. Niewiadomska, *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. LXXII, s. 279–293; A. Stelmachowski, *Agencje interwencyjne: Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, LexisNexis, Warszawa 2009.

rynkowe. Łatwo więc wysnuć wniosek, że współczesne rolnictwo każdorazowo jest nie tylko odzwierciedleniem związanej z czynnikami przyrodniczymi działalności, ale również wynikiem wielu innych, dynamicznych zmiennych.

Początkowo branża ta opierała się głównie na oddziaływaniu człowieka na środowisko naturalne, z czasem jednak znacząco się przeobraziła. Zaczęto zwracać większą uwagę na stałe zwiększanie potencjału produkcyjnego, rozwój technologii i metodologii upraw.

Szczególnie ważny i charakterystyczny dla branży tytoniowej jest fakt, że plantator tytoniu nie jest jednostką bezpośrednio powiązaną z konsumentem, a efekt gospodarczy prowadzonej przez niego działalności jest silnie uzależniony od działania złożonej sieci współzależności, występującej pomiędzy innymi podmiotami działającymi na rynku szeroko rozumianego tytoniu oraz wyrobów tytoniowych.

Wszystkie wymienione kwestie, w mojej ocenie, prowadzą wprost do stwierdzenia, że ta specyficzna gałąź rolnicza nie może być sprowadzana jedynie do kategorii czysto „ekonomicznych”. Każdorazowo towarzyszy jej bowiem znacznie szerszy kontekst powiązań i oddziaływań oraz aktywny udział państwa w funkcjonowaniu całego sektora. Udział ten powinien mieć cechy zarówno korygujące, jak i wspierające. Natomiast rynek wyrobów tytoniowych powinniśmy zawsze traktować wieloaspektowo, dokonując pełnej analizy tematyki zarówno w znaczeniu ekonomicznym, jak i zdrowotnym, prawnym, etycznym czy środowiskowym.

Przyszłość branży przy obecnie prowadzonej polityce rządu nie przedstawia się korzystnie. Po roku 2020 plantatorzy będą pozbawieni jakiegokolwiek wsparcia finansowego ze strony państwa, a opłacalność produkcji surowca tytoniowego dla wielu z nich stanie pod znakiem zapytania. Niestety, rząd jak na razie nie odniósł się do tego problemu i nie przedstawił żadnego rozwiązania sytuacji, w której zostaną postawieni plantatorzy. Należy pamiętać, że część z nich ma swoje gospodarstwa na terenach, na których niska jakość gleby praktycznie uniemożliwia przebranżowienie się na inne rodzaje produkcji rolnej. Plantatorzy słusznie podkreślają w swoich wypowiedziach, że Polska nie zadbała, w przeciwieństwie do innych krajów Unii, o swoich rolników, a rząd nadal pozostaje „głuchy” na apele organizacji branżowych. Moim zdaniem jest to błędne podejście, a „lekceważenie” znaczenia tej dzieciny gospodarki i rolnictwa może być katastrofalne w skutkach nie tylko dla gospodarki krajowej, lecz także dla całego budżetu państwa.

## **Rozdział 2. Uregulowania prawne i otoczenie regulacyjne rozwoju upraw i produkcji oraz przetwórstwa tytoniu**

Uregulowania prawne stanowią zagadnienie podstawowe z punktu widzenia analizowanej tematyki. To właśnie uregulowania prawne wpływają bezpośrednio na to, jak kształtuje się rynek – zarówno ten legalny, jak i nielegalny – oraz cała branża tytoniowa i branże z nią powiązane. Należy pamiętać, że wszelkie, nawet najmniejsze zmiany w przepisach nie pozostają bez znaczenia dla funkcjonowania biznesu, a więc ostatecznie oddziałują bezpośrednio lub pośrednio na wpływy do budżetu państwa.

W tym rozdziale została dokonana szczegółowa analiza ustawodawstwa oraz zagadnień prawnych mających pośredni i bezpośredni wpływ na rynek wyrobów tytoniowych w Polsce<sup>65</sup>.

### **2.1. Koncepcja własności rolniczej w świetle praw oraz obowiązków rolników plantatorów tytoniu**

Współczesne rolnictwo w Polsce jest w dużym stopniu ukierunkowane na osiągnięcie celów wskazanych we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej oraz w powiązanych z nią krajowych regulacjach prawnych. Przyczyną takiego stanu rzeczy są nie tylko przyjęte zobowiązania prawne wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, lecz w szczególności pomoc finansowa dla rolników, która powinna wynikać z tego członkostwa. To właśnie ta pomoc umożliwia współczesnemu rolnictwu stale zwiększać poziom inwestycji i pozostać konkurencyjnym. Zrzeszenie Producentów Tytoniu „Lubelski Tytoń” w 2006 r. określiło istotę tej kwestii następująco: „dopłata [...] jest głównym źródłem dochodu

---

<sup>65</sup> Więcej na temat regulacji prawnych kształtujących polskie rolnictwo zob. M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna EWG*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981; *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, op. cit.; P. Czechowski, *Proces dostosowania Polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2011; P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa [w:] Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, Warszawa 2003; *System prawa Unii Europejskiej*, t. XXVI, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2010; M. Korzycka, E. Klat-Górska, E. Kremer, P. Książak, A. Suchoń, P. Wojciechowski, *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019; D. Łobos-Kotowska, *Legal character of the agricultural agreements in the Polish legal system*, PPR 2016, nr 2; J. Paliwoda, *Prawo rolne w realizacji*, „Prawo i Życie” 1962, nr 18; W. Pawlak, *Polskie prawo rolne*, Warszawa–Poznań 1988; P. Pytlak, *Znaczenie i charakter umów w systemie mechanizmów regulujących branżowe rynki produktów rolnych*, „Rejent” 2006, nr 3; S. Ritterman, *Prawo rolne a system prawa*, „Studia Cywilistyczne” 1963, nr 2; J. Selwa, A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, PWN, Warszawa 1970; B. Zdziennicki, *Źródła prawa rolnego [w:] Prawo rolne*, red. P. Czechowski, op. cit.; B. Banaszkiewicz, *Problemy prawa rolnego a kultura prawna [w:] J. Jabłońska-Bonca i in., Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, Warszawa 1988.



większości naszych plantatorów”<sup>66</sup>, natomiast Polski Związek Tytoniu niniejszymi słowami opisywał obawy o kierunek wspólnej polityki rolnej i jej znaczenie dla polskich plantatorów:

„[...] w związku z reformą wspólnej polityki rolnej oraz niezrozumiałą dla producentów surowca tytoniowego dyskryminującą polityką Komisji Europejskiej, planowane są znaczące zmiany w systemie wsparcia dla tytoniu. Mimo sprzeciwu Związków Plantatorskich poparcie dla sektora tytoniowego Parlamentu Europejskiego wyrażonego w kilku głosowaniach w ubiegłym roku, Komisja Europejska przeforsowała bardzo restrykcyjne, a wręcz mogące doprowadzić do likwidacji upraw tytoniu w Europie regulacje. [...]. Podstawą reformy systemu wsparcia jest przewidywana od 2010 r. redukcja dopłat o 50% i całkowite ich odłączenie od produkcji. [...] Nikt jednak nie dokonał analizy, jakie istnieją alternatywne zajęcia lub uprawy dla plantatorów i na czym ta restrukturyzacja ma polegać. Przykład z Grecji pokazuje, że na obszarach, gdzie uprawia się liście tytoniu, nie ma realnej alternatywy dla tej produkcji. Pomimo sprzeciwu unijnych plantatorów tytoniu [...] Komisja Europejska pod hasłem konieczności reform podjęła decyzje, które doprowadzą do bankructwa [...] sektor dający utrzymanie blisko 400 tys. ludzi w UE”<sup>67</sup>.

Z punktu widzenia analizy prawa natomiast bardziej istotny niż kwestie ekonomiczne jest rzeczywisty wpływ regulacji i stopień ich ingerencji w prawo własności nieruchomości, szczególnie w przypadku, gdy niedostosowanie się przez rolnika do narzuconych obowiązków wiąże się wprost z groźbą nieprzyznania mu pomocy finansowej. Wprowadzane regulacje publicznoprawne wymuszają na rolniku podjęcie lub zaprzestanie wskazanych w nich działań, a za dokonane w ten sposób zmiany rolnikowi oferowana jest pomoc finansowa.

Poza *stricto* prawnymi punktami odniesienia do ujęcia własności – należy również analizować własność w kategoriach ekonomicznej, socjologicznej i psychologicznej. Z ekonomicznego punktu widzenia najistotniejsza jest możliwość korzystania z określonego dobra majątkowego, a własność należy do tego, kto odnosi korzyści z konkretnego mienia. Szeroko rozumiana własność stanowi również kategorię socjologiczną, polegającą na traktowaniu określonego mienia jako czegoś wyłącznie należącego do właściciela, a powyższe poczucie przynależności wzrasta wprost proporcjonalnie do czasu, w którym dysponent faktycznie korzysta z danego mienia. Natomiast psychologiczny wymiar tego

---

<sup>66</sup> List Zrzeszenia Producentów Tytoniu „Lubelski Tytoń” w Lublinie skierowany do Prezesa Agencji Rynku Rolnego Romana Wenerskiego, 4 stycznia 2006 r. (kopia w zbiorach autorki).

<sup>67</sup> Polski Związek Plantatorów Tytoniu, List do premiera Waldemara Pawlaka, 25 maja 2009 r. (kopia w zbiorach autorki).

pojęcia wyrażony jest głównie w poczuciu pewności właściciela (pewność jest uznawana za jedną z najważniejszych wartości prawa jako takiego<sup>68</sup>). Własność stanowi więc jeden z filarów konstrukcyjnych prawa cywilnego.

Własność bezsprzecznie pełni funkcję gwaranta wolności<sup>69</sup> oraz czynnika wzmacniającego poczucie niezależności w sferze ekonomicznej, zawodowej czy politycznej. Artykuł 20 Konstytucji RP stanowi współczesną gwarancję wolności opartą na własności prywatnej, a współczesna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, które stanowią podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Według prof. Andrzeja Stelmachowskiego własność:

„Jest to jedna z tych rzeczy, które dość dobrze wyczuwa się i rozumie niejako «instynktownie», a znacznie trudniej jest określić, gdy przychodzi do głębszej analizy mającej pretensje do ścisłości”<sup>70</sup>.

To właśnie prof. A. Stelmachowski ponad 40 lat temu zaproponował konstrukcję prawa własności opartą na twierdzeniu:

„[...] z faktu, że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków”.

Właściciel ma więc w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki, nie tylko wobec określonych jednostek, lecz także wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całość<sup>71</sup>.

Opisana wyżej możliwość ograniczenia praw właściciela nieruchomości rolnej na rzecz ogółu społeczeństwa została przedstawiona w koncepcji własności rolniczej prof. A. Stelmachowskiego. Koncepcja ta zakłada, że „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków”<sup>72</sup>. Własność traktowana jest więc jako prawo skuteczne wobec ogółu, które jednak może być również ograniczane ze względu na jego dobro, co wiąże się wprost z obowiązkiem rolnika do spełniania określonych świadczeń na rzecz społeczeństwa<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Prace Naukowe UŚ, Katowice 1984, s. 208.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 199 i n.

<sup>70</sup> S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego*, Białystok 2018, s. 320 i n.

<sup>71</sup> A. Stelmachowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 180.

<sup>72</sup> A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 227–228; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 206; *Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 1977; A. Stelmachowski, *Współczesne zróżnicowanie własności*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2002, t. III, s. 17–38.

<sup>73</sup> Więcej o prawie własności [w:] B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001; M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje normatywne*, Warszawa 1994; W. Borysiak, *Ochrona własności a nadużycie prawa*,

Według koncepcji własności rolniczej rolnik plantator, posiadając swego rodzaju specjalny status, powinien również mieć świadomość, że oprócz posiadanego prawa do dysponowania swoją nieruchomością, zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, musi również liczyć się różnymi ograniczeniami. Ograniczenia te dzielą się na dobrowolne i przymusowe. Rolnik samodzielnie podejmuje decyzję, czy chce skorzystać z finansowania pochodzącego z funduszy unijnych lub krajowych, gdy korzystanie nakłada na niego konieczność spełniania licznych wymogów, które to rzadko oferują rolnikowi jakikolwiek margines wyboru lub modyfikacji<sup>74</sup>.

Powyższe twierdzenie znajduje również odzwierciedlenie we współczesnych tezach doktryny prawa rolnego, które wskazują, że istnieje „kompleks przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Suma tych regulacji określa sytuację prawną rolnika”<sup>75</sup>. Należy jednak pamiętać, że ograniczenia mające swoje źródła zarówno z regulacji europejskich, jak i krajowych są bezpośrednio zależne od decyzji rolnika, który godząc się na przyjęcie ich i związanych z nimi ograniczeń prawnych w korzystaniu ze swojego prawa własności otrzymuje w zamian określone środki finansowe, które powinny stanowić swoistą rekompensatę za nałożone na rolnika obowiązki. Wiąże się to z faktem, że obowiązki te mają źródła publicznoprawne, a otrzymywane środki finansowe stanowią swego rodzaju odszkodowanie za ingerencję w prawa właściciela. Kompensacja

---

„Studia Iuridica” 2010, nr 52; M. Budzikowski, *Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58; T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio, actio negatoria)*, Warszawa 1969; E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Kraków 2001; E. Gniewek, *O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2; M. Gocłowski, *Posiadanie w ujęciu kodeksu cywilnego (Prawo podmiotowe czy stan faktyczny?)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 2; T. Kurowska, *Współczesne aspekty własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III; F. Longchamps, *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, nr 1–2; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002; A. Stelmachowski, *Istota i funkcje posiadania*, Warszawa 1958; A. Stelmachowski, *Przedmiot własności w prawie cywilnym*, „Studia Iuridica” 1994, nr 21; A. Stelmachowski, *Treść i wykonywanie prawa własności [w:] System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007; M. Szewczyk, *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003; B. Zdziennicki, *Reprywatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, nr 3; A. Zieliński, *Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 4; W. Pańko, *Recenzja książki M. Korzyckiej „Ochrona własności rolniczej”*, Warszawa 1979, PiP 1982, nr 3–4.

<sup>74</sup> A. Stelmachowski, *Kontraktacja [w:] System Prawa Prywatnego*, t. 7, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2004.

<sup>75</sup> M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, *Własność rolnicza [w:] Prawo rolne*, red. P. Czechowski, op. cit., s. 48; por. także: *Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, red. A. Stelmachowski, P. Czechowski, Warszawa 1989; W. Pańko, *O prawie własności...;* M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979; M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 123–127; E. Gniewek, J. Nadler, W. Pańko, A. Policiński, A. Stelmachowski, *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, Wrocław 1974; A. Jurcewicz, *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V.

powinna więc być rzeczywistą, a nie tylko teoretyczną rekompensatą i stanowić rzeczywiste wynagrodzenie za ponoszone względem społeczeństwa ciężary<sup>76</sup>.

Praktyczną weryfikację teoretycznej koncepcji własności rolniczej i pozycji rolnika plantatora tytoniu prezentuje cytowane pismo ministra rolnictwa i rozwoju wsi Krzysztofa Jurgiewicza do Jarosława Sachajko, przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP:

„Należy podkreślić, że sektor tytoniu jest jednym z nielicznych sektorów, które od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej uzyskują ciągłe wsparcie finansowe w ramach płatności bezpośrednich (I filar wspólnej polityki rolnej).

Do 2014 r. plantatorzy tytoniu poza jednolitą płatnością obszarową mogli ubiegać się o płatności uzupełniające, finansowane z budżetu krajowego, oraz o płatność do surowca tytoniowego wysokiej jakości, finansowaną z budżetu Unii Europejskiej. Ogółem na ten sektor w ramach płatności uzupełniających i płatności do surowca tytoniowego wysokiej jakości przeznaczono ok 2,84 mld zł (środki za lata 2004–2014). Natomiast od 2015 r. w związku z przeprowadzoną reformą wspólnej polityki rolnej zasady przyznawania wsparcia bezpośredniego w tym sektorze tytoniu uległy zasadniczym zmianom.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, które od 2015 r. jest podstawowym aktem prawnym w zakresie systemu płatności bezpośrednich, nie przewiduje możliwości uruchomienia odrębnego instrumentu finansowanego ze środków unijnych, który mógłby zostać ukierunkowany na wsparcie produkcji w sektorze tytoniu.

Podczas negocjacji nad reformą wspólnej polityki rolnej zakończonych w 2013 r., jak również w ramach prac nad przeglądem tej reformy, czego wynikiem jest rozporządzenie (UE) nr 2017/2393, Polska opowiadała się za uwzględnieniem tytoniu na liście sektorów, do których może zostać przyznane dobrowolne wsparcie związane z produkcją (art. 52 rozporządzenia nr 1307/2013). Mimo podjętych wysiłków postulat ten nie został uwzględniony ze względu na brak wystarczającego poparcia wśród państw członkowskich.

Jednakże na podstawie art. 37 rozporządzenia nr 1307/2013 państwa stosujące system jednolitej płatności obszarowej mogą podjąć decyzję o stosowaniu do końca 2020 r. przejściowego wsparcia krajowego. Polska skorzystała z tej możliwości –

---

<sup>76</sup> A. Niewiadomski, *Ochrona środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej a koncepcja własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV, s. 265.

w ramach tego instrumentu wspierany jest wyłącznie sektor tytoniu. Przywołany art. 37 stanowi, że przejściowe wsparcie krajowe może być przyznawane do tych sektorów, w których stosowano to wsparcie w 2013 r. na takich samych jak w 2013 r. zasadach. Zgodnie z powyższym wsparcie do tytoniu może być przyznane jedynie w formie niezwiązanej z bieżącą produkcją, tj. na podstawie indywidualnej ilości referencyjnej stanowiącej ilość surowca tytoniowego wyprodukowanego w ramach umowy kontraktacji lub umowy na uprawę tytoniu zawartej w 2005 lub w 2006 r.

Przejściowe wsparcie krajowe ma charakter degresywny, tj. co roku dopuszczalny próg procentowy w odniesieniu do pomocy zatwierdzonej na rok 2013 jest mniejszy o 5 punktów procentowych, zaczynając od 75% w 2015 r., a kończąc na 50% w 2020 r. Biorąc pod uwagę, że kwota zatwierdzona przez Komisję Europejską na wsparcie do tytoniu za 2013 r. wynosiła 48,126 mln euro (100%), łączna kwota, która może zostać przeznaczona na ten sektor w Polsce w ramach przejściowego wsparcia krajowego w latach 2015–2020, wynosi około 180,5 mln euro.

Jednocześnie należy podkreślić, że rolnicy zajmujący się uprawą tytoniu poza przejściowym wsparciem krajowym mogą korzystać na zasadach ogólnych z pozostałych instrumentów wsparcia bezpośredniego, w szczególności z jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenienie oraz – po spełnieniu dodatkowych warunków – płatności dodatkowej i płatności dla młodych rolników.

Ponadto w zakresie Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego (DRŚK) PROW 2014–2020, którego istotą jest promowanie praktyk przyczyniających się do zrównoważonego gospodarowania gruntami (w celu ochrony gleb, wód, klimatu), ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, różnorodności krajobrazu oraz ochrony zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawianych i zwierząt gospodarskich – wsparcie w ramach tego Działania rekompensuje rolnikowi koszty zastosowania odpowiednich praktyk rolniczych korzystnych dla środowiska i klimatu, takich jak: optymalizacja nawożenia, zastosowanie złożonego płodozmianu, zapobieganie erozji gleb czy ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk, które w założeniu przyczyniają się do zachowania różnorodności biologicznej, ochrony gleb i wód, a także do ograniczania emisji gazów cieplarnianych i adaptacji do zmian klimatu w rolnictwie.

Płatność rolno-środowiskowo-klimatyczna wypłacana jest corocznie w formie zryczałtowanej i stanowi dla rolnika rekompensatę utraconego dochodu i dodatkowych poniesionych kosztów z tytułu podjętego 5-letniego zobowiązania przy

realizacji wybranego przez niego pakietu lub wariantu. DRŚK nie jest więc instrumentem wsparcia produkcji w jakimkolwiek sektorze.

W ramach porównania można wskazać, że wsparcie tytoniu w niektórych krajach Unii Europejskiej, np. we Włoszech, jest przyznawane do prowadzenia integrowanej produkcji roślin. W Polsce w ramach DRKS nie przewidziano wsparcia integrowanej produkcji roślin. Jednym z podstawowych obowiązków producenta, który ubiega się o certyfikat integrowanej produkcji roślin, jest prowadzenie produkcji zgodne z metodykami integrowanej produkcji roślin, zatwierdzonymi przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Należy wskazać, że metodyki te są opracowywane dla upraw klasyfikowanych jako żywność. Ponieważ w Polsce tytoń nie został zaklasyfikowany jako żywność, dla uprawy tego gatunku nie została opracowana taka metodyka.

Natomiast odnosząc się do kwestii wsparcia do tytoniu po roku 2020, należy podkreślić że dyskusja na forum UE nad przyszłą wspólną polityką rolną rozpoczęła się stosunkowo niedawno, po opublikowaniu w dniu 29 listopada 2017 r. komunikatu Komisji Europejskiej pt. «Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności». W związku z tym szczegółowa ocena instrumentów wsparcia dostępnych w nowej perspektywie finansowej będzie możliwa dopiero po przedstawieniu przez Komisję Europejską propozycji legislacyjnych<sup>77</sup>.

Prezentowane stanowisko dotyczące pozbawienia w ramach wspólnej polityki rolnej dopłat do roślin uprawnych tytoniu zostało jednoznacznie skomentowane przez przedstawicieli *Business Centre Club* w liście do premiera Donalda Tuska:

„Oburzające jest to, że w propozycji zapisów legislacyjnych określających kształt wspólnej polityki rolnej UE na lata 2014–2020 (art. 38) przewidziano możliwość zastosowania dopłat «połączonych z produkcją» (jakościowych lub do roślin pracochłonnych), niestety, tytoń nie został ujęty w wykazie roślin uprawnionych do takich dopłat. Jest to jawna dyskryminacja rośliny, której uprawa jest legalna i która zapewnia dochód polskim rolnikom szczególnie w rejonach o słabych glebach. Brak takich dopłat spowoduje nieopłacalność produkcji tytoniu w Polsce, a konsekwencje mogą być bardzo niebezpieczne<sup>78</sup>».

---

<sup>77</sup> Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krzysztofa Jurgiewicza do Jarosława Sachajko, Przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejm RP (kopia w zbiorach autorki).

<sup>78</sup> List przedstawicieli *Business Centre Club* do premiera Donalda Tuska z 15 listopada 2011 r. (kopia w zbiorach autorki).

W kontekście omawianej tematyki oraz rozwoju upraw i produkcji tytoniu w Polsce, a także znaczenia sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej wszystkie opisane działania, w mojej ocenie, w znacznym stopniu przeczą opisywanej koncepcji własności rolniczej. Profesor A. Stelmachowski w swojej koncepcji własności rolniczej podkreśla wyraźnie obowiązek państwa względem rolnika, który nie polega jedynie na wzajemnej współpracy, ale również na świadczeniu pomocy. Własność stanowi bowiem nie tylko obowiązki, ale i prawa, a cechą charakterystyczną własności rolniczej jest fakt, że rolnik ma prawo liczyć na pomoc ze strony państwa i powinien mieć stworzone realne możliwości skorzystania z tej pomocy. Prawo publiczne powinno być gwarantem bezpieczeństwa dla rolnika, powinno nie tylko wymagać od rolnika określonych zachowań, lecz także gwarantować mu bezpieczeństwo, a rolnik powinien zaakceptować wprowadzone ograniczenia, jeżeli będą one służyły wykonywaniu jego obowiązków względem społeczeństwa.

Należy również zwrócić uwagę, że opisywana w teoretyczno-prawnej koncepcji własności rolniczej własność nie ma jasno określonych granic, przez co można domniemywać, że odpowiedzialność państwa jest odpowiedzialnością pełną i rolnik może oczekiwać, że w zamian za wykonanie przez niego określonych założeń powinien otrzymać gwarantowaną pomoc państwa. Państwo zgodnie z opisywaną koncepcją powinno gwarantować rolnikowi poza wyżej opisywanym wsparciem prawną ochronę jego warsztatu pracy, co niestety nie ma miejsca w obecnym stanie prawnym.

Reasumując powyższy tok rozważań, pozycja rolnika plantatora po roku 2020 w świetle założeń wspólnej polityki rolnej jednoznacznie wskazuje na zwiększenie obowiązków plantatorów tytoniu kosztem ograniczenia ich praw. Oznacza to, że zakładana teoretyczna równowaga praw i obowiązków rolników w powoływanej koncepcji własności prof. A. Stelmachowskiego doznaje w odniesieniu do plantatorów tytoniu jako właścicieli gospodarstwa rolnego istotnych ograniczeń.

## **2.2. Umowa kontraktacji w odniesieniu do produkcji roślin**

W obecnym systemie prawnym nie ma powszechnego obowiązku zawierania umowy kontraktacji w globalnym ujęciu produkcji rolnej, jednak z różnych względów nadal wymagają jej przepisy prawa regulujące niektóre branżowe rynki rolne. Umowa ta jest bowiem ściśle związana z produkcją rolną<sup>79</sup>. Jej przedmiotem może być zarówno wytwarzanie surowców dla przemysłu rolno-spożywczego, jak i „gotowych do spożycia”

---

<sup>79</sup> I. Lipińska, *Kontraktacja jako prawny instrument organizowania rynku w systemie limitowanej produkcji*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2012, nr 100, s. 37–47.

produktów rolnych. W obecnym stanie prawnym umowa ta jest regulowana przepisami Kodeksu cywilnego<sup>80</sup>, jednak należy pamiętać, że na zawieranie umowy kontraktacji oddziałuje również bezpośrednio i pośrednio bieżąca polityka rolna państwa i Unii Europejskiej. Umowa ta jest bowiem swego rodzaju gwarantem produkcji rolnej na z góry ustalonym poziomie. W Polsce ten rodzaj umowy ma długą tradycję, była już bowiem zawierana ponad 200 lat temu, a jej rola przez lata ulegała licznym przemianom<sup>81</sup>.

Umowa kontraktacji została wprowadzona do Kodeksu cywilnego jako odrębna umowa nazwana (art. 613–626 k.c.). Kodeks cywilny jednak tworzy tylko swego rodzaju zarys tej umowy, który może być traktowany jako podstawowy zbiór zasad jej stosowania. Stan ten uległ pewnym zmianom z chwilą objęcia Polski wspólną polityką rolną i stopniowego wdrażania *acquis communautaire* – umowa kontraktacji została poddana wpływowi przepisów unijnych, a od momentu pełnej implementacji przepisów unijnych (1 maja 2014 r.) jej rola uległa zmianie – nie jest to umowa, której zawarcie w stosunku do wszystkich produktów rolnych jest wymagane przez przepisy unijne. Warto jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca unijny, określając tę umowę, używa nazewnictwa typu „production contract” oraz „delivery contract”, a kluczowe elementy tych umów wskazują na wiele podobieństw do opisywanej umowy kontraktacji.

Analizując natomiast ujęcie historyczne umowy kontraktacji jako instrumentu polityki rolnej, należy podkreślić, że ta funkcja umowy wielokrotnie ulegała zmianom w zależności od prowadzonej w danym okresie polityki państwa oraz przyjętego modelu prawnego. W Polsce kontraktacja była zawierana już pod koniec XVI w., ale jej prawdziwy rozkwit nastąpił dopiero w dwudziestoleciu międzywojennym. Przedmiotem kontraktacji w tamtym okresie były objęte monopolem państwa m.in. liście tytoniu oraz buraki cukrowe. W przypadku kontraktacji liści tytoniu wiązała się ona z przyjęciem konstrukcji stosunku publicznoprawnego. Zobowiązania stron oraz szczegółowe warunki umów regulowane były w tym modelu za pomocą rozporządzeń Ministra Skarbu.

Opisywany wyżej okres charakteryzował się również wpływem na produkcję tytoniu polityki fiskalnej i społecznej. Państwo miało bezpośredni wpływ i kontrolę nad zużyciem tytoniu, jak również nad wielkością wpływów z tytułu opodatkowania produktu finalnego.

Po drugiej wojnie światowej kontraktacja była traktowana jako narzędzie do realizacji narodowych planów społeczno-gospodarczych oraz była sposobem na włączenie gospodarstw chłopskich do państwowego systemu zaopatrzenia i zbytu, co w sposób bezpośredni

---

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145).

<sup>81</sup> I. Lipińska, *Umowa kontraktacji jako instrument polityki rolnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 2, s. 97-101.



umożliwiło eliminację pośredników prywatnych. Sama kontraktacja była traktowana jako „umowa polityczna”, której celem było wywoływanie efektów społecznych. Do roku 1953 kontraktację traktowano jako instrument publicznoprawny, stanowiący uzupełnienie systemu dostaw obowiązkowych, a po roku 1956 stała się wręcz obok skupu wolnorynkowego dominującą metodą na jego dokonywanie.

Obowiązywała również dobrowolność zawierania umów kontraktacji – każda umowa była jednak oparta na tzw. planie kontraktacji ustalonym przez Radę Ministrów lub prezydium rządu w drodze uchwały, która określała jej warunki oraz finansowanie, przy jednoczesnym stosowaniu przez państwo ekonomicznej zachęty do jej zawierania.

Na początku lat 90. XX w., wraz z początkiem wolnego rynku, likwidacją PGR-ów (głównych dostawców monokulturowych produktów rolnych) oraz wskutek uwolnienia cen, kontraktacja zdecydowanie straciła na znaczeniu – była zawierana znacznie rzadziej oraz na podstawie przyznających dużą swobodę w jej kształtowaniu przepisów Kodeksu cywilnego.

Kontraktacja ponownie zyskała na znaczeniu wraz z przygotowaniem Polski do akcesji do Unii Europejskiej i koniecznością dostosowania rynku rolnego do wspólnej polityki rolnej, zachodzących w tym czasie zmian rynkowych i zauważalnej przewagi podaży nad popytem.

Cechą umowy kontraktacji jest jej podmiotowo kwalifikowany charakter. Pojęcie „producent rolny” oznacza więc tylko taki podmiot, który posiada ustawowo określone cechy składające się na pojęcie „producenta rolnego”<sup>82</sup> (jest więc nim zarówno rolnik indywidualny, jak i grupa producentów rolnych działająca w sposób zorganizowany, zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw<sup>83</sup>), który wykonuje określony rodzaj działalności wytwórczej w rolnictwie (w zakresie produkcji roślinnej zarówno ogrodniczej, jak i sadowniczej oraz zwierzęcej).

Z uwagi na specyfikę tego rodzaju umowy można dokonać podziału jej realizacji na dwa etapy, które powinny każdorazowo odbywać się w obrębie gospodarstwa rolnego – etap wytworzenia oraz etap dostawy efektów. Umowa może również zawierać zapisy dotyczące świadczeń dodatkowych, np. w postaci pomocy finansowej czy agrotechnicznej, oraz wiele szczegółowych ustaleń zawartych w tzw. instruktażu dla kontraktującego.

W przypadku surowca, jakim jest tytoń, to plantator jest podmiotem, który zgłasza kontraktującemu wielkość przewidywanych przez niego zbiorów. Zadaniem plantatora jest

---

<sup>82</sup> A. Fiołek *Odpowiedzialność za wytworzenie przedmiotu kontraktacji w gospodarstwie prowadzonym przez kilka osób wspólnie*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ, 2011 (7), nr 2, s. 6, [www.tbsp.pl](http://www.tbsp.pl)

<sup>83</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1026.

dokonanie właściwego oszacowania wielkości planowanych zbiorów. Powyższe jest każdorazowo weryfikowane (procedura weryfikacji jest opisana szczegółowo w kolejnych rozdziałach) przez KOWR. Każda nadwyżka ponad zgłoszony tonaż musi być aneksowana.

Plantator, jako producent surowca tytoniowego wpisany do rejestru zgodnie z art. 40hc ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych<sup>84</sup>, przekazuje corocznie dyrektorowi oddziału terenowego KOWR dane o produkcji i zbycie surowca tytoniowego, w oparciu o podział na grupy odmian tytoniu, o których mowa w pkt 7 załącznika III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/1185 z dnia 20 kwietnia 2017 r.

Kontraktującym surowiec tytoniowy jest pośredniczący podmiot tytoniowy. Jego głównym zadaniem jest ulokowanie zakontraktowanych produktów na rynku. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym w art. 9b ust. 6 zobowiązuje pośredniczące podmioty tytoniowe oraz przedsiębiorców zagranicznych posiadających oddział z siedzibą na terytorium kraju, działających jako podmioty kontraktujące<sup>85</sup> do przekazywania Dyrektorowi Generalnemu KOWR informacji o masie suszu tytoniowego, wyrażonego w kilogramach, pochodzącego z poprzedniego roku zbiorów, łącznie oraz z podziałem na grupy odmian tytoniu, o których mowa w pkt 7 załącznika III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/1185 z dnia 20 kwietnia 2017 r., tj.:

- grupa I: suszony ogniowo-rurowo: tytoń suszony w piecach o kontrolowanym przepływie powietrza, temperaturze i wilgotności, w szczególności Virginia,
- grupa II: suszony powietrzem na jasny: tytoń suszony na powietrzu pod osłoną z uniemożliwieniem fermentacji, w szczególności tytoniów Burley i Maryland,
- grupa III: suszony powietrzem na ciemny: tytoń suszony na powietrzu pod osłoną, pozostawiony do naturalnej fermentacji przed wprowadzeniem do obrotu, w szczególności typu Badischer Geudertheimer, Fermented Burley, Havana, Mocny Skroniowski, Nostrano del Brenta oraz Puławski,
- grupa IV: suszony ogniowo-płomieniowo: tytoń suszony ogniem, w szczególności Kentucky oraz Salento,
- grupa V: suszony na słońcu: tytoń suszony na słońcu, zwany również „odmianami orientalnymi”, w szczególności typu Basmas, Katerinii i Kaba-Koulak<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 945.

<sup>85</sup> Jest to pewnego rodzaju *lex specialis* w stosunku do uregulowań zawartych w Kodeksie cywilnym.

<sup>86</sup> [http://www.kowr.gov.pl/interwencja/tyton/najczesciej-zadaw-pytania\\_](http://www.kowr.gov.pl/interwencja/tyton/najczesciej-zadaw-pytania_)

Główną cechą umowy kontraktacji jest jej charakter „gwaranta bezpieczeństwa”, w szczególności dla producentów rolnych, bez względu na koniunkturę, sytuację rynkową i czynniki zewnętrzne. Rolnik, zawierając umowę kontraktacji, uzyskuje gwarancję otrzymania ustalonej ceny nawet mimo wystąpienia jakichkolwiek negatywnych czynników. Rozkład ryzyka w umowie kontraktacji oparty jest na tzw. zasadzie podzielonego ryzyka zdefiniowanej w art. 622 k.c., który stanowi:

§ 1. Jeżeli wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi, producent nie może dostarczyć przedmiotu kontraktacji, obowiązany jest on tylko do zwrotu pobranych zaliczek i kredytów bankowych.

§ 2. W umowie strony mogą zastrzec warunki zwrotu zaliczek i kredytu korzystniejsze dla producenta.

Powyższa zasada może być uwarunkowana również dodatkowymi obostrzeniami. Na przykład rolnik zobowiązany jest poinformować zamawiającego o wystąpieniu okoliczności, które mogą mieć wpływ na wielkość produkcji (co może okazać się szczególnie istotne w przypadku wystąpienia ewentualnego sporu) lub może on zostać zobowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia produkcji. Kontraktacja jest instrumentem, który służy państwu do osiągnięcia określonych celów społeczno-gospodarczych, przy jednoczesnym zapewnianiu obu stronom tej umowy dużej swobody w kształtowaniu wzajemnych praw i obowiązków, które mogą dostosowywać się do zmieniających się warunków ekonomicznych.

Należy jednak pamiętać, że państwo nie powinno przesadnie ingerować swoją polityką na treść umowy kontraktacji, a jedynie określać w stopniu minimalnym jej ramy prawne, tak by zapewniać równowagę i zaspokojenie interesów obu stron i nie wpływać na osłabienie jej efektywności.

Państwo swoją polityką mogłoby wpływać na rozwój i innowację w rolnictwie oraz wspierać sytuację rolników jako słabszej strony umowy kontraktacji. Obecnie jednak oddziaływanie tej polityki wpływa w dużo większym stopniu na sytuację kontraktującego, a słaba pozycja rolnika wpływa wprost na jego sytuację finansową i na możliwość ochrony przed występującym w procesie produkcji ryzykiem.

Warto również wspomnieć, że polityka rolna państwa stosowana w przypadku umów kontraktacji może bezpośrednio przyczyniać się do kształtowania się cen produktu rolnego, w omawianym przypadku – surowca tytoniowego. Płaszczyzna ta ma związek zarówno z ustaleniami unijnej, jak i krajowej polityki rolnej. Może się to odbywać zarówno przez działanie bezpośrednie ustawodawcy, poprzez przykładowe ustalanie limitów produkcyjnych

i kwot, jak i poprzez działanie pośrednie, czyli oddziaływanie na decyzje podejmowane przez obie strony umowy<sup>87</sup>.

## **2.3. Ewolucja prawnych regulacji rynku wyrobów tytoniowych w Polsce**

### **2.3.1. Regulacja rynku wyrobów tytoniowych przed 1989 r.**

Poszukując początków regulacji prawnych rynku wyrobów tytoniowych w Polsce, należy cofnąć się do 1921 r. Był to czas, w którym na terenie byłego Królestwa Polskiego<sup>88</sup> uchwalono przepisy o opodatkowaniu wyrobów tytoniowych. W kolejnych latach<sup>89</sup> rozszerzono je:

- o uregulowania podatku od tytoniu i od wyrobów tytoniowych,
- o zmiany cennika detalicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściągnięcie dodatkowej opłaty monopolowej od zapasów tych wyrobów,
- o nową klasyfikację papierosów gatunku luksusowego oraz ustalanie i ogłaszanie cennika wyrobów tytoniowych,
- o wiele innych, które przyjmowały podobny charakter.

Ponadto wprowadzono regulacje obejmujące przepisy dotyczące koncesjonowania, z podziałem na koncesje hurtowe i detaliczne, sprzedaży wyrobów tytoniowych. Wprowadzone regulacje nakładały na koncesjonariuszy detalicznych m.in. obowiązek stałego

---

<sup>87</sup> Zagadnienie kontraktacji opisywane było również m.in. przez M. Dreła, *Kontraktacja* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2016; S. Grzybowski, *Umowa kontraktacji w systemie kodeksu cywilnego*, RPEiS 1967, nr 1; W.J. Katner, *Kontraktacja* [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5, *Prawo umów handlowych*, red. M. Stec, Warszawa 2017; W.J. Katner, *Kontraktacja* [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5, *Prawo umów handlowych*, red. S. Włodyka, Legalis 2014; W. Kozak, *Kontraktacja produkcji roślinnej*, Warszawa 1954; J. Krajewski, *Z zagadnień kontraktacji*, NP 1956, nr 2; E. Niezbecka, *Kontraktacja* [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, *Zobowiązania. Część szczególna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2014; Z. Policzkiwicz, *Odpowiedzialność stron stosunku kontraktacji w obrocie powszechnym*, Warszawa 1980; A. Stelmachowski, *Kontraktacja produktów rolnych*, Warszawa 1960; A. Suchoń, *Z prawnej problematyki umowy kontraktacji w praktyce*, PPR 2017, nr 1; K. Zaradkiewicz, *Kontraktacja* [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2, *Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red. K. Pietrzykowski, Legalis 2015; B. Zdziennicki, *Kontraktacja*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2011; B. Zdziennicki, *Kontraktacja produktów rolnych. Funkcje i problemy organizacyjne*, PAN. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1975; Idem, *Problemy organizacyjno-prawne umów o organizację produkcji i zbytu artykułów rolnych*, „*Studia Prawnicze*” 1978, nr 4.

<sup>88</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 1921 r. w sprawie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: białowieski, grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej ustaw i przepisów o opodatkowaniu wyrobów tytoniowych, obowiązujących na obszarze b. Królestwa Polskiego (Dz.U. z 1921 r. Nr 89, poz. 659).

<sup>89</sup> Rozporządzenie wykonawcze Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 19 listopada 1921 r. w przedmiocie uregulowania podatku od tytoniu i od wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1921 r. Nr 102, poz. 738); rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 24 sierpnia 1922 r. o zmianie cennika detalicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściągnięciu dodatkowej opłaty monopolowej od zapasów tychże wyrobów (Dz.U. z 1922 r. Nr 71, poz. 648); rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 26 stycznia 1923 r. o zmianie cennika detalicznego sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściągnięciu dodatkowej opłaty monopolowej od zapasów tychże wyrobów (Dz.U. z 1923 r. Nr 12, poz. 79); rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 marca 1923 r. w przedmiocie nowej klasyfikacji papierosów gatunku luksusowego, wyrabianych przez prywatne fabryki wyrobów tytoniowych, tudzież sposobie ustalenia i ogłaszania cennika wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1923 r. Nr 34, poz. 225).

wykonywania czynności sprzedaży po ściśle obowiązującej cenie, w wyznaczonych dla danego przedsiębiorstwa godzinach handlu, oraz zapewnienia ściśle określonego minimalnego zapasu wyrobów tytoniowych<sup>90</sup>. W ogóle nie brano wówczas pod uwagę szkodliwości konsumpcji wyrobów tytoniowych, a koncesjonariusz detaliczny był zobowiązany do sprzedaży tych wyrobów każdemu konsumentowi zainteresowanemu zakupem.

W późniejszym okresie, a w szczególności w latach 1921–1939, nadal nie postrzegano konsumpcji tytoniu jako zjawiska, które może przynosić negatywne skutki dla zdrowia, a wszelkie zmiany regulacji prawnych dotyczyły głównie zmian cennika tych produktów. Można to tłumaczyć inną niż obecnie nam znaną procedurą legislacyjną. W połowie XX w. jedyną bowiem grupą, która brała udział w procesie legislacyjnym, był rząd, a nie – jak obecnie – gdy tematyka z zakresu problemów społecznych angażuje uwagę i chęć działania szeroko rozumianej opinii publicznej, działacze, organizacje społecznych, ekspertów, polityków czy naukowców.

W okresie powojennym, po roku 1945, nastąpił kolejny okres intensywnej zmiany przepisów. Nowelizacje dotyczyły m.in. samej sprzedaży wyrobów tytoniowych, warunków, na jakich niniejsza sprzedaż ma się odbywać, cen, zasad uprawy tytoniu i wytwarzania wyrobów tytoniowych<sup>91</sup>.

Analizując wprowadzane regulacje, można zauważyć, że dopiero w 1974 r. znalazła się pierwsza wzmianka o możliwej szkodliwości użytkowania wyrobów tytoniowych. Wcześniej niezmiennie utrzymywała się praktyka, że regulacje prawne były nakierowane jedynie na kontrolę i rozwój rynku wyrobów tytoniowych oraz osiąganie wyznaczonych celów gospodarki centralnie planowanej, a nie na walkę ze szkodliwymi skutkami palenia.

Rok 1974 przyniósł znaczący przełom w opisywanej kwestii poprzez uchwalenie rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie ograniczenia palenia tytoniu ze względów zdrowotnych<sup>92</sup>. W rozporządzeniu po raz pierwszy w historii dokonano wskazania miejsc, w których palenie jest zabronione, oraz zalecono właściwym podmiotom i kierownikom placówek wydawanie zakazów miejscowych oraz wydzielanie palarni. Co ciekawe, wprowadzenie tych zaleceń w życie musiało być poprzedzone porozumieniem zawartym

---

<sup>90</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1932 r. o koncesjonowanej sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 27, poz. 266).

<sup>91</sup> Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 31, poz. 184); rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 listopada 1945 r. o cenach sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 57, poz. 328); dekret z dnia 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 34, poz. 144).

<sup>92</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 4 czerwca 1974 r. w sprawie ograniczenia palenia tytoniu ze względów zdrowotnych (Dz.U. Nr 22, poz. 135).

z pracownikami, organami samorządu robotniczego lub związkami zawodowymi. Mimo zmian w ustawodawstwie nowe przepisy nie były w praktyce egzekwowane, a konsumpcja wyrobów tytoniowych nie była wciąż postrzegana jako problem społeczny, co zostało potwierdzone np. w przygotowanej przez Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych Sejmu RP w 1992 r. opinii, która zawierała tezę, że palenie tytoniu jest rozpatrywane w kategoriach problemu od niespełna 20 lat<sup>93</sup>.

Kolejne lata przynosiły nowe regulacje oraz nowelizacje wprowadzonych już przepisów<sup>94</sup>, m.in. dotyczące zawierania umów kontraktacji, w tym określania uprawnionych nabywców surowca oraz cen jego skupu.

W 1982 r. zostało uchwalone rozporządzenie, które nakazywało plantatorom tytoniu prowadzącym działalność finansowaną ze środków państwowych zaangażowanie się w prowadzoną przez państwo walkę z tytoniem<sup>95</sup>, a w 1988 r. rozszerzono te zapisy na wszystkich plantatorów<sup>96</sup>.

Podsumowując, można dojść do wniosku, że całość regulacji prawnych związanych z rynkiem tytoniu w czasach PRL była ściśle związana z potrzebami gospodarki centralnie planowanej. Natomiast problemy, które niesie ze sobą zjawisko konsumpcji tytoniu, zaczęły być brane pod uwagę dopiero w latach 90. XX w., po przekształceniach ustrojowych<sup>97</sup>.

### **2.3.2. Regulacja rynku wyrobów tytoniowych w Polsce po 1989 r.**

Lata 90. XX w. przyniosły pierwsze, już wyraźnie nakierowane na tematykę ochrony zdrowia publicznego, zmiany w ustawodawstwie. Uchwalono przepisy przyznające środki na zapobieganie oraz leczenie uzależnienia od tytoniu oraz na leczenie chorób odytoniowych. Po raz pierwszy w Polsce w akcie o charakterze prawnym zawarto informację o wpływie konsumpcji wyrobów tytoniowych na stan zdrowia społeczeństwa, wskazując wprost, że

---

<sup>93</sup> D. Andriejew-Frączek, *Polityka wobec palenia tytoniu*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1992, s. 2

<sup>94</sup> Uchwała nr 145 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1975 r. w sprawie zawierania umów kontraktacji tytoniu oraz cen skupu liści i nasion tytoniu krajowego (M.P. Nr 25, poz. 158); zarządzenie Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu z dnia 12 listopada 1975 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw uprawnionych do nabywania surowca tytoniowego oraz warunków uprawy tytoniu do celów naukowo-badawczych i szkoleniowych (M.P. Nr 36, poz. 218); uchwała nr 33 Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1979 r. w sprawie podwyższenia cen skupu liści i nasion tytoniu (M.P. Nr 7, poz. 49).

<sup>95</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 10 lutego 1982 r. w sprawie zwalczania chorób tytoniu (Dz.U. Nr 6, poz. 50).

<sup>96</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1988 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwalczania chorób tytoniu (Dz.U. Nr 40, poz. 321).

<sup>97</sup> J. Sukiennik, *Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Instytucje w teorii i praktyce” nr 405, Wrocław 2015, s. 141–157.

nawet do 30% nowotworów złośliwych może być spowodowanych paleniem wyrobów tytoniowych.

Sejm, uwzględniając skalę problemu, podjął decyzję o znacznym podwyższeniu podatków nakładanych na wyroby tytoniowe, a zwiększone wpływy budżetowe miały być przekazywane na leczenie chorób odtytoniowych. Po raz pierwszy wprowadzono również regulację zakazującą sprzedaży wyrobów osobom poniżej 18. roku życia<sup>98</sup>. Celem kolejnych działań było m.in.<sup>99</sup>:

- przeciwdziałanie nałogowi palenia tytoniu,
- ochrona zdrowia przed następstwami używania tytoniu i jego wyrobów,
- zmiana ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych,
- ratyfikacja Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzonej w Genewie 21 maja 2003 r.<sup>100</sup>,
- zmiana ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- informowanie o liczbie papierosów poszczególnych marek i ilości tytoniu do palenia oznaczonych maksymalną ceną detaliczną,
- określenie średniej ważonej detalicznej sprzedaży papierosów oraz średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia.

Ponadto zaczęto zwracać uwagę na fakt, że obowiązek ochrony zdrowia obywateli jest zapisany w art. 68 Konstytucji RP<sup>101</sup>, a ratyfikowana przez Polskę Ramowa Konwencja WHO dodatkowo zobowiązała państwo m.in. do:

---

<sup>98</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 1991 r. w sprawie środków na zapobieganie i leczenie uzależnienia i chorób będących następstwem palenia tytoniu (M.P. Nr 26, poz. 177).

<sup>99</sup> Apel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28.10.1994 r. w sprawie przeciwdziałania nałogowi palenia tytoniu (M.P. Nr 59, poz. 509); ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55); ustawa z dnia 5 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 96, poz. 1107); ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o ratyfikacji Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzonej w Genewie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. Nr 66, poz. 464); ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 81, poz. 529); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie informacji o liczbie papierosów poszczególnych marek i ilości tytoniu do palenia oznaczonych maksymalną ceną detaliczną (Dz.U. Nr 257, poz. 1734); obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2011 r. w sprawie średniej ważonej detalicznej sprzedaży papierosów oraz średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia w roku 2010 (M.P. Nr 15, poz. 154).

<sup>100</sup> Sporządzona w Genewie dnia 21 maja 2003 r. WHO Framework Convention on Tobacco Control została uchwalona przez Światowe Zgromadzenie Zdrowia w dniu 21 maja 2003 r. i weszła w życie dnia 27 lutego 2005 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Konwencję w dniu 15 września 2006 roku (Dz.U. z 2007 r. Nr 74, poz. 487).

- intensyfikacji działań krajowych oraz współpracy międzynarodowej w kwestii eliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi,
- minimalizacji negatywnych skutków konsumpcji wyrobów tytoniowych, w tym m.in. zapobieganiu ekspozycji dzieci i młodzieży na dym tytoniowy,
- ochrony obywateli oraz przyszłych pokoleń przed zdrowotnymi, społecznymi, środowiskowymi i gospodarczymi skutkami konsumpcji wyrobów tytoniowych oraz ekspozycji na dym tytoniowy,
- rozszerzania zakazów reklam i promocji wyrobów tytoniowych,
- prowadzenia wszelkich działań prowadzących do redukcji popytu na wyroby tytoniowe,
- stałego rozpowszechniania informacji na temat szkodliwości konsumpcji oraz prowadzenia kampanii społecznych w tymże zakresie,
- traktowania konsumpcji wyrobów tytoniowych w kategorii jednego z kluczowych problemów zdrowia publicznego.

Powyższe rozstrzygnięcia oraz rozwiązania regulacyjno-normatywne przyczyniły się do przyjęcia przez rząd – w mojej ocenie, jak pokazał czas, błędnej – strategii stałego zwiększania obciążeń fiskalnych nakładanych na branżę tytoniową. Działania, które zwiększały możliwości pozyskiwania zasobów z podatków, zapewniały państwu korzyści polityczne i finansowe, przy jednoczesnym poparciu prowadzonej polityki propagowaniem takich haseł, jak: ochrona zdrowia, ochrona konsumentów.

Warto wspomnieć, że działania takie mają również drugą stronę, która jest wprost związana z rozszerzaniem władzy państwa oraz jego wpływu bezpośredniego na gospodarkę i wolności konsumentów oraz prawo konkurencji. Wprowadzone regulacje nie traktują bowiem priorytetowo prawa wolności wyboru, które w analizowanym przypadku musi ustąpić miejsca interesowi publicznemu państwa<sup>102</sup>. Kluczowy dylemat, jaki powstaje w przypadku prowadzenia opisaney polityki regulacyjnej, to kwestia rozszerzania zakresu tzw. interesu publicznego przez jednoczesne ograniczanie wolnej konkurencji na rynku wyrobów tytoniowych.

Wracając do analizy tematów regulacyjnych pod kątem aspektów zdrowotnych, należy wspomnieć, że w latach 90. publikowano wiele artykułów naukowych, których celem było zwiększanie świadomości społecznej odnośnie do szkodliwości konsumpcji wyrobów

---

<sup>101</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>102</sup> P. Wilczyński, *Wolność palenia wyrobów tytoniowych? Artykuł dyskusyjny*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 3, s. 6–65.



tytoniowych<sup>103</sup>. Ponadto część z prowadzonych badań wprost wskazywała na zależność występującą między wprowadzaniem restrykcjami prawnymi a zmniejszającą się liczbą zgonów i hospitalizacji np. z powodu zawału serca, który jest pochodną konsumpcji wyrobów tytoniowych<sup>104</sup>.

Najważniejszy polski akt normatywny regulujący powyższe kwestie (jego dokładna analiza będzie przedstawiona w kolejnych rozdziałach), jakim jest ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych z 1995 r.<sup>105</sup>, był wielokrotnie nowelizowany. Kluczowe jednak jego zmiany, które silnie ukazywały „antytytoniowy” kierunek obrany przez ustawodawcę i wzbudziły duże kontrowersje, przyniosły lata 2010 i 2012<sup>106</sup> i wprowadzone w tamtym okresie nowelizacje związane z rozszerzeniem obszarów objętych zakazem palenia tytoniu oraz zaostrzeniem sankcji za nieprzestrzeganie związanych z tymi zakazami ograniczeń. Uregulowania te były zaczerpnięte z ustawodawstwa i doświadczeń m.in. Irlandii, Włoch i Stanów Zjednoczonych, które to państwa jako pierwsze wprowadziły całkowity zakaz palenia w miejscach publicznych<sup>107</sup>. Nowelizacje rozszerzały również znacznie zakaz reklamy wyrobów tytoniowych. Niestety, wprowadzane przepisy, mimo przyświecających im słusznych intencji, powodowały wiele niejasności interpretacyjnych, takich jak choćby brak precyzyjnej definicji pojęcia „pomieszczenie” czy „lokal”. Zgodnie z tezą przedstawioną w publikacji *Wybrane aspekty polskiego prawa antytytoniowego jako narzędzia ograniczającego epidemię palenia tytoniu*, aby naruszenie zakazów zawartych w ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu mogło powodować odpowiedzialność karną lub karno-administracyjną, zakaz taki musi być jednoznaczny i nie może nieść ze sobą wątpliwości interpretacyjnych<sup>108</sup>.

Nowelizacje przyniosły również inne niespotykane dotąd i kontrowersyjne regulacje, jak np. zakaz sprzedaży papierosów w opakowaniach, które zawierają mniej niż 20 sztuk papierosów, oraz zakaz sprzedaży ich luzem (co ma się przyczyniać do niekupowania

---

<sup>103</sup> Por. przykładowo: „Stan zagrożenia epidemią palenia tytoniu w Polsce”, [http://sanepid.olsztyn.pl/pliki/bez\\_dymu/raport.pdf](http://sanepid.olsztyn.pl/pliki/bez_dymu/raport.pdf) [dostęp: 9.01.2015].

<sup>104</sup> P. Jankowski, M. Brzozowska-Kiszka, D. Dębicka-Dąbrowska, K. Kawecka-Jaszcz, *Wpływ zakazu palenia w miejscach publicznych na częstość hospitalizacji z powodu ostrych zespołów wieńcowych – przegląd systematyczny*, „Kardiologia Polska” 2008, t. 66, nr 10.

<sup>105</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55).

<sup>106</sup> Ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawę o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 81, poz. 529); ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U., poz. 892).

<sup>107</sup> Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/051/1030.pdf> [dostęp: 9.01.2015].

<sup>108</sup> L. Wengler i in., *Wybrane aspekty polskiego prawa antytytoniowego jako narzędzia ograniczającego epidemię palenia tytoniu*, „Annales Academiae Medicae Gedanensis” 2012, t. 42, s. 89.

papierosów przez osoby mniej zamożne), zakaz sprzedaży papierosów w formie samoobsługowej (kwestie związane z kontrolą pełnoletności osób dokonujących zakupów). Wszystkie powyższe regulacje mają przyczyniać się do realizacji prawa do ochrony zdrowia, w tym do ochrony krajowego systemu opieki zdrowotnej przed nadmiernymi obciążeniami generowanymi przez choroby związane z konsumpcją tytoniu. Jednakże poza bezspornym pozytywnym celem ich wprowadzania niektóre rozwiązania – np. narzucające minimalną liczbę sztuk papierosów, które mogą być objęte transakcją zakupów – mogą budzić kontrowersje i dokonywać różnicowania w traktowaniu obywateli oraz nadmiernie ingerować w wolny rynek oraz prawo konkurencji<sup>109</sup>.

## **2.4. Kontrola przepływu dostaw suszu tytoniowego i wyrobów tytoniowych w świetle ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów**

Ze względu na stałe zagrożenie „szarą strefą” niezwykle istotny jest nadzór organów państwa nad przepływem dostaw suszu tytoniowego. Dlatego podjęto decyzję, że susz tytoniowy zostanie objęty przepisami ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów<sup>110</sup>. Powyższy akt prawny wchodzi w skład tzw. pakietu przewozowego<sup>111</sup>, który jest częścią opisywanego w dalszych rozdziałach tzw. pakietu tytoniowego<sup>112</sup> i stanowi narzędzie służące do uszczelnienia systemu podatkowego. Ustawa o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów określa zasady oraz odpowiedzialność za naruszenie obowiązków związanych z drogowym

---

<sup>109</sup> J. Sukiennik, *Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 141–157.

<sup>110</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2332 ze zm.

<sup>111</sup> Po podpisaniu przez Prezydenta RP ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (tzw. pakiet przewozowy) w dniu 3 kwietnia 2017 r. została ona opublikowana w Dzienniku Ustaw RP. Ustawa weszła w życie już w dniu 18 kwietnia 2017 r. Celem wdrożenia nowych rozwiązań umożliwiających monitorowanie i kontrolę przewozu drogowego niektórych towarów było uszczelnienie systemu podatkowego w zakresie VAT i akcyzy. W konsekwencji przedsiębiorcy z wielu branż gospodarki są zobowiązani do wypełniania nowych obowiązków związanych z monitorowaniem i kontrolą przewozu drogowego niektórych towarów. Przepisy pakietu przewozowego stanowiły na etapie prac legislacyjnych przedmiot ożywionych dyskusji. Przedsiębiorcy uczestniczący w konsultacjach nad projektem ustawy wskazywali m.in. na duży pośpiech ustawodawcy we wprowadzaniu proponowanych przepisów, który oznacza wymóg dostosowania się w krótkim czasie do zupełnie nowych w polskim systemie prawnym regulacji przez liczną grupę podatników, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/tax/articles/alerty-podatkowe/pakiet-przewozowy-wejscie-w-zycie.html>

<sup>112</sup> Pakiet tytoniowy, który wszedł w życie w dniu 15 grudnia 2017 r., jest kolejną nową regulacją będącą odpowiedzią Ministra Finansów na przestępczość akcyzową w branży tytoniowej. Jest to akt prawny, który zawiera wiele zmian w czterech ustawach. W szczególności pakiet ten obejmuje nowelizację ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych. Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków (Dz.U., poz. 2216), <http://parulski.com/pdf/Pakiet%20tytoniowy%20-%20walka%20z%20czarnym%20rynkiem%20papierosow%20-%20Przeglad%20Podatkowy%20-%202018-03.pdf>

przewozem towarów. Głównym celem jej wprowadzenia było objęcie systemem monitorowania przewozów towarów tzw. wrażliwych, w tym suszu tytoniowego<sup>113</sup>, oraz produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych, zagrożonych brakiem dostępności w Polsce w związku z ich wywozem za granicę.

W przypadku wymienionych materiałów wrażliwych, z wyłączeniem suszu tytoniowego, przesyłka podlega postanowieniom ustawy tylko w przypadkach, gdy:

- objętość przewożonego materiału przekracza 500 l,
- masa przewożonego materiału przekracza 500 kg,
- materiały przewożone są w opakowaniach jednostkowych nie większych niż 25 kg lub 25 l.

Co warto podkreślić, susz tytoniowy jest objęty nowymi regulacjami wynikającymi z pakietu przewozowego bez względu na jego ilość w jednostce ładunkowej. Stanowi więc wyjątek od opisanej wyżej reguły i kolejne podkreślenie, jak ważne dla ustawodawcy jest zaostrzenie przepisów i dalsze ograniczanie działań „szarej strefy” w branży tytoniowej.

Znowelizowana ustawa zakłada również, że ze względu na specyfikę przewozów kolejowych nie będzie kontroli na całej trasie przewozu, natomiast będzie ona wykonywana np. na bocznicach kolejowych w miejscu dostarczenia towarów lub w kolejowych oddziałach celnych (tzw. oddziałach granicznych). Przewoźnicy kolejowi będą musieli uzupełnić zgłoszenia przewozu, np. o numery wagonu i pociągu.

Poza opisanymi zmianami ustawa wprowadziła nowy wzór zgłoszenia przewozu przesyłanego do rejestru zgłoszeń. Ponownie zdefiniowano miejsce kontroli, określając je jako „miejsce dostarczenia towaru” lub „oddział celny urzędu celno-skarbowego zlokalizowany najbliżej miejsca zakończenia przewozu po terytorium kraju”.

Wprowadzona zmiana na etapie przygotowawczym budziła jednak liczne kontrowersje środowiska biznesowego, którego działalność związana jest z towarami wrażliwymi, a w szczególności niepokój powodowała wyrażana przez ustawodawcę chęć rozszerzenia zakresu ustawy o kategorię produktów niezawierających tytoniu:

„Celem objęcia systemem tzw. towarów wrażliwych jest ograniczenie możliwości wyłudzenia podatku VAT i nieuiszczenia akcyzy. Ustawa nakłada na

---

<sup>113</sup> Za susz tytoniowy uznaje się, bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym (kod systemowy 0001). W definicji towaru wrażliwego zawarty został nie tylko susz tytoniowy, lecz także paliwa silnikowe i ich pochodne, w tym biodiesel; dodatki do paliw; oleje smarowe; odmrażacze na bazie alkoholu etylowego; rozcieńczalniki i rozpuszczalniki; alkohol etylowy częściowo i całkowicie skażony.

podmioty – przewożące takie wyroby na i przez terytorium Polski – obowiązek zgłoszenia tego do rejestru i jego aktualizacji. Na liście projektowanego rozporządzenia znalazły się m.in. bibułki papierosowe i taśmy formujące. Według BCC, dla firm oznacza to możliwość sparaliżowania codziennych operacji logistyczno-dystrybucyjnych. Projekt uderza przede wszystkim w legalne podmioty, bo może podnieść ich koszty i zwiększyć obciążenia administracyjne<sup>114</sup>.

Co warte podkreślenia, na podstawie nowych przepisów można też informować przewoźnika o konieczności przedstawienia środka transportu do kontroli w miejscu dostarczenia towaru. Jeśli zaś nie dojdzie do doprowadzenia środka transportu wraz z towarem do wskazanego miejsca w określonym czasie, spowoduje to nałożenie na przewoźnika kary 20 tys. zł (celem grzywny jest zabezpieczenie wykonania obowiązku zawiadomienia o dostarczeniu towaru). W innej sytuacji przyjęto, że kara wynosi 100 tys. zł za niedostarczenie środka transportu wraz z towarem do wskazanego miejsca w określonym czasie (chodzi o tzw. zniknięcie transportu zarejestrowanego w ramach tranzytu przez Polskę).

Ponadto gdy podmiot wysyłający towar, np. pośredniczący podmiot tytoniowy, naruszy przepisy ustawy, co zostanie ujawnione w trakcie postępowania podatkowego, kontroli podatkowej albo kontroli celno-skarbowej, to kara nie będzie wymierzana, gdy zostanie ustalone, że nie doszło do uszczuplenia należności pieniężnych budżetu państwa.

Przepisy ustawy o systemie monitorowania zapewniają również Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) prawo do przetwarzania danych osobowych w związku z funkcjonowaniem systemów transportowych na drogach krajowych, a także umożliwiają odpowiednim służbom państwowym dostęp do tych danych na potrzeby realizacji ich obowiązków ustawowych (dotyczy to np. Krajowej Administracji Skarbowej, Policji, Inspekcji Transportu Drogowego)<sup>115</sup>.

Wprowadzone przepisy umożliwiają gromadzenie i przetwarzanie danych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad pozyskanych z funkcjonującego systemu poboru opłat oraz inteligentnych systemów transportowych, a także zapewniają z informatyzowanie wymiany informacji między systemami transportowymi GDDKiA a organami państwa. Dostęp do danych gromadzonych przed GDDKiA, połączony z rozszerzeniem możliwości ich przetwarzania, pozwoli na zwiększenie czynności kontrolnych i analitycznych, m.in. Krajowej Administracji Skarbowej. Odstąpiono od

---

<sup>114</sup> <https://www.pb.pl/bcc-lista-sent-uderzy-w-legalnych-912166>

<sup>115</sup> [puesc.gov.pl/web/puesc/-/14-04-2017-uruchomienie-systemu-monitorowania-drogowego-przewozu-towarow](https://puesc.gov.pl/web/puesc/-/14-04-2017-uruchomienie-systemu-monitorowania-drogowego-przewozu-towarow)

grupowania towarów zgodnie z Polską Klasyfikacją Wyrobów i Usług (PKWiU), pozostawiono określanie rodzaju towaru na podstawie Nomenklatury Scalonej (CN). Oznacza to, że system uproszczono, bo według dotychczasowych przepisów towar jest grupowany według jednej podkategorii PKWiU albo jednej pozycji CN, a przedsiębiorcy mają wątpliwości, kiedy stosować klasyfikację zgodną z PKWiU, a kiedy z CN.

Zgodnie jednak z panującą opinią wprowadzenie do ustawy pojęcia materiałów wrażliwych nie przyniosło przewoźnikom żadnych korzyści. Zwiększyła się jedynie ich odpowiedzialność prawna. Obecnie rząd ma w planie wprowadzenie nowelizacji, która rozszerzy wymagania stawiane przewoźnikom (m.in. przez nakazanie zakupu specjalnych smartfonów do obsługi aplikacji)<sup>116</sup>.

Aktualnie Krajowa Administracja Skarbowa nakłada na przewoźników oraz bezpośrednio na kierowców wysokie kary pieniężne. Taki stan rzeczy powodowany jest przez następujące czynniki:

- nieprawidłową interpretację prawną przewożonego ładunku przez przewoźnika – jako przykład może być traktowany susz tytoniowy, który uprzednio był określany jako materiał neutralny, a akcyza była pobierana przez celników w miejscach jego przetworzenia,
- niezgodność ilościową przewożonych materiałów,
- brak aktualizacji zgłoszenia przez przewoźnika w sytuacji, gdy gabaryty ładunku (objętość, masa lub gęstość) zostały zwiększone o dopuszczalne 10%,
- nieprzekazanie kierowcy przez przewoźnika numeru referencyjnego lub zagubienie go,
- awarię lokalizatorów GPS – wiąże się to z przerwaniem realizacji transportu do momentu usunięcia usterki (co powoduje znaczne straty)<sup>117</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że w związku z wejściem w życie powyższych przepisów podmioty w nich wskazane są zobligowane do wykonywania czynności przewidzianych w ustawie, np. przesyłania zgłoszeń. Aby przesłać zgłoszenia do rejestru SENT, uzupełnić je i aktualizować, należy dokonać rejestracji konta o podstawowym poziomie dostępu do Portalu PUESC (Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych na stronie internetowej <https://puesc.gov.pl>). Pośredniczący podmiot tytoniowy lub producent wyrobów tytoniowych, którzy dokonają rejestracji, stają się użytkownikami Platformy PUESC w rozumieniu art. 9 ust. 2 ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów.

---

<sup>116</sup> I. Dolińska, Ł. Guciewski, A. Józwiak, *Aspekty prawne transportu drogowego materiałów wrażliwych*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2018, nr 5, s. 163–170.

<sup>117</sup> Ibidem.

Co szczególnie istotne z punktu widzenia opisywanych regulacji, plantator, który sprzedaje swoje towary, nie może zgodnie z przepisami ustawy stać się podmiotem wysyłającym. Zgodnie z wyjaśnieniami PUESC rolnicy nie są traktowani jak podmioty prowadzące działalność gospodarczą, dlatego nie spełniają definicji podmiotu odbierającego ani wysyłającego. Producent wyrobów tytoniowych natomiast może być zarówno podmiotem wysyłającym, jak i podmiotem odbierającym, a to wiąże się z wieloma obowiązkami.

Podmiotem wysyłającym zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, dokonująca:

- dostawy towarów w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług:

- ostatniej przed rozpoczęciem przewozu towarów – w przypadku gdy jest dostawcą towaru, a po wydaniu towar jest przewożony na rzecz podmiotu odbierającego,

- uprawnionej do rozporządzania towarami jak właściciel – w przypadku gdy dostarcza towary na rzecz podmiotu odbierającego w celu dokonania dostawy towarów po zakończeniu przewozu towarów;

- wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów („WDT”) w rozumieniu ustawy o VAT;
- eksportu w rozumieniu ustawy o VAT.

Jak już wspomniano, plantator nie może być podmiotem wysyłającym.

Podmiotem odbierającym jest natomiast, zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy, osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą, dokonująca wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów, importu towarów lub nabycia towarów w przypadku dostawy towarów w rozumieniu ustawy o VAT.

Co ważne, przy właściwym definiowaniu podmiotów ustawa nie zawiera własnej definicji działalności gospodarczej ani nie odsyła do definicji tego pojęcia zawartej w innych aktach prawnych. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów na stronie PUESC w celu uznania podmiotu za podmiot wysyłający, podmiot odbierającego lub przewoźnika w rozumieniu omawianej ustawy wystarczające jest jego zweryfikowanie w jawnych rejestrach, czyli dla:

- osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (także w formie spółek cywilnych) – w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG),
- podmiotów innych niż osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą – w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS).

Poniżej znajduje się analiza wyszczególnionych na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (<https://puesc.gov.pl>) obowiązków leżących po stronie poszczególnych podmiotów:

1. Przesłanie zgłoszenia do rejestru.
  - Podmiot wysyłający – zobowiązany, gdy przewóz rozpoczyna się na terytorium kraju.
  - Podmiot odbierający – zobowiązany, gdy przewóz kończący się na terytorium kraju, ale rozpoczyna się poza nim.
2. Przekazanie numeru referencyjnego pozostałym podmiotom.
  - Podmiot wysyłający – zobowiązany, gdy przewóz rozpoczyna się na terytorium kraju.
  - Podmiot odbierający – zobowiązany, gdy przewóz kończy się na terytorium kraju, ale rozpoczyna się poza nim.
3. Uzupełnienie zgłoszenia o informację o odbiorze towaru
  - Podmiot odbierający – wyłączone zobowiązanie podmiotu odbierającego, które musi być wykonane nie później niż w następnym dniu roboczym po dniu dostarczenia towaru.
4. Aktualizacja danych zawartych w zgłoszeniu.
  - Podmiot wysyłający, Podmiot odbierający – oba podmioty zobowiązane w takim zakresie, w jakim byli obowiązani do ich zgłoszenia.

**Tabela 5.** Sankcje za niewykonanie obowiązków ustawowych

<b>Brak dokonania zgłoszenia</b>	podmiot wysyłający podmiot odbierający	46% wartości netto towaru przewożonego podlegającemu obowiązkowi zgłoszenia, jednakże nie mniej niż 20 000 zł
<b>Różnica wartości netto towaru zgłoszonego i towaru rzeczywiście przewożonego podlegającego obowiązkowi zgłoszenia</b>	podmiot wysyłający podmiot odbierający	46% wartości netto różnicy towaru zgłoszonego i przewożonego, jednakże nie mniej niż 20 000 zł
<b>Brak aktualizacji zgłoszenia</b>	podmiot wysyłający podmiot odbierający	10 000 zł

Źródło: <https://northgatelogistics.pl/wp-content/uploads/2017/01/INFO.PRZEWODNIK-PO-SYSTEMIE-MONITOROWANIA-DROGOWEGO.pdf>

Najistotniejszą kwestią z punktu widzenia tematyki pracy jest właściwe zdefiniowanie surowca tytoniowego w postaci suszu tytoniowego. Zagadnienie to stanowiło przedmiot analizy Ministerstwa Finansów, Departamentu Zwalczenia Przeszeczności Ekonomicznej. Złożoność problemu wynika w szczególności z wątpliwości interpretacyjnych związanych z rozróżnieniem suszu tytoniowego od jego odpadu oraz zastosowanie właściwych regulacji prawnych.

Susz tytoniowy został zdefiniowany w art. 99a ust. 1 u.p.a. W świetle zawartej tam definicji susz tytoniowy to tytoń bez względu na stan jego wilgotności, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym.

W ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów w art. 3 ust. 2 pkt 3 wskazano, że systemem monitorowania przewozu objęto susz tytoniowy w rozumieniu właśnie powołanej wyżej definicji zawartej w ustawie o podatku akcyzowym.

W przedstawionym zagadnieniu istotną kwestią jest ustalenie, czy nastąpiło przeniesienie prawa do rozporządzania towarami (suszem tytoniowym) jak właściciel. Stosując zatem przepisy prawa, należy zbadać, czy z chwilą przekazania suszu tytoniowego (traktowanego również zgodnie z definicją z ustawy o podatku akcyzowym jako odpad) następuje przejście odpowiedzialności za susz na nowego posiadacza suszu i tym samym przejście prawa do rozporządzania nim jak właściciel, o czym mowa w art. 7 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>118</sup>.

W przypadku gdy prawo do dysponowania towarami jak właściciel przeszło na nowego posiadacza odpadów, taka transakcja będzie podlegała zgłoszeniu do rejestru SENT na podstawie przepisów ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów.

Jeżeli transport dotyczy jedynie odpadów suszu tytoniowego i stwierdzono, że przewóz tych odpadów nie podlega przepisom ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów, wystarczającym dokumentem towarzyszącym przewozowi odpadów suszu tytoniowego jest karta przekazania odpadów sporządzana przez posiadacza odpadów, który przekazuje odpady, o której mowa w art. 69 ust. 1–4 ustawy o odpadach<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.

<sup>119</sup> Odpowiedz Ministerstwa Finansów, Departamentu Zwalczenia Przeszeczności Ekonomicznej, na zapytanie Imperial Tabaco Polska S.A., <https://puesc.gov.pl/documents/10180/90965855/Imperial+Tobacco+Polska+SA.pdf/0820c03b-584a-4746-a1ef-e8439669ec99>



Podsumowując, celem rozszerzenia systemu SENT o tzw. towary wrażliwe, w tym susz tytoniowy, miało być uszczelnienie systemu podatkowego oraz znaczące ograniczenie zakresu działania „szarej strefy”. Cytując wypowiedź Edwarda Komorowskiego, zastępcy dyrektora Departamentu Zwalczenia Przeszłości Ekonomicznej w Ministerstwie Finansów:

„W przypadku papierosów szara strefa skurczyła się z 19% w 2015 r. do 12,1% w 2017 r., co wynika z badań prowadzonych na zlecenie koncernów tytoniowych. Zmiana jest związana z wprowadzeniem SENT, ale także z kontrolą na drogach i granicy, rozbijaniem grup przestępczych, które produkują nielegalne papierosy oraz współpracą z innymi służbami, np. z policją”<sup>120</sup>.

Zgodnie z publikowanymi danymi tylko w roku 2017 służby celno-skarbowe udaremniły wwóz do Polski zza wschodniej granicy 3,15 mln paczek papierosów z przemytu oraz 2,5 tony tytoniu. Gdyby towar został wprowadzony w naszym kraju do nielegalnego obrotu, zgodnie z informacjami podanymi przez Krajową Administrację Skarbową, Skarb Państwa straciłby z tytułu należności podatkowo-celnych ponad 65 mln zł. Według przedstawicieli służb celno-skarbowych zmienia się sposób działania przemytników papierosów, którzy dotąd największe ładunki papierosów starali się przewieźć w ciężarówkach. Pracownicy służb celnych zwracają uwagę, że dzięki nowelizacji ustawy o systemie monitorowania drogowego przewozu towarów (SENT) w ramach ustawowych działań w samym tylko województwie podlaskim w ciągu roku skontrolowano około 27 tys. ciężarówek.

„Nie ukrywaliśmy, wprowadzając SENT, że jest to działanie również prewencyjne na drogach” – powiedział PAP asp. Maciej Czarnecki z zespołu prasowego Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku.

Jak podała podlaska KAS, w pierwszym roku jej działalności wpływy do budżetu (podatki PIT, CIT i VAT) wzrosły w stosunku do poprzedniego roku o blisko 29%, do prawie 2,95 mld zł<sup>121</sup>.

Prezentowane dane wskazują więc, że zaostrzenie restrykcji związanych z monitorowaniem przewozu suszu tytoniowego przyniosło oczekiwany skutek.

---

<sup>120</sup> <https://www.prawo.pl/podatki/podatkowy-monitoring-towarow-akcyzowych-wchodza-nowe-przepisy,305935.html> – Wypowiedź Edwarda Komorowskiego, dyrektora w Ministerstwie Finansów.

<sup>121</sup> <http://www.radiomaryja.pl/informacje/kas-zmienia-sie-sposob-dzialania-grup-przemycajacych-papierosy/>

## 2.5. Problematyka obrotu tytoniem w świetle ustawy o podatku akcyzowym

Kluczowa z punktu widzenia analizowanej tematyki jest ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych<sup>122</sup>, która reguluje tzw. pakiet tytoniowy. Ustawa ta bezsprzecznie jest aktem najbardziej istotnym i wprowadzającym największe dla branży zmiany, a w szczególności dla przedsiębiorców obracających suszem tytoniowym. Sam ustawodawca przyznał, że wprowadzane wcześniej regulacje uszczelniające zasady opodatkowania suszu tytoniowego znacznie „wydrenowały” branżę, przede wszystkim zaś ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>123</sup>, która m.in. wprowadziła obowiązek składania zabezpieczeń akcyzowych przez pośredniczące podmioty tytoniowe. W projekcie ustawy z dnia 27 października 2017 r. (druk sejmowy nr 1865) wskazano, że: „Na początku obowiązywania instytucji pośredniczącego podmiotu tytoniowego zarejestrowanych było 51 takich podmiotów, obecnie jest ich 15. Liczba pośredniczących podmiotów tytoniowych, zważywszy na wielkość produkcji tytoniu wcześniej i obecnie, wydaje się być więc adekwatna do możliwości tych podmiotów w zakresie skupu tytoniu, w sposób bezpieczny dla producentów tego tytoniu, jak również dla budżetu państwa”<sup>124</sup>.

Dokonując analizy genezy powstania treści aktualnego brzmienia art. 98 u.p.a., który to artykuł zawiera swego rodzaju katalog wyrobów tytoniowych, warto przypomnieć, że z dniem 1 stycznia 2011 r. w art. 98 ust. 3 u.p.a. została wprowadzona definicja jednego papierosa. Za jeden papieros uznawało się tytoń zrolowany, o którym mowa w ust. 2, o długości nieprzekraczającej 9 cm, wyłączając filtr i ustnik, a w przypadku gdy jego długość była większa niż 9 cm, za jeden papieros uznawało się każde 9 cm długości tego tytoniu, wyłączając filtr lub ustnik, a także końcowy odcinek tej długości krótszy niż 9 cm.

Zgodnie z powyższą definicją podstawa opodatkowania zależna była od faktycznej długości jednej sztuki papierosa, a więc dla celów podatkowych kluczowa do określenia liczby papierosów była ich długość.

Głównym założeniem opisywanych regulacji prowadzących do sytuacji, w której każda część jednej sztuki papierosa przekraczająca 9 cm stanowiła odrębny przedmiot opodatkowania (jako kolejny papieros), było zapobieżenie produkcji zbyt długich papierosów,

---

<sup>122</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2216.

<sup>123</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1479 ze zm.

<sup>124</sup> <https://www.rp.pl/Akcyza/301079994-Nowe-zasady-rozliczania-akcyzy-od-suszu-tytoniowego-od-2018-r.html>

które konsument mógłby samodzielnie podzielić na kilka mniejszych sztuk, co skutkowałoby sztucznym zaniżaniem podstawy opodatkowania.

W związku z występującymi wątpliwościami interpretacyjnymi oraz pojawiającą się praktyką prowadzącą do unikania opodatkowania pod rządami wyżej opisywanego przepisu z dniem 1 stycznia 2011 r. definicja jednego papierosa została usunięta z ustawy na rzecz bardziej rozbudowanej definicji dwóch i większej liczby papierosów.

Kolejną definicją wprowadzoną przez ustawę o podatku akcyzowym jest definicja cygar i cygaretek. Zgodnie z art. 98 ust. 4 u.p.a., w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2010 r. do 1 stycznia 2011 r., za cygara i cygaretki przeznaczone do palenia uznawało się:

- 1) tytoń zrolowany w całości zrobiony z naturalnego tytoniu,
- 2) tytoń zrolowany o zewnętrznym owinięciu z naturalnego tytoniu,
- 3) tytoń zrolowany z poszarpanym, wymieszanym wkładem, owinięty liściem tytoniu w naturalnym kolorze cygara pokrywającym produkt w całości, łącznie z filtrem, tam, gdzie zachodzi taka konieczność, ale nie w przypadku cygar z ustnikiem, gdzie ustnik oraz spoiwo są wykonane z odzysku, kiedy waga jednej sztuki, nie włączając filtra lub ustnika, wynosi nie mniej niż 1,2 grama, i gdzie owijający liść tytoniu jest ułożony w kształcie spirali z kątem ostrym wynoszącym przynajmniej 30° względem pionowej osi cygara,
- 4) tytoń zrolowany z poszarpanym, wymieszanym wkładem, owinięty liściem tytoniu w naturalnym kolorze cygara z odzyskanego tytoniu pokrywającym produkt w całości, łącznie z filtrem, tam, gdzie zachodzi taka konieczność, ale nie ustnik w przypadku cygar z ustnikiem, gdzie waga sztuki, wyłączając filtr lub ustnik, wynosi przynajmniej 2,3 grama, a obwód równy przynajmniej jednej trzeciej długości wynosi nie mniej niż 34 milimetry.

Powyższe unormowanie nie pozostawiało wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do definicji wskazanych w pkt 1 i 2, natomiast wprowadzało liczne niejasności odnośnie do znaczenia punktów 3 i 4. Próbując dokonać próby literalnego czytania powyższych punktów i następującej po nich analizy wyrobu mającej doprowadzić do stwierdzenia, czy mamy do czynienia z cygarem lub cygaretką, powinniśmy zaopatrzyć się nie tylko w przyrządy miernicze w postaci wagi, ale również w przyrządy geometryczne w celu stwierdzenia, czy owijający liść tytoniu jest ułożony w kształcie spirali z kątem ostrym wynoszącym przynajmniej 30° względem pionowej osi cygara.

Ponadto do 1 września 2010 r. w analizowanym wyżej przepisie występowało opisowe określenie tytoniu ze „spreparowanym, wymieszanym wkładem”. Zostało ono jednak zmodyfikowane z uwagi na jego niekompatybilność z procesem produkcji cygar i cygaretek oraz ze względu na błędne tłumaczenie w tym zakresie prawa unijnego.

Kolejną kwestią związaną z powyższym przepisem, która wprowadzała chaos interpretacyjny, było dodanie do definicji zawartej w przepisie tzw. kryterium przeznaczenia, a więc słów: „do palenia”. Zgodnie więc z wykładnią cygara i cygaretki przeznaczone np. do celów kolekcjonerskich, niespełniające więc powyższego kryterium, na potrzeby opodatkowania były wyrobami innymi niż cygara i cygaretki.

Z dniem 1 stycznia 2011 r. przepis ten znowelizowano<sup>125</sup>, tj. uszczegółowiono dotychczasowe jego brzmienie przez dodanie następujących elementów składowych definicji: przeznaczenia cygar i cygaretek do palenia w stanie niezmienionym i ograniczenia wagowego dla cygar (cygaro powinno ważyć nie więcej niż 10 gramów). Zmiana ta usunęła opisane wyżej problemy techniczne związane z badaniem, czy mamy do czynienia z tą właśnie kategorią wyrobów akcyzowych.

Ostatnią z zawartych w ustawie definicji jest definicja tytoniu do palenia. Aktualne brzmienie ustawy nie zawiera już wcześniej stosowanego kryterium podziału tytoniu palenia na dwie grupy: cięty tytoń do ręcznego sporządzania papierosów i inny tytoń do palenia.

Analizując brzmienie ustawy o podatku akcyzowym obowiązującej do 1 stycznia 2011 r., za tytoń do palenia uznawało się:

1) tytoń, który został pocięty lub inaczej podzielony, skręcony lub sprasowany w postaci bloków oraz nadający się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego – czyli tytoń, który został poddany obróbce i który nie wymagał już dalszej obróbki przemysłowej,

2) odpady tytoniowe oddane do sprzedaży detalicznej, niebędące papierosami, cygarami lub cygaretkami w rozumieniu ust. 2, 3 i 4, a nadające się do palenia. Ta grupa nie zawierała sprecyzowanej definicji określenia: „nadający się do palenia”. Brak było również informacji, czy chodzi o możliwość palenia takowego tytoniu, czy może o dopuszczenie takiej możliwości na podstawie określonych norm. Ponadto pojawiała się wątpliwość w przypadku tytoniu niespełniającego obowiązujących norm (np. norm producenta lub norm dotyczących właściwości samego tytoniu), czy taki tytoń można traktować jako tytoń do palenia, czy nie wchodzi on już w zakres opisywanej kategorii.

---

<sup>125</sup> Ustawa o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, wprowadziła zmiany do ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11 ze zm.), ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2007 r. Nr 111, poz. 765 ze zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.). Zmiany te zostały opracowane w związku z koniecznością implementacji do dnia 1 stycznia 2010 r. postanowień dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dotychczasową tzw. dyrektywę horyzontalną 92/12/EWG, jak również wprowadzenia zmian uwzględniających potrzeby praktyki stosowania prawa w zakresie akcyzy.

Dlatego od 1 stycznia 2011 r. w celu doprecyzowania opisywanej wyżej i mogącej powodować wątpliwości interpretacyjne definicji wprowadzono zapis, że za odpady tytoniowe uznaje się pozostałości liści tytoniu i produkty uboczne uzyskane podczas przetwarzania tytoniu lub produkcji wyrobów tytoniowych, oddane do sprzedaży detalicznej, niebędące papierosami, cygarami lub cygaretkami, a nadające się do palenia.

Ponadto zgodnie z art. 98 ust. 8 u.p.a. za tytoń i papierosy do palenia uznaje się produkty składające się w całości albo w części z substancji innych niż tytoń, lecz poza tym spełniające kryteria ustalone w art. 98 ust. 4. Jednakże nie traktuje się jako wyrobów tytoniowych produktów, które nie zawierają tytoniu i są wykorzystywane wyłącznie w celach medycznych<sup>126</sup>.

Kwestia ta była również analizowana przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 7 listopada 2017 r. (sygn. akt I GSK 1864/15), stwierdził, że:

„Zakres przedmiotowy produktów uznawanych za wyroby tytoniowe został określony w sposób specyficzny w porównaniu do pozostałych wyrobów akcyzowych. Poszczególne kategorie wyrobów tytoniowych zostały precyzyjnie zdefiniowane art. 98 u.p.a. Precyzyjny sposób określania zakresu poszczególnych kategorii wyrobów tytoniowych ma na celu wyeliminowanie jakichkolwiek wątpliwości co do zakresu przedmiotowego poszczególnych kategorii wyrobów tytoniowych. Szerokie określenie, jakie inne wyroby powinny zostać uznane za wyroby tytoniowe, ma na celu zapobieżeniu sytuacji, że na rynku pojawią się wyroby spełniające potrzeby konsumentów, takie jak wyroby tytoniowe, a nie będą one opodatkowane akcyzą.

Zgodnie z 98 ust. 1 u.p.a. do wyrobów tytoniowych należy zaliczyć następujące kategorie produktów bez względu na kod CN:

- papierosy,
- cygara i cygaretki,
- tytoń do palenia.

Poszczególne kategorie wyrobów tytoniowych zostały zdefiniowane w ust. 2–7 art. 98 u.p.a.

Tytoń do palenia został zdefiniowany w art. 98 ust. 5 u.p.a. Zgodnie z definicją ustawową za tytoń do palenia uznaje się:

---

<sup>126</sup> <https://interpretacje-podatkowe.org/tyton>. Zob. też *Komentarz do ustawy o podatku akcyzowym*, red. W. Modzelewski, P. Milczek, A. Bekierz-Babińska, M. Rozbicki, Warszawa 2018, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damjygi2dkmzoobqxalrtg42dgnzsgq4a>

– tytoń, który został pocięty lub inaczej podzielony, skręcony lub sprasowany w postaci bloków oraz nadający się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego,

– odpady tytoniowe, oddane do sprzedaży detalicznej, niebędące cygarami, cygaretkami i papierosami, w rozumieniu niniejszej ustawy, a nadające się do palenia.

Natomiast przepis art. 98 ust. 8 u.p.a. wskazuje, że produkty składające się w całości albo w części z substancji innych niż tytoń, lecz poza tym spełniające kryteria ustalone w ust. 2, 3 lub 5, są traktowane jako papierosy i tytoń do palenia. Jednakże nie traktuje się jako wyrobów tytoniowych produktów, które nie zawierają tytoniu i są wykorzystywane wyłącznie w celach medycznych.

Ustawodawca w celu wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości co do klasyfikacji produktów składających się w całości lub w części z substancji innych niż tytoń, lecz poza tym spełniających kryteria przedstawione powyżej dla poszczególnych rodzajów wyrobów tytoniowych, wskazał, że wyroby tego rodzaju są odpowiednio traktowane jako papierosy lub tytoń do palenia. Artykuł 98 ust. 8 u.p.a. ma więc zapobiegać sytuacjom, kiedy dany produkt będzie stanowił istotny substytut klasycznych wyrobów tytoniowych, a nie byłby opodatkowany w związku z tym, że został on wytworzony z wyrobów niebędących tytoniem.

Powyższe definicje poszczególnych kategorii wyrobów tytoniowych zostały oparte na definicjach przedstawionych w dyrektywie strukturalnej 95/59/WE, która obowiązywała do 31.12.2010 r. Dyrektywa ta została zmieniona Dyrektywą Rady 2011/64/UE z dnia 21.06.2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów akcyzowych (tekst jednolity, Dz.U. UE. L2011.176.24 – dalej: Dyrektywa Rady 2011/64/UE). [...]

Niezależnie od powyższej cytowanych przepisów nie traktuje się jako wyrobów tytoniowych wyrobów, które nie zawierają tytoniu i które są wykorzystywane wyłącznie w celach medycznych.

«Palić» w języku potocznym w kontekście użytym w ramach podatku akcyzowego oznacza używać tytoniu, opium itp. przez wdychanie dymu z żarzącego się papierosa, fajki, cygara (por. E. Sobol red.: *Nowy słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 628).

W ocenie NSA, aby potraktować dany produkt jako papierosy lub tytoń do palenia w rozumieniu art. 98 ust. 8 u.p.a., uwzględniając przy tym słownikowe pojęcie palenia, substancja wytwarzająca dym wdychany przez człowieka nie musi ulegać

spaleniu, wystarczy, że pod wpływem spalania innego materiału wytwarza się z danej substancji dym wdychany przez człowieka. Istotą palenia w rozumieniu powołanego przepisu jest bowiem wdychanie dymu. Przekonuje do tego również cel tego przepisu nakierowany na zapobieganie sytuacjom, kiedy dany produkt będzie stanowił istotny substytut klasycznych wyrobów tytoniowych, a nie byłby opodatkowany w związku z tym, że został wytworzony z wyrobów niebędących tytoniem.

W związku z regulacjami zawartymi w ww. przepisach ustawy, przy ocenie, czy dany wyrób jest tytoniem do palenia, jest decydujący fakt, czy wyrób ten nadaje się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego. W związku z tym, jeżeli masa aromatyczna (melasa) nadaje się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego, to jest wyrobem akcyzowym w rozumieniu przepisów u.p.a.”<sup>127</sup>.

Powyższe kwestie stanowiły również przedmiot innego postępowania, w którym w dniu 5 kwietnia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygn. akt I GSK 293/16) w sprawie uznania wyrobu za wyrób tytoniowy. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w art. 98 ust. 4 u.p.a.:

„Za cygara lub cygaretki, biorąc pod uwagę ich właściwości i zwykłe oczekiwania konsumentów, uznaje się:

- 1) tytoń zrolowany o zewnętrznym owinięciu z naturalnego tytoniu,
- 2) tytoń zrolowany z poszarpanym, wymieszanym wkładem, owinięty liściem tytoniu w naturalnym kolorze cygara z odtworzonego tytoniu pokrywającym produkt w całości, łącznie z filtrem, tam gdzie zachodzi taka konieczność, ale nie ustnik, w przypadku cygar z ustnikiem, gdzie waga sztuki, wyłączając filtr lub ustnik, wynosi nie mniej niż 2,3 grama i nie więcej niż 10 gramów, a obwód równy przynajmniej jednej trzeciej długości wynosi nie mniej niż 34 milimetry

– jeżeli są oraz mogą być przeznaczone wyłącznie do palenia w stanie niezmiennym”.

W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że wykładnia treści art. 98 ust. 4 u.p.a. wskazuje jednoznacznie, że kluczowym kryterium klasyfikacji danego produktu pod kątem uznania go za produkt akcyzowy jest przydatność tytoniu do „rzeczywistego palenia”, bez konieczności jego dalszego przetwarzania przemysłowego. Kluczowe są więc tzw. obiektywne cechy danego wyrobu, które wskazują, czy wyrób według obiektywnych

---

<sup>127</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/57C0BBC58F>

przesłanek nadaje się do palenia oraz czy używany jest on przez rzeczywistych nabywców właśnie w celu „palenia”.

Próbując natomiast dokonać próby klasyfikacji zakresu przedmiotowego produktów uznawanych za wyroby tytoniowe, należy zwrócić przede wszystkim uwagę, że ustawa z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym wprowadziła istotne zmiany w opodatkowaniu wyrobów tytoniowych. Co warto podkreślić, ustawa ta w sposób nietypowy w porównaniu do pozostałych wyrobów akcyzowych definiuje produkty uznawane za wyroby tytoniowe (obecnie nie stosuje się już klasyfikacji statystycznej opartej na Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) oraz klasyfikacji taryfowej (CN) – zaprzestano więc dualizmu klasyfikacji tychże wyrobów, bazuje się jedynie na u.p.a).

Artykuł 98 u.p.a., przez lata nowelizowany, obecnie jest na tyle precyzyjny, aby nie pozostawiać już wątpliwości interpretacyjnych. Ustawodawcy w szczególności zależało na jak najszerszej definicji wszelakich innych wyrobów, które w rzeczywistości zaspokajają analogiczne do wyrobów tytoniowych potrzeby konsumentów, a których błędna klasyfikacja mogłaby doprowadzić do sytuacji zwolnienia z akcyzy.

Opisywany art. 98 w ust. 2–7 u.p.a. stanowi, że bez względu na kod CN, do wyrobów tytoniowych należy zaliczyć następujące kategorie wyrobów: papierosy, cygara i cygaretki, tytoń do palenia. Zdefiniowany w ust. 5 tytoń do palenia może natomiast sprawiać wątpliwości klasyfikacyjne. Zgodnie z definicją ustawową za tytoń do palenia uznaje się:

- 1) tytoń, który został pocięty lub inaczej podzielony, skręcony lub sprasowany w postaci bloków oraz nadający się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego,
- 2) odpady tytoniowe, oddane do sprzedaży detalicznej, niebędące cygarami, cygaretkami i papierosami, w rozumieniu niniejszej ustawy, a nadające się do palenia.

Podsumowując więc, kluczowe dla rozróżnienia tytoniu do palenia od suszu tytoniowego (który to susz jest wyrobem akcyzowym od 1 stycznia 2013 r. – co jest uregulowaniem unikatowym w Europie) jest dokonanie „przetworzenia” produktu. Tytoń do palenia to przetworzony susz tytoniowy, a nie liście tytoniu.

Istotna dla omawianej tematyki jest również właściwa definicja odpadów tytoniowych. Ustawa w sposób szeroki zakreśla zakres odpadów, za które uznawane są nie tylko pozostałości liści tytoniu, lecz także wszystkie produkty uboczne uzyskane podczas produkcji i przetwarzania tytoniu lub wyrobów tytoniowych typu np. pył tytoniowy powstający podczas produkcji wyrobów tytoniowych. Odpad tytoniowy, bez względu na jego rodzaj, zostaje uznany za tytoń do palenia, a więc produkt akcyzowy w momencie oddania go do sprzedaży detalicznej.



Zatem, przykładowo, nie są obciążone obowiązkiem akcyzowym zakłady, które dokonują sprzedaży odpadów tytoniowych innym zakładom (przedsiębiorcom), którzy to przedsiębiorcy dokonują ich dalszego przetworzenia w celu odpowiedniego przygotowania do dalszej odsprzedaży (np. pakują je w opakowania). Jak wskazano powyżej, obowiązek ten spoczywa bowiem dopiero na tym podmiocie, u którego odpady te stają się wyrobem tytoniowym objętym akcyzą, a sama działalność prowadzona przez ten podmiot powinna być prowadzona w składzie podatkowym. To bowiem podmiot, który wprowadza odpady do sprzedaży detalicznej, a nie sprzedawca detaliczny, jest podmiotem odpowiedzialnym za zapłatę akcyzy.

Kluczową kwestią, o której należy pamiętać, dokonując klasyfikacji odpadów, jest każdorazowo fakt, czy odpady te będą wykorzystywane do palenia, czy w innym celu. Przykładowo wykorzystanie odpadów w postaci pyłu tytoniowego do produkcji pelletu opałowego sprawia, że odpad ten nie może być uznany za tytoń do palenia ani żaden inny wyrób tytoniowy czy susz tytoniowy, będzie to towar, którego celem jest ogrzewanie i nie będzie on opodatkowany akcyzą.

Artykuł 98 ust. 8 u.p.a. opisuje natomiast kolejne po klasyfikacji suszu tytoniowego zagadnienie, które może sprawiać wątpliwości interpretacyjnie. Zagadnieniem tym jest prawidłowa klasyfikacja produktów składających się w całości lub w części z substancji innych niż tytoń, lecz poza tym spełniających kryteria właściwe dla poszczególnych rodzajów wyrobów tytoniowych.

Ustawodawca zdecydował, że produkty tego typu należy traktować jak papierosy albo tytoń do palenia, a celem takowego uregulowania była chęć zapobieżenia sytuacjom tworzenia substytutów klasycznych wyrobów tytoniowych, które są wytworzone z wyrobów innych niż tytoń. Wyjątek od tej reguły stanowią natomiast produkty wykorzystywane wyłącznie w celach medycznych. Tego typu produkty nie mogą być klasyfikowane jako wyroby tytoniowe. Również produkty typu melasa oraz jej mieszaniny, które mogą być spalane czy współspalane, nie powinny być klasyfikowane jako wyroby tytoniowe, gdyż głównym celem ustawy akcyzowej jest jednak opodatkowanie konsumpcji wyrobów tytoniowych i innych wyrobów o podobnych właściwościach. Tak więc analizowany przepis nie powinien być interpretowany rozszerzająco na wszystkie towary, które mogą być palone przez konsumentów, chociaż, niestety, jest to interpretacja praktykowana przez organy podatkowe.

Analiza definicji zawartych w polskiej ustawie akcyzowej jest spójna i w pełni zgodna z definicjami przedstawionymi w dyrektywie strukturalnej 95/59/WE, która obowiązywała do

31 grudnia 2010 r. Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów akcyzowych<sup>128</sup>, obowiązującej już od 1 stycznia 2011 r. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy Rady 2011/64/UE stanowi, że dla celów tej dyrektywy wyroby tytoniowe oznaczają:

- a) papierosy;
- b) cygara i cygaretki;
- c) tytoń do palenia:
  - (i) tytoń drobno krojony do skręcania papierosów;
  - (ii) inny tytoń do palenia.

Artykuł 5 ust. 1 wskazuje natomiast, że zgodnie z dyrektywą tytoń do palenia oznacza:

- a) tytoń, który został pocięty lub inaczej podzielony, skręcony lub sprasowany w postaci bloków oraz nadający się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego,
- b) odpady tytoniowe, oddane do sprzedaży detalicznej, które nie są objęte art. 3 i 4 ust. 1, a nadają się do palenia. Do celów niniejszego artykułu za „odpady tytoniowe” uznaje się pozostałości liści tytoniu i produkty uboczne uzyskane podczas przetwarzania tytoniu lub produkcji wyrobów tytoniowych.

Ponadto zgodnie z art. 98 ust. 8 u.p.a., aby dany produkt był klasyfikowany jako papieros lub tytoń do palenia, kluczowe jest uwzględnienie słownikowej definicji pojęcia palenia. Należy więc zakładać, że substancja palona przez konsumenta, która wytwarza wydychany przez niego dym, nie musi ulegać rzeczywistemu spalaniu, najważniejsze jest, aby przez spalanie innego materiału wytwarzał się z opisywanej substancji wydychany przez człowieka dym. Celem powyższej interpretacji jest uniknięcie sytuacji, w której produkt posiadający cechy identyczne jak klasyczne wyroby tytoniowe, czyli w rzeczywistości stanowiący ich substytut, nie będzie podlegał opodatkowaniu akcyzie z uwagi na fakt jego wytworzenia z innych substancji niż tytoń<sup>129</sup>.

Podsumowując, za papierosy i tytoń do palenia uznaje się produkty składające się nawet w całości z innej substancji niż tytoń, o ile nadają się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego bez względu na kod CN<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Dz.Urz. UE L 176 z dnia 5 lipca 2011 r., s. 24.

<sup>129</sup> [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-6-2018/29/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-6-2018/29/)

<sup>130</sup> Por. [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-12-2019-2/29/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-12-2019-2/29/) oraz [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-15-2019-2-2/35/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-15-2019-2-2/35/)

### **2.5.1. Definicja suszu tytoniowego i jego opodatkowania**

Definicja suszu tytoniowego znajduje się art. 99a u.p.a., który określa, że za susz tytoniowy uznaje się, bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym. Nie ma przy tym znaczenia „stan”, w którym tytoń się znajduje, gdyż zakres definicji jest tak szeroki, że obejmuje wszystkie możliwe stany przetworzenia tytoniu – od momentu jego zbioru aż do momentu, gdy jego charakterystyka pozwoli na uznanie go za wyrób tytoniowy w rozumieniu art. 98 u.p.a. Warunkiem koniecznym uznania surowca roślinnego jest możliwość dokonania jego przetworzenia na wyroby tytoniowe. Natomiast odpady pozostałe po przetworzeniu surowca tytoniowego mogą być traktowane jak susz tytoniowy tylko w przypadku, gdy ich właściwości pozwalają na ich dalsze użycie w celu wytworzenia wyrobów tytoniowych.

Taka interpretacja art. 99a ust. 1 u.p.a. wrażona jest wprost w użytym w ustawie zwrocie „i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym”, który sugeruje, że miano suszu może uzyskać jedynie surowiec, który po dokonanych procesie przetworzenia będzie mógł się stać wyrobem tytoniowym, a wszelkie innego rodzaju odpady tytoniowe, które nie nadają się już do dalszego przetworzenia na wyroby tytoniowe, nie mieszczą się w ustawowej definicji suszu tytoniowego.

Geneza opodatkowania suszu tytoniowego sięga roku 2013, kiedy to z dniem 1 stycznia susz tytoniowy został objęty podatkiem akcyzowym. Przyczyną powyższego był fakt, że susz masowo był wykorzystywany niczym wyroby tytoniowe, a więc w celu konsumpcyjnym lub do nieprzemysłowego przetwarzania go na cele konsumpcyjne, czyli stanowił niejako substytut objętych akcyzą wyrobów tytoniowych. Doprowadziło to do sytuacji, w której producenci i dystrybutorzy „akcyzowych” wyrobów tytoniowych przestali być konkurencyjni, a Skarb Państwa tracił znaczne wpływy ze sprzedaży suszu bez obowiązku uiszczenia podatku akcyzowego. Stąd właśnie powstała niespotykana dotąd w unijnym ustawodawstwie inicjatywa Ministerstwa Finansów, która doprowadziła do obłożenia suszu akcyzą. Przy okazji wprowadzonych zmian dodano również do ustawy artykuły 9b, 11a oraz 24a.

Warto podkreślić, że na początku wprowadzona nowelizacja stwarzała pewne niejasności i wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie ze stanem prawnym z 1 stycznia 2013 r. susz tytoniowy był definiowany jako suchy tytoń niebędący jeszcze wyrobem tytoniowym. Powyższe zawierało swego rodzaju lukę, którą wykorzystwały podmioty zajmujące się produkcją i dystrybucją suszu, tworząc koncepcję „wilgotnego”/„mokrego” suszu, w celu

dowodzenia, że tego rodzaju tytoń, który nie spełnia Polskiej Normy, nie jest *de facto* suszem tytoniowym i nie powinien być objęty akcyzą. Dlatego też 1 stycznia 2014 r. dokonano zmian w ustawie i od tej daty za susz tytoniowy uznaje się tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym bez względu na stopień wilgotności tego surowca.

Ustawodawca celowo dokonał w ustawie rozróżnienia definicji suszu tytoniowego i wyrobu tytoniowego, a w sposób precyzyjny odróżnił etap uprawy tytoniu od etapu rozpoczęcia jego przerobu. Jak wspominałam, z suszem mamy każdorazowo do czynienia już od momentu zakończenia uprawy tytoniu i odłączenia tego surowca od żywej rośliny.

Kwestia ta stanowiła również przedmiot wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 8 października 2014 r. (sygn. akt I SA/Lu 328/14), w którym Sąd uznał, że „określenia susz tytoniowy i suchy tytoń przyjęto na potrzeby ustawy dla potrzeb wyraźnego rozróżnienia pewnego etapu przerobu tytoniu. Nie jest to już tytoń na etapie uprawy, lecz suchy tytoń, który nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym. Słowo jeszcze nie oznacza, że ten suchy tytoń musi w przyszłości stać się wyrobem tytoniowym, podlegającym akcyzie. Może zostać sprzedany na wcześniejszym etapie przerobu, co rodzi powstanie obowiązku podatkowego w akcyzie”.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z 18 sierpnia 2015 r. (sygn. akt I GSK 2040/13) wskazał, że: „«przeznaczenie» suchego tytoniu na wyrób tytoniowy, możliwość, by stał się on wyrobem tytoniowym musi mieć charakter obiektywny. Dla celów uznania suchego tytoniu za susz tytoniowy nie jest zatem przesądzająca ani istotna świadomość, wola czy też deklaracja sprzedawcy suchych liści tytoniu, lecz ich obiektywne cechy i obiektywna możliwość stania się wyrobem tytoniowym”.

Powyższe stanowiło również rozstrzygnięcie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 marca 2016 r. (sygn. akt I GSK 270/14), którego przedmiotem był spór dotyczący prawopodatkowej klasyfikacji obrotu mokrymi liśćmi tytoniu i tego, czy są (lub nie) wyrobem tytoniowym. W tym przypadku Sąd również nie zgodził się ze stanowiskiem strony skarżącej, która twierdziła, że kryterium wyłącznym pozwalającym na dokonanie klasyfikacji liści tytoniu jako susz tytoniowy jest stopień ich wilgotności. Sąd dodatkowo zaznaczył, że „susz tytoniowy” w swojej właściwości nie jest pozbawiony wilgotności, cecha ta wiąże się z uzyskaniem optymalnego procesu spalania. W związku z powyższym kryterium wilgotności nie może stanowić kryterium klasyfikującego surowiec jako susz. Ponadto, analizując temat pod kątem językowym i zgodnie ze słownikiem języka polskiego, „suchy” w przypadku roślin oznacza: „pozbawiony wilgoci i martwy; uschnięty,

wysuszony, np. suche liście”. Stąd też przepisy o podatku akcyzowym nie wprowadzają żadnych norm (w tym nie odwołują się również do Polskiej Normy dotyczącej tytoniu i wyrobów tytoniowych) w zakresie stopnia wilgotności, od którego uzależnione byłoby uznanie tytoniu za suchy bądź niesuchy.

Nie ma więc uzasadnienia różnicowanie obciążenia akcyzą części roślin w zależności od stopnia ich wilgotności („susz” lub „mokry tytoń”), zwłaszcza jeżeli niezmiennym pozostaje ich przeznaczenie, a zmiana nie została wykazana.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że susz tytoniowy to każda część tytoniu, niezależnie od stopnia jego wilgotności (np. zgniłe czy zainfekowane liście), jak również odpady powstałe podczas procesu przetworzenia tego surowca – żyły tytoniowe, łodygi i pył tytoniowy, które nie są już powiązane z żywą rośliną bez względu na stopień ich przetworzenia czy poziom wilgotności.

Dokonując natomiast szczegółowej analizy wspomnianego pojęcia odpadu tytoniowego, warto przywrócić się wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lutego 2018 r. (sygn. akt V SA/Wa 1145/17), który uznał, że odpad tytoniowy nienadający się do dalszego przemysłowego przetworzenia na wyroby tytoniowe nie mieści się w definicji suszu tytoniowego zawartej art. 99a ust. 1 u.p.a. Sąd powołał się na art. 99a ust. 1 u.p.a., który to artykuł uznaje za susz tytoniowy, bez względu na wilgotność, tytoń, który nie jest połączony z żywą rośliną i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym. Definicja zawarta w tym przepisie obejmuje wszystkie stany, w jakich znajduje się tytoń od momentu jego zbioru do momentu, gdy w wyniku przetworzenia przemysłowego uzyska on cechy pozwalające na uznanie go za wyrób tytoniowy w rozumieniu art. 98 u.p.a. Kluczowy dla uznania surowca za susz jest fakt możliwości jego dalszego przetwarzania przez odbiorcę. WSA w swoim wyroku podkreślił, że powyższa interpretacja jest wprost wskazana w art. 99a ust. 1 u.p.a. poprzez użycie zwrotu: „i nie jest jeszcze wyrobem tytoniowym”, który wskazuje, że susz tytoniowy to tytoń będący w takim stanie, który pozwala na uzyskanie z niego w przyszłości wyrobu tytoniowego<sup>131</sup>.

## **2.5.2. Opodatkowanie suszu tytoniowego**

Podstawa opodatkowania tytoniu do palenia – drobno krojonego i suszu tytoniowego – wynika m.in. z dyrektywy Rady 2011/64/UE, która w art. 14 ust. 2 opisuje wysokość

---

<sup>131</sup> [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/33/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/33/);  
[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/26/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/26/);  
[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-7-2018/28/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-7-2018/28/).

podatku akcyzowego na tytoń drobno krojony. W związku z deregulacją rynku tytoniu w Unii Europejskiej w 2010 r. postanowiono podjąć działania, które miały rozwiązać zwiększający się problem łączący się z występowaniem dużej ilości surowca tytoniowego w niekontrolowanym obrocie. Warto podkreślić, że Polska była pierwszym krajem Unii Europejskiej, który zmienił przepisy dotyczące obrotu suszem tytoniowym i w którym od 1 stycznia 2013 r. susz tytoniowy został opodatkowany podatkiem akcyzowym.

Ciekawa w opisywanym aspekcie regulacji podatkowych jest kwestia, że w Polsce opodatkowanie akcyzą tytoniu do palenia uregulowane jest analogicznie do regulacji unijnych, natomiast susz tytoniowy, który w krajach Unii nie podlega opodatkowaniu, w Polsce został objęty podatkiem akcyzowym.

Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw była wynikiem realizacji ustawy budżetowej<sup>132</sup>, której założenia wymagały dokonania nowelizacji m.in. ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym poprzez rozszerzenie katalogu wyrobów tytoniowych o susz tytoniowy. Fakt tej różnicy w ustawodawstwie krajowym i unijnym zaznaczało również od 1 stycznia 2013 r. Ministerstwo Finansów podczas przekazywania pierwszych informacji o stanie prawnym dotyczącym suszu tytoniowego.

Co istotne, susz tytoniowy, definiowany zgodnie z brzmieniem ustawy o podatku akcyzowym (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2013 r.), zarówno w rozumieniu wyżej wskazanej ustawy, jak i w rozumieniu dyrektyw unijnych, nie jest i nigdy nie był traktowany jako wyrób tytoniowy<sup>133</sup>. Opodatkowanie suszu, mimo że niespotykane w krajach Unii, nie naruszało jednak przepisów tzw. dyrektywy horyzontalnej (dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r.). W art. 1 ust. 3 lit. a przepisy tej dyrektywy zezwalają na nakładanie podatków na produkty inne niż wyroby akcyzowe w rozumieniu dyrektywy<sup>134</sup>.

Głównym celem dołączenia od 1 stycznia 2013 r. suszu tytoniowego do katalogu wyrobów akcyzowych była walka z nielegalną produkcją wyrobów tytoniowych i ochrona „uczciwych” przedsiębiorców.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi wyżej prawidłowo zakwalifikowany susz tytoniowy (zgodnie z klasyfikacją z art. 99a ust. 1 u.p.a.) jest uznawany za wyrób akcyzowy i podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Obowiązek podatkowy powstaje jednak

---

<sup>132</sup> Dz.U., poz. 1456.

<sup>133</sup> Dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (Dz.Urz. UE L 176 z dnia 5 lipca 2011 r., s. 24).

<sup>134</sup> Raport A. Smitha, 1.07.2014, s. 26–27, <http://wei.org.pl/files/manager/file9af7bcfa82aa7d5b8074b006df53af9e.pdf>

w ściśle określonych w art. 9b ust. 1 przypadkach. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 8 u.p.a. przez dostawę wewnątrzwspólnotową należy rozumieć przemieszczenie się wyrobów akcyzowych na terytorium państwa członkowskiego. Natomiast art. 9b ust. 2a u.p.a. precyzuje, jakie czynności sprzedaży nie wchodzą w zakres opodatkowania podatkiem akcyzowym. Z przepisów tych wynika m.in., że sprzedaż suszu tytoniowego przez pośredniczący podmiot tytoniowy z jednoczesną dostawą wewnątrzwspólnotową tego suszu tytoniowego przez ten podmiot nie stanowi czynności podlegającej opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Na gruncie ustawy o podatku akcyzowym dla uznania dostawy za wewnątrzwspólnotową dostawę towarów nie ma znaczenia, czy nabywca suszu tytoniowego w państwie członkowskim UE jest podatnikiem VAT zidentyfikowanym do celów transakcji wewnątrzwspólnotowych.

Dokonując dokładnej analizy zasad opodatkowania suszu tytoniowego, warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 30 października 2018 r. (sygn. akt I SA/Rz 677/18), w którym Sąd stwierdził, że:

„Zasadą jest, że sprzedaż suszu tytoniowego jest czynnością opodatkowaną podatkiem akcyzowym.

Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym w przypadku suszu tytoniowego przedmiotem opodatkowania akcyzą jest:

1) nabycie wewnątrzwspólnotowe suszu tytoniowego przez inny podmiot niż podmiot prowadzący skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub wyrobów nowatorskich, lub pośredniczący podmiot tytoniowy,

2) sprzedaż suszu tytoniowego innemu podmiotowi niż podmiot prowadzący skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub wyrobów nowatorskich, lub pośredniczący podmiot tytoniowy, z wyłączeniem sprzedaży przez podmiot prowadzący skład podatkowy, grupę producentów suszu tytoniowego utworzoną na podstawie ustawy z 15.09.2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw<sup>135</sup>, zwaną dalej grupą producentów, oraz pośredniczący podmiot tytoniowy, którzy jednocześnie z tą sprzedażą dokonują dostawy wewnątrzwspólnotowej lub eksportu suszu tytoniowego,

---

<sup>135</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1026.

3) import suszu tytoniowego przez inny podmiot niż podmiot prowadzący skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub wyrobów nowatorskich, lub pośredniczący podmiot tytoniowy,

4) zużycie suszu tytoniowego przez pośredniczący podmiot tytoniowy,

5) zużycie suszu tytoniowego przez podmiot prowadzący skład podatkowy do innych celów niż produkcja wyrobów tytoniowych lub wyrobów nowatorskich,

6) nabycie lub posiadanie suszu tytoniowego przez inny podmiot niż podmiot prowadzący skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub wyrobów nowatorskich, pośredniczący podmiot tytoniowy lub rolnika, który wyprodukował susz tytoniowy, jeżeli nie została od niego zapłacona akcyza w należytym wysokości i nie można ustalić podmiotu, który dokonał jego sprzedaży”.

Każdorazowa sprzedaż suszu tytoniowego innemu podmiotowi niż podmiot prowadzący skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych, lub pośredniczący podmiot tytoniowy, z wyłączeniem sprzedaży przez podmiot, który jednocześnie z tą sprzedażą dokonuje dostawy wewnątrzspółnotowej lub eksportu suszu tytoniowego, podlega więc opodatkowaniu podatkiem akcyzowym. Zgodnie z art. 9b ust. 4 u.p.a. to sprzedawca jest zobowiązany do ustalenia, czy sprzedaje susz tytoniowy uprawnionemu podmiotowi i to na sprzedawcy ciąży obowiązek wykazania uprawnienia do sprzedaży tego wyrobu bez znaków akcyzy, czyli udowodnienia, że dana transakcja sprzedaży dokonywana jest na rzecz uprawnionego podmiotu lub jednocześnie z tą sprzedażą dokonuje on dostawy wewnątrzspółnotowej – czyli sprzedawca jest w posiadaniu dokumentów potwierdzających dokonanie dostawy wewnątrzspółnotowej w ramach dokonanej sprzedaży.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 30 października 2018 r. uznał za zupełnie bezpodstawne uznanie przez organ interpretujący, że jeżeli w związku ze sprzedażą nastąpi przemieszczenie suszu tytoniowego z terytorium kraju na terytorium innego państwa członkowskiego transportem nabywcy, to wywóz taki nie będzie objęty wyłączeniem z opodatkowania podatkiem akcyzowym. Dostawa wewnątrzspółnotowa nie będzie bowiem dokonywana przez pośredniczący podmiot tytoniowy, przez co wyłączenie od opodatkowania nie będzie miało miejsca. Dla zastosowania wyłączenia według organu interpretującego było bowiem istotne, aby sprzedawca był zarazem podmiotem dokonującym przemieszczenia suszu z terytorium



kraju na terytorium innego państwa członkowskiego. Wojewódzki Sąd Administracyjny jednak uznał powyższą interpretację za błędną i wyraźnie wskazał, że w danym przypadku mamy do czynienia ze sprzedażą i dostawą wewnątrzspółnotową, a spełnienie tych warunków jest wystarczające do uznania, że przysługuje zwolnienie z podatku akcyzowego. Za nadinterpretację został uznany wymóg dokonywania dostawy wewnątrzspółnotowej przez pośredniczący podmiot tytoniowy w związku ze sprzedażą jako obowiązkowy warunek wyłączenia od opodatkowania podatkiem akcyzowym<sup>136</sup>.

### 2.5.3. Prawnopodatkowa kwalifikacja mokrego tytoniu

Dokonując dokładnej prawnopodatkowej kwalifikacji mokrego tytoniu, warto rozszerzyć zagadnienie, które wskazane było we wcześniejszym rozdziale. W przytoczonym wyroku z 25 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł odnośnie do prawnopodatkowej kwalifikacji mokrego tytoniu na gruncie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym i odnosił się do faktu, że stosownie do art. 217 Konstytucji RP wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie. Ponieważ nawet wysuszony tytoń nie występuje w formie całkowicie pozbawionej wody, pojęcia „suchy tytoń” nie można rozumieć dosłownie, a więc jako wyrobu całkowicie pozbawionego wilgoci. W art. 99a ust. 1 u.p.a. nie chodzi zatem o tytoń pozbawiony całkowicie wilgoci czy wody, gdyż taka wykładnia pojęcia suchego tytoniu byłaby wykładnią *ad absurdum*, prowadziłaby bowiem do takiego zinterpretowania tego przepisu, że byłby on pozbawiony desygnatów w rzeczywistości. W tej sytuacji, skoro ustalenie znaczenia przepisu ze względu na jego kontekst językowy prowadzi do skutków niezamierzonych oraz niezgodnych z celami instytucji, która określa interpretowany przepis, konieczne jest posłużenie się wykładnią funkcjonalną<sup>137</sup>. Naczelny Sąd Administracyjny, dokonując klasyfikacji cech surowca, które są decydujące dla jego opodatkowania, podkreślił, że użycie w art. 99a ust. 1 u.p.a. określeń „suszy tytoniowy” i „suchy tytoń” miało jedynie cel dokonania rozróżnienia etapów przerobu polegających m.in. na suszeniu wyrobu i związanych z tym suszeniem reakcjach biochemicznych. Jak wspominałam, kluczowym kryterium uznania surowca za suszy tytoniowy jest każdorazowo pozbawienie go cech żywej rośliny. To właśnie stopień przetworzenia tytoniu, a nie jego wilgotność ma bezpośredni wpływ na możliwość faktycznego wykorzystania tytoniu. Powyższe wynika również

<sup>136</sup> [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/27/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/27/)

<sup>137</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1988, s. 143–144.

z zestawienia art. 99a ust. 1 z treścią art. 98 ust. 1 u.p.a., który przewiduje, że do wyrobów tytoniowych w rozumieniu ustawy zalicza się bez względu na kod CN:

- papierosy,
- tytoń do palenia,
- cygara i cygaretki.

Ustępy 2–4 art. 98 definiują przy tym papierosy, cygara i cygaretki. Według zaś art. 98 ust. 5 za tytoń do palenia uznaje się:

1) tytoń, który został pocięty lub inaczej podzielony, skręcony lub sprasowany w postaci bloków oraz nadający się do palenia bez dalszego przetwarzania przemysłowego;

2) odpady tytoniowe będące pozostałościami liści tytoniu i produktami ubocznymi uzyskanymi podczas przetwarzania tytoniu lub produkcji wyrobów tytoniowych, oddane do sprzedaży detalicznej, niebędące papierosami, cygarami lub cygaretkami, a nadające się do palenia.

Powyższe znalazło również odzwierciedlenie w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej, która z dniem 1 stycznia 2013 r. dodała w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a. do pojęcia wyrobów akcyzowych susz tytoniowy i wprowadziła przytoczony powyżej art. 99a u.p.a. dotyczący suszu tytoniowego (art. 7 pkt 15 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej). Jak wspominałam w podrozdziale dotyczącym charakterystyki suszu tytoniowego, z dniem 1 stycznia 2013 r. opodatkowano susz tytoniowy podatkiem akcyzowym. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy<sup>138</sup> podkreślono, że zmiana ta wynikała z faktu, że do tej pory brak było jakichkolwiek regulacji pozwalających na monitorowanie obrotu suszem tytoniowym, co niestety było jedną z przyczyn znacznego – w tamtym okresie – wzrostu skali nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych. Celem wprowadzonej regulacji było więc zabezpieczenie wpływów do budżetu państwa, ograniczenie zjawiska nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych i ochrona interesów uczciwych, płacących podatki przedsiębiorców.

Stanowi to wyjaśnienie genezy potrzeby rozróżnienia pojęć „susz tytoniowy” i „suchy tytoń”<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Druk sejmowy nr 809 z dnia 18 października 2012 r.

<sup>139</sup> [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/32/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/32/)

## 2.5.4. Opodatkowanie akcyzą wyrobów tytoniowych

Dokonując szczegółowej interpretacji tytułowej kwestii, należy opierać się nie tylko na analizie art. 99 u.p.a., lecz także należy dokonać analizy powiązanych z nim aktów prawnych wchodzących w skład ustawodawstwa unijnego. Są to:

1) dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych<sup>140</sup>;

2) dyrektywa Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów<sup>141</sup>;

3) dyrektywa Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych<sup>142</sup>;

4) dyrektywa Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. zmieniająca dyrektywy 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych oraz dyrektywę 2008/118/WE<sup>143</sup>.

Celem wszystkich opisywanych regulacji, jak również przytoczonego przepisu jest w szczególności doprecyzowanie definicji produkcji wyrobów tytoniowych oraz określenie stawek akcyzy i sposobu ich określania. Opisywany przepis wprost definiuje pojęcie produkcji wyrobów tytoniowych poprzez ich wytwarzanie, przetwarzanie oraz pakowanie. Definicja ta nie jest zależna od kategorii opisywanego wyrobu.

Do 31 grudnia 2009 r. zgodnie z art. 99 ust. 2 u.p.a. stawki akcyzy na wyroby tytoniowe wynosiły:

1) na papierosy, z zastrzeżeniem ust. 10 – 138,50 zł za każde 1000 sztuk i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

2) na tytoń do palenia, z zastrzeżeniem ust. 10 – 95,00 zł za każdy 1 kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

3) na cygara i cygaretki – 235,00 zł za każde 1000 sztuk.

W okresie między 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. stawka akcyzy na papierosy, z zastrzeżeniem ust. 10, wynosiła 146,83 zł za każde 1000 sztuk i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej.

Od 1 stycznia 2011 r. stawki te wynosiły odpowiednio:

<sup>140</sup> Dz.Urz. UE L 176 z dnia 5 lipca 2011 r.

<sup>141</sup> Dz.Urz. WE L 316 z dnia 31 października 1992 r., s. 8, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 13, s. 202, ze zm.

<sup>142</sup> Dz.Urz. WE L 291 z dnia 6 grudnia 1995 r., s. 40, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 283, ze zm.).

<sup>143</sup> Dz.Urz. UE L 50 z dnia 27 lutego 2010 r., s. 1, ze zm.

1) na papierosy, z zastrzeżeniem ust. 10 – 158,36 zł za każde 1000 sztuk i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

2) na tytoń do palenia, z zastrzeżeniem ust. 10 – 102,32 zł za każdy kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

3) na cygara i cygaretki – 244,40 zł za każde 1000 sztuk.

Z kolei na papierosy lub tytoń do palenia nieobjęte obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy i nieoznaczone maksymalną ceną detaliczną stawki akcyzy wynosiły:

1) na papierosy – 300,00 zł za każde 1000 sztuk;

2) na tytoń do palenia – 200,00 zł za każdy 1 kilogram.

Od 1 stycznia 2012 r. stawki akcyzy na wyroby tytoniowe wynosiły:

1) na papierosy, z zastrzeżeniem ust. 10 – 170,97 zł za każde 1000 sztuk i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

2) na tytoń do palenia, z zastrzeżeniem ust. 10 – 115,86 zł za każdy kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

3) na cygara i cygaretki – 254,20 zł za każde 1000 sztuk.

Na papierosy lub tytoń do palenia nieobjęte obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy i nieoznaczone maksymalną ceną detaliczną stawki akcyzy wynosiły natomiast:

1) na papierosy – 312,00 zł za każde 1000 sztuk;

2) na tytoń do palenia – 208,00 zł za każdy kilogram.

Od 1 stycznia 2013 r. stawki akcyzy na wyroby tytoniowe wynosiły:

1) na papierosy, z zastrzeżeniem ust. 10 – 188,00 zł za każde 1000 sztuk i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

2) na tytoń do palenia, z zastrzeżeniem ust. 10 – 128,02 zł za każdy kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

3) na cygara i cygaretki – 266,90 zł za każde 1000 sztuk.

Na papierosy lub tytoń do palenia nieobjęte obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy i nieoznaczone maksymalną ceną detaliczną stawki akcyzy wynosiły:

1) na papierosy – 327,60 zł za każde 1000 sztuk;

2) na tytoń do palenia – 218,40 zł za każdy kilogram.

Od 1 stycznia 2014 r. stawki akcyzy na wyroby tytoniowe niezmiennie wynoszą:

1) na papierosy, z zastrzeżeniem ust. 10 – 206,76 zł za każde 1000 sztuk i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

2) na tytoń do palenia, z zastrzeżeniem ust. 10 – 141,29 zł za każdy kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej;

3) na cygara i cygaretki – 280,25 zł za każde 1000 sztuk.

Na papierosy lub tytoń do palenia nieobjęte obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy i nieoznaczone maksymalną ceną detaliczną stawki akcyzy wynoszą natomiast:

1) na papierosy – 343,98 zł za każde 1000 sztuk;

2) na tytoń do palenia – 229,32 zł za każdy kilogram.

Od 1 stycznia 2015 r. stawka akcyzy na cygara i cygaretki wynosi 393,00 zł za każdy kilogram.

Analizując kształtowanie się minimalnej stawki akcyzy oraz maksymalnej ceny detalicznej, należy zaznaczyć, że do 31 grudnia 2010 r. minimalna stawka akcyzy na papierosy wynosiła 100% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej najpopularniejszej kategorii cenowej. Najpopularniejsza kategoria cenowa to cena stosowana w obrocie dla grupy papierosów o największej sprzedaży w okresie 10 miesięcy (od stycznia do października) poprzedniego roku kalendarzowego, obliczana według liczby sprzedanych papierosów, na podstawie maksymalnych cen detalicznych, w przeliczeniu na 1000 sztuk.

Maksymalna cena detaliczna to natomiast cena określona i wydrukowana przez producenta, importera lub podmiot dokonujący nabycia wewnątrzspółnotowego na opakowaniu jednostkowym papierosów lub tytoniu do palenia.

Od 1 stycznia 2011 r. minimalna stawka akcyzy na papierosy wynosi 100% całkowitej kwoty akcyzy, naliczonej od ceny równej średniej ważonej detalicznej cenie sprzedaży papierosów. Z ustawy usunięta została więc definicja najpopularniejszej kategorii cenowej, która została zastąpiona średnią ważoną detaliczną ceną sprzedaży, stanowiącą niezbędnik do wyznaczenia poziomu minimalnej stawki akcyzy na papierosy oraz liczenia minimalnego unijnego obciążenia podatkiem akcyzowym.

W celu doprowadzenia do stałych i stabilnych wpływów do budżetu państwa wysokość minimalnej stawki akcyzy ukształtowano na poziomie 100% całkowitej kwoty akcyzy, liczonej od średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów. Celem stawki ustalonej na poziomie 100% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży z poprzedniego roku jest ograniczenie rywalizacji cenowej między wyrobami należącymi do segmentu tańszych produktów oraz realizacja celów prozdrowotnych poprzez ograniczenie ich dostępności.

Artykuł 99 ust. 8 u.p.a. określa, że w przypadku importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego papierosów lub tytoniu do palenia znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy<sup>144</sup>, w opakowaniach jednostkowych nieoznaczonych maksymalną

---

<sup>144</sup> Jak wskazuje analiza tematyki przygotowana przez serwis Infor.pl uregulowanie momentu powstania zobowiązania podatkowego w przypadku wyrobów akcyzowych objętych procedurą zawieszenia poboru akcyzy

ceną detaliczną, zastosowanie znajdują odpowiednio stawki akcyzy w wysokości określonej w art. 99 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.a. Za maksymalną cenę detaliczną przyjmuje się w powyższej sytuacji trzykrotną wartość średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów (poprzednio trzykrotną wartość najpopularniejszej kategorii cenowej), przeliczonej na jednostkę 1000 sztuk dla papierosów, a dla tytoniu do palenia, przyjmując założenie, że jednostka 1000 sztuk papierosów odpowiada 1 kilogramowi tytoniu do palenia. W tym przypadku stawka akcyzy wynosi 70% maksymalnej ceny detalicznej wydrukowanej na opakowaniu jednostkowym.

W przypadku, gdy dochodzi do nabycia lub posiadania papierosów lub tytoniu do palenia w opakowaniach jednostkowych nieoznaczonych albo oznaczonych maksymalną ceną detaliczną znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy i jeżeli od wyżej wymienionych wyrobów nie została zapłacona akcyza w należnej wysokości, stosuje się odpowiednio stawki akcyzy w wysokości określonej w ust. 2 pkt 1 i 2. W tym przypadku za maksymalną cenę detaliczną przyjmuje się trzykrotną wartość średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów (pod rządami poprzedniej ustawy – trzykrotną wartość najpopularniejszej kategorii cenowej), przeliczonej na jednostkę 1000 sztuk dla papierosów, a w przypadku tytoniu do palenia przyjmuje się, że jednostka 1000 sztuk papierosów odpowiada 1 kilogramowi tytoniu do palenia. Od 1 stycznia 2015 r. sankcyjną stawką objęto również produkcję papierosów przez konsumenta przy użyciu maszyny do wytwarzania papierosów, poza składem podatkowym, bez zastosowania przedpłaty akcyzy.

Z dniem 1 stycznia 2015 r. do definicji produkcji wyrobów tytoniowych zostało włączone ich wytwarzanie poza składem podatkowym, także przez konsumenta, przy użyciu maszyny do wytwarzania papierosów. Produkcją nie jest natomiast wytwarzanie papierosów przez konsumenta ręcznie, domowym sposobem, w gospodarstwach domowych. Zmiana ta była związana z częstym udostępnianiem w miejscach, w których sprzedawany był tytoń do palenia oraz cygara, maszyn do automatycznego nabijania gilz papierosowych przy użyciu

---

zostało dokonane w art. 45 ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym. Zgodnie z ww. przepisem w przypadku zastosowania procedury zawieszenia poboru akcyzy zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem zakończenia tej procedury. Wynika z tego, że przykładowo w razie wyprodukowania wyrobów akcyzowych w składzie podatkowym w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy, mimo że obowiązek podatkowy powstanie w momencie wyprodukowania tych wyrobów (co wynika z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o akcyzie), do czasu zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy w stosunku do tych wyrobów nie powstanie zobowiązanie podatkowe – zobowiązanie powstanie dopiero w momencie wyprowadzenia tych wyrobów ze składu podatkowego poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy. Innymi słowy, do czasu zakończenia procedury zawieszenia poboru akcyzy podmiot, który dokonał czynności, z którą ustawa o podatku akcyzowym wiąże konieczność uiszczenia podatku, nie jest zobligowany do zapłaty podatku od wyrobów objętych przedmiotową procedurą. Źródło: <https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/akcyza/314840,Procedura-zawieszenia-poboru-akcyzy-a-powstanie-zobowiazania-podatkowego.html>

zakupionego tytoniu do palenia lub cygar, czyli mówiąc wprost – służących do wytwarzania papierosów i unikania opodatkowania takiego wyrobu.

Zgodnie z art. 47 u.p.a. produkcja wyrobów akcyzowych co do zasady może się odbywać wyłącznie w składzie podatkowym (ze ściśle określonymi wyjątkami). W powyższym przypadku, jeśli nie występuje stosowanie instytucji przedpłaty akcyzy, podatnikiem będzie więc podmiot prowadzący skład podatkowy. W przypadku dokonywania przedpłaty podatnikiem jest podmiot dokonujący produkcji z zastosowaniem tej przedpłaty.

Dokonywanie produkcji poza składem podatkowym podlega karze określonej przepisami ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy<sup>145</sup>. W przypadku dokonywania produkcji poza składem podatnikiem będzie podmiot, który produkuje te wyroby, oraz każdy inny podmiot, który bierze udział w produkcji. Odpowiedzialność w takim przypadku będzie solidarna.

Wszystkie opisane definicje zostały implementowane zgodnie z regulacjami dyrektywy Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych<sup>146</sup> oraz dyrektywy Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r.<sup>147</sup> w sprawie zbliżenia podatków od papierosów<sup>148</sup>.

Opisywane nowelizacje przepisów, które weszły w życie 30 listopada 2010 r. oraz z dniem 1 stycznia 2011 r., były wynikiem implementacji dyrektywy 2010/12/UE<sup>149</sup>.

Warto wspomnieć, że powyższa tematyka była również przedmiotem interesującego dla branży tytoniowej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 5 stycznia 2017 r. (sygn. akt I SA/Bk 832/16), w którym stwierdzono, że zgodnie z przepisami ustawy o podatku akcyzowym od cygara, z którego miał zostać wytworzony tytoń do palenia, a następnie papieros – powinien być zostać zapłacony podatek akcyzowy według stawki określonej dla tytoniu do palenia, przed umieszczeniem go w urządzeniu (maszynie), które służy do wytworzenia tytoniu do palenia lub papierosów. W wyroku podkreślono, że napełnienie w punktach sprzedaży tytoniem do palenia (cygarem) gilz papierosowych umieszczonych w maszynach do sporządzania papierosów jest dostawą tytoniu w ramach

---

<sup>145</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1958 ze zm.

<sup>146</sup> Dz.Urz. WE L 291 z dnia 6 grudnia 1995 r., s. 40, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 283, ze zm.

<sup>147</sup> Dz.Urz. WE L 316 z dnia 31 października 1992 r., s. 8, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wyd. specjalne, rozdz. 3, t. 13, s. 202, ze zm.

<sup>148</sup> [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/32/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/32/)

<sup>149</sup> Dyrektywa Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. zmieniająca dyrektywy 92/79/EWG, 92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek podatku akcyzowego stosowanego do wyrobów tytoniowych oraz dyrektywę 2008/118/WE (Dz.Urz. UE L 50 z dnia 27 lutego 2010 r., s. 1, ze zm.).

kompleksowej obsługi klienta, której charakter świadczy o sprzedaży cygar jako tytoniu do palenia, z którego wytwarzane są papierosy.

Wskazano, że w sprawie stan faktyczny świadczył, iż strona sprzedawała cygara i gilzy papierosowe oraz udostępniała maszyny do wytwarzania papierosów przy użyciu ww. towarów. Zdaniem Sądu była to sprzedaż powiązana z usługą przetwarzania cygar w papierosy, o czym świadczą: różny sposób dokumentowania sprzedaży cygar (samo cygaro lub cygaro w komplecie z gilzami w powiązaniu z usługą udostępnienia maszyny do wytwarzania papierosów) oraz sposób organizacji procesu przetwarzania cygar w tytoń do palenia (kupno urządzenia do wytwarzania papierosów, odpłatne udostępnienie go w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, konserwacja urządzenia, instruowanie klientów w zakresie obsługi urządzenia). Uznano więc, że strona skarżąca w rezultacie nie dokonywała sprzedaży cygara, tylko tytoniu do palenia z przeznaczeniem do wyprodukowania papierosów – zgodnie z definicją zawartą w art. 98 ust. 4 u.p.a.

Strona skarżąca sprzedawała – w ocenie Sądu – służące do produkcji papierosów komplety: cygaro plus gilzy. Są uznał, że skoro strona opłaciła akcyzę zgodnie ze stawką odpowiednią dla cygar, to dany wyrób powinien zostać zużyty jako cygaro. Użycie cygara w celu wyprodukowania papierosów nie spełnia warunku z art. 98 ust. 4, tj. jego przeznaczenia wyłącznie do palenia w stanie niezmienionym. Gdy dany wyrób, w tym przypadku cygaro, nie zostaje użyty zgodnie z przeznaczeniem, tj. do palenia, tylko zostaje przeznaczony do wytworzenia innego wyrobu tytoniowego (tytoniu do palenia, papierosów), przestanie w ocenie Sądu być cygarem, dla którego właściwą stawką akcyzy jest stawka określona dla cygar, a stanie się tytoniem do palenia lub papierosem, dla których stawki akcyzy zostały określone odrębnie.

### **2.5.5. Obowiązek sprzedaży suszu tytoniowego uprawnionemu podmiotowi**

Kolejnym istotnym obowiązkiem wynikający wprost z ustawy o podatku akcyzowym i ciążącym na sprzedawcy wyrobu akcyzowego jest obowiązek wykazania uprawnień do sprzedaży danego wyrobu bez znaków akcyzy. Zatem to na sprzedawcy leży ciężar udowodnienia, że transakcja sprzedaży dokonywana jest na rzecz uprawnionego podmiotu lub jednocześnie z tą sprzedażą dokonuje się dostawy wewnątrzspółnotowej.

Powyższy obowiązek wynika wprost z art. 9b ust. 4 u.p.a. Ustawa wskazuje również przykładowe instrumenty służące realizacji powyższych wymagań, w postaci np. prawa do żądania udokumentowania przez nabywcę statusu uprawnającego do nabywania suszu



tytoniowego bez akcyzy. W tym celu może on np. zażądać przedstawienia przez nabywcę zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego albo potwierdzenia przyjęcia powiadomienia o zamiarze rozpoczęcia działalności jako pośredniczący podmiot tytoniowy, a w razie odmowy ich przedstawienia przez nabywcę – może odmówić sprzedaży suszu tytoniowego po cenie nieuwzględniającej akcyzy. Przepis wyraźnie więc wskazuje, że to nie organ, a sprzedawca wyrobu akcyzowego ma obowiązek wykazać uprawnienie do sprzedaży tego wyrobu bez znaków akcyzy, które to uprawnienie jest wyjątkiem od ogólnej uregulowanej w art. 114 u.p.a. zasady oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy. Artykuł 114 nakłada bowiem obowiązek oznaczania znakami akcyzy wyrobów akcyzowych określonych w załączniku nr 3 do ustawy. W załączniku nr 1 pod poz. 11 ustawa ta wymienia susz tytoniowy bez względu na kod CN. Natomiast na mocy art. 116 ust. 1a ponownie podkreśla, że obowiązek oznaczania suszu tytoniowego podatkowymi znakami akcyzy ciąży na podmiocie dokonującym czynności, o których mowa art. 9b ust. 1 pkt 1–3, w tym przypadku – sprzedaży suszu tytoniowego innemu podmiotowi niż podmiot prowadzący skład podatkowy lub pośredniczący podmiot tytoniowy.

Przepis art. 9b ust. 1 pkt 2 u.p.a. mówi, że w przypadku suszu tytoniowego przedmiotem opodatkowania akcyzą jest: sprzedaż suszu tytoniowego innemu podmiotowi niż podmiot prowadzący skład podatkowy lub pośredniczący podmiot tytoniowy. Natomiast zgodnie z art. 9b ust. 2 u.p.a. za sprzedaż uznaje się czynności, o których mowa w art. 9a ust. 2 pkt 1–8, tj.:

- 1) sprzedaż, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego,
- 2) zamianę, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego,
- 3) wydanie w zamian za wierzytelności,
- 4) wydanie w miejsce świadczenia pieniężnego,
- 5) darowiznę, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego,
- 6) wydanie w zamian za dokonanie określonej czynności,
- 7) przekazanie lub wykorzystanie na potrzeby reprezentacji albo reklamy,
- 8) przekazanie przez podatnika na potrzeby osobiste podatnika, współników, udziałowców, akcjonariuszy, członków spółdzielni i ich domowników, członków organów stanowiących osób prawnych, członków stowarzyszenia, a także zatrudnionych przez niego pracowników oraz byłych pracowników.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>150</sup> z dniem 1 stycznia 2016 r. wprowadziła zmiany m.in. w art. 9b ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6, których głównym celem było ograniczenie obrotu suszem tytoniowym przez podmioty prowadzące składy podatkowe, które nie zużywają suszu tytoniowego do produkcji wyrobów tytoniowych. Pod rządami wcześniejszych regulacji każdy podmiot, który prowadził skład podatkowy, mógł nabyć susz tytoniowy, magazynować go w swoim składzie podatkowym, a następnie dokonać jego sprzedaży i przemieszczenia do innych składów podatkowych lub do pośredniczących podmiotów tytoniowych bez zabezpieczenia akcyzowego i opodatkowania akcyzą.

Zmiana do ustawy wprowadziła dla pośredniczących podmiotów tytoniowych obowiązek złożenia zabezpieczenia akcyzowego na pokrycie mogących powstać zobowiązań podatkowych od suszu tytoniowego. Ponadto podczas nowelizacji ustawy doprecyzowano przepis art. 9b ust. 1 pkt 2 w celu wyjaśnienia, że opodatkowaniu akcyzą nie podlega sprzedaż suszu tytoniowego podmiotowi prowadzącemu skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych, lub pośredniczącemu podmiotowi tytoniowemu przez podmiot, który jednocześnie z tą sprzedażą dokonuje dostawy wewnątrzspółnotowej lub eksportu suszu tytoniowego.

Ponadto zgodnie z treścią art. 9b ust. 2a po spełnieniu enumeratywnie określonych warunków sprzedaż suszu tytoniowego grupie producentów suszu tytoniowego, utworzonej na podstawie ustawy z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz zmianie innych ustaw, oraz nabycie lub posiadanie suszu tytoniowego przez grupę nie podlega opodatkowaniu akcyzą (grupy te skupiają producentów rolnych, w tym producentów suszu tytoniowego, i są tworzone m.in. w celu koncentracji podaży oraz organizowania sprzedaży suszu tytoniowego). Ważną kwestią jest, że grupy te nie muszą uzyskiwać statusu pośredniczącego podmiotu tytoniowego w celu dokonywania obrotu suszem bez podatku akcyzowego. Tak więc nabycie lub wejście w posiadanie suszu tytoniowego przez grupę producentów suszu tytoniowego nie spowoduje powstania obowiązku podatkowego, grupa producentów suszu tytoniowego nie będzie podatnikiem akcyzy, a nabycie lub posiadanie suszu tytoniowego przez grupę nie podlega opodatkowaniu akcyzą, gdy:

- grupa producentów posiada statusu podatnika podatku od towarów i usług,
- grupa producentów zrzesza wyłącznie producentów suszu tytoniowego,

---

<sup>150</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1479.

- grupa producentów nabywa susz tytoniowy wyłącznie od zrzeszonych w niej członków i wyłącznie na podstawie umowy dostawy,
- gdy udokumentowana jest niekaralność za przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub przestępstwo skarbowe osób, które zgodnie z aktem założycielskim są upoważnione do reprezentowania grupy producentów<sup>151</sup>.

Kolejna zmiana dotyczyła art. 9b ust. 5 i wprowadzenia w miejsce wcześniejszego obowiązku powiadomienia o rozpoczęciu działalności jako pośredniczący podmiot tytoniowy obowiązku rejestracji pośredniczącego podmiotu tytoniowego. Wprowadzona zmiana umożliwi sprzedawcy suszu tytoniowego zażądanie od pośredniczącego podmiotu tytoniowego decyzji o wpisie do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych.

Zmiany w brzmieniu art. 11a pkt 4 oraz art. 13 ust. 1 pkt 2a u.p.a. są wprost związane z wprowadzeniem do ustawy opisanej wyżej regulacji dotyczącej grup producentów suszu tytoniowego. W analizowanym art. 9b ust. 2a u.p.a. wprowadzono zapisy, zgodnie z którymi sprzedaż suszu tytoniowego grupie producentów suszu tytoniowego oraz nabycie lub posiadanie suszu tytoniowego przez tę grupę nie podlega opodatkowaniu akcyzą. W związku z tym art. 11a pkt 4 u.p.a. określa, że w powyższych przypadkach nie powstaje obowiązek podatkowy, a art. 13 ust. 1 pkt 2a u.p.a. precyzuje, że w przypadkach tych grupa producentów suszu tytoniowego nie będzie podatnikiem akcyzy.

Artykuł 14 ust. 4a u.p.a. natomiast wprowadza możliwość dokonania przez podatnika wyboru organu podatkowego właściwego w zakresie akcyzy, wówczas gdy ze względu na miejsce wykonywania czynności prawnych lub wystąpienia stanów faktycznych podlegających opodatkowaniu akcyzą właściwe są dwa lub więcej organy podatkowe, przy jednoczesnym zachowaniu obecnie obowiązujących przepisów określających szczegółowe sposoby ustalania właściwości. Właściwość miejscowa organu podatkowego będzie ustalana na podstawie oświadczenia złożonego przez podatnika. Jeżeli zatem czynności podlegające opodatkowaniu akcyzą są wykonywane lub stany faktyczne podlegające opodatkowaniu akcyzą występują na obszarze właściwości miejscowej dwóch lub więcej organów podatkowych, organem podatkowym właściwym miejscowo może być jeden z tych organów, wybrany przez podatnika i wskazany w oświadczeniu złożonym przez niego do wybranego organu podatkowego oraz organu podatkowego właściwego dla podatnika ze względu na adres jego siedziby (jeśli podatnik jest osobą prawną lub jednostką organizacyjną niemającą

---

<sup>151</sup> <https://isp-modzelewski.pl/serwis/serwis-doradztwa-podatkowego-nr-333-15-lutego-2016/6/>

osobowości prawnej) lub adres jego zamieszkania (w przypadku podatnika będącego osobą fizyczną). Konieczność złożenia przez podatnika oświadczenia o wyborze organu także organowi, który byłby dla niego właściwy w sytuacji, gdyby podatnik nie dokonał wyboru innego organu podatkowego, wynika z potrzeby usunięcia wątpliwości w zakresie właściwego organu podatkowego<sup>152</sup>.

Ponadto warto zaznaczyć, że w ramach wprowadzanych zmian i z powodu licznych nieprawidłowości, które zostały stwierdzone w toku przeprowadzanych od roku 2013 kontroli prowadzenia działalności przez pośredniczące podmioty tytoniowe, obowiązek prowadzenia ewidencji suszu tytoniowego został nałożony na:

- pośredniczące podmioty tytoniowe,
- osoby upoważnione w oddziale do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego (w przypadku, gdy pośredniczącym podmiotem tytoniowym jest przedsiębiorca zagraniczny posiadający oddział na terytorium kraju),
- podmiot reprezentujący przedsiębiorcę zagranicznego (w przypadku, gdy pośredniczącym podmiotem tytoniowym jest przedsiębiorca zagraniczny, który nie posiada oddziału na terytorium kraju).

Zasady prowadzenia ewidencji zostały opisane w dodanym art. 138g u.p.a., który definiuje, że prowadzona zgodnie z tym przepisem ewidencja zawiera informacje umożliwiające ustalenie ilości suszu tytoniowego:

- nabytego na terytorium kraju,
- nabytego wewnątrzspółnotowo,
- importowanego,
- sprzedanego,
- dostarczonego wewnątrzspółnotowo,
- wyeksportowanego,
- zużytego lub zniszczonego.

Ewidencja zawiera również informacje na temat:

- podmiotów, od których pośredniczący podmiot tytoniowy nabył lub importował susz tytoniowy,
- podmiotów, do których pośredniczący podmiot tytoniowy dostarczył lub wyeksportował susz tytoniowy.

---

<sup>152</sup> [https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/30/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/30/)

Ponadto ewidencja zawiera informacje umożliwiające ustalenie ilości i sposobu przetworzenia suszu tytoniowego przez pośredniczący podmiot tytoniowy<sup>153</sup>.

Dokonując natomiast analizy procedury rejestracji pośredniczących podmiotów tytoniowych zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, przedstawia się ona w sposób następujący:

1. Prowadzenie działalności gospodarczej jako pośredniczący podmiot tytoniowy wymaga wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych.

2. Szef Krajowej Administracji Skarbowej albo upoważniony przez niego organ publikuje aktualny rejestr pośredniczących podmiotów tytoniowych.

3. Rejestr pośredniczących podmiotów tytoniowych jest publikowany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

4. Wpis podmiotu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych, jego zmiana oraz wykreślenie pośredniczącego podmiotu tytoniowego z rejestru następują na podstawie decyzji właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Decyzje powyższe są natychmiast wykonalne. Informację o wydaniu decyzji właściwy naczelnik urzędu skarbowego niezwłocznie przekazuje Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej albo upoważnionemu przez niego organowi w celu dokonania odpowiednio wpisu pośredniczącego podmiotu tytoniowego do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych, zmiany wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych lub wykreślenia pośredniczącego podmiotu tytoniowego z tego rejestru.

5. Wpis do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych powinien zawierać dane dotyczące podmiotu i prowadzonej przez ten podmiot działalności. Do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych może zostać wpisany podmiot posiadający miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium kraju lub przedsiębiorcy zagraniczni. Przedsiębiorca zagraniczny, zamierzający prowadzić na terytorium kraju działalność gospodarczą w zakresie suszu tytoniowego, obowiązany jest do wyznaczenia dla celów akcyzy podmiotu reprezentującego go na terytorium kraju. Podmiotem reprezentującym przedsiębiorcę zagranicznego może być wyłącznie podmiot posiadający siedzibę na terytorium kraju, spełniający warunki, o których mowa w ustawie, i który złożył zgłoszenie rejestracyjne zgodnie z ustawą. Podmiot reprezentujący przedsiębiorcę zagranicznego w zgłoszeniu rejestracyjnym powinien wskazać ponadto reprezentowanego przez niego przedsiębiorcę

---

<sup>153</sup> Druk sejmowy nr 3522, uzasadnienie projektu, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3522>

zagranicznego. Działalność gospodarczą w zakresie suszu tytoniowego prowadzoną przez przedsiębiorcę zagranicznego uznaje się na potrzeby akcyzy za działalność prowadzoną przez podmiot reprezentujący przedsiębiorcę zagranicznego.

6. Właściwy naczelnik urzędu skarbowego wydaje decyzję o odmowie dokonania wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych w przypadku:

1) podania we wniosku o wpis do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych nieprawdziwych danych, w szczególności dotyczących prowadzenia przez podmiot wskazanej we wniosku działalności gospodarczej pod wskazanym w nim adresem;

2) niespełnienia przez podmiot warunków dokonania wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych.

7. Właściwy naczelnik urzędu skarbowego wydaje z urzędu decyzję o wykreśleniu pośredniczącego podmiotu tytoniowego z rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych w przypadku:

1) prowadzenia przez pośredniczący podmiot tytoniowy lub podmiot reprezentujący przedsiębiorcę zagranicznego działalności niezgodnie z przepisami prawa podatkowego lub decyzją o dokonaniu wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych, w szczególności przez:

a) sprzedaż suszu tytoniowego nieoznaczonego znakami akcyzy innemu podmiotowi niż podmiot prowadzący skład podatkowy, który zużywa susz tytoniowy do produkcji wyrobów tytoniowych lub wyrobów nowatorskich, lub pośredniczący podmiot tytoniowy, z wyłączeniem sprzedaży przez podmiot, który jednocześnie z tą sprzedażą dokonuje dostawy wewnątrzspółnotowej lub eksportu suszu tytoniowego,

b) nieprowadzenie ewidencji suszu tytoniowego lub prowadzenie tej ewidencji w sposób nierzetelny,

c) nieodnotowywanie obciążenia zabezpieczenia generalnego kwotą powstałego lub mogącego powstać zobowiązania podatkowego, o którym mowa w art. 65 ust. 7 u.p.a., albo odnotowywanie tego obciążenia lub zwolnienia zabezpieczenia z tego obciążenia w sposób nierzetelny,

d) niedopełnienie obowiązku informowania właściwego naczelnika urzędu skarbowego o zmianach danych zawartych we wniosku o wpis do rejestru,

e) prowadzenie działalności w zakresie suszu tytoniowego w innym miejscu niż wskazane w decyzji o dokonaniu wpisu do rejestru;

2) naruszenia warunków, których spełnienie jest wymagane do dokonania wpisu do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych, w szczególności gdy zabezpieczenie

akcyzowe złożone przez pośredniczący podmiot tytoniowy lub podmiot reprezentujący przedsiębiorcę zagranicznego utraciło ważność lub nie zapewnia już pokrycia w terminie lub w należnej wysokości kwoty powstałych lub mogących powstać zobowiązań podatkowych;

3) wykreślenia podmiotu reprezentującego przedsiębiorcę zagranicznego z rejestru, o którym mowa w art. 18 u.p.a. Ponowne wpisanie do rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych podmiotu, wobec którego została wydana decyzja, o której mowa wyżej, jest możliwe po upływie 3 lat od dnia doręczenia tej decyzji.

W ramach podsumowania powyższych rozważań warto podkreślić, że sam ustawodawca przyznaje się, że wprowadzane w latach wcześniejszych zmiany mające na celu uszczelnienie zasad rozliczania akcyzy od suszu tytoniowego miały negatywny wpływ na branżę. Chodzi przede wszystkim o ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, która m.in. wprowadziła obowiązek składania zabezpieczeń akcyzowych przez pośredniczące podmioty tytoniowe. W projekcie ustawy z dnia 27 października 2017 r. (druk sejmowy nr 1865) wskazano, że:

„Na początku obowiązywania instytucji pośredniczącego podmiotu tytoniowego zarejestrowanych było 51 takich podmiotów, obecnie jest ich 15. Liczba pośredniczących podmiotów tytoniowych, zważywszy na wielkość produkcji tytoniu wcześniej i obecnie, wydaje się być więc adekwatna do możliwości tych podmiotów w zakresie skupu tytoniu, w sposób bezpieczny dla producentów tego tytoniu, jak również dla budżetu państwa”<sup>154</sup>.

Przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r., które weszły w życie 15 grudnia 2017 r.<sup>155</sup>, miały na celu uszczelnienie systemu podatkowego w zakresie obrotu suszem tytoniowym oraz ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej legalnym podmiotom dokonującym obrotu suszem tytoniowym. Głównym celem było jednak nie tylko ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sektora tytoniowego, lecz także w równym stopniu ograniczenie „szarej strefy”, licznie występujących nadużyć oraz zwiększenie wpływów do budżetu państwa<sup>156</sup>.

W ramach realizacji powyższego opodatkowaniem została objęta sprzedaż suszu tytoniowego połączona z dostawą wewnątrzspółnotową lub eksportem dokonywana samodzielnie przez rolnika, chyba że wykaże on, iż doszło do przemieszczenia transgranicznego (wewnątrzspółnotowa dostawa towarów WDT lub eksportu towarów) niebędącej sprzedażą oraz czynnością podlegającą opodatkowaniu akcyzą zgodnie z art. 9b

<sup>154</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1865>

<sup>155</sup> Przepisy obowiązują od dnia 15 grudnia 2017 r., z wyjątkiem zmian dotyczących hipoteki na nieruchomości jako nowej formy zabezpieczenia akcyzowego, która weszła w życie od dnia 1 czerwca 2018 r.

<sup>156</sup> [http://www.kis.gov.pl/wiadomosci/komunikaty/-/asset\\_publisher/W24v/content/id/7557956](http://www.kis.gov.pl/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/W24v/content/id/7557956)

u.p.a. Zapłacona akcyza, podobnie jak w przypadku innych dostarczonych wewnątrzspółnotowo lub wyeksportowanych wyrobów akcyzowych, podlega zwrotowi na zasadach określonych w przepisach z zakresu podatku akcyzowego (art. 82 u.p.a.).

Ponadto wprowadzono możliwość złożenia zabezpieczenia akcyzowego przez osobę trzecią zamiast pośredniczącego podmiotu tytoniowego lub podmiotu reprezentującego przedsiębiorcę zagranicznego lub przez osobę trzecią łącznie z każdym z powyższych podmiotów. Należy jednak zaznaczyć, że w takim przypadku zabezpieczenie akcyzowe składane jest tylko w formie depozytu w gotówce, gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, czeku potwierdzonego zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 3 u.p.a. Ponadto zmiany wprowadzają zmniejszenie maksymalnej kwoty zabezpieczenia ryczałtowego składane na wniosek pośredniczącego podmiotu tytoniowego albo podmiotu reprezentującego przedsiębiorcę zagranicznego. Obecnie nowe brzmienie przepisu określa górną granicę na poziomie 15 mln zł.

Również w związku z nowelizacją ustawy o podatku akcyzowym od 1 czerwca 2018 r. zaczęły obowiązywać zmodyfikowane przepisy dotyczące formy, trybu składania i wysokości zabezpieczenia akcyzowego. Nowością była również hipoteka na nieruchomości jako forma zabezpieczenia akcyzowego. Obostrzenia związane z tym przepisem stanowią, że hipoteka na nieruchomości może zostać ustanowiona wyłącznie na prawie własności nieruchomości i maksymalnie do 65% jej wartości. Ponadto zabezpieczenie złożone w tej formie może stanowić pokrycie do 45% zabezpieczenia akcyzowego, natomiast pozostałą część składa się w jednej lub kilku formach przewidzianych w art. 67 ust. 1 pkt 1–5 u.p.a.

Dokonano też modyfikacji przepisu określającego przedmiot opodatkowania w przypadku suszu tytoniowego. Obecnie sprzedaży suszu tytoniowego połączonej z dostawą wewnątrzspółnotową lub eksportem bez obowiązku uiszczenia akcyzy mogą dokonywać: podmiot prowadzący skład podatkowy, grupa producentów suszu tytoniowego zrzeszająca rolników oraz pośredniczący podmiot tytoniowy, a nie jak dotychczas również rolnik.

Nowością jest nałożenie na nabywców suszu tytoniowego (pośredniczący podmiot tytoniowy oraz przedsiębiorca zagraniczny posiadający oddział z siedzibą na terytorium kraju) obowiązku przekazywania Dyrektorowi Generalnemu KOWR danych dotyczących masy skupionego surowca tytoniowego. Informacje te należy przekazywać łącznie oraz w podziale na grupy odmian skupionego od producentów surowca tytoniowego wraz z wykazem tych producentów, w terminie do 30 czerwca każdego roku kalendarzowego. Jednocześnie należy dodać, że grupy odmian tytoniu zostały wymienione w załączniku III do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/1185 z dnia 20 kwietnia 2017 r.



ustanawiającego zasady stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 i (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do przekazywanych Komisji powiadomień o informacjach i dokumentach oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia Komisji.

Wprowadzono również obowiązek prowadzenia ewidencji suszu tytoniowego przez podmiot prowadzący skład podatkowy, który magazynuje susz tytoniowy nieopodatkowany akcyzą poza składem podatkowym.

Należy zauważyć, że ustawą z dnia 27 października 2017 r. zostały wprowadzone zmiany także do ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych. Analogicznie jak w przypadku opisanych nowelizacji celem tych zmian jest uszczelnienie obrotu wysuszonymi liśćmi tytoniu, surowcem tytoniowym i ograniczenie dopływu surowca tytoniowego krajowej produkcji do działających nielegalnie producentów wyrobów tytoniowych. Nowelizacja wprowadziła przepisy obejmujące zasady monitorowania uprawy tytoniu oraz produkcji i zbytu surowca tytoniowego, a także nadzoru nad uprawą tytoniu oraz produkcją i zbytem surowca tytoniowego.

Ważną kwestią, o której należy wspomnieć w ramach podsumowania zagadnień związanych z podatkiem akcyzowym, jest świadomość, że podatki wywołują różne skutki ekonomiczne dla różnych uczestników rynku. Ekonomia natomiast to nauka zajmująca się badaniem sposobów wykorzystania występujących w niedoborze zasobów mających alternatywne wykorzystanie<sup>157</sup>. Wszystkie teorie ekonomiczne muszą więc odpowiadać na pytanie, w jaki sposób należy dysponować dostępnymi środkami, a w celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie konieczne jest dokonanie właściwej analiza podmiotowej i przedmiotowej struktury rynku.

Analiza struktury podmiotowej dotyczy udziału w rynku poszczególnych sprzedawców i nabywców. Analiza struktury przedmiotowej dotyczy relacji między elementami podaży a popytu przy danym poziomie cen. Należy pamiętać, że rynek podlega zmianom w czasie, a im większa jest elastyczność jego struktur, zwłaszcza po stronie podażowej, tym zmiany te zachodzą szybciej. Prawidłowo przeprowadzana analiza przebiegu zjawisk rynkowych w czasie pozwala na określenie fazy rozwoju rynku, a także na dostrzeżenie prawidłowości dotyczących kierunku i natężenia poszczególnych zjawisk. Nie można również zapominać o podstawowych składowych szeregu czasowego dokonywanej analizy, które pozwalają prawidłowo określić fazę rozwoju rynku. Są to:

---

<sup>157</sup> A. Krzyżanowski, *Nauka skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923, s. 39 oraz s. 131–132; L. Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London 1952, s. 16.

- tendencja rozwojowa (trend),
- wahania okresowe (periodyczne i regularne),
- wahania nieregularne.

Aby dokonać właściwego określenia trendu, należy wykazać istotne i trwale zmiany rozmiaru analizowanego zjawiska, które są bezpośrednim wynikiem oddziaływania na nie stałego zestawu przyczyn zasadniczych. Trend w zależności od warunków może być rosnący, malejący lub może pozostawać na stałym poziomie. Najważniejszą zmienną braną pod uwagę podczas analizy trendu – która to zmienna nie jest jednak bezpośrednią przyczyną zmiany – jest czas. Czas bowiem odzwierciedla wpływ wszystkich innych czynników na analizowane zjawisko. To czas bowiem określa tzw. wahania okresowe, stanowiące swego rodzaju cykl zmian, powtarzających się w regularnych odstępach.

Wyróżniamy wahania krótkookresowe, sezonowe i koniunkturalne. Mogą również występować losowe wahania trendu (w matematycznych modelach analitycznych wyrażane są jakimś składnikiem losowym) o matematycznie określonym rozkładzie prawdopodobieństw i wahania incydentalne (wykazywane w postaci specjalnych zmiennych zero-jedynkowych) niepodlegające prawidłowościom losowym.

Na potwierdzenie tej tezy warto przywołać metodę, za pomocą której dokonuje się obliczeń zależności między wysokością stopy podatkowej a wielkością wpływów podatkowych państwa, tzw. krzywą Laffera. Nie jest to metoda teoretyczna, lecz oparta na empirii i założeniu, że przy stawkach podatku 0% i 100% nie będzie żadnych wpływów do budżetu państwa, a wszelkie dochody Skarbu Państwa powstają między tymi granicznymi wielkościami. Zakres stóp podatkowych, w którym mamy do czynienia z odwrotną zależnością między wysokością stopy podatkowej a wielkością wpływów z podatku, jest prezentowany na rysunku 4.

W krzywej Laffera wyszczególnione są funkcja  $R(T)$ , gdzie  $T$  to stopa podatkowa (od 0 do 1, tj. od 0% do 100%), a  $R$  to wpływy z tytułu podatku. Funkcja jest równa 0 dla  $T = 0\%$  i dla  $T = 100\%$ . Funkcja ma wartości dodatnie w przedziale od 0% do 100% i ma swoje ekstremum lokalne (i globalne) w tym przedziale. Optymalna stopa podatkowa maksymalizująca wpływy budżetowe (TMAX) to stopa, o której możemy mówić wtedy, gdy spełnia ona warunek optymalności Pareto<sup>158</sup>. Warunek ten stwierdza, że zarówno budżet

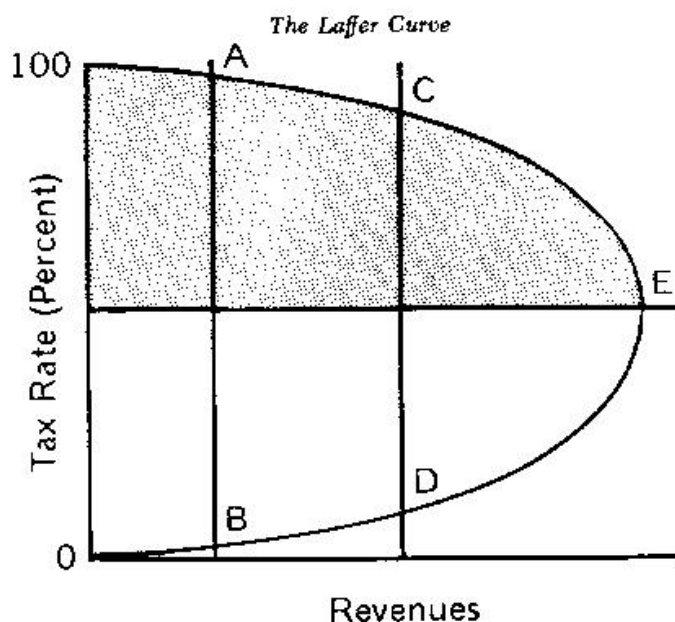
---

<sup>158</sup> Optimum w sensie Pareto – ekon. alokacja czynników produkcji lub dóbr konsumpcyjnych (alokacja), przy której jest niemożliwe zwiększenie produkcji jednego dobra (zwiększenie konsumpcji jednego konsumenta) bez zmniejszenia produkcji innego dobra (zmniejszenia konsumpcji innego konsumenta). Optymalne w sensie Pareto są wszystkie alokacje dóbr leżące na krzywej możliwości produkcyjnych. Optimum w sensie Pareto może być

państwa, jak i podatnicy są w lepszej sytuacji finansowej przy stopie podatkowej  $T_{MAX}$ , aniżeli przy innej stopie podatkowej  $T$  większej od  $T_{MAX}$ .

Dokonując jakichkolwiek modyfikacji podatkowych mających bezpośredni lub pośredni wpływ na branżę, należy pamiętać, że optymalna stopa podatkowa musi znajdować się we właściwym wyważeniu między skrajnymi wysokościami 0% i 100%. Każdorazowe zaburzenie tego optimum – w przypadku specyficznej branży, jaką jest branża tytoniowa – powoduje automatyczne przejście konsumentów do „szarej strefy” i związany z tym spadek dochodów państwa. W przypadku tej branży zwiększenie stopy podatkowej powoduje więc wręcz automatyczne zmniejszenie wpływów z podatków. Sytuacja ta może prowadzić do błędnego przeświadczenia, że „ratunkiem” jest kolejne zwiększenie stawek podatkowych. W mojej ocenie jednak – niniejsza praca udowadnia tę tezę – sytuacja w przypadku branży tytoniowej przedstawia się odwrotnie i – jak pokazał przykład ostatnich lat – „ratunkiem” było obniżenie stopy. Zgodnie bowiem z metodyką ilustrowaną za pomocą krzywej Laffera istnieją dwie stopy podatkowe przynoszące ten sam dochód, a znajdują się one powyżej i poniżej stopy optymalnej.

**Rysunek 4.** Ilustracja krzywej Laffera



Źródło: R. Gwiazdowski, *Krzywa Laffera. Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa*, „Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1, s. 42.

---

osiągnięte tylko w warunkach odpowiadających modelowi konkurencji doskonałej – przy licznych założeniach upraszczających; wszystkie stany gospodarki istniejące w praktyce są odległe od tego ideału.

W przypadku branży tytoniowej najlepiej sprawdza się zatem system, w którym realna stopa podatkowa jest wyższa od optymalnej i w rezultacie redukcja podatków i związane z nią zwiększenie podstawy opodatkowania przyniosą bezpośredni wzrost wpływów budżetowych. W takim przypadku widoczne jest również jednoczesne zmniejszenie skali „szarej strefy” i mniejsze zainteresowanie konsumentów produktami nielegalnego pochodzenia<sup>159</sup>.

Opisaną wyżej tezę potwierdza krzywa Laffera przedstawiona na rysunku 4. Co ciekawe, oś współrzędnych stawek podatkowych i przychodów państwa obrazuje, że w przypadku tak skrajnie prowadzonej polityki podatkowej wysokość przychodów jest w pierwszym (punkt A) i w drugim (punkt B) przypadku taka sama. Punkt A ilustruje skrajnie wysoką stawkę podatkową, która z założenia wiąże się z niską produktywnością. Punkt B jest natomiast ilustracją sytuacji zastosowania skrajnie niskiej stawki podatkowej, która wiąże się z wysoką produktywnością. Dalsze zmniejszanie podatków ilustrowane jest przejściem z punktu A do C, natomiast ich zwiększanie wskazane jest przez przejście z poziomu B do D. Optymalizację przychodów do budżetu państwa wraz z zoptymalizowaną skalą produkcji prezentuje punkt E.

Prezentowana na rys. 4 krzywa Laffera stanowi bezpośrednią ilustrację prezentowanej w pracy tezy, że najważniejsza jest optymalizacja obciążeń nakładanych na branżę. Rysunek 4 pokazuje, że po przekroczeniu punktu „optimum” bez względu na to, czy nastąpi zwiększenie, czy zmniejszenie stawki podatkowej, dochody do budżetu państwa spadną. Co szczególnie istotne, mimo że każde „odchylenie” od optimum będzie powodowało bezdyskusyjny spadek wpływów, to istnieje zauważalna różnica efektów w zależności od tego, w którą stronę na krzywej Laffera przesunie się punkt styku współrzędnych. Obniżenie bowiem stopy podatkowej spowoduje również pozytywne skutki dla branży. Może ono bezpośrednio wpłynąć m.in. na wzrost produkcji i wiążący się z nim wzrost zatrudnienia w sektorze oraz zmniejszenie zainteresowania konsumentów produktami pochodzącymi z „szarej strefy”. Podwyżka podatków natomiast może przyczynić się do negatywnej koniunktury w branży, ograniczenia produkcji, zwolnień pracowników i większego zainteresowania tańszymi produktami pochodzącymi z nielegalnych źródeł. Analizując więc obie sytuacje z punktu widzenia gospodarki krajowej, drugi ze scenariuszy może przynieść zdecydowanie więcej negatywnych skutków.

---

<sup>159</sup> R. Gwiazdowski, *Krzywa Laffera. Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa*, „Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1, s. 42; L. Filipowicz, *Amerykańska ekonomia podaży*, Poltext, Warszawa 1992, s. 68.

Prezentowa w tym rozdziale koncepcja ma również licznych przeciwników. Krytycy twierdzą bowiem, że koncepcji Laffera opiera się na zbyt przejawionej i niewystępującej w rzeczywistości aż tak silnej reakcji podatników na zmiany stawek podatkowych, a cała teoria w swoim założeniu jest zdecydowanie zbyt daleko idąca, gdyż w rzeczywistości redukcja podatków doprowadziłaby do takiego zwiększenia bazy opodatkowania, że wpływy budżetowe w rezultacie nie uległyby obniżeniu.

Obrońcy teorii często przytaczają argumenty, że z uwagi na użycie w krzywej Laffera liter zamiast liczb metodę tę można odnieść do każdej branży, sytuacji czy zastosować w różnych szerokościach geograficznych. Zawarte na krzywej wielkości mogą również stale ewaluować i dostosowywać się do zmiennych warunków ekonomicznych i upływającego czasu. Dokonując analizy za pomocą krzywej w zależności od lokalizacji geograficznej czy w zależności od wydarzeń historycznych i gospodarczych, można przyjąć różne wielkości TMAX. Właściwe miejsce położenia punktu maksymalizującego wpływy do budżetu zależy więc od wielu zmiennych. Chris Bolton pisze:

„[...] kiedy wysokość podatku rośnie od 0%, wpływy oczywiście będą rosły. Jednak w miarę zwiększania podatku, gdy coraz więcej pieniędzy jest zabieranych przez rząd, niektórzy przestają pracować – bo im się nie opłaca, inni zmniejszają ilość godzin pracy, a jeszcze inni zaczynają oszukiwać na płaceniu podatków. Te problemy narastają wraz ze wzrostem podatku, mają też wpływ na ściążalność podatku, na skalę wykorzystywania luk podatkowych i ulg. Z tego powodu wpływy zaczynają maleć po osiągnięciu pewnego poziomu. Po tym punkcie zmniejsza się chęć do pracy, rozpoczynania przedsięwzięć, podejmowania ryzyka, czyli tego, co powoduje powstawanie miejsc pracy, poprawę sytuacji ekonomicznej i wzrost produktu narodowego brutto (GNP), które łącznie można nazwać Współczynnikiem Aktywności Ekonomicznej. Krzywa Laffera pokazuje, że wpływy są równe:

$GNP \times \text{wielkość podatku} \times \text{stopa zgodności (Compliance Rate)}$ .

Obniżka podatku może spowodować wzrost wpływów przy wzroście Współczynnika Aktywności Ekonomicznej zwiększającego produkt narodowy brutto i większej akceptacji dla prawa podatkowego [...]”<sup>160</sup>.

Wszystkie wyżej opisane analizy są związane wprost z faktem, że podatki, zarówno VAT, jak i akcyzowy, stanowią główne źródło wpływów do budżetu państwa. Szczególną kategorię tych wpływów stanowią wpływy z używek, gdyż nie są one dobrem podstawowym

---

<sup>160</sup> Ch. Bolton *Basic Economic Theory. Supply & Demand and the Laffer Curve*, <http://home.rmci.net/cbolton/econ.html>

czy dobrem pierwszej potrzeby. Wyższe opodatkowanie używek uznawane jest przez wielu za zdecydowanie korzystniejsze rozwiązanie niż zwiększenie opodatkowania innych czynników produkcji bądź towarów.

Należy jednak pamiętać, jak negatywne i dotkliwe w skutkach może okazać się błędne kształtowanie polityki wzrostu stawek podatkowych na używki, jakimi są wyroby tytoniowe, oraz o tym, że załamanie wpływów podatkowych zachwieje równowagę budżetu państwa, co w rezultacie w dalszej perspektywie będzie miało negatywne skutki dla gospodarki.

## **2.6. Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych. Rejestr producentów wyrobów tytoniowych**

Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych<sup>161</sup> określa zasady i warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wyrobu alkoholu etylowego oraz wytwarzania wyrobów tytoniowych. Zgodnie z definicją zawartą w omawianej ustawie wyrób tytoniowy oznacza wyrób wyprodukowany z tytoniu przeznaczony do palenia oraz tabakę.

Ponadto ustawa określa, że działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>162</sup> i wymaga wpisu do rejestru producentów wyrobów tytoniowych. Przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych jest obowiązany spełniać wiele określonych ustawą warunków i co istotne dla działalności tego rodzaju – nie może jej wykonywać przedsiębiorca, który był karany za przestępstwa przeciwko mieniu i wiarygodności dokumentów, a w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą prawną – którego członek zarządu był karany za przestępstwa przeciwko mieniu i wiarygodności dokumentów. W sprawach dotyczących wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wyrobu, oczyszczania, skazania lub odwadniania alkoholu etylowego oraz wytwarzania wyrobów tytoniowych, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

---

<sup>161</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2352.

<sup>162</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.

### 2.6.1. Rejestr producentów wyrobów tytoniowych

Dokonując analizy przepisów związanych z sektorem tytoniowym, należy również przeanalizować przepisy związane z rejestrami podmiotów operujących w branży tytoniowej. Kluczowy dla branży, obok rejestru pośredniczących podmiotów tytoniowych, jest rejestr producentów wyrobów tytoniowych. Podstawą prawną prowadzenia tego rejestru jest art. 4 ustawy z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych<sup>163</sup>. Rejestr jest jawny.

Organem, który prowadzi rejestr producentów wyrobów tytoniowych, jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, i to właśnie do Ministra musi wystąpić przyszły producent z wnioskiem o wpis do rejestru producentów wyrobów tytoniowych. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonuje weryfikacji, czy nie zachodzą przesłanki odmowy wpisu przedsiębiorcy do rejestru. Przykładowo są to sytuacje, gdy:

- 1) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;
- 2) w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej z przyczyn, w których:
  - a) przedsiębiorca złożył oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności niezgodne ze stanem faktycznym,
  - b) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie,
  - c) organ stwierdził rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

W przypadku, gdy nie zaistnieją wyżej wskazane przesłanki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpoczyna etap formalnej weryfikacji wniosku i w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek braków formalnych wzywa przedsiębiorcę do ich uzupełnienia lub usunięcia. W przypadku niezrealizowania powyższego termin na dokonanie wpisu do rejestru biegnie od momentu złożenia prawidłowego i kompletnego wniosku. W przypadku nieuzupełnienia braków formalnych – wniosek pozostawia się bez rozpoznania. W przypadku braku przeszkód formalnych lub ustawowych – następuje wpisanie przedsiębiorcy do rejestru.

---

<sup>163</sup> Pierwotny obowiązek prowadzenia wymienionego rejestru powstał w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tj. z dniem 21 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.).

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonuje wpisu do rejestru producentów wyrobów tytoniowych w terminie 7 dni od dnia wpływu kompletnego wniosku o wpis do rejestru albo w terminie 7 dni od dnia uzupełnienia braków formalnych wniosku.

Wpisowi do rejestru producentów wyrobów tytoniowych podlegają następujące dane:

- 1) firma i siedziba przedsiębiorcy, jego adres oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- 2) określenie rodzaju i zakresu działalności gospodarczej objętej wpisem;
- 3) określenie miejsca lub miejsc wykonywania działalności gospodarczej;
- 4) data dokonania wpisu.

Rejestr jest jawny i może być prowadzony w systemie informatycznym. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru producentów wyrobów tytoniowych.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest obowiązany do przekazania informacji o dokonaniu wpisu przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej drogą elektroniczną do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy, której dotyczy, wraz z podaniem daty uprawomocnienia i znaku sprawy. Jeżeli sprawa była rozstrzygana w drodze decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, informacje przekazuje się niezwłocznie, nie później niż dnia następnego po dniu nadania rygoru natychmiastowej wykonalności. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej udostępnia te informacje niezwłocznie, nie później niż następnego dnia roboczego po dniu ich otrzymania.

Wpis do rejestru producentów wyrobów tytoniowych podlega opłacie skarbowej. Opłata skarbową od dokonania wpisu do rejestru działalności regulowanej podmiotu wykonującego działalność w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych wynosi 11 610 zł<sup>164</sup>. Opłaty skarbowej za dokonanie wpisu do rejestru producentów wyrobów tytoniowych dokonuje się na konto Urzędu Dzielnicy Śródmieście Miasta Stołecznego Warszawy.

Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie przysługuje odwołanie, jednakże strona nieusatysfakcjonowana z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

---

<sup>164</sup> [https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-dokonac-zmian-w-koncesjach-zezwozeniach-wpisach-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej/proc\\_605-zmiana-wpisu-w-rejestrze-producentow-tytoniowych](https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-dokonac-zmian-w-koncesjach-zezwozeniach-wpisach-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej/proc_605-zmiana-wpisu-w-rejestrze-producentow-tytoniowych)



Prowadzenie działalności w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych bez wymaganego wpisu do rejestru podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Jeżeli czyn ten dotyczy wyrobów tytoniowych znacznej wartości – to podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Jeżeli z popełnienia przestępstw określonych powyżej sprawca uczynił sobie stałe źródło dochodu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Informacje dotyczące wpisu do rejestru producentów wyrobów tytoniowych znajdują się również na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na stronie ministerstwa udostępniony jest również wykaz przedsiębiorców posiadających uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych (dotyczy rejestru producentów wyrobów tytoniowych)<sup>165</sup>.

Podstawowe pytanie, jakie nasuwa się, w mojej ocenie, po przeprowadzeniu powyższych rozważań, brzmi: czy fakt, że rejestr jest prowadzony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie stanowi swoistego błędu systemowego i czy jednostka ta jest merytorycznie uprawniona do prowadzenia rejestru, który nie dotyczy produkcji rolniczej ani szeroko rozumianej produkcji żywności. Należy podkreślić, że producenci wyrobów tytoniowych nie są rolnikami, producentami (plantatorami) roślin tytoniowych. Moim zdaniem rejestr ten powinien być prowadzony przez Ministerstwo Finansów lub Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

## **2.7. Wpływ ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych na rynek surowca tytoniowego**

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych<sup>166</sup> określa zasady monitorowania uprawy tytoniu oraz produkcji i zbytu wysuszonych liści tytoniu, zwanych surowcem (suszem) tytoniowym, a także nadzoru nad uprawą tytoniu oraz produkcją i zbytem surowca tytoniowego. Ustawa jest częścią opisywanego wcześniej tzw. pakietu tytoniowego, którego celem było uszczelnienie systemu podatkowego. Taka też była główna intencja nowelizacji tej ustawy – jako kolejnego kroku w kierunku uszczelnienia obrotu wysuszonymi liśćmi tytoniu (surowcem tytoniowym) i ograniczenia dopływu surowca tytoniowego krajowej produkcji do nielegalnie działających fabryk produkujących wyroby tytoniowe.

---

<sup>165</sup><https://bip.minrol.gov.pl/Rejestry-i-Wykazy/Rejestry/Rejestr-producentow-wyrobow-tytoniowych2>

<sup>166</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 945.

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 27 października 2017 r.<sup>167</sup>, która weszła w życie 15 grudnia 2017 r., wprowadziła przepisy regulujące zasady monitorowania uprawy tytoniu oraz produkcji i zbytu surowca tytoniowego, a także nadzoru nad uprawą tytoniu oraz produkcją i zbytem surowca tytoniowego. Ponadto jej zakresem objęte są również kwestie przepisów dotyczących obowiązku prowadzenia ewidencji suszu tytoniowego przez podmioty prowadzące skład podatkowy, które magazynują susz tytoniowy nieopodatkowany akcyzą poza składem podatkowym.

Ustawa w celu realizacji wyżej opisanych założeń:

- 1) wprowadza rejestr producentów surowca tytoniowego i obowiązek uzyskania wpisu w tym rejestrze;
- 2) przewiduje określone obowiązki informacyjne dla producentów surowca tytoniowego, w tym dotyczące przekazywania informacji o powierzchni upraw, masie wyprodukowanego surowca i umowach dotyczących jego zbytu;
- 3) określa procedurę zniszczenia surowca tytoniowego;
- 4) wprowadza sankcje za nieprzestrzeganie przepisów ustawy, m.in. w postaci nakazu zniszczenia upraw<sup>168</sup>.

Zgodnie zatem z brzmieniem nowych przepisów i w nawiązaniu do informacji zawartych we wcześniejszych podrozdziałach ewidencja suszu tytoniowego powinna umożliwiać ustalenie ilości i sposobu jego przetwarzania oraz adresu miejsc jego magazynowania przez podmiot prowadzący skład podatkowy. Pośredniczące podmioty tytoniowe są zobowiązane do przekazywania danych dotyczących skupionego suszu tytoniowego oraz wykazu producentów tego suszu, od których został on kupiony.

Ponadto po nowelizacji producenci surowca tytoniowego mają obowiązek przekazywania raz w roku informacji dotyczących powierzchni uprawy, produkcji i zbycia surowca tytoniowego oraz zawartych umów zbycia tego surowca. Dokonano również uregulowania kar za nieprzestrzeganie przepisów i określono procedury niszczenia surowca tytoniowego w przypadku podjęcia decyzji o wykonaniu takiej czynności przez jego producenta.

Dyrektorzy oddziałów terenowych KOWR są zobowiązani do prowadzenia rejestru producentów surowca tytoniowego. Zobowiązanie to jest ściśle powiązane również

---

<sup>167</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków (Dz.U., poz. 2216).

<sup>168</sup> <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4305/plik/628o.pdf>

z możliwością przeprowadzania kontroli i monitorowaniem upraw<sup>169</sup>. W przypadku stwierdzenia prowadzenia uprawy tytoniu bez uzyskania obowiązkowego wpisu do rejestru producentów surowca tytoniowego oraz na powierzchni przekraczającej tę podaną w zgłoszeniu uprawy będą niszczone na koszt prowadzącego<sup>170</sup>.

Rozdział 9ba ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych opisuje zasady monitorowania uprawy tytoniu oraz produkcji i zbytu surowca tytoniowego, a także nadzoru nad uprawą tytoniu oraz produkcją i zbytem surowca tytoniowego.

„Art. 40ha. Warunkiem prowadzenia przez producenta rolnego, w rozumieniu ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, produkującego surowiec tytoniowy, zwanego dalej «producentem surowca tytoniowego», działalności w zakresie uprawy tytoniu, produkcji lub zbytu surowca tytoniowego jest wpis do rejestru producentów surowca tytoniowego, prowadzonego przez dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka właściwego ze względu na miejsce zamieszkania i adres albo siedzibę i adres producenta rolnego, który zamierza uprawiać tytoń, produkować lub zbywać surowiec tytoniowy

Art. 40hb. 1. Decyzje w sprawach wpisu do rejestru producentów surowca tytoniowego wydaje dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka właściwy ze względu na miejsce zamieszkania i adres albo siedzibę i adres producenta rolnego, który zamierza uprawiać tytoń, produkować lub zbywać surowiec tytoniowy, na wniosek tego producenta rolnego.

2. Wniosek zawiera:

- 1) imię i nazwisko albo nazwę wnioskodawcy;
- 2) miejsce zamieszkania i adres albo siedzibę i adres wnioskodawcy;
- 3) numer producenta rolnego nadany w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 4) numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON) producenta rolnego, jeżeli taki numer został nadany, a w przypadku osoby fizycznej – numer ewidencyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności

---

<sup>169</sup> Por. A. Taberska, *Rynek tytoniu w Polsce – monitorowanie i nadzór*, „Biuletyn Informacyjny” 2018, nr 2.

<sup>170</sup> <https://www.zywnosc.com.pl/susz-tytoniowy-nadzorem/>

(numer PESEL), a jeżeli osoba fizyczna nie posiada numeru PESEL – numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość;

5) adres lub miejsce położenia magazynu – w przypadku, gdy surowiec tytoniowy będzie magazynowany poza terenem gospodarstwa rolnego.

3. Wniosek składa się do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka na formularzu udostępnionym na stronie internetowej administrowanej przez Krajowy Ośrodek.

4. W przypadku zmiany danych zawartych we wniosku producent surowca tytoniowego przekazuje do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka pisemną informację o zmianach, w terminie 30 dni od dnia zaistnienia tych zmian<sup>171</sup>.

Powyższe przepisy szczegółowo regulują zasady warunkujące prowadzenie przez producenta rolnego działalności w zakresie uprawy tytoniu, produkcji lub zbytu surowca tytoniowego. Jak wspomniano, podstawą rozpoczęcia działalności jest uzyskanie wpisu do rejestru producentów prowadzonego przez dyrektora oddziału terenowego KOWR jako podmiotu wyłącznie odpowiedzialnego za dokonanie wpisu. Po uzyskaniu wpisu zgodnie z ustawą producent surowca musi się wywiązać z następujących obowiązków:

„Art. 40hc. 1. Producent surowca tytoniowego przekazuje do dnia 15 maja każdego roku dyrektorowi oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, który wydał decyzję w sprawie wpisu do rejestru producentów surowca tytoniowego, informacje:

1) o powierzchni uprawy poszczególnych grup odmian tytoniu w poprzednim roku zbiorów, z podaniem identyfikatorów działek ewidencyjnych, na których był uprawiany tytoń;

2) dotyczące zawartych w poprzednim roku zbiorów umów zbycia surowca tytoniowego, w tym:

a) datę zawarcia każdej z umów zbycia surowca tytoniowego,

b) rok uprawy tytoniu, z którego wyprodukowano zbywany surowiec tytoniowy,

c) nazwę, siedzibę, numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON) nabywcy surowca tytoniowego

---

<sup>171</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 945).

d) masę surowca tytoniowego objętego każdą z umów, wyrażoną w kilogramach, z podziałem na grupy odmian tytoniu, uzyskanego z upraw na działkach ewidencyjnych;

3) o wyrażonej w kilogramach szacunkowej masie wyprodukowanego surowca tytoniowego w poprzednim roku zbiorów, z podziałem na grupy odmian tytoniu;

4) o wyrażonej w kilogramach masie surowca tytoniowego dostarczonego nabywcy na podstawie każdej z umów zbycia surowca tytoniowego, z podziałem na grupy odmian tytoniu i lata jego zbiorów

5) o wyrażonym w kilogramach szacunkowym stanie magazynowym surowca tytoniowego na dzień 30 kwietnia roku złożenia tej informacji, z podziałem na grupy odmian tytoniu i lata jego zbiorów;

6) o wyrażonej w kilogramach masie surowca tytoniowego zniszczonego od dnia 1 maja roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia tej informacji do dnia 30 kwietnia roku złożenia informacji;

7) dotyczące roku, w którym jest składana ta informacja:

a) o powierzchni uprawy poszczególnych grup odmian tytoniu, z podaniem identyfikatorów działek ewidencyjnych, na których będzie uprawiany tytoń,

b) dotyczące umów zbycia surowca tytoniowego, w tym:

– datę zawarcia każdej z umów zbycia surowca tytoniowego,

– nazwę, siedzibę, numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON) nabywcy surowca tytoniowego,

– wyrażoną w kilogramach masę surowca tytoniowego objętego każdą z umów, z podziałem na grupy odmian tytoniu, uzyskanego z upraw na działkach ewidencyjnych, na których będzie uprawiany tytoń.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, przekazuje się do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka na formularzu udostępnionym na stronie internetowej administrowanej przez Krajowy Ośrodek.

3. W przypadku zmiany danych zawartych w informacjach, o których mowa w ust. 1, producent surowca tytoniowego przekazuje do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka pisemną informację o zmianach, w terminie 30 dni od dnia zaistnienia konieczności ich wprowadzenia<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Ibidem.

Cytowane przepisy ustawy wyraźnie pokazują, jak duża jest szczegółowość informacji przekazywanych dyrektorowi KOWR. Celem takiego uregulowania była wspomniana na początku chęć znacznego uszczelnienia obrotu surowcem tytoniowym, ograniczenia dopływu tego surowca do „szarej strefy”, jak również ograniczenia korzystania z surowca z nielegalnego i niezarejestrowanego źródła przez legalnych producentów. Zgodnie z opinią ustawodawcy taki poziom raportowania powinien umożliwić podmiotom sprawującym kontrolę szybkie i sprawne wykrywanie wszelkich nielegalnych działań w branży.

„Art. 40hd. 1. W przypadku, gdy producent surowca tytoniowego zamierza dokonać zniszczenia surowca tytoniowego, o zamiarze tym powiadamia dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, który wydał decyzję w sprawie wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 40ha, co najmniej na 3 dni robocze przed dokonaniem zniszczenia, podając szacunkową masę surowca tytoniowego, który ma ulec zniszczeniu, oraz sposób zniszczenia surowca tytoniowego.

2. W zniszczeniu, o którym mowa w ust. 1, bierze udział producent surowca tytoniowego, który przeznaczył surowiec tytoniowy do zniszczenia, lub osoba upoważniona przez producenta surowca tytoniowego.

3. Czynność zniszczenia surowca tytoniowego odbywa się pod nadzorem osoby upoważnionej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka do wykonywania czynności kontrolnych.

4. Z czynności zniszczenia surowca tytoniowego osoba, o której mowa w ust. 3, sporządza protokół.

5. Protokół, o którym mowa w ust. 4, zawiera:

1) imię i nazwisko oraz miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres producenta surowca tytoniowego, który przeznaczył surowiec tytoniowy do zniszczenia;

2) numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON) producenta surowca tytoniowego, jeżeli taki numer został nadany, a w przypadku osoby fizycznej – numer ewidencyjny powszechnego elektronicznego systemu ewidencji ludności (numer PESEL), a jeżeli osoba fizyczna nie posiada numeru PESEL – numer paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość;

3) numer producenta surowca tytoniowego nadany w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;

4) określenie położenia gospodarstwa, w którym odbywała się produkcja surowca tytoniowego;

5) miejsce i sposób zniszczenia surowca tytoniowego;

6) wyrażoną w kilogramach masę zniszczonego surowca tytoniowego, z podziałem na grupy odmian tytoniu;

7) datę sporządzenia protokołu zniszczenia surowca tytoniowego oraz jego numer;

8) podpisy osób obecnych przy zniszczeniu surowca tytoniowego.

6. Protokół sporządza się w dwóch egzemplarzach.

7. Protokół przedstawia się do podpisu producentowi surowca tytoniowego, który przeznaczył surowiec tytoniowy do zniszczenia, a w przypadku jego nieobecności – osobie upoważnionej przez producenta surowca tytoniowego.

8. Przed podpisaniem protokołu osoby, o których mowa w ust. 7, mają prawo wnieść do niego swoje uwagi.

9. Protokół podpisuje producent surowca tytoniowego albo osoba upoważniona przez producenta surowca tytoniowego. O odmowie złożenia podpisu osoba, o której mowa w ust. 3, zamieszcza adnotację w protokole.

10. Jeden egzemplarz protokołu pozostawia się producentowi surowca tytoniowego albo osobie upoważnionej przez producenta surowca tytoniowego.

11. Producent surowca tytoniowego, który przeznaczył surowiec tytoniowy do zniszczenia, może zgłosić do Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka umotywowane zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole, w terminie 7 dni od dnia podpisania protokołu.

12. Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka rozpatruje zastrzeżenia w terminie 7 dni od dnia otrzymania zgłoszenia, o którym mowa w ust. 11, i w razie potrzeby zleca przeprowadzenie dodatkowych czynności kontrolnych. W przypadku uznania zgłoszonych zastrzeżeń zmiany w protokole wprowadza się w formie aneksu do protokołu. Aneks do protokołu podpisuje osoba, o której mowa w ust. 3, sporządzający aneks i producent surowca tytoniowego, który przeznaczył surowiec tytoniowy do zniszczenia, albo osoba upoważniona przez producenta surowca tytoniowego.

14. W przypadku nieuznania zastrzeżeń w całości lub w części, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka przekazuje niezwłocznie swoje stanowisko na piśmie producentowi surowca tytoniowego, o którym mowa w ust. 11.

Art. 40he. 1. Rejestr, o którym mowa w art. 40ha:

1) jest prowadzony w systemie teleinformatycznym;  
2) zawiera dane, o których mowa w art. 40hb ust. 2, oraz informacje, o których mowa w art. 40hc ust. 1.

2. Dane zgromadzone w rejestrze udostępnia się:

1) organom administracji publicznej, w związku z realizacją przez te organy działań i postępowań mających na celu ograniczanie nielegalnego obrotu surowcem tytoniowym oraz produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi;

2) sądom i prokuratorom, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań ustawowych;

3) na wniosek podmiotów, których dotyczą te dane.

3. Dane, o których mowa w art. 40hb ust. 2, przechowuje się przez 5 lat od dnia wykreślenia producenta surowca tytoniowego z rejestru, o którym mowa w art. 40ha.

4. Informacje, o których mowa w art. 40hc ust. 1 i 3, przechowuje się przez 5 lat od dnia ich przekazania do dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka<sup>173</sup>.

Powyższe ma na celu sprawowanie pełnej kontroli przez dyrektora KOWR na każdym etapie procesu niszczenia zbiorów. Tak szczegółowy system nadzoru w swoim założeniu ma ograniczyć do minimum lub całkowicie wyeliminować możliwość „przejęcia” przez „szarą strefę” przeznaczonego do zniszczenia surowca.

„Art. 40hf. 1. Producent surowca tytoniowego, który zaprzestał uprawy tytoniu, informuje o tym dyrektora oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, który wydał decyzję w sprawie wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 40ha.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka wykreśla, w drodze decyzji, producenta surowca tytoniowego z rejestru, o którym mowa w art. 40ha.

3. W przypadku, gdy producent surowca tytoniowego nie przekazał w terminie informacji, o których mowa w art. 40hc ust. 1, oraz nie poinformował o zaprzestaniu produkcji surowca tytoniowego, dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, o którym mowa w ust. 1, wykreśla, w drodze decyzji, producenta surowca tytoniowego z rejestru, o którym mowa w art. 40ha

---

<sup>173</sup> Ibidem.



4. Producent surowca tytoniowego, który został wykreślony z rejestru, o którym mowa w art. 40ha, i który nadal posiada surowiec tytoniowy, przekazuje dyrektorowi oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, który wydał decyzję w sprawie wpisu do tego rejestru:

1) informacje o zawarciu umowy zbycia surowca tytoniowego, a następnie zbyciu surowca tytoniowego, w terminie 30 dni od dnia dokonania każdej z tych czynności albo

2) informacje, o których mowa w art. 40hd ust. 1

5. Informacja, o której mowa w ust. 4 pkt 1, zawiera:

1) datę zawarcia umowy zbycia surowca tytoniowego;

2) rok uprawy tytoniu, z którego wyprodukowano zbywany surowiec tytoniowy;

3) nazwę, siedzibę, numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON) nabywcy surowca tytoniowego;

4) wyrażoną w kilogramach masę surowca tytoniowego objętego umową zbycia surowca tytoniowego, z podziałem na grupy odmian tytoniu, uzyskanego z upraw na działkach ewidencyjnych;

5) wyrażoną w kilogramach masę zbytego surowca tytoniowego objętego umową zbycia surowca tytoniowego, z podziałem na grupy odmian tytoniu, uzyskanego z upraw na działkach ewidencyjnych.

6. Przepisu art. 38q ust. 3 dotyczącego terminu zawarcia umowy nie stosuje się w przypadku, o którym mowa w ust. 4 pkt 1.

7. Do zniszczenia surowca tytoniowego, o którym mowa w ust. 4 pkt 2, stosuje się przepisy art. 40hd ust. 2–14<sup>174</sup>.

Powyższe przepisy ustawy regulują sytuację, w której podmiot wykreślony z rejestru (w wyniku zaniechania uprawy tytoniu) może nadal produkować i zbywać surowiec tytoniowy. Zgodnie bowiem z cytowanymi przepisami ustawy producent, który został wykreślony z rejestru producentów surowca tytoniowego, i który nadal posiada surowiec tytoniowy, jest obowiązany do złożenia informacji o zawarciu umowy zbycia surowca. Z przepisu wynika więc pośrednio, że intencją ustawodawcy było, aby mimo wykreślenia

---

<sup>174</sup> Ibidem.

producenta z rejestru mógł on dokończyć działalność związaną ze zbyciem wyprodukowanego surowca tytoniowego.

„Art. 40hg. Dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, który wydał decyzję o wykreśleniu producenta, o którym mowa w art. 40hf ust. 4, z rejestru, o którym mowa w art. 40ha, jest upoważniony do przeprowadzania kontroli producenta surowca tytoniowego do czasu zbycia albo zniszczenia surowca tytoniowego będącego w jego posiadaniu w dniu wykreślenia z tego rejestru.

Art. 40hh. 1. Krajowy Ośrodek przeprowadza kontrolę poprawności sporządzenia oraz zgodności ze stanem faktycznym informacji zawartych we wniosku, o którym mowa w art. 40hb ust. 2, oraz informacji, o których mowa w art. 40hc ust. 1.

2. W ramach kontroli, o której mowa w ust. 1, czynności kontrolne w danym roku zbiorów są wykonywane co najmniej u 5% producentów surowca tytoniowego.

3. W przypadku, gdy z wykonanych czynności kontrolnych wynika, że informacje zawarte w rejestrze, o którym mowa w art. 40ha, są niezgodne ze stanem faktycznym, dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka dokonuje z urzędu zmian w tym rejestrze oraz informuje producenta surowca tytoniowego o dokonaniu tych zmian.

Art. 40hi. 1. Dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka wydaje, w drodze decyzji, nakaz zniszczenia uprawy tytoniu na koszt podmiotu prowadzącego tę uprawę, w przypadku gdy podmiot ten uprawia tytoń bez uzyskania wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 40ha. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu.

2. Zniszczenia, o którym mowa w ust. 1, dokonuje się pod nadzorem osoby upoważnionej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka do wykonywania czynności kontrolnych.

3. W przypadku, gdy stwierdzona w wyniku wykonywania czynności kontrolnych powierzchnia uprawy tytoniu jest większa co najmniej o 10% od powierzchni zgłoszonej przez producenta surowca tytoniowego w informacji, o której mowa w art. 40hc ust. 1 pkt 7 lit. a, dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka wydaje, w drodze decyzji, nakaz zniszczenia uprawy tytoniu na powierzchni przekraczającej powierzchnię zgłoszoną do Krajowego Ośrodka, w danym roku uprawy, na koszt podmiotu prowadzącego uprawę. Do zniszczenia uprawy tytoniu stosuje się przepis ust. 2.

4. Zniszczenie uprawy tytoniu w przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 3, odbywa się przez zaoranie, przekopanie gruntu albo w inny sposób, który zapewni skuteczne zniszczenie tej uprawy.

5. Z czynności zniszczenia uprawy tytoniu osoba upoważniona przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka do wykonywania czynności kontrolnych sporządza protokół. Do protokołu zniszczenia uprawy tytoniu w przypadkach, o których mowa w ust. 1 i 3, przepisy art. 40hd ust. 5–14 stosuje się odpowiednio<sup>175</sup>.

Zgodnie z wyżej powołanymi przepisami ustawy w stosunku do rolnika, który uprawia tytoń bez uzyskania wpisu do rejestru producentów surowca tytoniowego, wydaje się decyzję o nakazie zniszczenia, na koszt rolnika, upraw tytoniu. Warto zwrócić uwagę na fakt, że nakaz zniszczenia upraw tytoniu, choć w istocie ma represyjny charakter, to formalnie jest zobiektywizowaną sankcją administracyjną. Organ, wydając decyzję o nakazie zniszczenia upraw, nie może uwzględnić winy i stopnia zawinienia rolnika, okoliczności wyłączających lub łagodzących wymiar „kary”, wagi i okoliczności naruszenia przepisów, częstotliwości ich naruszenia, działań podjętych przez rolnika dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia czy wreszcie warunków osobistych strony. Nakaz zniszczenia upraw będzie wydawany w stosunku do rolników, którzy uprawiają tytoń bez uzyskania wpisu do rejestru, czyli w stosunku do rolników, którzy nie ubiegali się o wpis do rejestru, a także w stosunku do tych rolników, którzy ubiegali się o wpis, a go nie otrzymali, oraz w stosunku do rolników, których wykreślono z rejestru z uwagi na niezłożenie stosownych informacji lub złożenie ich po terminie, jak również w stosunku rolników, którzy podali nieprawdziwe informacje podczas składania wniosków rejestrowych.

W kontekście powyższego nasuwa się wątpliwość co do adekwatności, proporcjonalności i poziomu nakładanych sankcji w stosunku do ciężaru naruszeń, jakie mają karać. Ustawodawca, jak do tej pory, nie uargumentował powodu zastosowania aż tak surowych sankcji, które prowadzą do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (w tym prawa własności), ani nie zaproponował innych możliwych, równie skutecznych i mniej uciążliwych środków, które poza działaniem represyjnym przyczyniałyby się do ochrony konstytucyjnych wartości.

Dodatkową wątpliwość budzi nadanie decyzjom o nakazie zniszczenia upraw rygoru natychmiastowej wykonalności. Jak stanowi art. 108 k.p.a.<sup>176</sup>, decyzji może być nadany rygor

---

<sup>175</sup> Ibidem.

<sup>176</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.).

natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Organ postępowania ma więc możliwość nadania jednostkowej decyzji przymiotu natychmiastowej wykonalności – po wykazaniu przesłanek wskazanych w art. 108 k.p.a. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności przez ustawodawcę (z mocy prawa) wszystkim decyzjom nakazującym zniszczenie upraw oznacza w istocie, że ustawodawca zakłada, iż w stosunku do wszystkich możliwych decyzji w sprawie zniszczenia upraw rygor natychmiastowej wykonalności uzasadniony będzie takimi samymi lub równie istotnymi przesłankami jak te z art. 108 k.p.a. Założenie takie wydaje się jednak zbyt daleko idące.

Przepisy karne:

„Art. 40k. 1. Kto, będąc producentem surowca tytoniowego, nie przekazuje informacji, o których mowa w art. 40hc ust. 1, albo przekazuje te informacje po upływie terminu lub przekazuje informacje niepełne lub niezgodne ze stanem faktycznym, podlega karze grzywny.

2. Nie podlega karze kto, będąc producentem surowca tytoniowego, w przekazanej informacji, o której mowa w art. 40hc ust. 1 pkt 1 i pkt 7 lit. a, podał powierzchnię uprawy poszczególnych grup odmian tytoniu, która różni się nie więcej niż o 5% od rzeczywistej powierzchni upraw ustalonej w wyniku kontroli.

3. Nie podlega karze ten, w odniesieniu do którego wydano decyzję o zniszczeniu uprawy tytoniu i dokonano tego zniszczenia w przypadku, o którym mowa w art. 40hi ust. 3”<sup>177</sup>.

Powyższe, końcowe przepisy regulują pozostałe, określone ustawą sankcje karne i doprecyzowują warunki ich stosowania<sup>178</sup>.

Podsumowując prowadzone rozważania i zgodnie z założeniami rządu, powyższe regulacje mają wpływ na pośredniczące podmioty tytoniowe w zakresie przekazywania danych dotyczących masy skupionego surowca tytoniowego w podziale na grupy użytkowe odmian (sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw). Jednak z uwagi na fakt, że przedmiotowe informacje są przekazywane jedynie raz w roku, a ich szczegółowość nie wymaga generowania dodatkowych informacji przez pośredniczące podmioty tytoniowe, zakłada się, że informacje te – nawet przed zmianami przepisów – i tak znajdowały się w posiadaniu PPT. W mojej ocenie nałożony obowiązek nie stanowi dla nich dużego obciążenia,

<sup>177</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. 2018 r., poz. 945).

<sup>178</sup> <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4305/plik/628o.pdf>

a wpływ całościowy regulacji na prowadzoną przez nie działalność jest nieznaczny. Zgadzam się z założeniami ustawodawcy, że tak szczegółowa sprawozdawczość może również wpływać bezpośrednio na zmniejszenie masy surowca tytoniowego dostarczanej do wytwórni wyrobów tytoniowych działających wbrew przepisom<sup>179</sup>.

W mojej ocenie jednak błędnie uregulowana jest kwestia sankcji nakładanych na rolników plantatorów, którzy uprawiają surowiec tytoniowy bez uzyskania wpisu do rejestru producentów tego surowca. Fakt, że organ podejmujący decyzje o zniszczeniu uprawy na koszt plantatora nie uwzględnia w żadnym aspekcie stopnia zawinienia oraz okoliczności naruszenia, jest w mojej ocenie wysoko krzywdzący i wątpliwy z punktu widzenia konstytucyjnego prawa własności. W mojej ocenie kwestia ta, szczególnie w coraz trudniejszej sytuacji, w której znajdują się plantatorzy, powinna zostać znowelizowana.

## **2.8. Ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych**

W dniu 8 września 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>180</sup>, zaostrzająca dotychczasowe regulacje antytytoniowe. Ustawa stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE.

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. wprowadza do ustawy wiele nowych rozwiązań, m.in. nową kategorię wyrobów tytoniowych, tj. nowatorskie wyroby tytoniowe, którymi są wyroby tytoniowe inne niż papieros, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, tytoń do fajki wodnej, cygaro, cygaretki, tytoń do żucia, tytoń do nosa lub tytoń do stosowania doustnego.

Ustawodawca implementował również definicję papierosa elektronicznego. Papieros elektroniczny to, zgodnie z ustawą, wyrób, który może być wykorzystywany do spożycia pary zawierającej nikotynę za pomocą ustnika, lub wszystkie elementy tego wyrobu, w tym kartridże, zbiorniki i urządzenia bez kartridża lub zbiornika; papierosy elektroniczne mogą być jednorazowego użytku albo wielokrotnego napełniania za pomocą pojemnika zapasowego lub zbiornika lub do wielokrotnego ładowania za pomocą kartridżów jednorazowych.

---

<sup>179</sup> Druk sejmowy nr 1865, Warszawa, 27 września 2017 r.

<sup>180</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1331.

Warto zaznaczyć, że ustawa nowelizująca wprowadziła uregulowania prawne stanowiące, iż palenie papierosów elektronicznych oraz tzw. nowatorskich wyrobów tytoniowych podlega identycznym zakazom jak palenie papierosów tradycyjnych. Oznacza to, że nie wolno już palić e-papierosów w miejscach publicznych, np. w restauracjach czy na przystankach komunikacji miejskiej, poza miejscami do tego wyznaczonymi (palarnie).

Zabronione jest również sprzedawanie i udostępnianie nowatorskich wyrobów tytoniowych, papierosów elektronicznych oraz pojemników zapasowych osobom niepełnoletnim. Wprowadzono również zakaz reklamy papierosów elektronicznych w sposób identyczny jak dla wyrobów tytoniowych. Zakazana jest też prezentacja pustych opakowań tych produktów oraz ich imitacji czy atrap.

W nowej ustawie „tytoniowej” zabrania się zarówno reklamy i promocji „wyrobów tytoniowych, papierosów elektronicznych, pojemników zapasowych lub rekwizytów tytoniowych”, jak i reklamy i promocji „produktów imitujących te wyroby lub symboli związanych z używaniem tytoniu, wyrobów tytoniowych, papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych”.

Według informacji przekazywanych przez Ministerstwo Zdrowia podczas prac projektowych nad ustawą jedna z najistotniejszych dla Ministerstwa zmian dotyczyła usunięcia z przepisów ustawy możliwości przekazywania konsumentom tzw. informacji o wyrobach tytoniowych, która to informacja w rzeczywistości była często wykorzystywana do reklamy produktów<sup>181</sup>.

Zgodnie z przepisami unijnej dyrektywy ani etykietowanie opakowania (jednostkowego lub zbiorczego), ani wyrób tytoniowy nie mogą zawierać jakiegokolwiek elementu lub cechy promującej wyrób lub zachęcającej do jego spożycia, nie mogą stwarzać błędnego wrażenia co do cech wyrobu, jego skutków dla zdrowia, związanych z nim zagrożeń i wydzielanych przez niego substancji. Opakowania wyrobów tytoniowych nie mogą sugerować, że dany wyrób tytoniowy jest mniej szkodliwy niż inne, że jego celem jest ograniczenie skutków niektórych szkodliwych składników dymu papierosowego lub że jest ożywczy, dodaje energii, ma lecznicze, odmładzające, naturalne, organiczne właściwości lub że przynosi inne korzyści związane ze zdrowiem czy stylem życia. Nie mogą one również odnosić się w żaden sposób do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku, sprawiać, że wyrób przypomina produkt spożywczy lub kosmetyczny, lub sugerować, że dany wyrób tytoniowy ma zwiększoną biodegradowalność lub inne cechy korzystne pod względem ochrony środowiska.

---

<sup>181</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=B8C91D150BF27094C1257F5C004E4AAF>

Kolejną ważną dla branży zmianą wprowadzoną przez opisywaną ustawę jest wprowadzenie zakazu sprzedaży e-papierosów w automatach, sklepach samoobsługowych oraz sprzedaży transgranicznej na odległość. Powyżej opisywana zmiana spotkała się ze skrajnymi opiniami. Interesujące wydaje się, że krytyka tego uregulowania była wygłoszona nawet ze strony Federacji Konsumentów:

„Przesłanki prozdrowotne sięgania po e-papierosy, ograniczenie lub rzucenie palenia przez użytkowników papierosów elektronicznych i liczące się źródło zakupu tych produktów, którym jest Internet, wskazuje, że wprowadzenie zakazu sprzedaży na odległość znacznie ograniczy konsumentom dostęp i prawo wyboru towarów”<sup>182</sup>.

Ministerstwo Zdrowia prezentowało stanowisko, że przy sprzedaży e-papierosów na odległość istnieje ryzyko zwiększonego dostępu młodych ludzi do wyrobów tytoniowych. Z tego względu państwa członkowskie mają możliwość wprowadzenia zakazu transgranicznej sprzedaży na odległość. Projektowana regulacja korzysta z tego prawa i wprowadza odpowiedni zakaz – oświadczyli przedstawiciele Ministerstwa.

Według licznych komentarzy branży zmiana przepisów w omawianym zakresie może się przyczynić do przeniesienia części działalności do „szarej strefy”. Ponadto do nowelizacji dołączono bibliotekę obrazów stosowanych w zamieszczanych ostrzeżeniach zdrowotnych (opakowania oznakowane według poprzednich uregulowań ustawy mogły być wprowadzane do obrotu do 20 maja 2017 r.). Wysoka drastyczność zastosowanych ostrzeżeń ma przemówić do wyobraźni i zniechęcić palaczy do nałogu.

Od 20 maja 2020 r. będą również obowiązywać przepisy zakazujące sprzedaży papierosów o aromacie charakterystycznym, zawierających dodatki mentolowe lub środki aromatyzujące o aromacie mentolowym.

W mojej ocenie powyższy zakaz może być uznany za kontrowersyjny. Współczesna gospodarka oparta jest bowiem na idei wolnego rynku i wolnej konkurencji, a przedsiębiorcy dążą do zapewnienia stałej efektywności swojej działalności i prowadzą stałą walkę o względy konsumentów, dostosowując rodzaj oferowanych produktów i usług do ich oczekiwań. Cechą rynku opartego na wolnej konkurencji jest bowiem możliwość wyboru przez konsumentów między produktami o różnorodnych właściwościach oraz możliwość stałego dostosowywania przez producentów swojej oferty do oczekiwań kupujących.

---

<sup>182</sup> <http://di.com.pl/palenie-e-papierosow-od-dzis-zabronione-w-miejscach-publicznych-sprzedaz-przez-internet-rowniez-55448>

Korzyści płynące z istnienia konkurencji na rynku i wolnej gospodarki nie podlegają dyskusji. Wolna konkurencja to wartość, która odzwierciedla założenia ustroju gospodarczego państwa.

Wszelkie praktyki uderzające w wolną i uczciwą konkurencję co do zasady stanowią zjawisko szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania rynku, a prawo konkurencji *sensu largo* i inne rozwiązania normatywne powinny głównie dbać o ochronę interesów konsumentów oraz o wszelkie wartości związane z konkurencyjnością na danym rynku<sup>183</sup>. W mojej ocenie za pomocą norm prawnych bowiem powinno się dążyć przede wszystkim do zapewnienia korzyści ekonomicznych i społecznych – stąd też wątpliwości, które nasuwają się w przypadku wprowadzonych przepisów zakazujących sprzedaży papierosów o aromacie charakterystycznym zawierających dodatki mentolowe lub środki aromatyzujące o aromacie mentolowym.

Złożoność zagadnienia sprawia, że często problematyczne jest jednoznaczne wyartykułowanie celów prawa konkurencji, szczególnie przy ocenie efektów rynkowych i pozarynkowych wprowadzanych regulacji, a samo zagadnienie może powodować liczne kontrowersje. Można dokonywać oceny, skupiając się jedynie na implikacjach związanych z samym istnieniem wolnej konkurencji i związanym z nim kryterium efektywności gospodarczej. Można jednak przyjąć szerszy kontekst, skupiając się na zapewnieniu efektywności gospodarki i dobrobytu konsumentów, które uznawane jest za podstawowy czynnik rozwoju współczesnych społeczeństw, a samo zapewnienie dobrobytu wpływa na strukturę rynku poprzez eliminowanie wszelkich zjawisk prowadzących do ograniczenia konsumentom możliwości dokonania wyboru na rynku. Samo utrzymanie konkurencyjnej struktury powinno przyczyniać się do właściwego rozdysponowania środków produkcji oraz do optymalnego kształtowania poziomu cen na rynku. Oddziaływanie prawa konkurencji na gospodarkę powinno natomiast cechować się ponadsektorowym charakterem wynikającym z uniwersalizmu stosowania instrumentów chroniących konkurencję.

Należy bowiem pamiętać, że za główną siłę stymulującą zmiany i rozwój w rolnictwie, siłę związaną z rynkowym charakterem produkcji rolnej, uznaje się mechanizm ekonomiczny w postaci mechanizmu wolnej konkurencji.

Ministerstwo Zdrowia dokonało jednak oszacowania, że pieniądze wydawane na leczenie chorób odytoniowych są większe niż te, które przeznacza się na refundację leków

---

<sup>183</sup> Por. K. Kohutek, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.



w Polsce. „Można szacować, że choroby odtytoniowe kosztują około 8 mld zł” – podał wiceminister Jarosław Pinkas<sup>184</sup>.

Z danych Ministerstwa Zdrowia wynika, że liczba zgonów bezpośrednio wynikających z palenia tytoniu wynosi w Polsce od 67 tys. do 90 tys. przypadków rocznie. Szacuje się, że 38% wszystkich zgonów mężczyzn w wieku 38–69 lat ma związek z paleniem tytoniu, z czego 55% zgonów wynika bezpośrednio z nowotworu powstałego na skutek palenia tytoniu. Rak płuc jest najczęstszą przyczyną zgonów wśród nowotworów złośliwych zarówno wśród mężczyzn, jak i wśród kobiet w Polsce. Tylko z powodu palenia tytoniu w ubiegłych latach w Polsce rocznie umierało na nowotwór płuca około 15 tys. mężczyzn i 4000 kobiet. Bierne narażenie na dym tytoniowy osób niepalących powoduje dodatkowe straty – z powodu biernej ekspozycji na dym tytoniowy umiera rocznie blisko 2000 niepalących, głównie z powodu choroby niedokrwiennej serca, udaru mózgu, raka płuc i przewlekłych chorób układu oddechowego.

Nową ustawą wprowadzono przepisy karne, które za naruszenie zakazu reklamy, eksponowania papierosów elektronicznych, sponsorowania imprez czy pomijania obowiązkowych ostrzeżeń przewidują karę grzywny do 200 tys. zł lub karę ograniczenia wolności, albo obie te kary łącznie. Z kolei brak informacji o zakazie palenia np. w lokalu gastronomicznym oznacza dla właściciela obiektu karę grzywny do 2000 zł, a za samo palenie e-papierosa w miejscu niedozwolonym należy się liczyć z możliwością grzywny do 500 zł.

Nie należy zapominać, że koszty bezpośrednie związane z paleniem tytoniu stanowią swoistą wartość monetarną dóbr i usług, na które poniesiono wydatki związane z leczeniem chorób odtytoniowych. Warto wspomnieć, że istnieją również tzw. koszty pośrednie, którymi określana jest m.in. wartość utraconej produktywności przez osoby, które doznały uszczerbku na zdrowiu w związku z konsumpcją wyrobów tytoniowych. Szacowanie tych kosztów dokonywane jest przez określenie, ile dana osoba byłaby w stanie zarobić, wykonując pracę zarobkową (wartość utraconych zarobków), ale również przez oszacowanie utraconej wartości pracy, którą osoba taka mogłaby wykonać, choćby dla własnego gospodarstwa domowego.

Istnieją również tzw. koszty umieralności, związane ze zwiększonym ryzykiem zgonu występującym u palaczy. Miarę powyższych ocenia się poprzez dokonanie próby oszacowania wartości monetarnej życia jednostki, poprzez oszacowanie wartości kapitału

---

<sup>184</sup> Wypowiedź prasowa, luty 2016 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C474655%2Cmz-calkowity-zakaz-reklamy-wyrobow-tytoniowych-%E2%80%93-zasadny.html>

ludzkiego, zgodnie z tym, co dana osoba jest w stanie „wytworzyć”, oraz poprzez ocenę gotowości do poniesienia kosztów zgodnie z tym, co ktoś jest gotów zapłacić, aby uniknąć choroby lub śmierci (*willingnes to pay* – WTP). W zakres WTP wchodzi nie tylko szacunkowy kapitał ludzki, lecz także tzw. zasoby niematerialne i czynniki związane np. z jakością życia. W dotychczasowych analizach WTP wartość życia oceniano, począwszy od 3 mln dolarów do 7 mln dolarów na życie. W innych opracowaniach natomiast oszacowano wartość życia pojedynczej osoby na 100 tys. dolarów rocznie.

Szacowanie wartości miary jednostki życia może być również liczone poprzez liczbę potencjalnie przedwcześnie utraconych lat życia (*years of potential life lost* – YPLL). YPLL oznacza liczbę lat, które potencjalnie przeżyłaby osoba, gdyby nie zachorowała na jedną z chorób odtytoniowych. YPLL obrazuje liczbę lat życia straconych w wyniku przedwczesnego zgonu w stosunku do oczekiwanej dalszej długości trwania życia (*life expectancy*).

Trzecim ze stosowanych wskaźników jest tzw. DALY (*disability adjusted life-years* – lata życia skorygowane niepełnosprawnością), który szerzej analizuje nie tylko same choroby i przedwcześnie zgony związane z paleniem tytoniu, lecz także występowanie niepełnosprawności wśród palaczy<sup>185</sup>.

Dokonując analizy przepisów dotyczących uprawy tytoniu i produkcji wyrobów tytoniowych związanych z zakresem szeroko rozmiennianego zdrowia publicznego, należy również wspomnieć o ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>186</sup>. Celem powołania Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest prowadzenie działań z zakresu ochrony zdrowia publicznego oraz ochrona społeczeństwa przed niekorzystnym wpływem środowiska oraz zapobieganie powstawaniu chorób. Inspekcja prowadzi działalność nadzorczą, zapobiegawczą i oświatową oraz kontrolną m.in. w stosunku do przestrzegania przepisów dotyczących:

- obrotu wyrobami, które mogą mieć wpływ na zdrowie ludzi (art. 4 ust. 1 pkt 4),
- wymagań określonych w przepisach o zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym (art. 4 ust. 1 pkt 10 – wszedł w życie 15 listopada 2010 r.).

Akt wykonawczy do ustawy w postaci rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2002 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom organów Państwowej

---

<sup>185</sup> D. Kaleta, *Palenie tytoniu: epidemiologia, skutki zdrowotne, społeczne, ekonomiczne oraz strategie ograniczenia epidemii tytoniowej*, [w:] *Choroby społeczne i cywilizacyjne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Bąk-Romaniszyn, Łódź 2016, [http://bg.umed.lodz.pl/images/wydawnictwa/skrypty/Choroby\\_spoeczne\\_i\\_cywilizacyjne\\_-\\_wybrane\\_zagadnienia.pdf%20page=73](http://bg.umed.lodz.pl/images/wydawnictwa/skrypty/Choroby_spoeczne_i_cywilizacyjne_-_wybrane_zagadnienia.pdf%20page=73)

<sup>186</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 59.

Inspekcji Sanitarnej uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>187</sup> umożliwił od roku 2010 funkcjonariuszom Inspekcji nakładanie grzywien w postaci mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Pracownicy Państwowej Inspekcji Sanitarnej mogą więc nakładać mandaty karne na:

- właścicieli lub podmiot zarządzający obiektem lub środkiem transportu, którzy nie umieszczą w widocznym miejscu informacji o zakazie palenia tytoniu – kara grzywny do 2000 zł;
- osoby palące wyroby tytoniowe w miejscach objętych zakazem – kara grzywny do 500 zł.

Podsumowując analizowaną w tym podrozdziale tematykę w ujęciu normatywnym, można przyjąć jedno z poniższych założeń. Pierwsze z nich zakłada, że państwo posiada umiejętności naprawy błędnego działania rynku, utrwalania działań pożądaných społecznie, niedopuszczania do działań niepożądanych czy wreszcie ochrony konsumenta i konkurencji. Drugie założenie – tzw. podejście pozytywne – analizuje zależności między poszczególnymi regulacjami a ich widocznymi skutkami i w ten sposób dokonywana jest ocena pozytywna lub negatywna hipotezy stawiającej pytanie, czy działanie państwa pozwala niwelować i naprawiać niedoskonałości rynku.

Niestety, podsumowując rozważania zawarte w niniejszym podrozdziale, należy dojść do wniosku, że normatywna działalność państwa osiąga inne rezultaty niż założone cele. Analiza ścieżki rozwoju regulacji prawnych dotyczących rynku wyrobów tytoniowych wskazała, w mojej ocenie, że działalność rządu nie jest spójna normatywnie z wyznaczonymi celami. Przyczyną tego jest brak spójności w systemie regulacyjnym. Cel, jakim powinno być wspieranie polskich rolników plantatorów, w rzeczywistości jest sprzeczny z interesami branży producentów wyrobów tytoniowych, którzy nie chcą do procesów produkcyjnych używać polskiego tytoniu. Monitoring sprzedaży i transportu suszu tytoniowego oraz właściwie prowadzona polityka akcyzowa, które mają wspólnie prowadzić do zmniejszenia „szarej strefy” oraz stanowić wsparcie dla legalnych producentów wyrobów tytoniowych, w swoich założeniach przeczą głównemu celowi ustawodawstwa związanego z ochroną zdrowia publicznego, jakim jest ograniczenie rozwoju branży tytoniowej oraz dostępu do tytoniu i wyrobów tytoniowych.

---

<sup>187</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 282, ze zm.

Głównym faktem, o którym nie należy zapominać, są niekwestionowane korzyści fiskalne związane ze spożyciem wyrobów tytoniowych. Zarazem spożycie to związane jest z ogromnymi wydatkami związanymi z leczeniem chorób odtytoniowych. Stąd też ograniczenie skali zachorowań i tzw. epidemii tytoniowej jest jednym z największych wyzwań dla systemu ochrony zdrowia. Wyzwanie to realizowane jest za pomocą opisanych wyżej norm prawnych, których celem jest wielopłaszczyznowe eliminowanie palenia tytoniu w przestrzeni publicznej. W świetle polskiego ustawodawstwa bowiem obowiązek prawnej ochrony obywateli przed skutkami narażenia na utratę zdrowia, uszczerbek na zdrowiu lub wręcz utratę życia pośrednio wynika z nadrzędnego aktu prawnego, jakim jest Konstytucja RP. Ze względu jednak na złożoność systemu instytucjonalnego, mnogość składników, kosztów i często sprzecznych celów proces optymalizacji uregulowań prawnych tej dziedziny gospodarki jest niezwykle skomplikowany. Kluczowe więc w mojej ocenie jest podjęcie decyzji, gdzie zlokalizowany jest cel nadrzędny tworzonych regulacji: czy są nim zwiększone wpływy do budżetu państwa czy może celem ustawodawczym jest przeciwdziałanie używaniu wyrobów tytoniowych oraz ochrona zdrowia przed jego następstwami.

Najważniejsza jest spójność między celami i rezultatami regulacji rynku wyrobów tytoniowych. Bez zachowania spójności nie ma bowiem szans na osiągnięcie założonego celu, jakkolwiek by on nie był<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> J. Sukiennik, *Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych...*, op. cit. s. 14–157.

## Rozdział 3. Światowe zwalczanie przetwórstwa i produkcji tytoniu oraz branży tytoniowej

### 3.1. Światowa Organizacja Zdrowia

Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) odpowiednie interwencje z zakresu ograniczania użycia tytoniu mogą przyczynić się do znacznego zmniejszenia rozpowszechnienia palenia. Są to przede wszystkim:

- ochrona przed wtórnym dymem tytoniowym przez wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów o zakazie palenia,
- zwiększenie dostępu do świadczeń z zakresu zaprzestania palenia,
- umieszczanie ostrzeżeń na opakowaniach papierosów i prowadzenie innych programów medialno-edukacyjnych,
- egzekwowanie zakazu reklamy, promocji i sponsoringu,
- zwiększenie cen papierosów przez podniesienie opodatkowania wyrobów tytoniowych.

Światowa Organizacja Zdrowia oczekuje, że rządy państw nadadzą działaniom na rzecz zmniejszenia użycia tytoniu charakter priorytetowy i przyspieszą proces wdrażania i realizacji Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030<sup>189</sup>, a w szczególności Celu Zrównoważonego Rozwoju dotyczącego zmniejszenia przedwczesnej umieralności z powodu chorób niezakaźnych.

Zgodnie z twierdzeniami WHO największą korzyścią wynikającą z wprowadzenia nowych i skutecznych rozwiązań, których celem jest zniechęcanie własnych obywateli do zakupu wyrobów tytoniowych i palenia tytoniu, jest znaczne zmniejszenie związanych z chorobami odtytoniowymi obciążeń ekonomicznych ponoszonych przez gospodarke. Podstawowym założeniem Agendy Zrównoważonego Rozwoju i 17 globalnych celów jest zadbanie o to, aby „nikt nie został w tyle za innymi”. Cel 3.A zobowiązuje państwa członkowskie WHO do bardziej zdecydowanego wdrożenia postanowień Ramowej

---

<sup>189</sup> We wrześniu 2015 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Agendę Zrównoważonego Rozwoju 2030 wraz z siedemnastoma Celami Zrównoważonego Rozwoju. Głównym Celem Agendy 2030 jest eliminacja ubóstwa na świecie przez podjęcie przez wszystkie państwa wspólnego wysiłku w trzech obszarach zrównoważonego rozwoju: społecznym, gospodarczym i ochrony środowiska. Agenda 2030 ma charakter uniwersalny, a odpowiedzialność za jej wdrażanie spoczywa na całej społeczności międzynarodowej: krajach rozwiniętych, krajach rozwijających się i organizacjach międzynarodowych, które je zrzeszają. W wymiarze międzynarodowym Ministerstwo Spraw Zagranicznych wspiera wysiłki krajów rozwijających się w realizacji Agendy 2030. Koordynacyjną rolę w realizacji założeń globalnej agendy rozwojowej przez Polskę objęło Ministerstwo Rozwoju, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Agenda,Zrownowazonego,Rozwoju,2030,2370.html>

Konwencji WHO w ramach działań zmierzających do realizacji nadrzędnych celów wskazanych w Agendzie.

Warto zauważyć, że WHO w ogóle nie porusza tematu związanego z faktem, że produkty tytoniowe i ich spożycie nie tylko generują koszty dla budżetu państwa, lecz także wiążą się ze znacznymi wpływami z podatku akcyzowego. Jednoznaczne twierdzenie więc, że branża ta generuje jedynie obciążenia budżetowe, jest twierdzeniem, w mojej ocenie, zbyt daleko idącym, ale WHO powołuje się głównie na faktyczne koszty obciążeń dla gospodarki wynikające z używania tytoniu i związany z nim wzrost kosztów opieki zdrowotnej.

Ponadto zgodnie z informacjami publikowanymi na stronie WHO uprawa tytoniu wymaga zastosowania dużych ilości pestycydów i nawozów, które mogą być toksyczne i zanieczyszczać wodę. Każdego roku uprawa tytoniu zużywa 4,3 mln ha ziemi, co powoduje globalne wylesienie między 2% a 4%. Produkcja tytoniu wytwarza również ponad 2 mln ton odpadów stałych.

Ramowa Konwencja WHO wyznacza globalną walkę z epidemią palenia tytoniu. Jest ona traktatem międzynarodowym obejmującym 180 stron (179 krajów i Unia Europejska). Do dnia dzisiejszego ponad połowa krajów świata, reprezentująca blisko 40% światowej populacji (2,8 mld osób), wdrożyła co najmniej jedno z założeń konwencji, a coraz większa liczba państw tworzy lub rozszerza już istniejącą rządową politykę kontroli tytoniu.

Warto jednak zauważyć, że WHO prowadzi kampanię, której założenia są na niektórych płaszczyznach sprzeczne z założeniami polskiej polityki akcyzowej i jej kierunku z ostatnich lat. Według twierdzeń WHO przez zwiększenie podatków na papierosy na całym świecie o 1 dolar można uzyskać – zgodnie z oszacowaniami WHO – kwotę 190 mld dolarów i przeznaczyć ją na rozwój. Wysokie podatki od tytoniu przyczyniają się do generowania przychodów dla rządów, ograniczają zapotrzebowanie na tytoń i oferują istotny dochód na finansowanie działań rozwojowych<sup>190</sup>.

Światowa Organizacja Zdrowia nie odnosi się natomiast w żaden sposób do danych, które pokazują, że zwiększanie opodatkowania branży jest bezsprzecznie związane z jednoczesnym zasilaniem „szarej strefy” z nią związanej i w rzeczywistości powoduje zmniejszanie wpływów budżetowych państwa. Zgodnie z twierdzeniami opisanymi we wcześniejszych rozdziałach nie można dokonywać założeń, że wyższe opodatkowanie branży każdorazowo przekłada się na wzrost wpływów budżetowych ani tym bardziej na zmniejszenie konsumpcji produktów tytoniowych.

---

<sup>190</sup> <https://www.who.int/topics/tobacco/en/>

Spośród pozostałych inicjatyw WHO warto wyróżnić m.in. wspieranie państw i lokalnych społeczności we wdrażaniu rozwiązań zdecydowanie ograniczających użycie tytoniu oraz walkę z podejmowanymi przez branżę ingerencjami politycznymi. WHO zachęca również do większej partycypacji w działaniach krajowych, regionalnych i globalnych zmierzających do wypracowania i wdrażania strategii nadających priorytetowy status wszelkim inicjatywom antytytoniowym i prozdrowotnym.

### **3.2. Podstawy prawne zwalczania palenia tytoniu w Unii Europejskiej**

Według publikacji WHO w Unii Europejskiej konsumpcja wyrobów tytoniowych jest jednym z największych zagrożeń dla zdrowia ludzkiego – jeśli brać pod uwagę te zagrożenia, które są związane z ludzkim działaniem. Publikowane dane podają, że jest ona najczęstszą przyczyną przedwczesnych zgonów w Unii – z tego powodu umiera co roku niemal 700 tys. osób, czyli około 50% palaczy umiera przedwcześnie (średnio o 14 lat wcześniej, niż gdyby nie palili)<sup>191</sup>.

Dodatkowo osoby palące zmagają się z chorobami „odtytoniowymi” – chorobą nowotworową, chorobami układu krążenia i układu oddechowego. Według kontrowersyjnych danych WHO konsumenci wyrobów tytoniowych mają więcej problemów zdrowotnych niż osoby spożywające alkohol i narkotyki oraz osoby chorujące na nadciśnienie, nadwagę czy posiadające wysoki poziom cholesterolu. Według danych WHO z 2017 r. liczba palaczy w Unii wciąż jest wysoka – pali 28% ogółu ludności, a w grupie wiekowej 15–24 lat – 29%

Światowa Organizacja Zdrowia przy współpracy z Unią Europejską i państwami członkowskimi w celu realizacji propagowanych założeń wprowadziły różne środki zwalczania palenia tytoniu – w formie przepisów prawnych, zaleceń czy kampanii informacyjnych. Środki te obejmują:

- regulacje prawne i organizacyjne dotyczące wyrobów tytoniowych na rynku unijnym (np. opakowanie, oznakowanie i składniki),
- ograniczenia w zakresie reklamy wyrobów tytoniowych,
- tworzenie środowisk wolnych od dymu tytoniowego,
- środki podatkowe i działania w zakresie zwalczania nielegalnego handlu,
- kampanie antytytoniowe.

Wymienione środki mają na celu zapewnienie obywatelom ochrony przed niebezpiecznymi skutkami palenia i innych form konsumpcji tytoniu, w tym skutkami

---

<sup>191</sup> Ibidem.

biernego palenia. Unia Europejska i WHO skupiają się przede wszystkim na młodych ludziach – z badań publikowanych na stronach internetowych WHO wynika, że 94% palaczy zaczyna palić przed ukończeniem 25. roku życia. Wspólne działania mają nie tylko pomagać już palącym obywatelom w rzucaniu nałogu, ale również sprawiać, aby ludzie w ogóle nie zaczęli palić<sup>192</sup>.

W wyniku powyższych inicjatyw i w związku rosnącym transgranicznym handlem oraz widocznym ryzykiem związanym z rozbieżnościami, jakie występowały w krajowych uregulowaniach w państwach członkowskich, konieczne było ujednoczenie przepisów związanych z tą sferą gospodarki i zapewnienie wszystkim konsumentom jednakowego poziomu ochrony w całej Unii Europejskiej.

Nowa dyrektywa 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie wyrobów tytoniowych, zawierająca przepisy w zakresie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, weszła w życie 19 maja 2014 r. i zaczęła obowiązywać w państwach członkowskich z dniem 20 maja 2016 r.<sup>193</sup> Jej założenia są bezpośrednio realizowane w Polsce przez opisywaną wcześniej ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, która weszła w życie 8 września 2016 r.

Powyższa dyrektywa jest najważniejszym dokumentem regulującym branżę tytoniową w Unii Europejskiej. Wprowadza przepisy w zakresie produkcji, ekspozycji i sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz wyrobów z nimi powiązanych. Dyrektywa stanowi, że 65% powierzchni przedniej i tylnej części opakowań papierosów i tytoniu do palenia musi być pokryte ostrzeżeniem zdrowotnym zawierającym elementy graficzne oraz tekstowe, a opakowania papierosów muszą mieć kształt prostopadłościanu i zawierać nie mniej niż 20 papierosów.

Dyrektywa tytoniowa wprowadziła także zakaz sprzedaży papierosów o charakterystycznym aromacie. Oznacza to, że po czteroletnim okresie przejściowym, który upłynie w 2020 r., sprzedaż popularnych np. w Polsce papierosów mentolowych zostanie wygaszona. Papierosy mentolowe stanowią według szacunków od 20%<sup>194</sup> do 30% polskiego rynku<sup>195</sup>, a ich wycofanie może skutkować przeniesieniem konsumpcji do „szarej strefy”.

---

<sup>192</sup> Ibidem.

<sup>193</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.Urz. UE L 127 z dnia 29 kwietnia 2014 r., s. 1, ze zm.).

<sup>194</sup> PIH, Materiały prasowe z konferencji prasowej Polskiej Izby Handlu, Sopot, 6 września 2012 r., [www.pih.org.pl/index.php/stanowiska-dla-mediow/39-stanowiska-dla-mediow/698-materiaiy-prasowe-z-](http://www.pih.org.pl/index.php/stanowiska-dla-mediow/39-stanowiska-dla-mediow/698-materiaiy-prasowe-z-)



Dyrektywa tytoniowa wpłynęła też na uregulowanie rynku papierosów elektronicznych przez polskiego ustawodawcę<sup>196</sup>. Ustawodawca zakazał reklamy oraz promocji papierosów elektronicznych, sprzedaży tych wyrobów młodzieży do lat 18 oraz na odległość (w tym przez Internet), a także używania ich w miejscach publicznych. Wprowadzono też obowiązek badania i rejestracji płynów do papierosów elektronicznych w specjalnie utworzonym rejestrze nadzorowanym przez Biuro do Spraw Substancji Chemicznych<sup>197</sup>.

Dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych przewiduje także wprowadzenie przez Komisję Europejską unijnego systemu śledzenia ruchu i pochodzenia – tzw. systemu T&T<sup>198</sup> (*track and trace*) – w miejsce obecnie obowiązujących systemów tego typu opartych na bilateralnych porozumieniach producentów z Komisją Europejską. Nowy system ma umożliwić monitorowanie produktu na poziomie pojedynczej paczki wyrobów tytoniowych w każdym państwie członkowskim i na każdym etapie łańcucha dostaw – od producentów poprzez hurtownie aż do ostatniego podmiotu przed pierwszym sprzedawcą detalicznym. Głównym celem T&T ma być przeciwdziałanie obrotowi legalnym produktem za pomocą nielegalnych kanałów. Wprowadzone zmiany spotkały się z dużymi obawami ze strony dystrybutorów, dla których regulacja oznacza dodatkowe koszty związane z zatrudnieniem nowych pracowników do obsługi systemu oraz potencjalnie zakupu oprogramowania i nowych skanerów do odczytywania dodatkowych kodów kreskowych<sup>199</sup>. Komisja Europejska szacuje koszty działania przyszłego systemu na 0,9–1,1 eurocenta w przeliczeniu na paczkę papierosów<sup>200</sup>. Nowe przepisy weszły w życie 20 maja 2019 r. w przypadku papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania i 20 maja 2024 r. w przypadku innych wyrobów tytoniowych.

Warto również zwrócić uwagę na opisywany we wcześniejszych rozdziałach fakt, że w ramach prowadzonej polityki antytytoniowej Unia Europejska wycofała w ramach swojej

---

konferencji-prasowej-polskiej-izby-handlu-sopot-6-wrzenia-2012

<sup>195</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje z zarządem PIH, 2017.

<sup>196</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1331).

<sup>197</sup> Por. R. Gwiazdowski, A. Barna, M. Wepa, R. Marchewka, *Skutki wdrożenia dyrektywy tytoniowej*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2013.

<sup>198</sup> Zgodnie z opiniami producentów tytoniowych rozwiązanie to narazi ich na ogromne koszty i będzie się wiązało z koniecznością dużych zmian w liniach produkcyjnych. Obecnie każdy z producentów ma własny system monitorowania swoich wyrobów.

<sup>199</sup> P. Otto, *Bruksela chce śledzić papierosy aż do sklepu*, „Gazeta Prawna” z 19 września 2017 r., <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1071981,ue-sledzenie-papierosow.html>

<sup>200</sup> Komisja Europejska, *Inception impact assessment – implementing and delegated acts under Articles 15(11), 15(12) and 16(2) of the Tobacco Products Directive 2014/40/EU*, 5 July 2016.

polityki dopłaty do produkcji wyrobów tytoniowych. Według opinii plantatorów jest to świadoma polityka unijna, prowadzona po to, by całkowicie wyprowadzić tytoń z Unii. Przepisy unijne nadal jednak dopuszczają możliwość przyznawania wsparcia krajowego, z tym że musi się ono stopniowo zmniejszać. W Polsce dopłaty będą przyznawane do roku 2020.

Celem powyższych działań Unii Europejskiej było, aby rolnicy wykorzystywali otrzymane środki na przebranżowienie się: „szczególne środki mające pomóc plantatorom tytoniu przejść na inne uprawy lub podjąć innego rodzaju działalność gospodarczą tworzącą nowe miejsca pracy, jak również przeprowadzenie badań dotyczących możliwości, jakimi w tym zakresie dysponują plantatorzy tytoniu”<sup>201</sup>. W rzeczywistości jednak zostały one przeznaczone na inwestycje w gospodarstwa, np. zakup sprzętu, który ogranicza koszty produkcji. W Polsce, biorąc pod uwagę lokalne realia, przeprowadzenie zalecanej przez Unię zmiany upraw jest trudne, gdyż gospodarstwa zajmujące się uprawą tytoniu są niewielkie, a gleby na terenach plantacji należą do najniższej klasy i nie są dość żyzne pod inne uprawy.

Kwestią, która jest pomijana w publikacjach dotyczących omawianej tematyki, jest fakt, że ograniczenie uprawy tytoniu w Unii Europejskiej wiąże się wprost z nowym, niewystępującym dotychczas zagrożeniem dla legalnego rynku wyrobów tytoniowych – wzmożonym importem tytoniu z krajów trzecich, który może sprawić, że cena papierosów wzrośnie, co w efekcie powiększy „szarą strefę”.

---

<sup>201</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.Urz. L 299 z dnia 16 listopada 2007 r.).

## Rozdział 4. Analiza rynku wyrobów tytoniowych

### 4.1. Rynek krajowy

W tym rozdziale zostanie przeanalizowany szczegółowo sektor tytoniowy w Polsce. Na podstawie danych o dochodach podatkowych z tytułu akcyzy Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych szacuje, że wartość legalnego rynku wyrobów tytoniowych w Polsce w 2016 r. wynosiła około 27–29 mld zł. Od początku XXI w. obserwowany był w naszym kraju spadek krajowego spożycia wyrobów tytoniowych. W 2015 r. całkowite spożycie papierosów w Polsce wyniosło 49,8 mld sztuk<sup>202</sup>, a GUS szacował spożycie papierosów w przeliczeniu na mieszkańca na 1466 sztuk<sup>203</sup>.

Według Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>204</sup> legalna konsumpcja w przeliczeniu na mieszkańca wynosiła 1295 sztuk w 2015 r. i miała wynieść około 1270 sztuk w 2016 r.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że przedstawione wartości są prawie dwukrotnie niższe niż te notowane w latach 80. i 90. XX w., gdy szacowane one były na poziomie około 2700 sztuk na mieszkańca<sup>205</sup>.

W tabeli 6 została przedstawiona ewolucja udziału wydatków na papierosy przeciętnego palacza w średnim wynagrodzeniu netto<sup>206</sup> w latach 2010–2015.

**Tabela 6.** Udział wydatków na papierosy w średnim wynagrodzeniu netto

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Udział wydatków na papierosy (w proc.)	10,6	11,1	11,3	10,8	9,6	10,4
Liczba paczek, którą można kupić za średnie wynagrodzenie	255	243	231	220	210	215

Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 31.

<sup>202</sup> M. Bodył, *Krajowa produkcja tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2016, nr 4, s. 17–23.

<sup>203</sup> GUS, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, Warszawa, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rocznikistatystyczne/rocznikistatystyczne/rocznik--statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2016,2,16.html>

<sup>204</sup> M. Bodył, *Krajowa...*, op. cit., s. 17–23.

<sup>205</sup> GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*.

<sup>206</sup> Do obliczeń wykorzystano średnią ważoną cenę paczki papierosów (WAP) i dane GUS o średnim spożyciu papierosów na mieszkańca oraz odsetku osób palących. Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit.

Tabela 6 ilustruje trend, że mimo stałego wzrostu wynagrodzeń i dochodu rozporządzalnego (w latach 2011–2012 oraz w 2015 r.) w związku z dynamicznym wzrostem cen papierosów wyraźny jest spadek liczby paczek, którą można było kupić za średnie wynagrodzenie netto.

Obecnie w Polsce obserwowalny jest wzrost popularności produktów alternatywnych dla papierosów, jednak również zawierających tytoń (takich jak: cygara, cygaretki i tytoń do palenia) oraz go niezawierających (jak: papierosy elektroniczne, tzw. e-papierosy). W ostatnich latach sprzedaż tych produktów, zwłaszcza papierosów elektronicznych, znacznie wzrosła<sup>207</sup>. Stwierdzono, że 55–66% użytkowników e-papierosów używa również tradycyjnych wyrobów tytoniowych<sup>208</sup>, dlatego producenci obu kategorii produktów częściowo dzielą grupę konsumencką. Dużą popularnością zaczynają się również cieszyć nowatorskie wyroby tytoniowe – w tym w szczególności systemy do podgrzewania tytoniu. Wyroby tego typu pojawiły się w Polsce w kwietniu 2017 r. W przeciwieństwie do papierosów wyroby podgrzewane nie wydzielają dymu pochodzącego z procesu spalania tytoniu.

Czy początkowy sukces nowatorskich wyrobów tytoniowych będzie stałą tendencją rynkową, zależy od długoterminowej reakcji konsumentów, która jednak – ze względu na krótką obecność tych produktów na rynku – pozostaje na razie niewiadomą.

## **4.2. Rynek tytoniowy w Polsce i w Unii Europejskiej**

Polska jest pierwszym w Unii Europejskiej przetwórcą tytoniu i największym producentem gotowych wyrobów tytoniowych oraz liczącym się krajem pod względem uprawy tytoniu.

Ogółem zatrudnienie w sektorze tytoniowym w Polsce wynosi ponad 500 tys. osób, z czego bezpośrednio zatrudnienie w fabrykach znajduje 6000 pracowników. Przy uprawie tytoniu pracuje 60 tys. osób w 14,5 tys. gospodarstwach rolnych na łącznej powierzchni ok 13 tys. ha. Pośrednio 500 tys. osób zatrudnionych jest w handlu hurtowym i detalicznym<sup>209</sup>.

Polska ma wieloletnie tradycje w uprawie tytoniu i należy do grupy pięciu największych producentów tytoniu w Unii Europejskiej, którzy dostarczają 85% produkcji całej Unii.

---

<sup>207</sup> M. Bodył, *Krajowa...*, op. cit. s. 15–20.

<sup>208</sup> Ibidem.

<sup>209</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 51.

Warto zauważyć, że specyfiką uprawy tytoniu w Polsce jest jej wysoka pracochłonność, niski stopień zmechanizowania i duży udział pracy ręcznej. W kraju produkcja tytoniu rozwinęła się głównie w niewielkich obszarowo, rodzinnych gospodarstwach rolniczych, położonych przede wszystkim w województwach usytuowanych we wschodniej i południowej Polsce (województwa: podlaskie, lubelskie, podkarpackie, małopolskie, świętokrzyskie)<sup>210</sup>.

Jak już wspomniano, lokalizacja w naszym kraju fabryk światowych koncernów tytoniowych stawia Polskę na czołowym miejscu w Unii pod względem produkcji i eksportu gotowych wyrobów tytoniowych. Przemysł przetwórczy ma istotne znaczenie z punktu widzenia utrzymania uprawy tytoniu w Polsce. Polska jest również importerem netto tytoniu nieprzetworzonego. Tytoń przywożony jest głównie z Afryki, a także Brazylii i Stanów Zjednoczonych. W 2016 r. skupiono 29,9 tys. ton tytoniu krajowej produkcji oraz zaimportowano 111 tys. ton, jednocześnie eksport tytoniu nieprzetworzonego wyniósł 27 tys. ton<sup>211</sup>.

### **4.3. Prawne podstawy organizacji rynku tytoniu w Unii Europejskiej**

Prawne podstawy organizacji rynku tytoniu w Unii Europejskiej zostały wprowadzone stosunkowo późno, bo dopiero w 1970 r. Przyczyną tego była konieczność ujednoczenia regulacji rynków tytoniu w krajach, gdzie dotychczas obowiązywał państwowy monopol tytoniowy (np. we Włoszech czy Francji), jak i tam, gdzie rynek ten był całkiem prywatny (np. w Niemczech). Obecnie podstawą unijnego rynku są organizacje zrzeszające grupy plantatorów, a nie pojedynczy plantatorzy. Geneza powyższego ma swój początek we wczesnych latach 90. Do 1992 r., zgodnie z regulacjami, przemysł tytoniowy w Unii mógł zawierać umowy na dostawę surowca z indywidualnymi plantatorami, jednak od 1993 r. – po reformie rynku tytoniowego – na plantatorów został nałożony obowiązek łączenia się w grupy. Do zadań grup producenckich należy przede wszystkim prowadzenie fachowego poradnictwa, organizacja uprawy tytoniu i sprzedaży plonów. Po opisywanych zmianach organizacyjnych przejęły one również obowiązki związane z zarządzaniem produkcją oraz realizacją przepisów administracyjnych i dotrzymywaniem warunków umowy kontraktacyjnej<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/wyroby-tytoniowe-papierosy,233,0,2389737.htm>

<sup>211</sup> <http://www.portalspozywczy.pl/alkohole-uzywki/wiadomosci/polska-wsrod-5-najwiekszych-producentow-tytoniu-w-ue,150060.html>

<sup>212</sup> Więcej na temat polityki rolnej prowadzonej przez Unię Europejską oraz dostosowania polskiego rolnictwa do wymogów unijnych zob. A. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwa Akademickie i

Do roku 2015, kiedy Unia Europejska limitowała, ale również wspierała produkcję tytoniu, obowiązywała ścisła rejonizacja upraw – w zależności od rodzaju tytoniu<sup>213</sup>. W okresie tym do ceny surowca tytoniowego płaconej przez zakład przetwórczy doliczane były dotacje dla poszczególnych plantatorów i dla grupy producenckiej. Składały się one z czterech komponentów:

- części stałej, która stanowi 56% wartości dotacji, otrzymuje ją każdy uprawniony plantator,
- części zmiennej – w wysokości 40% łącznej wartości dotacji, która przyznawana jest grupie producentów,
- 2% dotacji przeznaczonej na dofinansowanie grupy producenckiej,
- 2% – zarezerwowane jest na prace badawcze (tzw. fundusz tytoniowy).

Przy analizowaniu tematyki związanej z unijnymi dotacjami warto wspomnieć, że do 1992 r. jakość dostarczanego surowca nie miała wpływu na wysokość dotacji. Po 1992 r. zaczęto jednak zwracać większą uwagę na jakość uprawianego surowca i oczekiwania producentów. W związku z tym część zmienna dotacji, naliczana dla grupy i zależna od jakości tytoniu, w ostatnich latach dotowania wzrosła z 10% do 40% (część stała naliczana jest niezależnie od jakości surowca). Dzięki tej zmianie plantatorzy zaczęli przywiązywać coraz większą wagę do podnoszenia jakości surowca i wiążących się z tym innowacji technologicznych.

---

Profesjonalne, Warszawa 2008; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomaszewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2017; A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Ziemia, *Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej*, [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, t. XXVI: *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010; A. Jurcewicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, op. cit.; P. Litwiniuk, *Uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, t. XIII; A. Niewiadomska, *Konkurencyjność jako determinanta prawa europejskiej polityki rolnej*, „*Studia Iuridica*” 2017, t. 72; I. Pietrzyk, *Jednolity rynek europejski jako fundament i motor integracji europejskiej*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 2015, vol. 49, nr 2; S. Prutis, *Gospodarstwo rolne; pojęcie i jego ewolucja na tle przekształceń europejskich*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, WP PWN, Warszawa 1999; S. Stańko, *Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny*, Agencja Rynku Rolnego 1990–2005, ARR, Warszawa 2005; J. Stoksik, *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X; S. Szumski, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2017; F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2009; M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze, Kraków 2005.

<sup>213</sup> Przez pewien okres polscy plantatorzy tytoniu otrzymywali dopłaty do upraw w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej. Do 2009 r. przysługiwały im dopłaty w ramach wsparcia produkcji, do 2015 r. zaś – w ramach wsparcia jakości. Dopłaty te ułatwiały konkurowanie z surowcem importowanym, a ich wstrzymanie obniżyło opłacalność upraw tytoniu w Polsce.

W tym okresie limity produkcyjne tytoniu w krajach Wspólnoty mogły być zbywane (ich zakupem zajmuje się specjalna instytucja w Brukseli), jednak o sprzedaną część pomniejszane były limity produkcyjne grupy plantatorów, do której należał sprzedający, i jego kraju członkowskiego. Dlatego prawo pierwokupu limitu miała grupa i kraj członkowski. Dopiero w przypadku, gdy ze strony grupy oraz kraju członkowskiego nie było zainteresowania limitem, przechodził on na rzecz Brukseli<sup>214</sup>.

#### 4.4. Dystrybucja i handel produktami tytoniowymi

W Polsce wyroby tytoniowe są sprzedawane głównie w punktach sprzedaży, takich jak: kioski, sklepy ogólnobranżowe, sklepy specjalistyczne, stacje benzynowe, supermarkety i hipermarkety, a także lokale gastronomiczne. Łączną liczbę punktów sprzedaży w zależności od źródeł szacuje się od 100 tys.<sup>215</sup> do 120 tys.<sup>216</sup>, z czego około trzy czwarte to małe i średnie przedsiębiorstwa. Około 75% wszystkich punktów sprzedających te wyroby stanowią małe, osiedlowe sklepy, 10% – supermarkety i hipermarkety, a pozostałą część – stacje benzynowe, lokale gastronomiczne oraz sklepy całodobowe<sup>217</sup>. Punkty te zaopatrują się w hurtowniach, których liczba wynosi około 500<sup>218</sup>.

To, co wyróżnia rynek detaliczny sprzedaży wyrobów tytoniowych w Polsce od innych krajów Europy Zachodniej, to jego specyficzna struktura. W 2012 r. sprzedaż wyrobów tytoniowych w małych punktach sprzedaży detalicznej reprezentowanych przez Polską Izbę Handlu odpowiadała średnio 10,3% obrotów, a w niektórych z nich sięgała nawet 40% obrotów<sup>219</sup>. Według dyrektora PIH Macieja Ptaszyńskiego wyroby tytoniowe przynoszą 40% całkowitych dochodów w aż 80 tys. punktach sprzedaży, co jest wynikiem niespotykanym w innych krajach Unii Europejskiej<sup>220</sup>.

<sup>214</sup> <https://www.ppr.pl/rolnictwo/produkcja-roslinna/rynek-tytoniu-a-unia-27070>

<sup>215</sup> Business Centre Club, *Pakiet tytoniowy – zatrzymać szarą strefę*, Rekomendacja BCC, Warszawa 2016, [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0ueS4rLTAhWHCiwKHZ4TAvoQFgg7MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcc.org.pl%2Fuploads%2Fmedia%2F2016.06.23\\_Szara\\_strefa\\_w\\_sektorze\\_-\\_PAKIET\\_TYTONIOWY.docx&usq=AFQjCNFCHv-LiPfjShX0d3GWSr6m1V2uqw](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0ueS4rLTAhWHCiwKHZ4TAvoQFgg7MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcc.org.pl%2Fuploads%2Fmedia%2F2016.06.23_Szara_strefa_w_sektorze_-_PAKIET_TYTONIOWY.docx&usq=AFQjCNFCHv-LiPfjShX0d3GWSr6m1V2uqw)

<sup>216</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z Polską Organizacją Handlu i Dystrybucji, 2017, s. 27.

<sup>217</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>218</sup> P. Otto, *Bruksela chce śledzić papierosy aż do sklepu*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1071981,ue-sledzenie-papierosow.html>

<sup>219</sup> PIH, Materiały prasowe z konferencji prasowej Polskiej Izby Handlu, Sopot, 6 września 2012 r., Sopot, [www.pih.org.pl/index.php/stanowiska-dla-mediow/39-stanowiska-dla-mediow/698-materiay-prasowe-z-konferencji-prasowej-polskiej-izby-handlu-sopot-6-wrzenia-2012](http://www.pih.org.pl/index.php/stanowiska-dla-mediow/39-stanowiska-dla-mediow/698-materiay-prasowe-z-konferencji-prasowej-polskiej-izby-handlu-sopot-6-wrzenia-2012)

<sup>220</sup> M. Przybysz, *Czy produkcja papierosów w Polsce zostanie wstrzymana? Do tego mogą doprowadzić regulacje tytoniowe Ministerstwa Zdrowia*, „Na Temat” z 31 lipca 2015 r., <http://natemat.pl/150129,czy-produkcja-papierosow-w-polsce-zostanie-wstrzymana-do-tego-moga-doprowadzic-regulacje-tytoniowe-ministerstwa-zdrowia>

Mimo że wyroby tytoniowe nie są produktami wysokomarżowymi, często generują znaczną część obrotów w przypadku małych i średnich punktów sprzedaży. Dodatkowo sprzedaż wyrobów tytoniowych wpływa bezpośrednio na sprzedaż innych produktów, których zakup nie był wcześniej planowany przez konsumenta, a jest dokonywany spontanicznie, pod wpływem działania impulsowego, takich jak: słodczyce, napoje, gumy do żucia.

#### 4.5. Szacunkowa ocena rynku produkcji i handlu

Według szacunków i danych PZPT wartość zbiorów tytoniu w 2016 r. wyniosła 280,6 mln zł, przy średniej cenie skupu 9,7 zł za kilogram tytoniu typu Virginia i 6,5 zł za kilogram tytoniu typu Burley<sup>221</sup>. Na podstawie tych danych oraz danych publikowanych przez GUS<sup>222</sup> CASE oszacowało, że uprawa tytoniu w Polsce wygenerowała w 2016 r. wkład w gospodarkę krajową i budżet państwa w wysokości 105 mln zł.

Według szacunków CASE, z roku 2016 opartych na szacunku wysokości salda handlu zagranicznego oraz wartości legalnego rynku produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce, wartość całego legalnego rynku wyrobów tytoniowych w badanym okresie wyniosła 33–35 mld zł. W 2015 r. udział przemysłu tytoniowego w produkcji przemysłu ogółem wyniósł 0,6%<sup>223</sup>, a według danych publikowanych przez GUS udział przemysłu tytoniowego w wartości dodanej brutto produkcji przemysłowej ogółem (mierząc całkowity wkład w gospodarkę) wyniósł aż 1,1%<sup>224</sup>. Tak jak w przypadku sprzedaży detalicznej, która generuje popyt na dodatkowe produkty opisywane wyżej, również produkcja wyrobów tytoniowych generuje popyt na dodatkowe dobra pośrednie i środki produkcji, a także związane z branżą usługi, których znaczna część pochodzi od krajowych poddostawców i usługodawców.

Porównując natomiast dane dotyczące nakładów inwestycyjnych w sektorze produkcji w okresie 2005–2015, nakłady te wzrosły z 260,7 mln do 887,3 mln zł rocznie<sup>225</sup>. W kolejnych latach, np. w czerwcu 2017 r., spółka JTI Polska otworzyła nowy zakład o powierzchni 70 tys. m<sup>2</sup> w Starym Gostkowie pod Łodzią. W zakładzie tym zainwestowano około 200 mln dolarów na zakup i montaż 30 linii przetwarzających, produkujących i paczkujących tytoń do palenia, w liczbie odpowiadającej 30 mld sztuk papierosów rocznie.

---

<sup>221</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z zarządem Polskiego Związku Plantatorów Tytoniu, 2017.

<sup>222</sup> GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*, Warszawa 2016, [http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2016,6,10.html](http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2016,6,10.html)

<sup>223</sup> Idem, *Obroty towarowe handlu zagranicznego w 2016 r.*, Warszawa 2016, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-towarowe-handlu-zagranicznego-w-2016-r-,4,14.html>

<sup>224</sup> Idem, *Rocznik Statystyczny Przemysłu 2016*, Warszawa 2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-przemyslu-2016,5,10.html>

<sup>225</sup> Ibidem.



Inwestycje spółki JTI w Polsce w latach 2007–2017 przekroczyły znaczącą kwotę 700 mln dolarów<sup>226</sup>.

Wynika to głównie z faktu, że Polska jest bardzo atrakcyjną lokalizacją dla zagranicznych inwestorów ze względu na usytuowanie geograficzne, bliskość dużych rynków zbytu, nadal niższe niż w Europie Zachodniej koszty pracy, przy jednoczesnym łatwym dostępie do wykwalifikowanej siły roboczej.

Wart podkreślenia jest również fakt, że duże zainteresowanie branży inwestycjami w ten sektor gospodarki przekłada się wprost na coraz wyższą jakość nie tylko technologii i samego procesu produkcji, lecz także wytwarzanych wyrobów. Przykładowo spółka International Tobacco Machinery Poland jest laureatem wielu nagród zdobytych na branżowych targach w Genewie przyznawanych za opracowanie innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie technologii produkcji wyrobów tytoniowych<sup>227</sup>. Rozwój technologiczny wpływa również na wykorzystywanie coraz bardziej zaawansowanych technologii do produkcji opakowań do wyrobów tytoniowych, które są wykonywane w nowoczesnej technologii tzw. druku rotograviurowego i często wytwarzane w krótkich seriach o wysokim poziomie skomplikowania. Wszystko to przekłada się wprost na rosnącą produktywność sektora przemysłu towarzyszącego produkcji wyrobów tytoniowych<sup>228</sup>.

#### 4.6. Wymiana handlowa

Dokonując analizy branży, nie można pominąć faktu, że stale rosnąca produkcja wyrobów tytoniowych ma automatyczny, bezpośredni wpływ na zwiększającą się skalę eksportu tych produktów. Według danych Ministerstwa Finansów, cytowanych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>229</sup>, 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), tj. 3%<sup>230</sup>. W 2016 r. wyeksportowano łącznie 128,4 mld sztuk papierosów. W porównaniu do

---

<sup>226</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Japan Tobacco International otwiera nową fabrykę w Polsce*, 2017, <https://www.mr.gov.pl/media/39477/NowainwestycjaJTI.pdf>

<sup>227</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z zarządem International Tobacco Machinery Poland, 2017, s. 33.

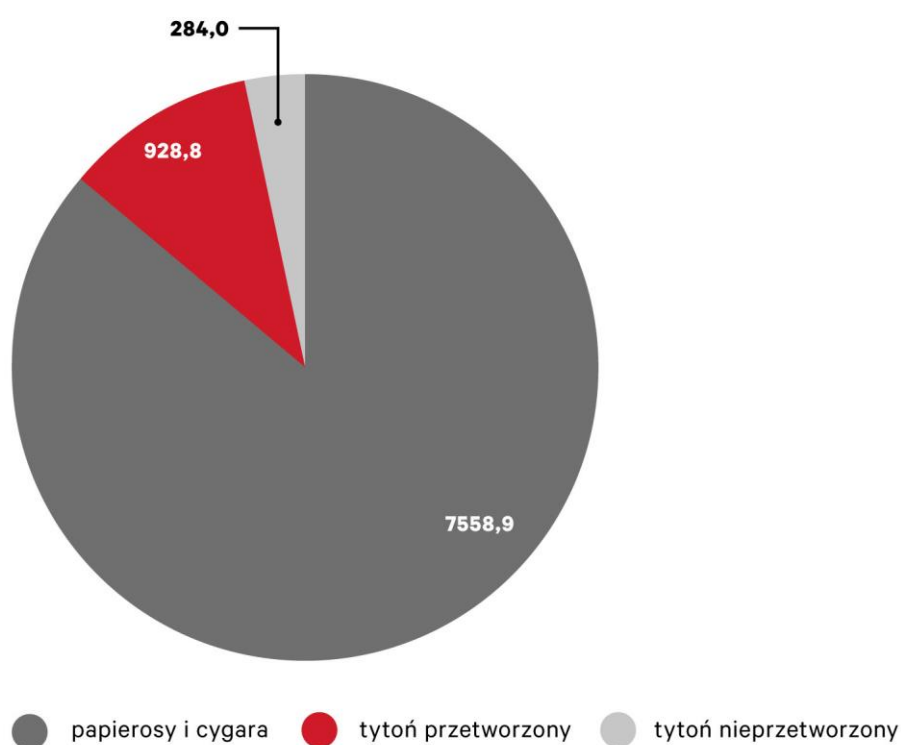
<sup>228</sup> Por. W. Łopaciuk, *Ogólna ocena handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi*, „Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi” 2017, nr 45.

<sup>229</sup> M.R. Bodył, *Handel zagraniczny tytoniem i wyrobami tytoniowymi*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2017, nr 5, Agencja Rynku Rolnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 23–36.

<sup>230</sup> Liczby obejmują eksport poza EU i wewnątrzspółnotową dostawę towarów.

4454 sztuk papierosów wytworzonych w Polsce w przeliczeniu na mieszkańca w 2015 r. rynek wewnętrzny wchłonął jedynie 1466 sztuk na mieszkańca<sup>231</sup>. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>232</sup> szacuje, że całkowita wartość eksportu wyrobów tytoniowych w 2017 r. wzrosła do 2,32 mld euro (9,91 mld zł – wzrost o 15,4% w stosunku do 2016 r.), a liczba wyeksportowanych papierosów osiągnęła poziom 142,5 mld sztuk (wzrost o 11% w stosunku do 2016 r.).

**Rysunek 5.** Struktura eksportu polskiego sektora tytoniowego ze względu na rodzaj produktu w 2016 r. (w mln zł)



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 37.

Według danych publikowanych przez Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wyroby tytoniowe w 2016 r. stanowiły 8,3% eksportu wszystkich produktów rolno-spożywczych<sup>233</sup>, co sytuuje je na czwartym miejscu – za mięsem i jego przetworami

<sup>231</sup> GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik--statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2015,2,10.html> oraz GUS, *Rocznik Statystyczny Przemysłu 2016*.

<sup>232</sup> M.R. Bodył, *Handel zagraniczny tytoniem...*, op. cit., s. 23–36.

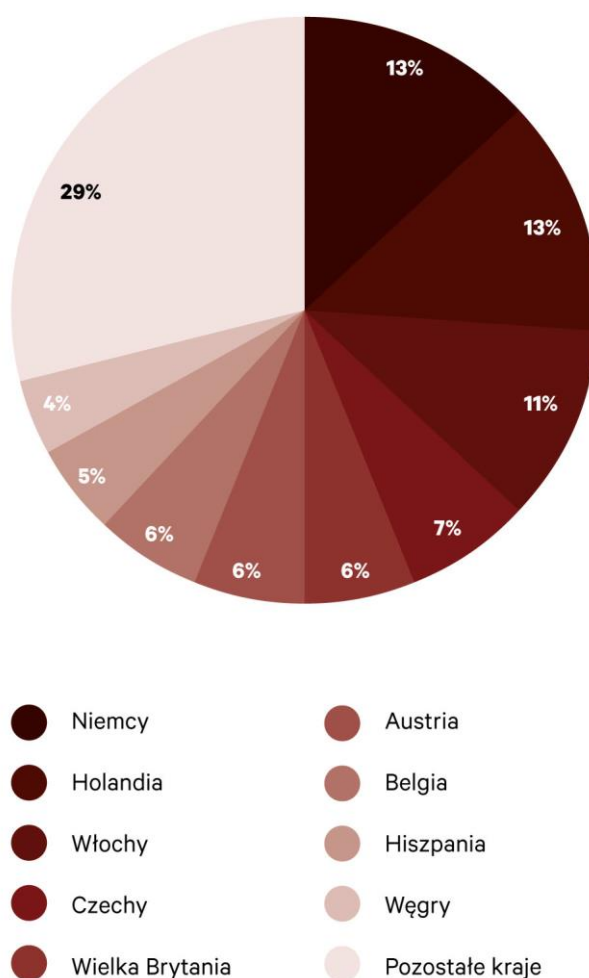
<sup>233</sup> Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Agencja Rynku Rolnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2017, nr 5.

(20,7%), cukrem oraz wyrobami cukierniczymi (9,5%) oraz zbożami i przetworami zbożowymi (9%).

W klasyfikacji Center for International Development Uniwersytetu Harvarda<sup>234</sup> 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 roku 2013 do blisko 25% w 2011 r. Według powyższej klasyfikacji w 2016 r. udział wyrobów tytoniowych w całkowitym eksporcie Polski wyniósł 1,03%.

Jeśli chodzi o kierunki, w których eksportowane są wyprodukowane w Polsce wyroby, to głównymi ich odbiorcami są kraje Unii Europejskiej – Niemcy, Holandia oraz Włochy.

**Rysunek 6.** Główni odbiorcy polskiego tytoniu i wyrobów tytoniowych w 2016 r.  
– udział w wartości eksportu sektora



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 38.

234

<http://documents.worldbank.org/curated/en/168761468168544903/pdf/196380POLISH0Curbing0epidemic.pdf>

Dostępne opracowania podkreślają eksportową orientację polskiego przemysłu tytoniowego<sup>235</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że to właśnie klienci zagraniczni są głównymi odbiorcami krajowej produkcji tytoniu, co rocznie generuje 60–90% obrotów przedsiębiorców z branży.

Po analizie skali eksportu w branży warto przyrzeć się również skali zjawiska importu. Według danych publikowanych w roku 2016 import wyrobów tytoniowych osiągnął wartość 722,1 mln euro (3,15 mld zł)<sup>236</sup> i obejmował głównie surowiec tytoniowy. Ma to związek z opisywaną we wcześniejszych rozdziałach sytuacją, w której polscy producenci wyrobów tytoniowych preferują używanie w swoich fabrykach surowca za oceanu – zarówno ze względu na jego cenę, jak i lepsze w ich ocenie walory smakowe związane ze strefą klimatyczną jego uprawy.

W 2016 r. import surowca miał wielkość 111 tys. ton i wartość 474,8 mln euro (2,07 mld zł), co stanowiło 66% łącznej wartości importu całego sektora. Poza importem samego surowca wwieziono do Polski również wyroby tytoniowe o łącznej wartości 124,9 mln euro (544,9 mln zł – 17%) i tytoń przetworzony o wartości 122,4 mln euro (534 mln zł – 17%). Surowiec, który sprowadzano głównie (64,8%) z krajów rozwijających się, wygenerował deficyt salda handlu międzynarodowego w wysokości 409,7 mln euro (1,79 mld zł).

Podsumowując powyższe rozważania, nasuwa się wniosek, że Polska zaopatruje się głównie w importowany surowiec, z którego produkuje wyroby przeznaczone w większości na eksport. 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).

Oznacza to, że branża tytoniowa, w tym lokalizacja przemysłu tytoniowego, swoją działalność opiera na imporcie blisko 80% surowca tytoniowego z krajów zlokalizowanych poza Unią Europejską. Jak wskazano, branża ta stanowi istotną podstawę rynku pracy, jak również jedno z wiodących źródeł dochodów dla budżetu państwa.

---

<sup>235</sup> Por. przykładowo opracowanie analityczne Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (2013), <https://zpp.net.pl/>

<sup>236</sup> M. Bodył, *Handel zagraniczny tytoniem...*, op. cit., s. 23–36.

#### 4.7. Dochody podatkowe budżetu państwa

Niniejszy rozdział stanowi najistotniejszą dla tytułowej tematyki rozprawy analizę wpływów podatkowych do budżetu państwa związanych z produkcją i spożyciem wyrobów tytoniowych. Wyroby tytoniowe zasilają budżet poprzez przychody z akcyzy i VAT, a produkcja – poprzez PIT oraz CIT<sup>237</sup>. Zgodnie z wyliczeniami CASE udział podatków konsumpcyjnych w średniej ważonej cenie papierosów w 2017 r. wyniósł około 80,5%. Koszty i marże producentów i dostawców, które w formie dochodów z pracy lub zysków podlegają dalszemu opodatkowaniu, stanowiły około 19,5% finalnej ceny papierosa (tab. 7).

**Tabela 7.** Komponenty średniej ważonej ceny papierosów w 2017 r. (w proc.)

<b>Koszty i marże producenta oraz dystrybutorów</b>	19,5
<b>VAT</b>	18,7
<b>Akcyza (część ad valorem)</b>	31,4
<b>Akcyza (część kwotowa)</b>	30,4

Źródło: na podstawie G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 41.

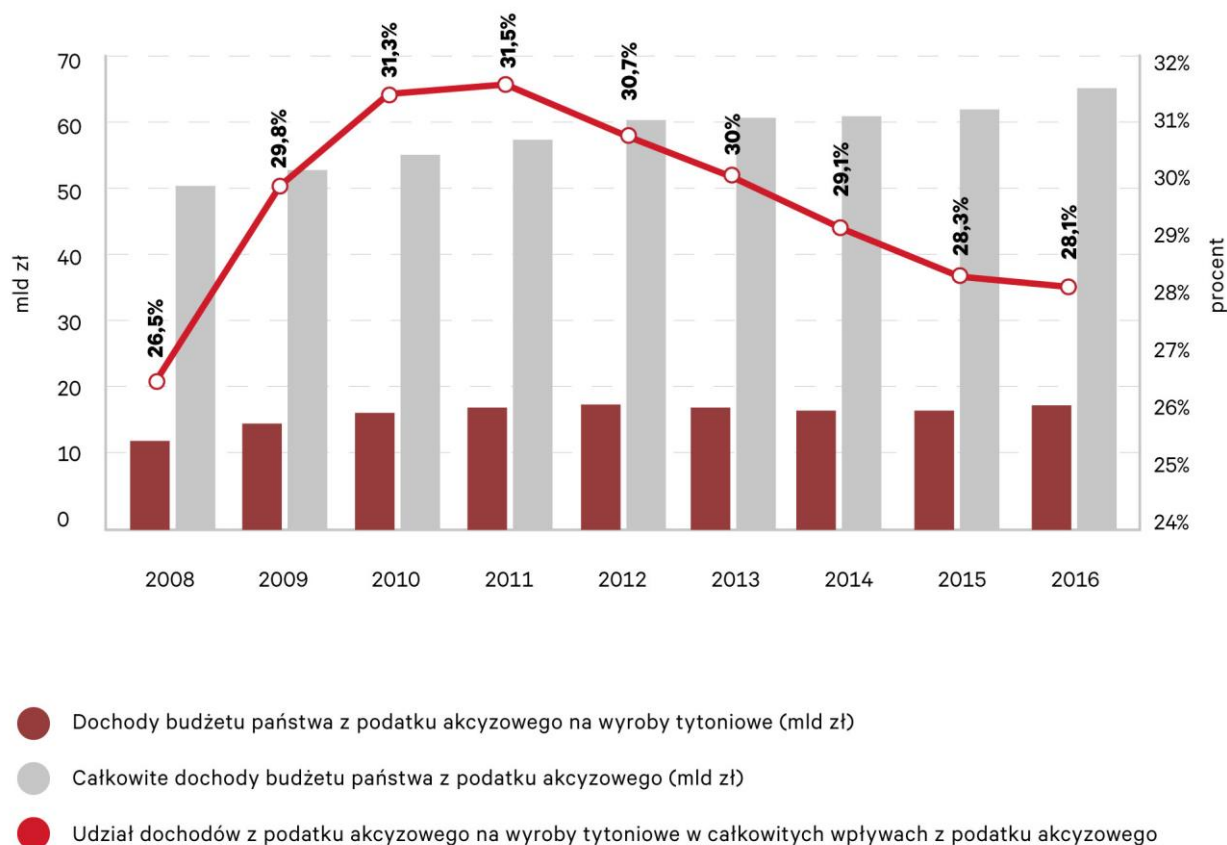
Według danych publikowanych przez CASE dochody z tytułu podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w Polsce w 2016 r. wynosiły 18,46 mld zł, co łącznie stanowiło 28% wszystkich wpływów budżetowych z tytułu akcyzy, natomiast dochody z 2017 r. wynosiły 18,80 mld zł, co dawało łącznie 27,7% wszystkich wpływów budżetowych z tytułu akcyzy. Warto zauważyć, że jedyną branżą, która generuje większe wpływy akcyzowe, jest branża paliwowa. Największe wpływy z podatku akcyzowego wpłacanego przez przemysł tytoniowy odnotowano w roku 2012. Wzrost dochodów z tytułu akcyzy w latach 2008–2012 związany był w dużej mierze ze wzrostem stawki podatku, co niestety w skali kilku lat przełożyło się wprost na wzrost zjawiska tzw. szarej strefy, która przyczyniła się w kolejnych latach do znaczących strat dla budżetu państwa. Opisywany wzrost stawek wynikał z regulacji opisywanych we wcześniejszych rozdziałach, przygotowanych przez Komisję Europejską. Trzy dyrektywy Unii Europejskiej nałożyły na Polskę obowiązek podwyższenia podatku akcyzowego do minimalnego poziomu 90 euro za 1000 sztuk papierosów: dyrektywa Rady

<sup>237</sup> VAT – *Value Added Tax* (podatek od towarów i usług); CIT – *Corporate Income Tax* (podatek dochodowy od osób prawnych); PIT – *Personal Income Tax* (podatek dochodowy od osób fizycznych).

92/84/EWG z dnia 19 października 1992 r., dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. oraz dyrektywa Rady 2003/96/WE. Choć regulacje unijne przewidywały okres dostosowawczy w wymiarze siedmiu lat (upływający w 2018 r.), minimum akcyzowe w Polsce zostało osiągnięte już w 2014 r.<sup>238</sup>

W latach 2012–2013, aż do roku 2016, mimo wzrostu stawek obserwowany był spadek dochodów z akcyzy. Ponowny wzrost wpływów przypisywany był, co powinno być istotną wskazówką dla ustawodawcy na przyszłość, głównie wstrzymaniu polityki podwyżek akcyzy oraz wzmożonym działaniom kontrolnym, które wprost przyczyniły się do zmniejszenia „szarej strefy”<sup>239</sup>.

**Rysunek 7.** Udział podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych (w proc.) w ogólnych dochodach budżetu państwa pochodzących z podatku akcyzowego, lata 2008–2016



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 42.

<sup>238</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 41.

<sup>239</sup> Por. J. Bieluk, *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.

**Tabela 8.** Wpływy z tytułu podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w latach 2008–2017 (w mld zł)

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wpływy	13,4	16,05	17,43	18,26	18,58	18,21	17,92	17,79	18,46	18,80

Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 42 oraz dane GUS, 2017 oraz dane Komisji Europejskiej, *Excise duty tables*, 2016, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/rates/excise\\_duties\\_tobacco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties_tobacco_en.pdf)

Podsumowując powyższe rozważania, wyraźny jest wniosek, że wysokość przychodów z tytułu podatku akcyzowego jest wprost zależna od trzech części składowych:

- efektywnej stawki podatkowej,
- bazy (tj. konsumpcji),
- rzeczywistej ściągalskości podatku, która każdorazowo jest powiązana ze zmniejszeniem „szarej strefy”.

Dochody z podatku akcyzowego nałożonego na wyroby tytoniowe nie pochodzą jedynie z opodatkowania papierosów, mimo że jest to zdecydowanie ich główne źródło. Dla porównania w 2016 r. dochody z akcyzy na susz tytoniowy wyniosły tylko 68 tys. zł, wobec 18,46 mld zł dochodów z akcyzy od wyrobów tytoniowych ogółem<sup>240</sup>. Jak wyraźnie widać, opodatkowanie suszu tytoniowego ma bardziej charakter „prewencyjny” i nie stanowi rzeczywiście odczuwalnego dochodu budżetowego. Cygara i cygaretki obłożone niską stawką stanowiły jedynie 0,5% rynku wyrobów tytoniowych<sup>241</sup>.

Stawki podatku akcyzowego na dzień 1 stycznia 2019 r. wynosiły<sup>242</sup>:

- papierosy: 206,76 zł za 1000 sztuk + 31,41% maksymalnej ceny detalicznej,
- tytoń do palenia: 141,29 zł za 1 kg + 31,41% maksymalnej ceny detalicznej,
- susz tytoniowy: 229,32 zł za 1 kg,
- cygara i cygaretki: 393 zł za 1 kg.

Od roku 2010 istnieje w Polsce tzw. minimalna stawka akcyzy. Jej celem jest zminimalizowanie wpływu ewentualnych obniżek cen papierosów na dochody do budżetu państwa związane z obniżeniem bazy podatkowej.

<sup>240</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit, s. 43.

<sup>241</sup> <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/24/1/100.short>

<sup>242</sup> Ministerstwo Finansów, Stawki podatku akcyzowego (stan na 1 stycznia 2017 r.), <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/927897/Stawki++akcyzy+2017.pdf>

Wysokość minimalnej stawki akcyzy jest ustalana na poziomie akcyzy należnej za papierosy o średniej ważonej cenie rynkowej w roku ubiegłym (*Weighted Average Price – WAP*). Według danych Ministerstwa Finansów papierosy objęte tą stawką miały przykładowo w 2016 r. około 53% udziału w rynku<sup>243</sup>.

#### **4.8. Wpływ nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym na wysokość przychodów budżetu państwa oraz całościowy stan branży tytoniowej**

W związku z wprowadzonymi przez Ministerstwo Finansów w ostatnich latach i opisywanymi we wcześniejszych rozdziałach nowelizacjami ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym<sup>244</sup> ustawa została rozszerzona o przepisy dotyczące:

- opodatkowania płynów do papierosów elektronicznych i wyrobów nowatorskich, z zastosowaniem ogólnych przepisów dotyczących opodatkowania wyrobów akcyzowych,
- obowiązku produkcji wyżej wymienionych wyrobów w składzie podatkowym lub produkcji poza składem podatkowym z zastosowaniem instytucji przedpłaty akcyzy,
- stosowania zwolnień od podatku akcyzowego w ramach obowiązujących przepisów w przypadku przywozu przez podróżnych z krajów Unii Europejskiej i spoza jej obszaru płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich,
- obowiązku oznaczania znakami akcyzy (banderolami) płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich.

Podatek akcyzowy na płyn do papierosów elektronicznych, zgodnie z nowymi przepisami, jest nakładany w odniesieniu do objętości ujętej w mililitrach, natomiast na wyroby nowatorskie – w zależności od wagi suszu i procentu średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia<sup>245</sup>. W komentarzach do ustawy wskazuje się, że głównym celem wprowadzonych zmian było zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów nowatorskich wyrobów tytoniowych oraz e-papierosów. Ponadto Ministerstwo Finansów założyło, że nowelizacja spowoduje dalsze uszczelnienie systemu podatkowego oraz zapewnienie analogicznego traktowania podatkowego wyrobów substytucyjnych względem tradycyjnych wyrobów tytoniowych.

---

<sup>243</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit, s. 43.

<sup>244</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12299602>

<sup>245</sup> Ministerstwo Finansów, *Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*, 2017, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12299602/12440488/12440489/dokument295684.pdf>



Od lipca 2020 r. stawka podatku akcyzowego dla płynu do papierosów elektronicznych będzie określona na poziomie 0,5 zł/ml płynu, natomiast dla wyrobów nowatorskich w wysokości 141,29 zł za każdy kilogram i 31,41% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia. Opodatkowaniu będą podlegały nie tylko płyny do papierosów elektronicznych zawierające nikotynę, lecz także płyny do papierosów elektronicznych beznikotynowe. Według Ministerstwa Finansów płyny te powinny być traktowane jak używki, na równi z tradycyjnymi wyrobami tytoniowymi. Ponadto, jak słusznie stwierdziło Ministerstwo, w przypadku podjęcia decyzji o opodatkowaniu jedynie płynów zawierających nikotynę powodowałyby to koszty przeprowadzenia specjalistycznych badań, które z kolei stanowiłyby pole do nadużyć. Przyjęte rozwiązanie nakładające obowiązek uiszczenia podatku akcyzowego bez względu na zawartość nikotyny w płynie, zgodnie z przyjętymi założeniami, ma skutkować lepszą kontrolą nad ich produkcją, przemieszczaniem i sprzedażą<sup>246</sup>.

Powyższe zmiany mogą się jednak przyczynić do wzrostu cen nowatorskich wyrobów tytoniowych oraz e-papierosów. Ministerstwo Finansów przewiduje się, że dochody państwa z tytułu nowych stawek wyniosą 100 mln zł rocznie.

#### **4.9. Pozaakcyzowe dochody do budżetu państwa**

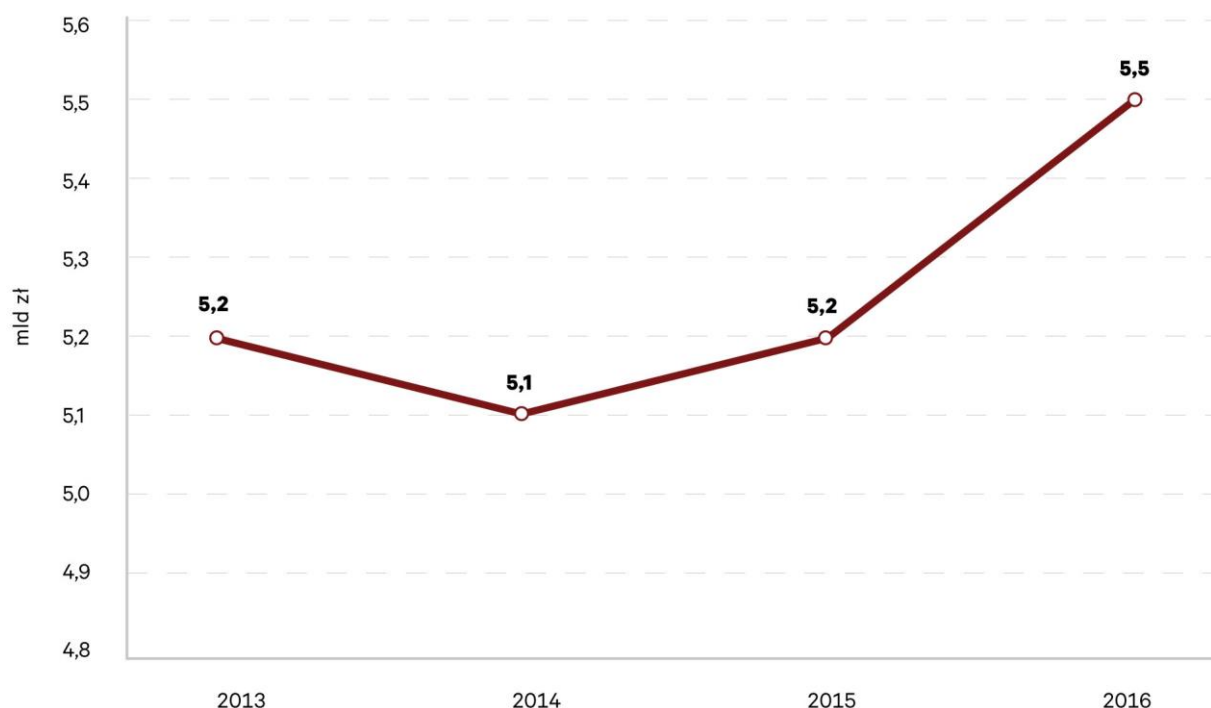
Należy pamiętać, że wyroby tytoniowe to nie tylko przychody z podatku akcyzowego, lecz także z podatku od towarów i usług (VAT). Stawka VAT jest w Polsce proporcjonalna do detalicznej ceny sprzedaży i od 2011 r. wynosi 23%. Niestety, dane dotyczące dochodów podatkowych z VAT na wyroby tytoniowe nie są publikowane ani przez GUS, ani przez Ministerstwo Finansów, ani nie są dostępne w literaturze.

Powoływana ekspertyza specjalistów CASE dokonała wyliczeń szacunkowych wpływów z tytułu VAT na papierosy w latach 2013–2016, wykorzystując część kwotową i część *ad valorem* (od wartości) stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe oraz dane dotyczące dochodów budżetu państwa z akcyzy na papierosy oraz średnią ważoną cenę paczki papierosów. Wyniki badań wskazują, że wpływy te wyniosły 5,5 mld zł w 2016 r. – o 300 mln zł więcej niż w 2015 r. i o 400 mln więcej niż w 2014 r. Rysunek 8 ilustruje trend tych dochodów podatkowych w latach 2013–2016.

---

<sup>246</sup> <https://www.prawo.pl/podatki/stawka-akcyzy-na-plyn-do-e-papierosow-ustawa-podpisana,332164.html>

**Rysunek 8.** Wpływy z VAT na wyroby tytoniowe w latach 2013–2016



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 44.

Badania CASE wskazują, że dochody pochodzące z podatków pośrednich na wyroby tytoniowe stanowiły w 2016 r. 7,6% ogólnych dochodów budżetu państwa i 8,9% dochodów podatkowych ogółem. Zgodnie z porównaniem przeprowadzonym przez CASE w Niemczech dochody te stanowią około 2,6% ogólnych dochodów budżetowych. W krajach o niższym poziomie PKB można natomiast zaobserwować wysokie wartości tego wskaźnika, np. w Bułgarii, gdzie w 2013 r. wyniósł on 7,9%<sup>247</sup>.

Źródła nie podają również danych dotyczących wpływów z PIT odprowadzanego przez osoby zatrudnione przez branżę tytoniową. CASE dokonywało wyliczeń, opierając się na danych dotyczących liczby zatrudnionych przez branżę pracowników na każdym etapie produkcji i dystrybucji oraz na danych o średnim wynagrodzeniu<sup>248</sup>. Szacunki CASE wskazują na znaczne wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), które

<sup>247</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 45.

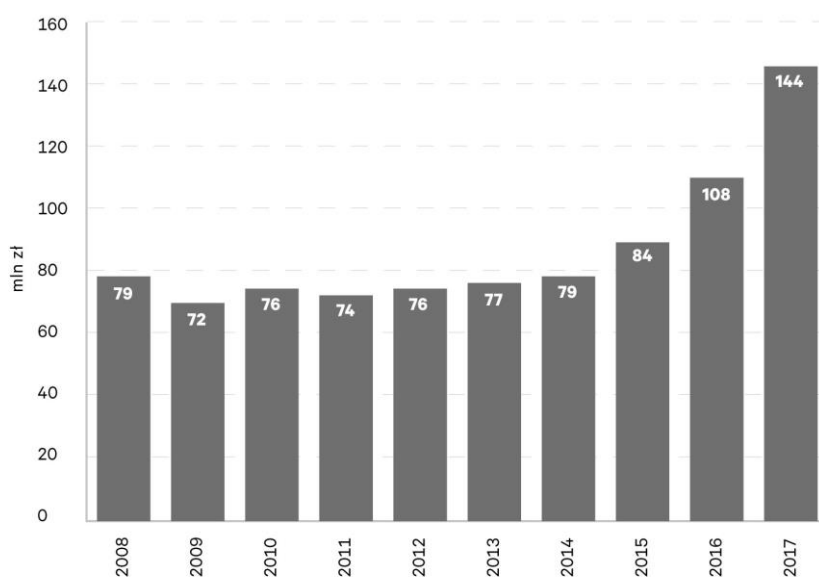
<sup>248</sup> Do oszacowania dochodów z tytułu PIT CASE wykorzystał dane GUS o przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu w przemyśle tytoniowym, rolnictwie i handlu (publikowane w *Rocznikach Statystycznych RP* oraz *Rocznikach Statystycznych Przemysłu*) oraz szacunek liczby miejsc pracy związanych z łańcuchem wartości wyrobów tytoniowych (zob. rozdział *Rynek pracy*). Ze względu na fakt, że do wyliczeń zostały użyte średnie wartości wynagrodzeń, szacunki nie uwzględniają efektu drugiego, wyższego progu podatkowego, co powoduje ich zaniżenie.

w latach 2009–2016 rosły z roku na rok. Dochody podatkowe budżetu państwa z tytułu PIT w zakresie związanym z produkcją, dystrybucją i handlem wyrobami tytoniowymi w 2016 r. wyniosły 123,7 mln zł. Plantatorzy tytoniu wygenerowali 4,8 mln zł dochodu podatkowego z tytułu PIT, a działalność pracowników handlu w zakresie związanym z dystrybucją i sprzedażą wyrobów tytoniowych – 10,5 mln zł. W 2016 r. pracownicy przemysłu tytoniowego odprowadzili łącznie 108,4 mln zł podatku PIT. Według prognozy CASE dochody podatkowe tej grupy pracowników wzrosną ponownie w 2017 r. i wyniosą 144 mln zł. Rysunek 9 przedstawia ewolucję tych dochodów w latach 2008–2016 wraz z prognozą CASE na rok 2017.

Równie trudne do oszacowania ze względu na brak dostępności danych są wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). CASE, opierając się na danych wykorzystujących udział sektora tytoniowego w całkowitej produkcji przemysłu, udział wyrobów tytoniowych w całkowitych obrotach punktów sprzedaży oraz całkowite dochody budżetu państwa z tytułu CIT (przy założeniu identycznej rentowności wszystkich sektorów gospodarki), szacowało wpływy podatkowe z tytułu CIT w branżach łańcucha wartości wyrobów tytoniowych na około 250 mln zł w 2016 r.

### Rysunek 9.

Wpływy z podatku PIT odprowadzanego przez pracowników zakładów przetwórstwa tytoniu, producentów wyrobów tytoniowych oraz ich poddostawców w latach 2008–2016 wraz z prognozą na rok 2017



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 46.

#### 4.10. Wpływ sektora wyrobów tytoniowych na rynek pracy

Kolejną istotną kwestią związaną z analizą generowanych przez branżę dochodów jest wpływ sektora na rynek pracy.

Zagadnienie to można scharakteryzować, stosując podział na cztery kategorie:

- plantatorów tytoniu,
- przetwórców tytoniu,
- producentów wyrobów tytoniowych,
- dystrybutorów<sup>249</sup>.

CASE, próbując oszacować liczbę pracowników zatrudnianych przez branżę, nie dokonywało wyliczeń na podstawie PKD ani danych GUS (wyliczenie na podstawie tych danych okazało się niemożliwe). Polskie organizacje i związki branżowe udostępniają jednak własne szacunki o zatrudnieniu w sektorze. Według obliczeń CASE na podstawie dostępnych danych obejmujących swoim zakresem cały sektor – w tym uprawę tytoniu, przetwórstwo surowca, produkcję wyrobów oraz dystrybucję i handel – branża zapewnia około 560 tys. miejsc pracy (wzrost o około 60 tys. w porównaniu z rokiem 2012<sup>250</sup>). Wynik ten stanowi 3,7% całkowitej liczby pracujących w kraju w 2015 r.<sup>251</sup> – w porównaniu z 3,53% w roku 2012. W badanym okresie widoczny był więc wzrost liczby pracowników związanych z przemysłem, jak i ich udział w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w Polsce. Na podstawie danych publikowanych przez GUS o produkcji, wartości dodanej i miejscach pracy w rolnictwie, przemyśle i handlu CASE oszacowało, że liczba miejsc pracy, które wygenerował samodzielnie sektor wyrobów tytoniowych, odpowiada ekwiwalentowi 33 tys. etatów<sup>252</sup>.

#### 4.11. Zatrudnienie przy uprawie surowca

Według danych Departamentu Rynków Rolnych MRiRW oraz PZPT z roku 2017 liczba plantatorów tytoniu w Polsce wynosiła około 11 tys.<sup>253</sup>, a liczba osób zatrudnionych przy uprawach, wraz z osobami zatrudnionymi do pracy sezonowej oraz pracownikami

<sup>249</sup> Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Raport: uwarunkowania prawne oraz polityka podatkowa państwa wobec wyrobów tytoniowych a rynek pracy w polskiej branży tytoniowej*, Wydawnictwo Pracodawców RP, Warszawa 2013.

<sup>250</sup> Centrum im. Adama Smitha, *Skutki wdrożenia dyrektywy tytoniowej*, Warszawa 2013, [http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/R-13-TYTON-1\\_377.pdf](http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/R-13-TYTON-1_377.pdf)

<sup>251</sup> Obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2015 r., 2016*, ISSN 1506-7904, Warszawa, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2015-roku,7,12.html>

<sup>252</sup> Szacunek na podstawie danych z 2016 r.

<sup>253</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z zarządem Polskiego Związku Plantatorów Tytoniu, 2017, s. 49.

pomocniczymi, wyniosła około 50 tys. osób<sup>254</sup>. Z uwagi na zauważalny spadek powierzchni upraw i produkcji tytoniu maleje również liczba plantatorów (14,4 tys. plantatorów w 2007 r.) oraz ogólne zatrudnienie przy samych uprawach.

W Polsce rejony, w których tradycyjnie uprawia się tytoń, to rejony usytuowane w województwach charakteryzujących się stosunkowo wysokim bezrobociem<sup>255</sup> i poziomem ubóstwa. Są to rejony słabo rozwinięte gospodarczo, w których niska jakość gleb nie pozwala często na uprawę innych roślin. Sytuacja ta istnieje zwłaszcza we wschodnich regionach kraju, gdzie tytoń uprawia się głównie w małych rodzinnych gospodarstwach (średni areał upraw wynosi ok 1,5 ha), w których uprawa ta stanowi główne źródło dochodu.

Sytuacja plantatorów ulegnie pogorszeniu po roku 2020, gdy rolnicy przestaną otrzymywać dopłaty od państwa. Ponadto nie obowiązują już dopłaty unijne, które umożliwiały polskiemu surowcowi konkurowanie z tym z importu. Kluczowym więc wyzwaniem dla plantatorów na najbliższe lata będzie dalsza opłacalność upraw.

Według danych publikowanych przez MRiRW<sup>256</sup> dochodowość tej dziedziny rolnictwa wykazuje znaczną tendencję spadkową, maleje liczba plantacji, choć rośnie średni areał upraw. Ponadto plantatorzy narzekają na zmienną politykę akcyzową, dużą pracochłonność uprawy i jej wysokie koszty (ostatnimi laty również na wyraźny problem ze znalezieniem siły roboczej). Wszystko to wpływa niekorzystnie na konkurencyjność polskich plantacji w stosunku do plantacji usytuowanych w krajach rozwijających się, w których klimat jest bardziej sprzyjający dla tej gałęzi rolnictwa.

Wszystkie opisane czynniki mogą przyczyniać się wprost do dalszego zmniejszania się liczby plantatorów w Polsce, tym bardziej że – jak wskazują badania – osoby, które zaprzestają tego typu upraw, niezmiernie rzadko decydują się na powrót do tego zajęcia<sup>257</sup>. MRiRW rekomenduje plantatorom w celu zwiększenia opłacalności upraw większą

---

<sup>254</sup> *Japan Tobacco International otwiera nową fabrykę w Polsce*, 2017, <https://www.mr.gov.pl/media/39477/NowainwestycjaJTI.pdf>. Inne źródła wspominają o 40 tys. (BCC, 2016) lub 45 tys. (MRiRW, 2013) osób zatrudnionych przy uprawie tytoniu i 9 tys. gospodarstw rolnych, które zajmują się uprawą tytoniu (BCC, 2016) [dostęp: do 2017].

<sup>255</sup> GUS, *Liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według województw, podregionów i powiatów. Stan w końcu marca 2017 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/liczba-bezrobotnych-zarejestrowanych-oraz-stopa-bezrobocia-wedlug-wojewodztw-podregionow-i-powiatow-stan-w-koncu-marca-2017-r-,2,56.html>

<sup>256</sup> <http://www.sachajko.pl/planpracy.php?d=1486335600&d1=1487890800>, *Informacja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Perspektywy rozwoju rynku tytoniu dla polskich rolników z uwzględnieniem: czynników wpływających na konkurencyjność (rozdrobienie produkcji, genetyka, technologia produkcji, cykle koniunkturalne, poziom organizacji produkcji, ochrona chemiczna, czynniki zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na konkurencyjność), konkurencyjność produkcji tytoniu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

<sup>257</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z zarządem Polskiego Związku Plantatorów Tytoniu, 2017, s. 50.

mechanizację, która ma przyczynić się do obniżenia kosztów produkcji i zwiększenia jej konkurencyjności. Ponadto Ministerstwo przewiduje utrzymanie się trendu konsolidacji plantacji<sup>258</sup>.

#### **4.12. Zatrudnienie – przetwórstwo i produkcja**

Według danych podawanych przez GUS w roku 2015 przy produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce było zatrudnionych łącznie 5400 osób, pracujących w sumie dla jedenastu podmiotów gospodarczych na terenie całego kraju<sup>259</sup>. Natomiast według danych szacunkowych z roku 2017 łączne zatrudnienie przy produkcji wyrobów tytoniowych wynosiło około 9000 osób i w podziale na zatrudniające pracowników koncerny przedstawiało się następująco:

- British American Tobacco – 3200 osób,
- Philip Morris – 3000 osób,
- Imperial Tobacco – 1400 osób,
- JTI – 1200 osób.

Około połowy pracowników zatrudnionych przez Philip Morris pracuje w centrum usług wspólnych w Krakowie, które świadczy usługi w zakresie finansów, zakupów, IT i zarządzania zasobami ludzkimi spółkom zależnym Philip Morris International w Europie, Azji i Afryce. Ponadto spółka International Tobacco Machinery w Radomiu według danych na rok 2017 zatrudnia 400 osób. Zakłady Amcor Tobacco Packaging w Łodzi zatrudniają 500 osób, w tym 40 pracowników centrum badawczo-rozwojowego. Dodatkowo należy zaznaczyć, że firmy świadczące usługi dla fabryk tytoniu zatrudniają kilkaset osób np. przy serwisowaniu maszyn czy obsłudze sprzętu IT. Podsumowując, w przemyśle, zakładach przetwórstwa oraz zakładach produkcji wyrobów tytoniowych pracuje ponad 10 tys. osób.

Wart podkreślenia jest fakt, że zatrudnienie w tej gałęzi przemysłu w Polsce stale, wprost proporcjonalnie do wielkości produkcji wyrobów tytoniowych, rośnie. Przykładowo zatrudnienie pracowników w British American Tobacco zwiększyło się z 1000 do 3200 osób w ciągu kilku ostatnich lat. Zdecydowana większość światowych koncernów tytoniowych obecnych w Polsce planuje dalsze rekrutacje – JTI w związku z nowym zakładem produkcyjnym w Starym Gostkowie ma w planach zatrudnienie 400 osób. Dalszy rozwój planuje również Spółka International Tobacco Machinery w Radomiu.

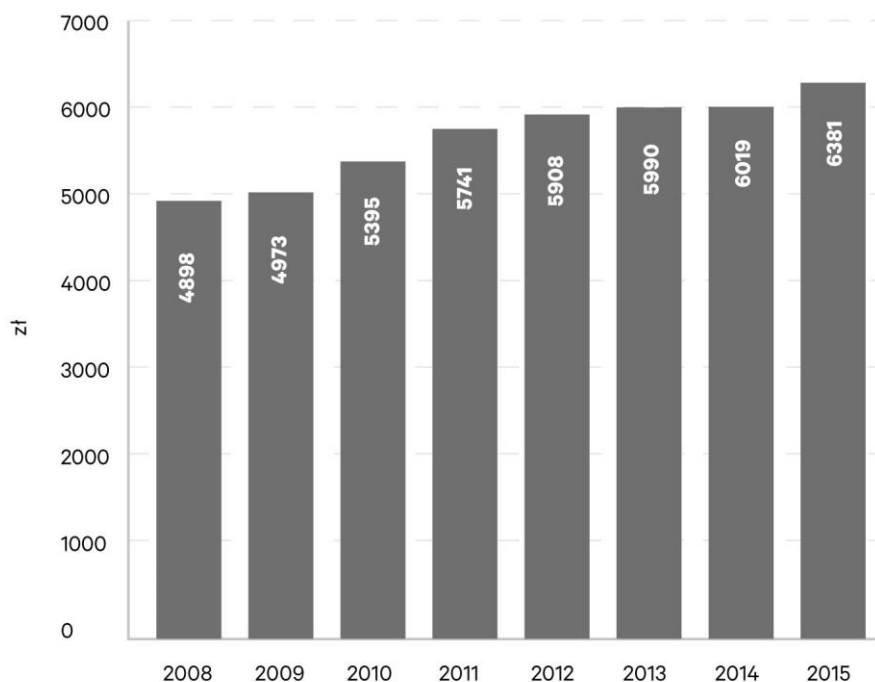
---

<sup>258</sup> <http://www.sachajko.pl/planpracy.php?d=1486335600&d1=1487890800>

<sup>259</sup> GUS, *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2016*.

Wraz ze stałym rozwojem branży obserwowany jest stały wzrost wynagrodzeń dla pracowników zatrudnionych przy produkcji wyrobów tytoniowych w latach 2008–2015 (rys. 10).

**Rysunek 10.** Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych przy produkcji wyrobów tytoniowych



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 51.

#### 4.13. Zatrudnienie – dystrybucja i handel

Według szacunków Polskiej Izby Handlu, Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji<sup>260</sup> oraz Business Centre Club<sup>261</sup> w Polsce około 500 tys. osób<sup>262</sup> jest zaangażowanych w handel detaliczny i hurtowy wyrobów tytoniowych. W Polsce kanały dystrybucji tworzą przede wszystkim niewielkie punkty sprzedaży detalicznej i hurtowej, gdzie udział obrotu

<sup>260</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z PIH, 2017, s. 51

<sup>261</sup> Business Centre Club, *Pakiet tytoniowy – zatrzymać szarą strefę*, 2016, [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0ue-S4rLTAhWHCiwKHZ4TAvoQFgg7MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcc.org.pl%2Fuploads%2Fmedia%2F2016.06.23\\_Szara\\_strefa\\_w\\_sektorze\\_-\\_PAKIET\\_TYTONIOWY.docx&usg=AFQjCNFCHv-LiPjShX0d3GWSr6m1V2uqw](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0ue-S4rLTAhWHCiwKHZ4TAvoQFgg7MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcc.org.pl%2Fuploads%2Fmedia%2F2016.06.23_Szara_strefa_w_sektorze_-_PAKIET_TYTONIOWY.docx&usg=AFQjCNFCHv-LiPjShX0d3GWSr6m1V2uqw)

<sup>262</sup> Związek Przedsiębiorców i Pracodawców w 2013 r. (ZPP; 2013) szacował, że handel wyrobami tytoniowymi generuje 450 tys. miejsc pracy.

wyrobami tytoniowymi sięga około 40% wartości utargu z całego oferowanego koszyka dóbr<sup>263</sup>.

#### 4.14. „Szara strefa”

Analizując branżę i jej znaczenie dla gospodarki oraz dla budżetu państwa, nie sposób pominąć rozważań na temat tzw. szarej strefy. „Przemyt jako zjawisko przestępcze istnieje tak długo, jak istnieje danina publiczna, określana cłem, i jak długo istnieją granice celne oraz służby zobowiązane do egzekucji należności celnych”<sup>264</sup>. Zmieniały się jednak przemycane towary, metody, formy, mechanizmy, struktury i środki przemytu oraz sposoby zwalczania tego zjawiska. Zmieniały się również, w zależności od społeczeństw, zarówno polityka celna, jak i kultura prawna, w tym związana z przestrzeganiem bądź nieakceptacją prawa. Czasami przemytnicy, osoby biorące – niekiedy z przymusu społeczno-ekonomicznego, a czasami z chęci zysku – udział w przestępstwach celnych, stawały się bohaterami swoistej subkultury społecznej. Niezależnie jednak od miejsca i czasu, kultury i atmosfery panującej wokół przemytu i przemytników państwa starały się zjawisko to nie tyle wyeliminować, bo doświadczenie pokazywało, że jest to w praktyce niemożliwe, ile zmniejszyć jego skalę przez skuteczne ograniczanie przesłanek, prewencję i penalizację tego zjawiska, lepsze wyposażenie służb celnych i skuteczniejsze ich współdziałanie<sup>265</sup>.

Dokonując próby klasyfikacji głównych przyczyn nielegalnego handlu – na podstawie twierdzeń Wiesława Czyżowicza w publikacji *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi, alkoholem i piwem w Polsce: przyczyny, formy, skala, konsekwencje i rozwiązania zwiększające efektywność walki z nielegalnym handlem* – można dokonać następującego podziału przyczyn:

- biologiczno-psychologiczne,
- społeczno-ekonomiczne,
- organizacyjno-instytucjonalne,
- prawno-fiskalne (podatkowo-budżetowe).

Pierwsze z wymienionych przyczyn związane są wprost z fizycznym uzależnieniem ludzkiego organizmu od tytoniu i związanej z nim potrzeby stałego ich spożywania. Przyczyny ekonomiczno-społeczne związane są z różnymi czynnikami, m.in.

<sup>263</sup> Centrum im. Adama Smitha, *Skutki wdrożenia dyrektywy tytoniowej*, Warszawa 2013, [http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/R-13-TYTON-1\\_377.pdf](http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/R-13-TYTON-1_377.pdf)

<sup>264</sup> W. Czyżowicz, *Polityczno-prawne podstawy oraz struktury instytucjonalno-organizacyjne i mechanizmy zwalczania przemytu w Unii Europejskiej*, [w:] *Nielegalne wprowadzenie towarów akcyzowych na obszar Unii Europejskiej*, red. E.W. Pływaczewski, E. Kowalewska-Borys, Difin, Warszawa 2015, s. 19–22.

<sup>265</sup> Ibidem, s. 19–22.



narodowymi tradycjami, modą, środowiskiem społecznym oraz społecznymi grupami dochodowymi. Należy bowiem pamiętać, że nielegalny handel to ogromne zyski dla producentów i osób handlujących towarami z nielegalnych źródeł oraz niskie ceny dla konsumentów decydujących się na zakup takich produktów, skuszonych względną łatwością dostępu produktów i bezkarnością takiego zakupu. Atrakcyjna cena takich wyrobów związana jest z brakiem obciążeń tzw. daninami publicznymi, czyli cłem i podatkami. Warto zauważyć, że w Polsce do tej pory stosunkowo łatwo można było wprowadzić nielegalne wyroby tytoniowe do legalnego łańcucha dostaw i „wymieszać” je z produktami legalnymi. Czas pokaże, czy ten proceder został ograniczony przez wprowadzony w maju 2019 r. system śledzenia transportu – tzw. *track and trace*. Istotny również jest fakt, że nielegalny handel narusza zasady uczciwej konkurencji i interesy legalnych dystrybutorów i sprzedawców oraz może generować inne zjawiska kryminalne.

Dokonując analizy przyczyn organizacyjno-instytucjonalnych, należy skupić się na zjawisku globalizacji zorganizowanej przestępczości i coraz lepszemu wyposażeniu międzynarodowych sieci przestępczych. Przyczyny prawno-fiskalne wiążą się natomiast z opisywaną we wcześniejszych rozdziałach tezą ogromnego wpływu obciążeń fiskalnych na wielkość „szarej strefy” wyrobów tytoniowych oraz ze znacznymi różnicami w obciążeniach podatkowych między Polską a krajami zza wschodniej granicy<sup>266</sup>.

„Zjawisko nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, do których zalicza się papierosy, cygara, cygaretki i krajankę tytoniową, znane jest od okresu międzywojennego. Przemysł i nielegalna produkcja wyrobów tytoniowych rozwinęła się w latach 90. XX w. w związku z otwarciem granic, a szczególnej eskalacji uległy wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz tzw. strefy Schengen. Polska jest krajem nielegalnej produkcji, tranzytowym na szlaku przemytu z Europy Wschodniej i Azji do Europy Zachodniej lub docelowym. Przemysł, czyli nielegalne przewożenie przez granicę państwa towarów, następuje drogą morską lub lądową, zarówno na przejściach granicznych, jak i przez «zieloną granicę». Ze względu na skalę zjawiska wyróżnia się przemysł mrówczany, drobnotowarowy i wielkotowarowy. Produkcja w kraju odbywa się w nielegalnych fabrykach ze sprowadzanego z Ukrainy lub krajowego tytoniu. Przestępczość związana z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi determinowana jest czynnikami o charakterze ekonomicznym (wysokie

---

<sup>266</sup> W. Czyżowicz, *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi alkoholem i piwem w Polsce: przyczyny, formy, skala, konsekwencje i rozwiązania zwiększające efektywność walki z nielegalnym handlem*, Wydawnictwo BW, Szczecin–Warszawa 2012, s. 19–22.

obciążenia podatkowe, potencjalnie duży zysk z przestępczej działalności), społecznym (przyzwolenie społeczne, bezrobocie, nieznajomość prawa karnego skarbowego) oraz prawnym (niskie grożące kary). Proceder ten szczególnie rozwija się w regionach przygranicznych, gdzie łatwiej substytuować obłożone wysokim podatkiem akcyzowym wyroby krajowe produktami pochodzącymi z zagranicy, a jednocześnie bezrobocie jest najwyższe<sup>267</sup>.

Aż do roku 2016 widoczna była w Polsce tendencja spadku legalnej sprzedaży wyrobów tytoniowych. Było to związane z prowadzoną przez rząd polityką akcyzową i stałym wzrostem cen legalnych wyrobów tytoniowych<sup>268</sup>, który powodował, że część konsumentów świadomie przenosiła się do tzw. szarej strefy. Według dostępnych badań „szara strefa” na rynku wyrobów tytoniowych w Polsce rosła w latach 2006–2013, by w roku 2013 dojść do poziomu 25% rynku<sup>269</sup>. Polska Izba Handlu szacowała wielkość „szarej strefy” w 2013 r. na 25%<sup>270</sup>. Polityka Insight<sup>271</sup> oceniała jej wielkość na podstawie różnych źródeł na poziomie 13–15 mld sztuk papierosów rocznie, a więc około 25% rynku.

W 2016 r. służby ujawniły prawie 740 mln sztuk nielegalnych papierosów i 729 ton nielegalnego tytoniu. Niemniej jednak badania wyraźnie wskazują, że ostatnio „szara strefa” w handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce zdecydowanie się zmniejszyła<sup>272</sup>. Badania z lat 2016 i 2017 prowadzone tzw. metodą pustych paczek<sup>273</sup> pokazują, że „szara strefa” na rynku papierosów w Polsce wynosiła 16,4% w trzecim kwartale 2016 r.<sup>274</sup>, a ten niższy trend utrzymał się w 2017 r. (13,8% w drugim kwartale)<sup>275</sup>.

---

<sup>267</sup> E.W. Pływaczewski, M. Duda, *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi. Taktyczno-techniczne aspekty przeciwdziałania zjawisku*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2014.

<sup>268</sup> Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Podatek akcyzowy w przemyśle tytoniowym – studium efektywności systemu*, Warszawa 2013, <http://www.ibngr.pl/Publikacje/Raporty-IBnGR/Podatek-akcyzowy-w-przemysle-tytoniowym-studium-efektywnosci-systemu>

<sup>269</sup> Pracodawcy RP, *Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011–2014. Nowe trendy i zagrożenia*, Warszawa 2014, [https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2017/08/omt97q\\_29.10.2014StratybudetupastwazpowodubdwMF.pdf](https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2017/08/omt97q_29.10.2014StratybudetupastwazpowodubdwMF.pdf)

<sup>270</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z PIH, 2017, s. 55.

<sup>271</sup> A. Czerniak, P. Semeniuk, *Szara strefa wyrobów tytoniowych w Polsce. Rozmiar szkód i metody redukcji*, Polityka Insight, Warszawa 2016, <https://www.jti.com/sites/default/files/local-files/pl/polish/documents/related-documents/Szara-strefa-wyrob%C3%B3w-tytoniowych-w-Polsce.-Rozmiar-szk%C3%B3d-i-metody-redukcji.pdf> [dostęp: 19.08.2019].

<sup>272</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z zarządem JTI Polska, 2017, s. 55.

<sup>273</sup> Badania prowadzone cyklicznie przez Instytut Doradztwa i Badań Rynkowych Almares metodą Empty Discarded Pack, która polega na zbieraniu i analizowaniu wyrzuconych pustych paczek po papierosach. W badaniu tym od wielu lat odnajdywane są bardzo znaczące (i wciąż rosnące) ilości pustych paczek po papierosach bez polskich akcyzy, wskazujące na ich konsumpcję w Polsce, [https://www.mf.gov.pl/documents/764034/5123644/20160407\\_GCNP\\_raport\\_szara\\_strefa.pdf](https://www.mf.gov.pl/documents/764034/5123644/20160407_GCNP_raport_szara_strefa.pdf)

<sup>274</sup> Almares, *Poland Market Survey Report. Empty Discarded Pack Collection, August/September 2016*, Warszawa 2016, [http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q3%202016%20EPS%20ReportsSC\\_555.pdf](http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q3%202016%20EPS%20ReportsSC_555.pdf);

„Szara strefa” i jej istnienie wiąże się z corocznymi, miliardowymi stratami budżetu państwa. Według publikowanych danych nielegalny proceder związany z „szarą strefą” na rynku wyrobów tytoniowych powoduje od 4,6 mld<sup>276</sup> do 7 mld<sup>277</sup> złotych strat podatkowych rocznie. Według szacunków CASE 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. Według szacunków Polskiej Izby Handlu<sup>278</sup> zmiany wchodzące w życie w roku 2020, polegające na zaprzestaniu produkcji papierosów mentolowych, mogą powiększyć zakres „szarej strefy” aż o 20% (szacowany procent udziału papierosów o aromacie mentolowym w rynku wyrobów tytoniowych).

Główne źródła nielegalnych wyrobów to przemysł oraz nielegalna produkcja w fabrykach zlokalizowanych na terenie Polski. Rekordowy pod względem walki z „szarą strefą” był rok 2016, w którym Centralne Biuro Śledcze wykryło 26 nielegalnych fabryk papierosów i zlikwidowało 46 wytwórni krajanki tytoniowej<sup>279</sup>.

Problem przemytu jest szczególnie widoczny z uwagi na bliskość najdłuższej lądowej granicy Unii Europejskiej we wschodnich województwach kraju. Przemycane wyroby tytoniowe pochodzą głównie z Białorusi, Ukrainy, Rosji i Mołdawii. Na uwagę zasługuje fakt, że większość przemycanych do Polski papierosów należy do kategorii tzw. *illicit white*, tj. wyrobów legalnie wyprodukowanych w kraju pochodzenia, a następnie przemycanych. Ponadto przykładowo w roku 2014 procederowi temu sprzyjał podnoszący opłacalność przemytu rekordowo niski kurs ukraińskiej hrywny.

Ważną częścią regulacji prawnych, mającą szczególny wpływ na „szarą strefę”, ma opisywana we wcześniejszych rozdziałach polityka akcyzowa rządu, a szczególnie stałe podwyższanie stawek akcyzy w latach 2010–2014. Eksperti jednogłośnie zauważali wpływ prowadzonej wówczas polityki na jednoczesny wzrost „szarej strefy”<sup>280</sup>. Było to również wielokrotnie podkreślane przez producentów, sprzedawców, dystrybutorów i plantatorów

---

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Podatek akcyzowy w przemyśle tytoniowym – studium efektywności systemu*, Warszawa 2013, <http://www.ibngr.pl/Publikacje/Raporty-IBnGR/Podatek-akcyzowy-w-przemysle-tytoniowym-studium-efektywnosci-systemu>

<sup>275</sup> Almares, *Poland Market Survey. Top Lines. Empty Discarded Pack Collection, April/May 2017*, Warszawa 2017.

<sup>276</sup> Pracodawcy RP, *Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011–2014...*, op. cit.

<sup>277</sup> A. Czerniak, P. Semeniuk, *Szara strefa wyrobów tytoniowych w Polsce*, <https://www.jti.com/sites/default/files/local-files/pl/polish/documents/related-documents/Szara-strefa-wyrob%C3%B3w-tytoniowych-w-Polsce.-Rozmiar-szk%C3%B3d-i-metody-redukcji.pdf>

<sup>278</sup> PIH, *Briefing PIH dot. dyrektywy tytoniowej. Dyrektywa Tytoniowa: nie wszystko się dobrze skończy, zwłaszcza dla handlu*, 20.01.2016, Warszawa 2016, <http://www.pih.org.pl/index.php/1513-materiai-prasowe-briefing-pih-dot-dyrektywy-tytoniowej-20-stycznia-2016>

<sup>279</sup> Policja.pl, *Rekordowa liczba nielegalnych fabryk papierosów zlikwidowana przez CBŚP w 2016 roku*, 14.02.2017, Warszawa 2017.

<sup>280</sup> A. Czerniak, P. Semeniuk, *Szara strefa wyrobów tytoniowych...*, op. cit.

tytoniu. Według danych POHiD<sup>281</sup> w latach 2010–2014 akcyza została kumulatywnie podniesiona o blisko 45%, powodując zmniejszenie legalnego rynku papierosów w skali roku o 10%. Potwierdzeniem powyższego jest odnotowany wyraźny spadek wpływów z akcyzy w latach 2013–2015 i ich ponowny wzrost w 2016 r., po ogłoszeniu w 2015 r. moratorium na podwyżkę akcyzy. Ekspertki zgodnie twierdzą, że obecnie prowadzona polityka akcyzowa, która uwzględnia wrażliwość cenową konsumentów, była kluczowa w walce z „szarą strefą”. Ponadto wskazują potrzebę stworzenia obowiązkowego rejestru plantatorów tytoniu i systemu monitorującego przemieszczanie się suszu tytoniowego, a także zwiększenie skuteczności służb<sup>282</sup>. Wszystkie te postulaty zostały szczegółowo opisane we wcześniejszych rozdziałach.

Zgodnie z publikacją Ministerstwa Finansów z 5 czerwca 2017 r. założenia przygotowanych przez ministerstwo nowelizacji ustaw wchodzących w skład tzw. pakietu tytoniowego, którego jednym z głównych celów było zmniejszenie „szarej strefy”, były następujące:

„Ministerstwo Finansów skierowało do konsultacji publicznych «pakiet tytoniowy», czyli projekt ustawy, który zawiera wiele zmian w czterech ustawach. Ma on uszczelnić system podatkowy w zakresie obrotu suszem tytoniowym.

W Polsce „szara strefa” w branży tytoniowej wynosi 14,6% krajowej konsumpcji. Oznacza to, że na polskim rynku w obrocie funkcjonuje ponad 7,2 mld nielegalnych sztuk papierosów. Choć „szara strefa” maleje (w 2015 r. wynosiła 18,2% konsumpcji), jej rozmiar powoduje znaczne uszczuplenia w dochodach budżetowych. Szacuje się, że z tego powodu do budżetu państwa nie trafia około 6 mld zł z tytułu niezapłaconego podatku akcyzowego i VAT.

Niezależnie od zmian legislacyjnych Ministerstwo Finansów prowadzi szeroko zakrojoną walkę z nielegalnym obrotem tytoniem i wyrobami tytoniowymi. W 2016 r. funkcjonariusze odkryli rekordową liczbę 72 nielegalnych fabryk wyrobów tytoniowych, zajęły 44,5 mln sztuk papierosów oraz ponad 200 ton tytoniu pochodzącego z nielegalnych źródeł.

Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym dotyczą:

- 1) wprowadzenia m.in.: opodatkowania sprzedaży suszu połączonej z dostawą wewnątrzspółnotową lub eksportem przez rolnika,
- 2) odpowiedzialności osoby trzeciej całym swoim majątkiem za zobowiązania podmiotu obowiązującego do złożenia zabezpieczenia akcyzowego,

---

<sup>281</sup> G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit. Konsultacje autorów z Polską Organizacją Handlu i Dystrybucji, 2017, s. 56.

<sup>282</sup> A. Czerniak, P. Semeniuk, *Szara strefa wyrobów tytoniowych...*, op. cit.

3) obowiązku ewidencjonowania nieopodatkowanego suszu przez podmiot, który magazynuje go poza składem podatkowym,

4) wprowadzenia nowej formy składania zabezpieczenia akcyzowego – hipoteki na nieruchomości,

5) obniżenia górnej granicy zabezpieczenia ryczałtowego, które składają pośredniczące podmioty tytoniowe lub podmioty reprezentujące przedsiębiorcę zagranicznego, z obecnych 30 mln zł do 15 mln zł.

Zmiany mają uszczelnić system podatkowy w zakresie obrotu suszem tytoniowym oraz ułatwić prowadzenie działalności legalnym podmiotom, które handlują suszem tytoniowym. Projektowane przepisy to także większe możliwości działań służb kontrolnych w zakresie suszu tytoniowego. Pozwoli to skuteczniej usuwać nielegalne podmioty działające na rynku tytoniu. Zmiany w ustawie o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych wprowadzają monitoring oraz nadzór nad uprawami tytoniu, produkcją i zbytem surowca tytoniowego.

Zmiany mają też uszczelnić obrót wysuszonymi liśćmi tytoniu. Rekomendowane rozwiązanie pozwoli na monitorowanie obrotu suszem tytoniowym od momentu uprawy liścia tytoniu do faktycznego zużycia tego suszu do produkcji wyrobów tytoniowych”<sup>283</sup>.

Wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r. regulacje zaostrzyły również kryteria dopuszczalności prowadzenia działalności w charakterze pośredniczących podmiotów tytoniowych. Wprowadziły obowiązek ich rejestrowania oraz składania zabezpieczenia akcyzowego. Dodatkowo podmioty te zostały zobowiązane do prowadzenia ewidencji suszu tytoniowego. Powyższe w dłuższej perspektywie czasu ma doprowadzić do zmniejszenia dopływu surowca tytoniowego do nielegalnych wytwórni i dalszego, sukcesywnego ograniczania wielkości „szarej strefy”.

Branża tytoniowa, choć można ją uznać za stosunkowo niewielką w skali całej gospodarki, przynosi państwu wymierne korzyści w postaci ogólnych przychodów podatkowych. Głównym czynnikiem tak wysokich wartości są znaczne obciążenia fiskalne produktów zawierających tytoń, sięgające w kulminacyjnych momentach podwyższania stawki akcyzy nawet do około 80% ceny produktu. Należy jednak pamiętać, że tak wysoki poziom „danin” publicznych zawarty w cenie produktu sprzyja wprost rozwojowi „szarej strefy”, która w kluczowych momentach potrafiła przejmować nawet do 25% rynku wyrobów

---

<sup>283</sup> *Pakiet tytoniowy uderzy w szarą strefę*, 5 czerwca 2017, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty//asset\\_publisher/6Wwm/content/pakiet-tytoniowy-uderzy-w-szara-strefe/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_6Wwm\\_viewMode=print](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty//asset_publisher/6Wwm/content/pakiet-tytoniowy-uderzy-w-szara-strefe/pop_up?_101_INSTANCE_6Wwm_viewMode=print) [dostęp: do 2017].

tytoniowych. Taki stan rzeczy wiązał się bezpośrednio ze znacznymi stratami dla gospodarki krajowej oraz znaczącym obniżeniem wpływów do budżetu państwa. Spowodowane to było, w mojej ocenie, błędnymi decyzjami fiskalnymi ówczesnych ustawodawców i związanego z nimi wzrostu stawki akcyzy na wyroby tytoniowe. Nie bez znaczenia w kluczowym momencie była również sytuacja polityczno-gospodarcza za naszą wschodnią granicą.

Rząd podjął działania mające zniwelować skutki wcześniejszych decyzji i rozpoczął walkę wycelowaną w nielegalny przemysł tytoniowy, która dość szybko zaczęła przynosić wymierne korzyści w postaci zmniejszenia obszaru działań „szarej strefy” oraz wzrostu przychodów do budżetu państwa. Zgodnie z danymi przytaczanymi w tym rozdziale rok 2016 był pierwszym okresem od roku 2012, kiedy Ministerstwo Finansów odnotowało wzrost przychodów z akcyzy na wyroby tytoniowe, i to aż o 700 mln zł.

Obecnie kontynuowane są zintensyfikowane działania służb mundurowych, a stale wdrażane zmiany przepisów dają nadzieję na dalsze zmniejszanie „szarej strefy” i związaną z tym ogólną korzyść gospodarczą i budżetową. Zarazem branża z dużym niepokojem patrzy na nadchodzący rok 2020 i wycofanie ze sprzedaży aromatyzowanych wyrobów tytoniowych, obawiając się, że te popularne produkty zamiast zniknąć z rynku, staną się przedmiotem nielegalnego obrotu<sup>284</sup>.

---

<sup>284</sup> K. Kozdra, *Charakterystyka sektora tytoniowego w Polsce*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Płocku, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2018, t. 28.

## **Rozdział 5. Znaczenie sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej w świetle badania Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE)**

W poprzednich rozdziałach została dokonana analiza znaczenia sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej (w tym jego udział w PKB, dochodach podatkowych budżetu państwa oraz jego wpływ na rynek pracy). W tym rozdziale zostanie dokonana – na podstawie analizy własnej badań szacunkowych przeprowadzonych przez CASE – próba oszacowania, w zależności od obranego kierunku jego rozwoju, dalszego wpływu sektora na polską gospodarkę. Badania te zostały wybrane jako punkt wyjścia do dalszych analiz ze względu na ich trafność dla niniejszej dysertacji oraz na fakt, że stanowią one prognozę ostrzegawczą dla polityki państwa odnośnie do branży tytoniowej.

Zaprezentowana analiza pozwala – w zależności od przyjętego scenariusza rozwoju branży tytoniowej – na zaprogramowanie procesu dalszego jej rozwoju, z uwzględnieniem znaczenia produkcji i przetwórstwa tytoniu dla gospodarki krajowej oraz znaczenia wpływów środków finansowych do budżetu państwa.

Pragnę podkreślić, że przeprowadzone badania w sposób istotny, gdyż od strony ekonomicznej, uzupełniają rozważania prawne prowadzone w niniejszej dysertacji.

Prezentowanie niżej badania wskazują jednoznacznie, że zbyt restrykcyjna polityka państwa – polegająca na ograniczaniu rozwoju branży tytoniowej za pomocą rozwiązań prawnych związanych z nadmierną wysokością stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe oraz z restrykcyjnymi środkami zabezpieczenia finansowego wprowadzonymi dla pośredniczących podmiotów tytoniowych – może spowodować gwałtowne ograniczenie wpływu środków finansowych z tego tytułu.

Swoistym paradoksem jest zatem fakt, że prowadzona przez państwo polityka prozdrowotna, którą mają wspierać wprowadzane, opisywane we wcześniejszych rozdziałach, środki prawne, ograniczać będzie funkcjonowanie drugiej co do wielkości branży (największe wpływy z podatku akcyzowego dostarczane są przez branżę paliwową) dostarczającej środki finansowe do budżetu.

Występowanie wyżej opisanych sprzecznych celów, z jednej strony, wspomaga ochronę zdrowia publicznego, z drugiej zaś – znacząco ogranicza wpływy do budżetu państwa, co powoduje, że państwo musi dokonać określonego wyboru co do kierunku dalszych rozstrzygnięć polityczno-gospodarczych.

W mojej ocenie należy przyjąć w tym zakresie działania oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, w którym branża tytoniowa jako dostarciciel środków dla sektora finansowego odgrywa istotną rolę.

CASE zastosowało w przytaczanym badaniu tzw. zaawansowany model równowagi ogólnej dla gospodarki otwartej (*computable general equilibrium* – CGE). Model ten składa się z ponad tysiąca równań opisujących funkcjonowanie głównych gałęzi polskiej gospodarki, w tym sektora tytoniowego, na podstawie tablic przepływów międzygałęziowych publikowanych przez GUS<sup>285</sup>. Dla celów modelowych przeprowadzono również analizę przepływu dóbr z uwzględnieniem zachowań gospodarstw domowych (które mają bezpośredni wpływ na decyzje związane z konsumpcją i dysponowaniem czynnikami produkcji) oraz przedsiębiorstw (których decyzje warunkują wielkość produkcji, wielkość zatrudnienia w sektorze, strukturę oraz wielkość konsumpcji pośredniej). Opisywany model uwzględnia dodatkowo wpływ sektora rządowego odpowiedzialnego za decyzje związane z kształtowaniem się polityki podatkowej, subsydia oraz inne decyzje mające bezpośredni wpływ na sytuację społeczną.

Zastosowany przez CASE model pozwala dokonać analizy alternatywnych, w odniesieniu do referencyjnego, scenariuszy. Ukazuje efekty i wpływy widoczne nie tylko w badanym sektorze wyrobów tytoniowych, lecz także w innych powiązanych sektorach, jak i bezpośrednio w gospodarstwach domowych oraz w sektorze rządowym. Uzyskane efekty dzieli się na bezpośrednie i pośrednie. Efekty bezpośrednie dotyczą wprost wzrostów odnotowywanych w produkcji w sektorze wyrobów tytoniowych, efekty pośrednie natomiast dotyczą sektorów dostarczających przykładowo dobra inwestycyjne i produkcyjne dla sektora tytoniowego oraz sektorów, które korzystają z popytu konsumpcyjnego generowanego przez osoby zatrudnione w łańcuchu wartości dodanej wyrobów tytoniowych.

Podczas badania zostały przeprowadzone czynności metodologiczne, których celem było wyodrębnienie sektora i związanych z nim kategorii produktów za pomocą danych typu: import dóbr pośrednich, eksport oraz opodatkowanie dóbr finalnych. W celu dokonania właściwej kalibracji parametrów wykorzystano dane zebrane podczas rozmów z ekspertami branżowymi i organizacjami branżowymi. W celu przyjęcia właściwego scenariusza rozwoju sektora CASE dokonało analizy prognoz branżowych oraz zmiennych typu: popyt krajowy i zagraniczny, polityka Unii Europejskiej oraz rządu, regulacje mające wpływ na sektor

---

<sup>285</sup> GUS, *Bilans przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w 2010 r.*, Warszawa 2014, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/bilans--przeplwow-miedzygaleziowych-w-biezacych-cenach-bazowych-w-2010-r-,7,2.html> (GUS publikuje tablice przepływów międzygałęziowych w pięcioletnich odstępach).



tytoniowy oraz ogólna koniunktura gospodarcza. Dla celów badawczych obrano dwa scenariusze:

- 1) scenariusz regresu przyjmujący założenie niekorzystnych zmian w sektorze;
- 2) scenariusz rozwoju przyjmujący korzystny układ zmiennych.

Podczas badania nie brano pod uwagę ewentualnych zmian w zakresie konsumpcji. Model powstał w oparciu o dwa założenia czasowe: perspektywy krótko- i długoterminową<sup>286</sup>. CASE, przeprowadzając symulację, brało pod uwagę ekspertyzy zakładające następujący rozwój rynku:

1) w perspektywie krótkoterminowej spadek (o 80%) albo wzrost (o 30%) inwestycji w związku ze spodziewanym przez producentów ograniczeniem (w scenariuszu regresu) albo wzrostem (w scenariuszu rozwoju) produkcji;

2) w perspektywie długoterminowej inwestycje dostosowują się do utrzymania wzrostu albo spadku kapitału produkcyjnego wskutek zmiany stopy inwestycji. Spodziewany jest spadek (o 20% – w scenariuszu regresu) albo wzrost (o 30% – w scenariuszu rozwoju) zasobu kapitału.

Przygotowana przez CASE tabela 9 stanowi podsumowanie przyjętych dla obu kategorii scenariuszy (wzrostu i regresu) w obu perspektywach czasowych – krótko- i długoterminowej.

**Tabela 9.** Założenia scenariuszy rozwoju sektora tytoniowego względem scenariusza referencyjnego

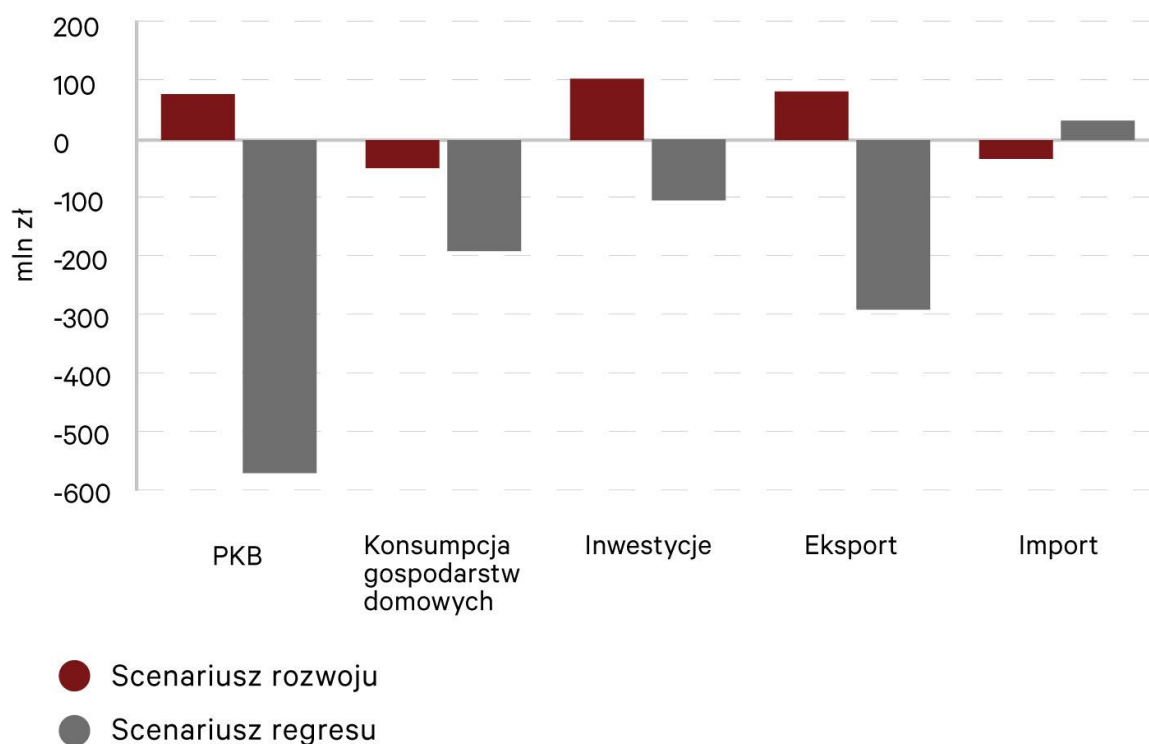
Wyszczególnienie	Perspektywa krótkoterminowa, scenariusz regresu (w proc.)	Perspektywa długoterminowa, scenariusz regresu (w proc.)	Perspektywa krótkoterminowa, scenariusz rozwoju (w proc.)	Perspektywa długoterminowa, scenariusz rozwoju (w proc.)
Inwestycje	-80	0	+30	0
Zasób kapitału	0	-20	0	+30
Eksport	-20	-20	+40	+40
Stopa podatkowa	+10	+10	0	0
Produktywność	-5	-5	0	0

Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 63.

<sup>286</sup> W perspektywie długoterminowej kapitał dostosowuje się do stopy procentowej, stosunek inwestycji do kapitału jest stały, wielkość zatrudnienia, do której dostosowują się płace, jest ustalona, a wydatki rządowe są funkcją konsumpcji.

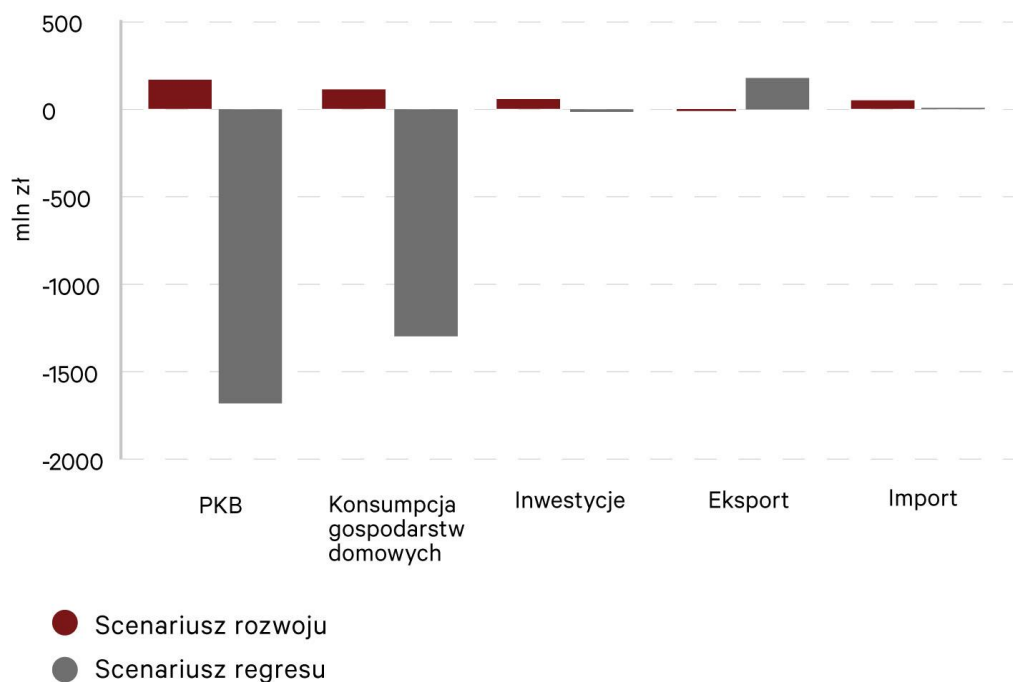
Realizacja scenariusza rozwoju, jak łatwo zauważyć (rys. 11), gwarantuje stabilność regulacyjną i fiskalną dla sektora. Scenariusz regresu natomiast – zakładający liczne zmiany legislacyjne – prowadzi wprost do zwiększenia kosztów produkcji i cen wyrobów tytoniowych, a co za tym idzie – do zmniejszenia inwestycji, zwiększenia obciążeń fiskalnych oraz wzrostu kosztów administracyjnych i kosztów dostosowywania się branży do zmiennych regulacji i przepisów.

**Rysunek 11.** Wpływ realizacji scenariuszy na zagregowane zmienne makroekonomiczne w krótkim terminie



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 64.

**Rysunek 12.** Wpływ realizacji scenariuszy na zagregowane zmienne makroekonomiczne w długim terminie



Źródło: G. Poniatowski, K. Głowacki, *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych...*, op. cit., s. 64.

W przyjętym scenariuszu rozwoju założono wzrost wartości inwestycji oraz – na skutek wzrostu możliwości wytwórczych producentów wyrobów tytoniowych i eksportu – jednocześnie przyjęto malejącą konsumpcję względem scenariusza *business as usual*, spowodowaną wzrostem cen w gospodarce wywołanym popytem inwestycyjnym, który wpłynął na zmniejszenie konsumpcji.

W drugim z badanych scenariuszy, czyli w scenariuszu regresu, głównym założeniem były spadające inwestycje, malejąca konsumpcja i eksport (co miało negatywny wpływ na PKB – spadek tempa o 0,3 punktu procentowego i około 560 mln zł rocznie) oraz znaczący wzrost stopy podatkowej.

Wyraźnie zauważalne jest, że różnice w obu scenariuszach są jeszcze bardziej widoczne w przypadku wzrostu czasu trwania okresu badawczego.

Przeprowadzone przez CASE badanie stanowi ekonomiczne potwierdzenie prowadzonych wcześniej rozważań i analiz prawnych. Obrazuje wielopłaszczyznowy wpływ branży tytoniowej na gospodarkę krajową oraz stanowi ekonomiczną ilustrację bezpośredniego wpływu otoczenia regulacyjnego na kondycję sektora.

Istotnym aspektem jest również fakt, że z ekonomicznego punktu widzenia nawet najmniejsza destabilizacja otoczenia legislacyjnego przyczynia się wprost do spadku inwestycji w sektorze, a co za tym idzie – do spadku wpływów finansowych, które sektor ten generuje dla budżetu państwa. Konieczne jest więc zapewnienie przez ustawodawcę stabilności, przez którą należy rozumieć w szczególności jasną, przejrzystą i z zrównoważoną politykę fiskalną oraz unikanie błędnych decyzji odnośnie do określania wysokości stawki podatku akcyzowego.

Niezakłócany przez ustawodawcę rozwój branży tytoniowej będzie wprost przyczyniał się do rozwoju branż związanych bezpośrednio i pośrednio z analizowanym sektorem, co w rezultacie – według ekspertów CASE – może przynieść korzyści z realizacji scenariusza rozwoju względem scenariusza regresu w wysokości 17 mld zł w perspektywie 10 lat.

## **Rozdział 6. Analiza działań o charakterze regulacyjnym prowadzonych przez przemysł tytoniowy oraz ocena ich wpływu na rynek wyrobów tytoniowych i związane z nim regulacje prawne**

Twierdzenia przytaczane przez przeciwników przemysłu tytoniowego opierają się na fakcie, że cele branży nie zawsze są tożsame z celami stawianymi przez politykę zdrowotną prowadzoną przez Ministerstwo Zdrowia oraz organizacje prozdrowotne, a większość decyzji podejmowanych przez Ministerstwo, które w efekcie prowadzą do ograniczania spożycia tytoniu, uderzają wprost w sposób negatywny w interesy branży. Bezspornie cel, za jaki można uznać spadek spożycia tytoniu, zawsze będzie sprzeczny z celem, jakim jest dla producentów utrzymanie dochodowości branży, która aby utrzymać swoją pozycję, prowadzi częste rozmowy z przedstawicielami nie tylko Ministerstwa Zdrowia, lecz także resortów gospodarki, finansów i rolnictwa.

### **6.1. Działania branży**

Według publikacji wydanych w 2013 r. przez Polskie Towarzystwo Programów Zdrowotnych (PTPZ) pozycja i znaczenie branży tytoniowej w Polsce są mocno wyolbrzymione, a przedstawione w niniejszej pracy analizy oraz dane dotyczące znaczenia branży dla rynku pracy, budżetu krajowego czy gospodarki są wykorzystywane przez koncerny tytoniowe w celu przedstawienia i wykazania znaczącego jej wkładu w gospodarkę krajową. Według przeciwników branży dane te nie tylko są nierzetelne i mocno zawyżone, lecz także nie uwzględniają społecznych, środowiskowych i zdrowotnych kosztów związanych z wyrobami tytoniowymi. Zdaniem PTPZ przemysł manipuluje w znacznym stopniu opinią publiczną oraz kreuje nieprawdziwy wizerunek poprzez angażowanie się w liczne kampanie społeczne, programy zniechęcające młodzież do palenia czy udział w innych akcjach społecznych.

Warto zaznaczyć, że w kontekście argumentów podnoszonych przez przeciwników przemysłu tytoniowego państwa ratyfikujące Ramową Konwencję Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, zobowiązały się w art. 5 ust. 3, że przy określaniu i wdrażaniu swoich polityk zdrowia publicznego w odniesieniu do ograniczenia użycia tytoniu będą działać na rzecz ochrony tychże polityk przed wpływem interesów handlowych i innych żywotnych interesów przemysłu tytoniowego, zgodnie z przepisami prawa krajowego. Argument ten jest często podnoszony przez przeciwników branży w ramach

kontrargumentu dla opisywanych we wcześniejszych rozdziałach interesów producentów, plantatorów czy kwestii wprost związanych z wpływami do budżetu państwa. Wydana przez WHO oficjalna interpretacja art. 5 ust. 3<sup>287</sup> zaleca wyraźne ostrożność w kontaktach z przedstawicielami przemysłu tytoniowego i w interpretowaniu przedstawianych przez ten przemysł danych. Wskazywana jest również preambuła Konwencji WHO, która zaleca: „trzeba być czujnym na wszelkie wysiłki podejmowane przez przemysł tytoniowy, prowadzące do podważenia lub zaprzestania działań w zakresie kontroli tytoniu i należy informować o działalności przemysłu tytoniowego, które mają negatywny wpływ na działania kontrolne”.

Warto również zwrócić uwagę na kwestię, że przemysł tytoniowy jest zainteresowany zmniejszaniem obciążeń podatkowych i od wielu lat prowadzi – za pomocą danych wskazujących na negatywny wpływ wzrostu podatków – lobbing tej kluczowej dla prowadzonego biznesu kwestii. Było to opisywane m.in. w projekcie PPACTE – „Pricing Policies and Control Tobacco in Europe”, finansowanym z funduszu Siódmego Programu Ramowego Komisji Europejskiej w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR)<sup>288</sup>. Główne wnioski wynikające z tego projektu i związane bezpośrednio z działaniami branży dotyczyły faktu, że przemysł tytoniowy oraz przedstawiciele władz odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa traktowani są jako partnerzy w walce z nielegalnym handlem. Pomijany jest jednak wątek, że przemysł wykorzystuje publicznie dostępne dane dotyczące nielegalnego handlu do krytyki prawodawstwa dotyczącego ograniczania spożycia tytoniu, które to prawodawstwo jest wspierane przez ministerstwa zdrowia i organizacje prozdrowotne. Autorzy projektu zwracają więc uwagę, że istnieje potrzeba większej transparentności zależności między organami państwa a przemysłem tytoniowym oraz sugerują przeprowadzanie niezależnych audytów dotyczących tych kwestii.

Spór i narastająca niechęć między branżą a organizacjami prozdrowotnymi była wyraźnie widoczna już w 2006 r., gdy w Sejmowej Komisji Zdrowia oraz Sejmowej Podkomisji Zdrowia Publicznego trwały prace nad nowelizacją ustawy tytoniowej, w których brali udział przedstawiciele branży tytoniowej reprezentujący również związki pracodawców. Najczęściej podnoszonym wówczas przez branżę argumentem był brak wystarczających dowodów naukowych potwierdzających pozytywne skutki proponowanych zmian oraz zbyt krótki, a w rezultacie generujący wysokie koszty (wprost przekładające się na podniesienie

---

<sup>287</sup> WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Article 5.3 [https://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)

<sup>288</sup> Policy Recommendations for Tobacco Taxation in the European Union Integrated Research Findings from the PPACTE project, February 2009-March 2012, Chapter 5, PPACTE.

cen wyrobów tytoniowych i według branży na częściową likwidację miejsc pracy) okres dostosowawczy na ich wdrożenie. Przedstawiciele branży wyrażali również swoje obiekcje na temat wpływu promowanych regulacji na wzrost zainteresowania konsumentów „szarą strefą” i w efekcie mniejsze wpływy z tytułu podatku akcyzowego do budżetu państwa.

Tocząca się dyskusja skupiła się również na podnoszonym argumencie związanym z wolnością. Przedstawiciele branży wnioskowali, że to właściciel lokalu gastronomicznego powinien mieć możliwość podejmowania decyzji o przeznaczeniu tego lokalu dla osób palących lub niepalących. Spotkało się to z silną kontrargumentacją, że negatywnymi skutkami wdychania dymu tytoniowego będzie również dotknięty personel i osoby zatrudnione w takich lokalach, które nie będą miały wpływu na decyzję o przeznaczeniu swojego miejsca pracy. Efektem długotrwałych negocjacji było wprowadzenie przez ustawodawcę zapisu zakładającego możliwość dostosowywania lokali do potrzeb osób palących poprzez wydzielanie osobnych palarni lub sal przeznaczonych jedynie dla osób palących.

Główne argumenty, których we wszelkich dyskusjach używają przedstawiciele branży tytoniowej, a które nie znajdują poparcia w środowiskach organizacji prozdrowotnych oraz prospołecznych, związane są z faktem, że każda decyzja, której celem jest bezpośrednio lub pośrednio szeroko rozumiane ograniczenie dostępu do wyrobów tytoniowych, może skutkować wprost wzrostem i tak stanowiącej już ogromny problem „szarej strefy”. Ponadto np. w związku z sytuacją skutkującą wprowadzeniem zakazu produkcji papierosów aromatyzowanych negatywne konsekwencje będą dotkliwe dla tej części rolników, którzy zajmują się uprawą wskazanej do wycofania odmiany tytoniu<sup>289</sup>. Kluczowym okresem dla powyższych dyskusji był przełom lat 2012 i 2013, kiedy polski rząd na prośbę Komisji Europejskiej miał przedstawić swoje stanowisko w sprawie proponowanych zmian, które spotkały się z dezaprobatą Sejmu, ale zostały poparte przez Senat.

Kolejnym kontrowersyjnym i budzącym emocje obu stron tematem jest wysokość nakładanego na wyroby tytoniowe podatku akcyzowego. Ministerstwo Finansów rokrocznie przedstawia propozycję zmian dotyczących wysokości oraz struktury tego podatku. Przedstawiciele branży tytoniowej niezmiennie są zdania (które to zdanie znalazło swoje potwierdzenie w opisywanych w tej pracy zwiększonych wpływach do budżetu państwa odnotowanych w ostatnich latach), że wszelkie podwyżki akcyzy powodują natychmiastowy

---

<sup>289</sup> Do mieszanek fajkowych – głównie aromatyzowanych – używane są odmiany z większą zawartością nikotyny. Przykładowo Burley jest mocno higroskopijne, łatwo więc go sztucznie dosłodzić czy aromatyzować, <http://www.fajka.net.pl/poradniki/podstawy/tytoniowa-typologia/>

wzrost „szarej strefy” oraz zmniejszenie wpływów budżetowych spowodowane bezpośrednio przez przejście niezadowolonych podwyższoną ceną produktów konsumentów do „szarej strefy”.

Przedmiotem sporu między oboma obozami była również zmiana rozporządzenia regulującego kwestie związane z ostrzeżeniami obrazkowymi znajdującymi się na paczkach papierosów. Zmiana tych ostrzeżeń była krytykowana zarówno przez przedstawicieli przemysłu tytoniowego, jak i przez związki pracodawców. Podejmowano argumenty, że nie istnieją żadne dowody naukowe potwierdzające teorię, że wprowadzenie tego typu ostrzeżeń może skutkować ograniczeniem liczby palaczy. Ponadto koszty spowodowane narzucanym zbyt krótkim okresem wprowadzenia opisywanych zmian mogły wiązać się z ogromnymi stratami dla całej branży oraz powiązanych z nią sprzedawców. W marcu 2012 r. Polska Izba Gospodarcza powiadomiła opinię publiczną, że proponowane przez Ministerstwo Zdrowia zmiany spowodują straty w wysokości 200–250 mln zł<sup>290</sup>.

Najczęściej przywoływanym argumentem jest konflikt interesów między branżą tytoniową a organizacjami ochrony zdrowia. Przeciwnicy podkreślają, że produkty tytoniowe powodują uzależnienia oraz liczne choroby odtytoniowe, które dają początek innym problemom społecznym. Według ich twierdzeń państwo polskie powinno nałożyć na firmy tytoniowe obowiązek prowadzenia swojej polityki w sposób przejrzysty wraz z koniecznością raportowania sposobu i metod wdrażania wytycznych WHO i innych organizacji prozdrowotnych. Przeciwnicy stanowczo negują dopuszczalność przyznawania podmiotom z branży jakichkolwiek dotacji w celu zakładania czy prowadzenia działalności, a każdy przypadek takowego uprzywilejowanego traktowania tych podmiotów jest sprzeczny z propagowaną przez WHO strategią kontroli rynku wyrobów tytoniowych.

Przeciwnicy przemysłu tytoniowego wyrażają również swoje obawy odnośnie do bezpośredniego stosowania w prawnym porządku krajowym Ramowej Konwencji WHO, mimo że ma ona status umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą. Wątpliwości pojawiają się w związku z niespełnianiem wyrażonych w art. 91 Konstytucji RP kryteriów uzasadniających jej bezpośrednie stosowanie. W publikacjach organizacji prozdrowotnych pojawia się twierdzenie podające w wątpliwość, czy normy zawarte w Konwencji spełniają wymogi:

- jasności,
- bezwarunkowości,

---

<sup>290</sup> <http://www.pih.org.pl/index.php/biuroprasowe/przegld-prasy/74-przegld-prasy/564-pb-kosztowne-oponienie-w-ministerstwie-zdrowia>



- zupełności

– które łącznie mają powodować określenie jasnych, niepozostawiających marginesu interpretacyjnego przepisów prawnych. Przepisy Konwencji powinny być, oczywiście, każdorazowo brane pod uwagę przy interpretacji prawa krajowego, jednakże w ocenie organizacji, które w Polsce wypowiadają się w opisywanej tematyce, brak jest uregulowania problematyki ochrony polityk dotyczących zdrowia publicznego przed wpływem „interesów handlowych i innych żywotnych interesów przemysłu tytoniowego”<sup>291</sup>. Regulacji obejmujących omawiany zakres tematyczny nie zawiera obowiązująca ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa<sup>292</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, według organizacji prozdrowotnych dla wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 5 ust. 3 Ramowej Konwencji WHO, w związku z art. 91 Konstytucji RP, konieczne jest podjęcie przez uprawnione organy stosownej inicjatywy i wprowadzenie regulacji w randze ustawy, która będzie określała zasady ochrony polityk dotyczących zdrowia publicznego przed wpływem interesów przemysłu tytoniowego<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Ramowa Konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzona w Genewie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 74, poz. 487).

<sup>292</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 248.

<sup>293</sup> <http://ptpz.pl/images/publikacjePTPZ/analiza%20dzialan%20przemyslu%20tytoniowego%202006%202012.pdf>

## Zakończenie

Przedstawione w dysertacji rozważania prowadzą wprost do zaprezentowania w niniejszej części rozprawy głównych wniosków oraz dokonania finalnej weryfikacji przyjętych w pracy hipotez badawczych. Wyłonione podczas prowadzonych badań wnioski prezentują się następująco.

Bez wątplenia tytułowe zagadnienie wpływu otoczenia regulacyjnego na rozwój upraw i produkcji tytoniu w Polsce oraz znaczenie sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej jest bardzo złożonym problemem. Nie może być analizowane jedynie poprzez ukierunkowanie go na kwestię wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ale również wymaga uwzględnienia wielu czynników z zakresu ekonomii, nauk społecznych i politycznych. Wyniki badań przedstawione w dysertacji wskazują bowiem wprost, że elementy prawnego otoczenia regulacyjnego badanego zagadnienia wiążą się z określonym „ciągiem działań prawnych”. Przez „ciąg działań prawnych” należy rozumieć poszczególne elementy rozwiązań normatywnych, które regulują określoną materię tematyczną i podlegają większym lub mniejszym zmianom – w zależności od sytuacji prawnej wynikającej ze struktury jurydycznej regulowanego przedmiotu. Koncepcja doktrynalna ciągu działań prawnych pozwala na wyodrębnienie swoistych „segmentów regulacji prawnej”, które ze względu na zbliżone społeczno-gospodarcze cele regulacji mogą być realizowane przez odmienne struktury prawne i organizacyjne. Jak wskazuje teoria prawa, te ostatnie mogą się różnić albo w kwestiach istotnych, albo tylko w niektórych rozwiązaniach techniczno-prawnych<sup>294</sup>. Odcinki te wywierają więc duży wpływ nie tylko na cały przedmiot regulacji, lecz także na przebieg innych powiązanych z nim relacji prawnych i faktycznych<sup>295</sup>.

Opisywany ciąg działań doktryny prawnego otoczenia regulacyjnego z uwzględnieniem poszczególnych faz produkcji roślin tytoniowych – w tym wstępnego przetworzenia surowca tytoniowego przez rolników plantatorów na susz tytoniowy, a następnie jego dostawy do zakładów przetwórczych i dalszego przetworzenia przemysłowego tychże roślin na wyrób tytoniowy – wskazuje, że w momencie przetworzenia roślina tytoniowa uzyskuje status używki i przestaje być uznawana za produkt rolny. Jak wskazano, cały proces wytwarzania tytoniu jest poddany wielu odrębnym regulacjom prawnym, które związane są m.in. z uprawą tytoniu, monitorowaniem tejże uprawy, skupu i

---

<sup>294</sup> Koncepcję ciągu działań prawnych w literaturze przedmiotu po raz pierwszy wprowadził A. Chełmoński, następnie została ona rozwinięta przez B. Zdziennickiego, *Zagadnienia prawne kontraktacji*, Warszawa 1978. Por. A. Chełmoński, *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972, s. 17–22.

<sup>295</sup> B. Zdziennicki, *Zagadnienia prawne...*, op. cit., s. 147–148.

sprzedaży suszu tytoniowego oraz monitorowaniem skupu, sprzedaży i dystrybucji produktu tytoniowego, produktów pośrednich i odpadów poprodukcyjnych. Ponadto wszystkie powyższe procesy, choćby pośrednio, regulowane są również przez zespół norm prawnych, dotyczących m.in. ochrony zdrowia i dopuszczalności spożywania tytoniu oraz restrykcji w jego spożywaniu, ograniczenia miejsc sprzedaży dla celów konsumpcyjnych, w tym miejsc dozwolonego spożycia tych wyrobów. Dodatkowo odrębne normy prawne regulują zwalczanie tzw. szarej strefy dystrybucji tytoniu.

Kluczowym, a zarazem końcowym etapem powoływanego ciągu działań prawnych jest segment regulacji dotyczący podatku akcyzowego oraz regulacji prawno-celnych, mający na celu pozyskiwanie od branży tytoniowej środków finansowych do budżetu państwa oraz pośrednio wpływający na ograniczenie spożywania tytoniu.

Podsumowując powyższe rozważania, uważam, że zasadna jest teza o determinującym znaczeniu otoczenia regulacyjnego dla rozwoju upraw i produkcji tytoniu w Polsce. Teza ta została udowodniona w rozprawie równoległe z tezą zakładającą, że otoczenie regulacyjne zmienia istotę prawną klasyfikacji surowca tytoniowego, który po dokonanych przetworzeniu przestaje być traktowany jako produkt rolny, a uzyskuje status produktu stanowiącego tzw. używkę.

Z powyższego ustalenia wynika kolejna teza niniejszej rozprawy, sprowadzająca się do stwierdzenia, że w badanym otoczeniu regulacyjnym występują liczne sprzeczności i rozbieżności na poziomie krajowych regulacji fiskalnych, założeń Programu Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016–2020 oraz założeń propagowanych przez Światową Organizację Zdrowia i organizacje z nią związane. Program ten, jak wskazano w dysertacji, skupia się przede wszystkim na zwiększeniu skali produkcji na poziomie gospodarstw, działaniu rolników w ramach grup i organizacji producentów, redukowaniu kosztów uprawy i zbiorów poprzez stopniowe wprowadzanie innowacji w zakresie zmechanizowania zbiorów liści oraz na usprawnieniu współpracy w ramach łańcucha marketingowego poprzez utworzenie organizacji międzybranżowej. Powyższe jest natomiast w każdym z opisanych zakresów sprzeczne z założeniami WHO, która oczekuje, że rządy państw nadadzą działaniom na rzecz zmniejszenia użycia tytoniu charakter priorytetowy, przy jednoczesnym podkreśleniu, iż sama uprawa tytoniu wymaga zastosowania dużych ilości pestycydów i nawozów, które mogą być toksyczne dla środowiska i powodować zanieczyszczenie wód gruntowych. Państwa, które zobowiązały się do przestrzegania postanowień Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030 powinny więc dążyć do stopniowego „wygaszania” uprawy tytoniu i produkcji wyrobów tytoniowych. Jednocześnie WHO

propaguje sprzeczne z aktualnie prowadzoną w Polsce polityką akcyzową twierdzenie, iż branża tytoniowa generuje jedynie obciążenia budżetowe. Światowa Organizacja Zdrowia zachęca do prowadzenia walki z przemysłem tytoniowym poprzez zwiększanie stawek podatku akcyzowego, wpływających bezpośrednio na cenę końcową wyrobów tytoniowych, których wzrost ma zniechęcić konsumentów do dokonywania zakupu. Według przytoczonych w dysertacji twierdzeń WHO przez zwiększenie podatków na papierosy na całym świecie o 1 dolar można uzyskać, zgodnie z oszacowaniami organizacji, kwotę 190 mld dolarów, a wysokie podatki od tytoniu przyczyniają się do generowania przychodów dla rządów, ograniczają zapotrzebowanie na tytoń i oferują istotny dochód na finansowanie działań rozwojowych. Powyższe jest jednak sprzeczne z przedstawionymi w dysertacji badaniami. Wskazują one bowiem, iż aż do roku 2016 widoczna była w Polsce tendencja spadku legalnej sprzedaży wyrobów tytoniowych. Tendencja ta wprost związana była z prowadzoną przez rząd polityką akcyzową prowadzącą do stałego wzrostu cen legalnych wyrobów tytoniowych, który powodował, że część konsumentów świadomie przenosiła się do tzw. szarej strefy, która stale rosła w latach 2006–2013, by w 2013 r. dojść do poziomu 25% rynku. W podsumowaniu, z uwagi na fakt, iż w omawianych obszarach regulacji nie występuje zgodność co do zakresu realizowanych celów oraz oczekiwanych ich skutków, ich konkretyzacja często następuje z udziałem mechanizmu rynkowego, presji politycznej, społecznej czy aktualnej sytuacji ekonomicznej.

Poprzez przeprowadzone badania wskazano więc na błędną konstrukcję analizowanych instrumentów prawnych, a także na niespójność celów przyświecających ich wprowadzaniu zarówno na poziomie prawa krajowego, jak i europejskiego. Dokonano także oceny efektywności poszczególnych instrumentów prawnych i ich wpływu na przyszłość branży tytoniowej.

W rozważaniach skupiono się w szczególności na kluczowym dla branży „akcyzowej”, jaką jest branża tytoniowa, czynniku, a mianowicie na systemie podatkowym. System ten bowiem jest najważniejszy ze wszystkich części składowych wpływających na kondycję badanego sektora. Kształtując politykę akcyzową, należy każdorazowo mieć na uwadze istnienie tzw. efektu akcyzowego związanego z faktem, że każdy wzrost podatku nałożonego na dane dobro podwyższa jego cenę, wysoka cena przyczynia się do spadku podaży, negatywnie wpływa na branżę i wszystkie gałęzie gospodarki z nią powiązane. Zgodnie bowiem z teorią: „Niższe podatki nie muszą więc w długim okresie wywoływać deficytu budżetowego, gdyż działają motywacyjnie na zwiększenie podaży czynników

produkcji i chęć ich wykorzystania, zwiększając tym samym ogólną podstawę opodatkowania i w konsekwencji również dochody do budżetu”<sup>296</sup>.

W wyniku przeprowadzonej analizy uległy potwierdzeniu założone na wstępie hipotezy badawcze. Podsumowując prowadzone w dysertacji rozważania, można sformułować następujące wnioski i tezy końcowe.

Reasumując, dotychczasowe rozważania wykazały, iż w analizowanym otoczeniu regulacyjnym występują istotne braki w sferze spójności celów oraz przyjętych segmentów unormowań prawnych. W analizowanej branży ujawnia się wyraźna tendencja do ograniczania w niedalekiej przyszłości uprawy tytoniu, co jak udowodniono może spowodować istotne zmiany w całym sektorze rolnym, które to zmiany mogą w znacznym zakresie wpłynąć na rynek pracy powiązany nie tylko z branżą tytoniową, lecz także z branżami pośrednimi.

Ponadto restrykcyjnie regulacje normatywne dotyczące monitoringu dystrybucji suszu tytoniowego i wyrobów tytoniowych oraz uregulowania, w szczególności kładące nacisk na ochronę zdrowia publicznego i bezpośrednio zwalczające produkcję wyrobów tytoniowych w Polsce i Europie, na równi z błędnym stosowaniem nieelastycznej stawki podatku akcyzowego i wraz z sygnalizowanymi w przytaczanych ekspertyzach zagrożeniami dla krajowych upraw tytoniu, mogą doprowadzić do wycofania się z krajowego rynku wiodących międzynarodowych koncernów produkujących wyroby tytoniowe, a w rezultacie do znacznego odpływu środków finansowych odprowadzanych do budżetu państwa.

Analiza zaprezentowanego ciągu działań prawnych udowadnia więc bezsprzecznie tezę o konieczności kompleksowego podejścia w ramach prowadzonej polityki państwa do poszczególnych segmentów otoczenia regulacyjnego, które wpływają bezpośrednio na kondycję branży tytoniowej, branż powiązanych, jak również na rolnictwo uczestniczące w tym procesie. Szczególnie w sytuacji, gdy branża tytoniowa i czerpane z niej przez państwo dochody budżetowe nie mają dla siebie praktycznie żadnej alternatywy.

Zaprezentowane badania wskazują na specyficzne uwarunkowania dotyczące sektora tytoniowego, związane z nim konotacje społeczne i polityczne oraz szczególny charakter tej gałęzi produkcji rolnej, której efektem jest dobro niezwiązane wprost z zaspokajaniem potrzeb żywnościowych człowieka. Co równie warte uwagi, współcześnie dominuje pogląd uznający rolnictwo za obszar wielofunkcyjny, który powinien spełniać funkcje nie tylko produkcyjne, ale i społeczne oraz środowiskowe i nie może być ono traktowane jedynie

---

<sup>296</sup> W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 120.

w aspekcie ekonomicznym. Dokonując oceny jakiegokolwiek regulacji prawnej dotyczącej analizowanej w niniejszej rozprawie gałęzi rolniczej, należy każdorazowo zwracać wagę na jak najszerszy kontekst jej oddziaływania, który to kontekst powinien być rozpatrywany w wymiarze ogólnospołecznym. Dokonanie oceny zgodnej z powyższymi wytycznymi prowadzi wprost do wniosku, że z uwagi na opisaną specyfikę tej gałęzi produkcji rolnej oraz realizowane przez nią pozarynkowe funkcje społeczne i polityczne, interwencja państwa jest czynnikiem niezbędnym w celach kompensacji dotyczących ten sektor rolniczy „słabości”, a właściwie ukierunkowane otoczenie regulacyjne jest wręcz niezbędne dla jego dalszego istnienia.

Ostatnie 15 lat pokazało również, jak intensywne zmiany dotknęły rynek i branżę tytoniową oraz jakie były odczuwalne skutki tych zmian. Niezwykle istotny wpływ na kształtowanie aktualnych regulacji prawnych miała integracja Polski z Unią Europejską oraz zmiany ekonomiczno-społeczne i stopniowe bogacenie się polskiego społeczeństwa. Duże znaczenie dla funkcjonowania tej gałęzi gospodarki miała również reforma wspólnej polityki rolnej i związana z nią likwidacja bezpośredniego wsparcia dla produkcji tytoniu. Błędna – w mojej ocenie – polityka akcyzowa oraz rosnące w tamtym okresie obciążenie suszu tytoniowego i wyrobów tytoniowych akcyzą przyczyniły się do rozwoju „szarej strefy”. Nie bez znaczenia dla branży jest również aktywnie prowadzona, w szczególności w ostatnim dziesięcioleciu, polityka prozdrowotna i liczne działania edukacyjne, mające zwiększać świadomość społeczną na temat negatywnych skutków konsumpcji wyrobów tytoniowych, których celem jest zniechęcenie konsumentów do ich zakupu.

Nie można również zapominać, że przetwórstwo tytoniu w Polsce jest uzależnione w znacznym stopniu od importu surowca i nastawione na eksport wyrobów tytoniowych. Wysoki import wynika z zapotrzebowania przemysłu na odmiany tytoniu, jakich nie uprawia się w Polsce ze względu na warunki klimatyczne. Jest to jednak zagadnienie dość kontrowersyjne i było ono szerzej omawiane we wcześniejszych rozdziałach dysertacji. Polscy plantatorzy twierdzą bowiem, że surowiec krajowej produkcji ma wyższe walory smakowe i jakościowe od produktu importowanego, a niechęć producentów wyrobów tytoniowych wynika jedynie z kwestii większej ceny rodzimego wyrobu, który na każdym etapie produkcyjnym musi spełniać „wyśrubowane” unijne normy jakościowe.

W ostatnich latach wyraźnie widoczny jest również spadkowy trend konsumpcji wyrobów tytoniowych. Związany jest on z ich wysoką ceną oraz z mającą coraz szerszy zakres modą na niepalenie, która „wspierana jest” przez obostrzenia prawne, takie jak wprowadzenie restrykcyjnych zakazów palenia w miejscach publicznych. Moda na niepalenie

i rozszerzające swój zakres tzw. strefy wolne od dymu powodują, że zdecydowanie wzrasta zainteresowanie konsumentów produktami substytucyjnymi – tzw. nowatorskimi wyrobami tytoniowymi oraz powszechnymi już papierosami elektronicznymi.

Warto również na zakończenie przypomnieć, że „przeciwna” branży jest nie tylko prozdrowotna polityka Unii Europejskiej, lecz także unijna polityka rolna, która zachęca plantatorów do ograniczenia upraw tytoniu oraz zmiany profilu prowadzonej działalności. Polityka ta doprowadziła do zaprzestania dotowania produkcji przez Unię oraz stopniowego wyłączenia krajowych dopłat (tzw. płatność niezwiązana) do produkcji roślin tytoniowych, które w rezultacie mogą spowodować wycofanie się z rynku znaczącej liczby plantatorów.

Ustawodawca, jak udowodniono w dysertacji i co stanowi kluczowy postulat *de lege ferenda* dla prowadzonych rozważań, podczas planowania zmian regulacyjnych musi każdorazowo pamiętać, że „rynek to ogół stosunków wymiennych zachodzących między sprzedającym i kupującym”<sup>297</sup>, a każda prawidłowo przeprowadzona analiza rynku, która powinna poprzedzać nowelizację przepisów, musi zaczynać się od właściwego określenia jego podstawowych elementów, którymi są podaż i popyt oraz cena będąca pochodną relacji podaży i popytu.

Ustawodawca powinien więc każdorazowo brać pod uwagę, że branża tytoniowa jest jedną z najważniejszych branż z punktu widzenia fiskalnego. Jest to jednocześnie rynek niejednorodny, zróżnicowany pod kątem producentów, sprzedawców oraz dostępnych towarów. Łatwo bowiem podczas analizy tej branży dojść do mylnego wrażenia, że podwyżki stawek podatkowych przełożą się w prosty sposób na zwiększenie dochodów państwa. Bazując na doświadczeniu ostatnich lat i logicznych założeniach, można sformułować wniosek, że obniżki stawek podatkowych w przypadku badanej branży są w stanie, już w perspektywie krótkoterminowej, wygenerować zwiększenie wpływów podatkowych. Przedstawione rozważania wskazują więc kolejny wniosek *de lege ferenda*, że kluczowy dla branży tytoniowej i jej rozwoju lub dalszego istnienia jest odpowiednio wyważony podatek akcyzowy.

Jak wskazywał Adam Smith: „Cukier, rum i tytoń nie są towarami niezbędnymi do życia, ale są powszechnie używane i dlatego są bardzo właściwymi przedmiotami opodatkowania”<sup>298</sup>. Cytat ten, wraz ze stwierdzeniem przedstawiciela francuskiej szkoły ekonomii klasycznej Jeana-Baptiste’a Saya: „nie ma dobrych podatków – są tylko złe. Ale

---

<sup>297</sup> O.H. Mruk, *Marketing gabinetów lekarskich na rynku usług zdrowotnych*, Wolters Kluwer, Kraków 2009, s. 11.

<sup>298</sup> A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów – 1778*, pierwsze polskie wydanie, Warszawa 1927.

wśród złych podatków niektóre są gorsze od innych”, stanowią w mojej ocenie idealne podsumowanie rozważań nad systemem podatku akcyzowego. Zgodnie z powyżej odnotowanym stwierdzeniem Jeana-Baptiste’a Saya podatki akcyzowe nakładane na niektóre „dobre akcyzowe”, głównie używki, są „lepsze” od innych podatków, które dla gospodarki są szkodliwe. Za przykład takich „szkodliwych” mogą być uważane np. podatki nakładane na wynagrodzenia, podatek dochodowy czy to podatki celowe, jakimi są np. składki ubezpieczeniowe. Branża tytoniowa stanowi więc odwieczny dylemat dla gospodarki. Z jednej strony – jest to znacząca gałąź przemysłu, w której pracują tysiące rolników plantatorów oraz osób zatrudnionych w przemyśle przetwórczym. Z drugiej zaś strony – palenie tytoniu powoduje, że państwa wydają miliardy dolarów na profilaktykę i leczenie osób palących. Producenci papierosów natomiast, wychodząc naprzeciw nowym trendom konsumenckim i zmieniającemu się rynkowi, wciąż szukają „relatywnie” zdrowszych alternatyw dla tradycyjnych produktów. Wszystko to sprawia, że rynek tytoniowy w ostatnich latach znacznie się zmienił i nadal ewoluuje. Można wręcz pokusić się o stwierdzenie, że za kilkanaście lat prawdopodobnie znikną lub zostaną mocno ograniczone papierosy w tradycyjnej formie, którą dzisiaj znamy.

Warto więc na zakończenie i w ramach kolejnego postulatu *de lege ferenda* zarekomendować polskiemu ustawodawcy opracowanie optymalnego modelu zarządzania polityką fiskalną państwa, który będzie powodować stałe zwiększanie wpływów podatkowych z tych „najmniej szkodzących” gospodarce podatków. Należy bowiem pamiętać, że choć budżet państwa nie jest formalnie zobligowany do tego aby dbać o interesy przedsiębiorców, to wzajemne rozumienie zagadnień rządzących całą branżą tytoniową, w tym rynkiem tytoniowym, powinno stanowić podstawę do optymalnego kształtowania struktury i skali obciążeń fiskalnych, a rozwiązania proponowane przez ustawodawcę nie powinny prowadzić do nierównego traktowania uczestników rynku i destabilizacji branży oraz jej potencjału gospodarczego<sup>299</sup>.

Na zakończenie, w oparciu o dokonany w rozprawie przegląd zakresu przedmiotowego i podmiotowego instrumentów regulacyjnych, zasadne jest postawienie postulatu, iż polski rząd powinien w sposób priorytetowy podejść do kwestii sytuacji, w której po roku 2020 znajdą się polscy plantatorzy tytoniu, oraz zaproponować rolnikom alternatywne dla płatności niezwiązanej z produkcją wsparcie, które pozwoli im kontynuować

---

<sup>299</sup> *Raport. Rynek wyrobów tytoniowych a polityka fiskalna państwa*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa, wrzesień 2013, opracowany przez zespół ekspertów pod kierownictwem prof. R. Gwiazdowskiego w składzie: A. Barna, M. Wepa, R. Marchewka.



prowadzoną działalność lub zaproponować rozwiązanie, które pomoże im dokonać przebranzowienia na inny rodzaj produkcji rolnej. Mimo iż rok 2019 zbliża się ku końcowi, temat ten nie został poruszony na żadnej z sejmowych komisji rolniczych.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

#### **Akty prawa międzynarodowego**

Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, Sustainable Development Goals (SDGs).  
Ramowa Konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu,  
sporządzona w Genewie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 74, poz. 487).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r.  
w sprawie dostosowania ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw  
członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych  
– oświadczenie Komisji (Dz.Urz. WE L 194, z dnia 18 lipca 2001 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie  
zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw  
członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych  
i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.Urz. UE L 127  
z dnia 29 kwietnia 2014 r., s. 1).

Dyrektywa Rady 2010/12/UE z dnia 16 lutego 2010 r. zmieniająca dyrektywy 92/79/EWG,  
92/80/EWG i 95/59/WE w zakresie struktury oraz stawek podatku akcyzowego  
stosowanego do wyrobów tytoniowych oraz dyrektywę 2008/118/WE (Dz.Urz. UE L  
50 z dnia 27 lutego 2010 r., s. 1, ze zm.).

Dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek  
akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (Dz.Urz. UE L 176 z dnia 5 lipca  
2011 r., s. 24).

Dyrektywa Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków  
od papierosów (Dz.Urz. WE L 316 z dnia 31 października 1992 r., s. 8, ze zm.;  
Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 13, s. 202, ze zm.).

Dyrektywa Rady 95/59/WE z dnia 27 listopada 1995 r. w sprawie podatków innych niż  
podatki obrotowe, wpływających na spożycie wyrobów tytoniowych (Dz.Urz.  
WE L 291 z dnia 6 grudnia 1995 r., s. 40, ze zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie  
specjalne, rozdz. 9, t. 1, s. 283, ze zm.).

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.Urz. WE L 31 z dnia 1 lutego 2002 r., s. 1).

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/232 z dnia 15 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do niektórych aspektów współpracy producentów (Dz.Urz. UE L 44 z dnia 19 lutego 2016, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608, ze zm.).

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (Dz.Urz. WE L 215 z dnia 30 lipca 1992 r.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.Urz. UE L 299 z dnia 16 listopada 2007 r.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1636/98 z dnia 20 lipca 1998 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2075/92 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego (Dz.Urz. UE L 210 z dnia 28 lipca 1998 r., s. 23).

### **Akty prawa polskiego**

Apel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 1994 r. w sprawie przeciwdziałania nałogowi palenia tytoniu (M.P. Nr 59, poz. 509).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Dekret z dnia 2 sierpnia 1945 r. o sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 31, poz. 184).

Dekret z dnia 24 czerwca 1953 r. o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 34, poz. 144).

Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 26 lutego 2011 r. w sprawie średniej ważonej detalicznej sprzedaży papierosów oraz średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia w roku 2010 (M.P. Nr 15, poz. 154).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2010 r. w sprawie informacji o liczbie papierosów poszczególnych marek i ilości tytoniu do palenia oznaczonych maksymalną ceną detaliczną (Dz.U. Nr 257, poz. 1734).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 10 lutego 1982 r. w sprawie zwalczania chorób tytoniu (Dz.U. Nr 6, poz. 50).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie rejonów uprawy tytoniu (Dz.U. z 2012 r., poz. 276).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1988 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwalczania chorób tytoniu (Dz.U. Nr 40, poz. 321).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 23 listopada 1945 r. o cenach sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 57, poz. 328).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 24 sierpnia 1922 r. o zmianie cennika detalicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściągnięciu dodatkowej opłaty monopolowej od zapasów tychże wyrobów. (Dz.U. z 1922 r. Nr 71, poz. 648).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 26 stycznia 1923 r. o zmianie cennika detalicznego sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz o ściągnięciu dodatkowej opłaty monopolowej od zapasów tychże wyrobów (Dz.U. z 1923 r. Nr 12, poz. 79).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 3 marca 1923 r. w przedmiocie nowej klasyfikacji papierosów gatunku luksusowego, wyrabianych przez prywatne fabryki wyrobów tytoniowych, tudzież sposobie ustalenia i ogłaszania cennika wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1923 r. Nr 34, poz. 225).

Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 31 marca 1932 r. o koncesjonowanej sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 27, poz. 266).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 4 czerwca 1974 r. w sprawie ograniczenia palenia tytoniu ze względów zdrowotnych (Dz.U. Nr 22, poz. 135).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 października 1921 r. w sprawie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: białowieski, grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej ustaw

i przepisów o opodatkowaniu wyrobów tytoniowych, obowiązujących na obszarze b. Królestwa Polskiego (Dz.U. z 1921 r. Nr 89, poz. 659).

Rozporządzenie wykonawcze Ministra b. Dzielnicy Pruskiej z dnia 19 listopada 1921 r. w przedmiocie uregulowania podatku od tytoniu i od wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1921 r. Nr 102, poz. 738).

Zarządzenie Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu z dnia 12 listopada 1975 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw uprawnionych do nabywania surowca tytoniowego oraz warunków uprawy tytoniu do celów naukowo-badawczych i szkoleniowych (M.P. Nr 36, poz. 218).

Uchwała nr 145 Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1975 r. w sprawie zawierania umów kontraktacji tytoniu oraz cen skupu liści i nasion tytoniu krajowego (M.P. Nr 25, poz. 158).

Uchwała nr 33 Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1979 r. w sprawie podwyższenia cen skupu liści i nasion tytoniu (M.P. Nr 7, poz. 49).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 lipca 1991 r. w sprawie środków na zapobieganie i leczenie uzależnienia i chorób będących następstwem palenia tytoniu (M.P. Nr 26, poz. 177).

Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r., poz. 624).

Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 1154 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 945).

Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U., poz. 892).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 59).

Ustawa z dnia 17 lutego 2006 r. o ratyfikacji Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzonej w Genewie dnia 21 maja 2003 r. (Dz.U. Nr 66, poz. 464).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (Dz.U. z 2011 r. Nr 145, poz. 868); tytuł zmieniony z dniem 18 września 2015 r.: Ustawa z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz.U. z 2019 r., poz. 935).

Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2352).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145).

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r., poz. 1252 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków (Dz.U., poz. 2216).

Ustawa z dnia 27 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 243).

Ustawa z dnia 5 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. Nr 96, poz. 1107).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2019 r., poz. 864 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2019 r., poz. 1292 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 248).

Ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. Nr 81, poz. 529).

Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55).

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz.U. z 2018 r., poz. 2332 ze zm.).

## **Orzecznictwo**

Wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. akt I GSK 2040/13.

Wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt I GSK 270/14.

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt I GSK 293/16.

Wyrok NSA z dnia 7.11.2017 r., sygn. akt I GSK 1864/15.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 stycznia 2017 r., sygn. akt I SA/Bk 832/16.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 października 2014 r., sygn. akt I SA/Lu 328/14.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt I SA/Rz677/18.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1145/17.

## **Literatura**

„Przegląd Tytoniowy” październik–grudzień 2017.

Adamowicz M., Zwolińska-Ligaj M., *Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki europejskie, finanse i marketing” 2009, nr 2.

Anderson G., Śleszyński J., *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, [w:] *Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska*, red. J. Śleszyński, Białystok 1996.

Andrzejew-Frączek D., *Polityka wobec palenia tytoniu*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1992.

Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, ISP, Warszawa 2001.

Banaszkiewicz B., *Prawne aspekty pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym*, UW, Warszawa 1989.

Banaszkiewicz B., *Problemy prawa rolnego a kultura prawna*, [w:] J. Jabłońska-Bonca i in., *Kultura prawna i dysfunkcjonalności prawa*, UW, Warszawa 1988.

Bednarek M., *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje normatywne*, Scholar, Warszawa 1994.

Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Płatności bezpośrednio*, [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Bieluk J., *Pojęcie działalności rolniczej w ustawach o podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2.

Bieńkowski W., *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, WN PWN, Warszawa 1995.

Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, *Polski handel zagraniczny towarami rolno-spożywczymi w 2017 r.*, Warszawa, 5 marca 2018 r.

- Bodył M., *Handel zagraniczny tytoniem i wyrobami tytoniowymi*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2017, nr 5.
- Bodył M., *Krajowa produkcja tytoniu i wyrobów tytoniowych*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Rynek Wyrobów Tytoniowych. Stan i perspektywy” 2016, nr 4.
- Bodył M.R., *Zmiany na rynku tytoniu i wyrobów w Polsce w latach 2001–2016*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2017, t. XIX, z. 6.
- Bołtromiuk A., *Możliwości i problemy rozwoju obszarów wiejskich objętych europejską siecią ekologiczną Natura 2000 – podsumowanie i rekomendacje*, [w:] *Europejska sieć ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, red. A. Bołtromiuk, IRWiR PAN, Warszawa 2010.
- Bołtromiuk A., Zagórski M., *Natura 2000 – dobro publiczne, problem prywatny*, Fundacja EFRWP, Warszawa 2011.
- Borysiak W., *Ochrona własności a nadużycie prawa*, „Studia Iuridica” 2010, nr 52.
- Budzikowski M., *Ograniczenia praw podmiotowych właściciela nieruchomości rolnej w prawie administracyjnym*, „Studia Iuridica” 2014, nr 58.
- Budzinowski R., *Gospodarstwo rolne i przedsiębiorstwo rolne*, [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Budzinowski R., *Prawne pojęcie działalności rolniczej*, „Prawo i Administracja” 2003, nr 2.
- Budzinowski R., *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2.
- Chełmoński A., *Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot badań. Propozycja metodologiczna*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XXXVIII, Wrocław 1972.
- Ciepielewska M., *Wspólna polityka rolna EWG*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1981.
- Czechowski P., Iwaszkiewicz P., Lisowski J., Marciniuk K., Możdżeń-Marcinkowski M., Niewiadomski A., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.



- Czechowski P., *Proces dostosowania Polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2011.
- Czechowski P., *Standardy harmonizacji prawa*, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, Liber, Warszawa 2003.
- Czerniak A., Semeniuk P., *Szara strefa wyrobów tytoniowych w Polsce. Rozmiar szkód i metody redukcji*, Polityka Insight, Warszawa 2016.
- Czubak W., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2011, nr 4.
- Czyżowicz W., *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi alkoholem i piwem w Polsce: przyczyny, formy, skala, konsekwencje i rozwiązania zwiększające efektywność walki z nielegalnym handlem*, Wydawnictwo BW, Szczecin–Warszawa 2012.
- Czyżowicz W., *Polityczno-prawne podstawy oraz struktury instytucjonalno-organizacyjne i mechanizmy zwalczania przemytu w Unii Europejskiej*, [w:] *Nielegalne wprowadzenie towarów akcyzowych na obszar Unii Europejskiej*, red. E.W. Pływaczewski, E. Kowalewska-Borys, Difin, Warszawa 2015.
- Depaz S., *Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?*, „Więś i Rolnictwo” 2008, nr 2.
- Dolińska I., Guciewski Ł., Józwiak A., *Aspekty prawne transportu drogowego materiałów wrażliwych*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2018, nr 5.
- Domagała A., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Draniewicz B., *Uprawnienia organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa*, „Monitor Prawniczy” 2011, nr 1.
- Drela M., *Kontraktacja*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2016.
- Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio, actio negatoria)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1969.
- Ewolucja pozycji właściciela indywidualnego gospodarstwa rolnego w PRL*, red. A. Stelmachowski, P. Czechowski, UW, Warszawa 1989.
- Filipowicz L., *Amerykańska ekonomia podaży*, Poltext, Warszawa 1992.
- Fiołek A., *Odpowiedzialność za wytworzenie przedmiotu kontraktacji w gospodarstwie prowadzonym przez kilka osób wspólnie*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” nr 2/2011 (7).

- Germano A., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.
- Gniewek E., *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Zakamycze, Kraków 2001.
- Gniewek E., Nadler J., Pańko W., Policiński A., Stelmachowski A., *Przemiany własności ziemi w rolnictwie polskim*, INP PAN, Wrocław 1974.
- Gniewek E., *O prawie własności – w kontekście prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, „Rejent” 2008, nr 2.
- Gocłowski M., *Posiadanie w ujęciu kodeksu cywilnego (Prawo podmiotowe czy stan faktyczny?)*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 2.
- Gorzela E., *Polskie rolnictwo w XX w. Produkcja i ludność*, SGH, Warszawa 2010.
- Grzybowski S., *Umowa kontraktacji w systemie kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1967, nr 1.
- Gwiazdowski R., Barna A., Wepa M., Marchewka R., *Skutki wdrożenia dyrektywy tytoniowej*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2013.
- Gwiazdowski R., *Krzywa Laffera. Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa*, „Przegląd Prawniczy” 2005/1.
- Hawrylewicz-Łuka A., *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucńska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Jankowski P., Brzozowska-Kiszka M., Dębicka-Dąbrowska D., Kawecka-Jaszc K., *Wpływ zakazu palenia w miejscach publicznych na częstość hospitalizacji z powodu ostrych zespołów wieńcowych – przegląd systematyczny*, „Kardiologia Polska” 2008, t. 66, nr 10.
- Jeżyńska B., *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Wydaw. UMCS, Lublin 2008.
- Jeżyńska B., *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t X.
- Jeżyńska B., *Subwencjonowanie rolnictwa w ramach zasady de minimis*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Jus, 2009/2010, vol. 56/57.
- Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2010, nr 13.

- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomaszewicz E., *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa 2017
- Jurcewicz A., Popardowski P., Ziemia J., *Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej*, [w:] *System prawa Unii Europejskiej*, t. XXVI, *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Jurcewicz A., *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. V.
- Jurcewicz A., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Kaleta D., *Palenie tytoniu: epidemiologia, skutki zdrowotne, społeczne, ekonomiczne oraz strategie ograniczenia epidemii tytoniowej*, [w:] *Choroby społeczne i cywilizacyjne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Bąk-Romaniszyn, Uniwersytet Medyczny w Łodzi, Łódź 2016,
- Katner W.J., *Kontraktacja*, [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5: *Prawo umów handlowych*, red. M. Stec, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Katner W.J., *Kontraktacja*, [w:] *System Prawa Handlowego*, t. 5: *Prawo umów handlowych*, red. S. Włodyka, Legalis 2014.
- Kłodziński M., *Sieć ekologiczna Natura 2000 a rozwój gospodarczy obszarów wiejskich*, „*Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie*” 2012, t. 12, z. 1(37).
- Kohutek K., *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kokoszka D., *Gospodarstwo rolne. Zagadnienia konstrukcyjne*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2008, nr 4.
- Komentarz do ustawy o podatku akcyzowym*, red. W. Modzelewski, P. Milczek, A. Bekierz-Babińska, M. Rozbicki, Warszawa 2018, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damjygi2dkmzoo bqxalrtg42dgnzsgq4a>
- Korzycka M., Klat-Górska E., Kremer E., Księżak P., Suchoń A., Wojciechowski P., *Instytucje prawa rolnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Korzycka M., *Ochrona własności rolniczej*, Zakład Wydawniczy CZSR Centralnego Związków Spółdzielni Rolniczych, Warszawa 1979.
- Korzycka-Iwanow M., *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2011, t. IX.

- Korzycka-Iwanow M., Prutis S., *Własność rolnicza*, [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Kozak W., *Kontraktacja produkcji roślinnej*, Polskie Wydawnictwa Gospodarcze, Warszawa 1954.
- Kozdra K., *Charakterystyka sektora tytoniowego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2018, t. 28.
- Krajewski J., *Z zagadnień kontraktacji*, „Nowe Prawo” 1956, nr 2.
- Kremer E., Niewiadomski A., *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII.
- Król M.A., Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwa rolne w systemie prawnym ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomiczne i prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego*, red. M. Podstawka, Warszawa 2015.
- Król M.A., *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patryczna, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Krzyżanowski A., *Nauka skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923.
- Kurowska T., *Współczesne aspekty własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.
- Kurowska T., *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.
- Lipińska I., *Kontraktacja jako prawny instrument organizowania rynku w systemie limitowanej produkcji*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2012, nr 100.
- Lipińska I., *Umowa kontraktacji jako instrument polityki rolnej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. XIV, z. 2.
- List do posła RP Jarosława Sachajko, Polski Związek Plantatorów Tytoniu, 20 lutego 2017 r.
- List Zrzeszenia Producentów Tytoniu „Lubelski Tytoń” w Lublinie skierowany do Prezesa Agencji Rynku Rolnego Romana Wenerskiego, 4 stycznia 2006 r.
- Litwiniuk P., *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2(21).
- Litwiniuk P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolnego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2018.

- Litwiniuk P., *Uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII.
- Longchamps F., *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1939, nr 1–2.
- Łobos-Kotowska D., *Legal character of the agricultural agreements in the Polish legal system*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2016, nr 2.
- Łopaciuk W., *Ogólna ocena handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi*, „Handel Zagraniczny Produktami Rolno-Spożywczymi” 2017, nr 45.
- Marciniuk K., *Rolnictwo wobec integracji europejskiej i globalizacji, problematyka prawna*, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013.
- Micińska-Bojarek M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Mruk O.H., *Marketing gabinetów lekarskich na rynku usług zdrowotnych*, Wolters Kluwer, Kraków 2009.
- Niewiadomska A., *Konkurencyjność jako determinanta prawa europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica” 2017, t. 72.
- Niewiadomski A., *Ochrona środowiska naturalnego w procesie produkcji rolnej a koncepcja własności rolniczej*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV.
- Niewiadomski A., *Rodzinne gospodarstwo rolne wobec ochrony środowiska w prawie polskim i europejskim*, [w:] *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, red. P. Liwtiniuk, SGGW, UW, Warszawa 2015.
- Niewiadomski A., *Status prawny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, „Studia Iuridica” 2018, t. 72.
- Niezbecka E., *Kontraktacja*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, t. 3: Zobowiązania. Część szczególna*, red. A. Kidyba, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Nowak A.Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, WN PWN, Warszawa 2003.
- Otto P., *Bruksela chce śledzić papierosy aż do sklepu*, „Gazeta Prawna” z dnia 19 września 2017 r., <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1071981,ue-sledzenie-papierosow.html> [dostęp: 20.08.2019].
- Paliwoda J., *Prawo rolne w realizacji*, „Prawo i Życie” 1962, nr 18.

- Pańko W., *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Prace Naukowe UŚ, Katowice 1984.
- Pańko W., *Recenzja książki M. Korzyckiej „Ochrona własności rolniczej”*, Warszawa 1979, „Prawo i Państwo” 1982, nr 3–4.
- Pawlak W., *Polskie prawo rolne*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa–Poznań 1988.
- Piekut K., Pawluśkiewicz B., *Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/Wielkopolski, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Piérola S.C.F. de, *Natura 2000 i społeczeństwo: instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*, Warszawa 2009.
- Pietrzyk I., *Jednolity rynek europejski jako fundament i motor integracji europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska. Sectio H. Oeconomia” 2015, vol. 49, nr 2.
- Pływaczewski W., Duda M., *Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi. Taktyczno-techniczne aspekty przeciwdziałania zjawisku*, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2014.
- Policy Recommendations for Tobacco Taxation in the European Union Integrated Research Findings from the PPACTE project*, February 2009–March 2012, Chapter 5, PPACTE.
- Policzkiewicz Z., *Odpowiedzialność stron stosunku kontraktacji w obrocie powszechnym*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1980.
- Polski Związek Plantatorów Tytoniu, List do premiera Waldemara Pawlaka, 25 maja 2009 r.
- Poniatowski G., Głowacki K., *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2018.
- Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Seria Akademicka, wyd. 4, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Prutis S., *Dobór instrumentów prawnych służących wsparciu rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” t. VII.
- Prutis S., *Gospodarstwo rolne; pojęcie i jego ewolucja na tle przekształceń europejskich*, [w:] P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, WP PWN, Warszawa 1999.
- Prutis S., *Instytucje podstawowe prawa prywatnego*, Temida 2, Białystok 2018.

- Pytlak P., *Znaczenie i charakter umów w systemie mechanizmów regulujących branżowe rynki produktów rolnych*, „Rejent” 2006, nr 3.
- Raport. *Rynek wyrobów tytoniowych a polityka fiskalna państwa*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa, wrzesień 2013, opracowany przez zespół ekspertów pod kierownictwem prof. R. Gwiazdowskiego w składzie: A. Barna, M. Wepa, R. Marchewka.
- Ritterman S., *Prawo rolne a system prawa*, „Studia Cywilistyczne” 1963, nr 2.
- Robbins L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, London 1952.
- Selwa J., Stelmachowski A., *Prawo rolne*, PWN, Warszawa 1970.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów – 1778*, pierwsze polskie wydanie, Warszawa 1927.
- Smoleń M., Górniak E., *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007.
- Sompolska-Rzechuła A., Oleńczuk-Paszal A., *Poziom życia ludności na obszarach wiejskich i miejskich w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” 2017, nr 4.
- Stańko S., *Wspólna Polityka Rolna – zasady, mechanizmy i system instytucjonalny*, Agencja Rynku Rolnego 1990–2005, ARR, Warszawa 2005.
- Stelmachowski A. [w:] *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, t. 3, red. E. Gniewek, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Stelmachowski A., *Agencje interwencyjne: Agencja Rynku Rolnego oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa*, [w:] *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Stelmachowski A., *Istota i funkcje posiadania*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958.
- Stelmachowski A., *Kontraktacja produktów rolnych*, PWN, Warszawa 1960.
- Stelmachowski A., *Kontraktacja*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Stelmachowski A., *Przedmiot własności w prawie cywilnym*, „Studia Iuridica” 1994, nr 21.
- Stelmachowski A., *Treść i wykonywanie prawa własności*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Stelmachowski A., *Współczesne zróżnicowanie własności*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, PWN, Warszawa 1969.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, WP PWN, Warszawa 1998.

- Stoksik J., *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X.
- Suchoń A., *Z prawnej problematyki umowy kontraktacji w praktyce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- Sukiennik J., *Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Instytucje w teorii i praktyce”, nr 405 Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2015.
- System prawa Unii Europejskiej*, t. XXVI: *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, red. A. Jurcewicz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Szewczyk M., *Ingerencja publicznoprawna w prawo własności jednostki w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko–Biała 2003.
- Szumski S., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.
- Taberska A., *Rynek tytoniu w Polsce – monitorowanie i nadzór*, „Biuletyn Informacyjny” 2018, nr 2.
- Taczanowski M., *Prawo żywnościowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Tomczak F., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2009.
- Wengler L. i in., *Wybrane aspekty polskiego prawa antytytoniowego jako narzędzia ograniczającego epidemię palenia tytoniu*, „Annales Academiae Medicae Gedanensis” 2012, t. 42.
- Wilczyński P., *Wolność palenia wyrobów tytoniowych? Artykuł dyskusyjny*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 3.
- Wpływ instrumentów prawnych na przestrzenną strukturę rolnictwa*, red. A. Stelmachowski, PWN, Warszawa 1977.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, PWN, Warszawa 1988.
- Zaradkiewicz K., *Kontraktacja*, [w:] *Kodeks cywilny*, t. 2, *Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, red K. Pietrzykowski, Legalis 2015.
- Zdziennicki B., *Kontraktacja produktów rolnych. Funkcje i problemy organizacyjne*, PAN. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 1975.



- Zdziennicki B., *Kontraktacja*, [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, LexisNexis, Warszawa, wyd. 2011, 2013.
- Zdziennicki B., *Problemy organizacyjno-prawne umów o organizację produkcji i zbytu artykułów rolnych*, „Studia Prawnicze” 1978, nr 4.
- Zdziennicki B., *Reprywatyzacja w świetle zasad prawa*, „Studia Prawnicze” 2015, nr 3.
- Zdziennicki B., *Zagadnienia prawne kontraktacji*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1978.
- Zdziennicki B., *Źródła prawa rolnego*, [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Zieliński A., *Zagadnienia prawa własności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 4.
- Zirk-Sadowski M., *Wykładnia i rozumienie prawa w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze, Kraków 2005.
- Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, *Raport: uwarunkowania prawne oraz polityka podatkowa państwa wobec wyrobów tytoniowych a rynek pracy w polskiej branży tytoniowej*, Wydawnictwo Pracodawców RP, Warszawa 2013.

### **Źródła internetowe**

- [http://cib.umed.lodz.pl/pliki/Choroby\\_spoeczne\\_i\\_cywilizacyjne\\_-\\_wybrane\\_zagadnienia.pdf#page=73](http://cib.umed.lodz.pl/pliki/Choroby_spoeczne_i_cywilizacyjne_-_wybrane_zagadnienia.pdf#page=73) Dorota Kaleta PALENIE TYTONIU: EPIDEMIOLOGIA, SKUTKI ZDROWOTNE, SPOŁECZNE, EKONOMICZNE ORAZ STRATEGIE OGRANICZENIA EPIDEMII TYTONIOWEJ
- <http://di.com.pl/palenie-e-papierosow-od-dzis-zabronione-w-miejscach-publicznych-sprzedaz-przez-internet-rowniez-55448>
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/168761468168544903/pdf/196380POLISH0Curbing0epidemic.pdf>
- [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/rates/excise\\_duties\\_tobacco\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/rates/excise_duties_tobacco_en.pdf)
- <http://home.rmci.net/cbolton/econ.html>
- <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/B509549F1BD62E74C12581A90046A118/%24File/1865-uzasadnienie.docx>
- <http://parulski.com/pdf/Pakiet%20tytoniowy%20%20walka%20z%20czarnym%20rynkiem%20papierosow%20-%20Prze%C5%82ad%20Podatkowy%20-%202018-03.pdf>

<http://ptpz.pl/images/publikacjePTPZ/analiza%20dzialan%20przemyslu%20tytoniowego%202006%202012.pdf>

[http://sanepid.olsztyn.pl/pliki/bez\\_dymu/raport.pdf](http://sanepid.olsztyn.pl/pliki/bez_dymu/raport.pdf)

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/bilans-przeplywow-miedzygaleziowych-w-biezacych-cenach-bazowych-w-2010-r-,7,2.html>

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2016,6,10.html>

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/liczba-bezrobotnych-zarejestrowanych-oraz-stopa-bezrobocia-wedlug-wojewodztw-podregionow-i-powiatow-stan-w-koncu-marca-2017-r-,2,56.html>

<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2015-roku,7,12.html>

<http://wei.org.pl/files/manager/file-9af7bcfa82aa7d5b8074b006df53af9e.pdf>

<http://www.atlas.cid.harvard.edu/>

<http://www.fajka.net.pl/poradniki/podstawy/tytoniowa-typologia/>

<http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/927897/Stawki++akcyzy+2017.pdf>

<http://www.ibngr.pl/Publikacje/Raporty-IBnGR/Podatek-akcyzowy-w-przemysle-tytoniowym-studium-efektywnosci-systemu>

[http://www.kis.gov.pl/wiadomosci/komunikaty/-/asset\\_publisher/W24v/content/id/7557956](http://www.kis.gov.pl/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/W24v/content/id/7557956)

<http://www.kowr.gov.pl/interwencja/tyton/najczesciej-zadaw-pytania>

[http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q3%202016%20EPS%20ReportsSC\\_555.pdf](http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/Poland%20Q3%202016%20EPS%20ReportsSC_555.pdf)

[http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/R-13-TYTON-1\\_377.pdf](http://www.kspt.org.pl/img/zdjecia/R-13-TYTON-1_377.pdf)

<http://www.pih.org.pl/index.php/biuroprasowe/przegld-prasy/74-przegld-prasy/564-pb-kosztowne-oponienie-w-ministerstwie-zdrowia>

<http://www.radiomaryja.pl/informacje/kas-zmienia-sie-sposob-dzialania-grup-przemycajacych-papierosy/>

<http://www.sachajko.pl/planpracy.php?d=1486335600&d1=1487890800>

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3522> data dostępu 14.11.2015 r.

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=B8C91D150BF27094C1257F5C004E4AAF>

<https://analizarynku.eu/rynek-papierosow>

<https://bip.minrol.gov.pl/Rejestry-i-Wykazy/Rejestry/Rejestr--producentow-wyrobow-tytoniowych2>

<https://interpretacje-podatkowe.org/tyton>

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/30/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/30/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/32/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/32/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/27/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/27/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/33/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-5-2018/33/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/26/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/26/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-7-2018/28/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-7-2018/28/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-12-2019-2/29/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-12-2019-2/29/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-15-2019-2-2/35/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-15-2019-2-2/35/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-6-2018/29/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-6-2018/29/)

[https://isp-modzelewski.pl/akcyza\\_i\\_podatek\\_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/32/](https://isp-modzelewski.pl/akcyza_i_podatek_akc/akcyza-i-podatek-akcyzowy-serwis-isp-nr-10-2018-2/32/)

<https://isp-modzelewski.pl/serwis/serwis-doradztwa-podatkowego-nr-333-15-lutego-2016/6/>

<https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/akcyza/314840,Procedura-zawieszenia-poboru-akcyzy-a-powstanie-zobowiazania-podatkowego.html>

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12299602/12440488/12440489/dokument295684.pdf>

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12299602>

<https://northgatelogistics.pl/wp-content/uploads/2017/01/INFO.PRZEWODNIK-PO-SYSTEMIE-MONITOROWANIA-DROGOWEGO.pdf>

<https://puesc.gov.pl/documents/10180/90965855/Imperial+Tobacco+Polska+SA.pdf/0820c03b-584a-4746-a1ef-e8439669ec99>

<https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damjygi2dkmzoobqxalrtg42dgnzsgq4a>

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/obroty-towarowe-handlu-zagranicznego-w-2016-r-,4,14.html>

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/rocznikistatystyczne/rocznik--statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2016,2,16.html>

<https://tobaccocontrol.bmj.com/content/24/1/100.short>

[https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB\\_2013/08\\_a\\_OB\\_2013.pdf](https://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2013/08_a_OB_2013.pdf)

<https://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/rejestr-pierwszych-przetworcow-surowca-tytoniowego.html>

[https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-dokonac-zmian-w-koncesjach-zezwozeniach-wpisach-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej/proc\\_605-zmiana-wpisu-w-rejestrze-producentow-tytoniowych](https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/zezwozenia-koncesje-wpisy-do-rejestru/chce-dokonac-zmian-w-koncesjach-zezwozeniach-wpisach-do-rejestru-dzialalnosci-regulowanej/proc_605-zmiana-wpisu-w-rejestrze-producentow-tytoniowych)

[https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/press\\_release/walka-nielegalnym-obrotem-wyrobami-tytoniowymi/](https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/press_release/walka-nielegalnym-obrotem-wyrobami-tytoniowymi/)

[https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0ueS4rLTAhWHCiwKHZ4TAvoQFgg7MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcc.org.pl%2Fuploads%2Fmedia%2F2016.06.23\\_Szara\\_stefa\\_w\\_sektorze\\_-\\_PAKIET\\_TYTONIOWY.docx&usq=AFQjCNFCHv-LiPfjShX0d3GWSr6m1V2uqw](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0ueS4rLTAhWHCiwKHZ4TAvoQFgg7MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bcc.org.pl%2Fuploads%2Fmedia%2F2016.06.23_Szara_stefa_w_sektorze_-_PAKIET_TYTONIOWY.docx&usq=AFQjCNFCHv-LiPfjShX0d3GWSr6m1V2uqw)

<https://www.jti.com/sites/default/files/local-files/pl/polish/documents/related-documents/Szara-stefa-wyrob%C3%B3w-tytoniowych-w-Polsce.-Rozmiar-szk%C3%B3d-i-metody-redukcji.pdf>

<https://www.kierunekspozywczy.pl/artykul,3543,dziecko-do-bicia-co-boli-przemysl-tytoniowy.html>

[https://www.mf.gov.pl/ministerstwofinansow/wiadomosci/komunikaty//asset\\_publisher/6Wwm/content/pakiet-tytoniowy-uderzy-w-szarastrefe/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_6Wwm\\_viewMode=print](https://www.mf.gov.pl/ministerstwofinansow/wiadomosci/komunikaty//asset_publisher/6Wwm/content/pakiet-tytoniowy-uderzy-w-szarastrefe/pop_up?_101_INSTANCE_6Wwm_viewMode=print)

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/afera-tytoniowa-pomoc-dla-rolnikow,70,0,2413382.html>

<https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/wyroby-tytoniowe-papierosy,233,0,2389737.html>

<https://www.mr.gov.pl/media/39477/NowainwestycjaJTI.pdf>

<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C474655%2Cmz-calkowity-zakaz-reklamy-wyrobow-tytoniowych-%E2%80%93-zasadny.html>

<https://www.pb.pl/bcc-lista-sent-uderzy-w-legalnych-912166>

<https://www.pih.org.pl/index.php/stanowiska-dla-mediow/39-stanowiska-dla-mediow/698-materiay-prasowe-z-konferencji-prasowej-polskiej-izby-handlu-sopot-6-wrzenia-2012>

<https://www.polskapomoc.gov.pl/Agenda,Zrownowazonego,Rozwoju,2030,2370.html>

<https://www.ppr.pl/rolnictwo/produkcja-roslinna/rynek-tytoniu-a-unia-27070>

<https://www.prawo.pl/podatki/podatkowy-monitoring-towarow-akcyzowych-wchodza-nowe-przepisy,305935.htm>

<https://www.prawo.pl/podatki/stawka-akcyzy-na-plyn-do-e-papierosow-ustawa-podpisana,332164.html>

<https://www.puesc.gov.pl/web/puesc/-/14-04-2017-uruchomienie-systemu-monitorowania-drogowego-przewozu-towarow>

<https://www.rp.pl/Akcyza/301079994-Nowe-zasady-rozliczania-akcyzy-od-suszu-tytoniowego-od-2018-r.html>

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1865>

<https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4305/plik/628o.pdf>

[https://www.who.int/fctc/guidelines/article\\_5\\_3.pdf](https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf)

<https://www.who.int/topics/tobacco/en/>

<https://www.zywnosc.com.pl/susz-tytoniowy-nadzorem/>

[https://zpp.net.pl/wpcontent/uploads/2017/08/omt97q\\_29.10.2014StratybudetupastwazpowodubdwMF.pdf](https://zpp.net.pl/wpcontent/uploads/2017/08/omt97q_29.10.2014StratybudetupastwazpowodubdwMF.pdf)

## Spis tabel

Tabela 1. Pozycja Polski w Unii Europejskiej pod względem produkcji tytoniu nieprzetworzonego wraz z wielkością zbiorów w latach 2010–2014	16
Tabela 2. Zmiany w uprawie tytoniu w Polsce w latach 2001–2016	24
Tabela 3. Bilans tytoniu nieprzetworzonego	38
Tabela 4. Bilans papierosów w latach 2001–2016	40
Tabela 5. Sankcje za niewykonanie obowiązków ustawowych	71
Tabela 6. Udział wydatków na papierosy w średnim wynagrodzeniu netto	139
Tabela 7. Komponenty średniej ważonej ceny papierosów w 2017 r. (w proc.)	149
Tabela 8. Wpływy z tytułu podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe w latach 2008–2017 (w mld zł)	151
Tabela 9. Założenia scenariuszy rozwoju sektora tytoniowego względem scenariusza referencyjnego	169

## Spis rysunków

Rysunek 1. Powierzchnia zasiewów upraw tytoniu z podziałem na województwa	18
Rysunek 2. Produkcja wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2005–2016	26
Rysunek 3. Udział największych producentów wyrobów tytoniowych w całkowitej wartości produkcji w Unii Europejskiej w 2016 r.	27
Rysunek 4. Ilustracja krzywej Laffera	107
Rysunek 5. Struktura eksportu polskiego sektora tytoniowego ze względu na rodzaj produktu w 2016 r. (w mln zł)	146
Rysunek 6. Główni odbiory polskiego tytoniu i wyrobów tytoniowych w 2016 r. – udział w wartości eksportu sektora	147
Rysunek 7. Udział podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych (w proc.) w ogólnych dochodach budżetu państwa pochodzących z podatku akcyzowego, lata 2008–2016	150
Rysunek 8. Wpływy z VAT na wyroby tytoniowe w latach 2013–2016	154
Rysunek 9. Wpływy z podatku PIT odprowadzanego przez pracowników zakładów przetwórstwa tytoniu, producentów wyrobów tytoniowych oraz ich poddostawców w latach 2008–2016 wraz z prognozą na rok 2017	155
Rysunek 10. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych przy produkcji wyrobów tytoniowych	159
Rysunek 11. Wpływ realizacji scenariuszy na zagregowane zmienne makroekonomiczne w krótkim terminie	170
Rysunek 12. Wpływ realizacji scenariuszy na zagregowane zmienne makroekonomiczne w długim terminie	171

## **The impact of the regulatory environment on the development of tobacco cultivation and production and on the importance of the tobacco sector for the Polish national economy**

The dissertation is a detailed and multi-faceted assessment of the impact of the regulatory environment on the development and production of tobacco in Poland and of the importance of the tobacco sector for the Polish national economy. The analysis of selected legal regulations concerning different aspects of the functioning of the state and society, such as the pursuit of agricultural activities, the system of taxation, the system of health protection, have demonstrated a direct or indirect impact on shaping the legal situation of the tobacco industry. The identification made in this respect has enabled a judgement on the cohesion of the relevant Polish and European legislative policy and has resulted in conclusions on the effectiveness of the rules laid down and their actual impact on the economic situation of tobacco growers and other participants in the tobacco industry.

In the process of scientific research, a formative-dogmatic method, a historical legal method, as well as, to the extent necessary, the comparative legal method were used. Due to the link between the analysed topic and economic sciences together with sociology, the findings were also made by using a methodology appropriate to these fields of science, including the empirical method. Also valuable to the conclusions of the dissertation were the results of the application of the economic analysis of law (*Law and Economics*), statistical analysis and theoretical-economic analyses, with the use of the Laffer curve.

Studies have shown significant problems with the integrity of objectives and the adequacy of regulatory legal instruments that the legislator applied while shaping the legal conditions of tobacco production and all remaining legal aspects behind the functioning of the tobacco industry. The main shortcoming would seem to be the lack of consistency during the determination of legal provisions to do with tobacco cultivation within the framework of national and EU agricultural policies, the regulation of the process of industrial tobacco production, the admissibility of tobacco consumption, the tobacco market, taxation, combating the black market and reducing the negative health effects of tobacco use in society.

Presenting the conclusions of *de lege lata* and the postulates of *de lege ferenda* has been done with reference to the doctrinal concept of legal action, which distinguishes individual elements of normative solutions in the relevant area depending on the legal situation resulting directly from the juridical structure of the regulated subject, with the



distinction of “segments” of the legal regulation, which may be included in different legal and organisational structures.

In light of the above, it was possible to demonstrate the impact that the evolving legal regulations in question and their interconnectedness had on the deteriorating position of the tobacco sector in the national economy.