

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych  
Katedra Prawa Rolnego i Systemu Ochrony Żywności

**Mgr Iwona Głowacka**

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

**Autoreferat pracy doktorskiej**

**Promotor: Prof. dr hab. Paweł Czechowski**

**Recenzenci: Prof. dr hab. Wiesław Czyżowicz**

**Dr hab. Przemysław Litwiniuk**

Warszawa 2019

## **I. Uzasadnienie wyboru tematu pracy i zakresu badań**

Dokonanie oceny znaczenia otoczenia regulacyjnego dla rozwoju upraw i produkcji tytoniu w Polsce oraz ich znaczenia dla gospodarki krajowej stanowiło interesujące wyzwania badawcze. Znaczenie tej tematyki podkreśla fakt, że tylko w roku 2016 wartość legalnego rynku wyrobów tytoniowych w Polsce wynosiła około 27–29 mld zł, a dochody budżetu państwa z podatku akcyzowego generowane przez ten sektor gospodarki są drugimi co do wielkości po czerpanych z branży paliwowej. W dokonanym badaniu skupiono się na analizie wszystkich związanych bezpośrednio i pośrednio z branżą tytoniową instrumentów prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem zmian legislacyjnych dokonanych w ostatnim dziesięcioleciu.

W świetle powyższego powstało kluczowe dla dysertacji pytanie badawcze odnośnie do rzeczywistego wpływu otoczenia regulacyjnego zarówno na procesy uprawy i produkcji tytoniu oraz wyrobów tytoniowych, jak i wpływu na gospodarkę krajową. Analizowana problematyka, z uwagi na dość restrykcyjne podejście ustawodawstwa Unii Europejskiej, jak i polskich regulacji prawnych, w zależności od etapu produkcji i stopnia przetworzenia surowca wymagała szczegółowej analizy procedur prawnych oraz stanowiła interesujące pole badawcze. Zawężenie tematu jedynie do kwestii związanych z wpływem otoczenia regulacyjnego na branżę tytoniową oraz na budżet państwa sprawiło, że możliwe było przeprowadzenie dogłębnej analizy tego zagadnienia. Ponadto skupiono się na skuteczności stosowanych instrumentów regulacyjnych, poprzez weryfikację problemów prawnych dotyczących opisywaną sferę gospodarki i rolnictwa. Wspólnota Europejska jeszcze do niedawna z jednej strony – wspierała i dotowała plantatorów uprawiających surowiec tytoniowy, z drugiej zaś strony – równolegle prowadziła liczne kampanie mające na celu ograniczenie spożycia wyrobów tytoniowych. Obecnie uprawa tytoniu zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej przeżywa kryzys. Sytuacja powyższa jest bezpośrednio związana z reformą Wspólnej Polityki Rolnej, w myśl której w 2020 roku po raz ostatni będą miały miejsce dopłaty w postaci tzw. płatności niezwiązanej do tytoniu. Unijne dopłaty dla plantatorów zakończyły się w roku 2015.

Celem pracy było przeanalizowanie zagadnienia, zarówno pod kątem kwestii związanych z dotacjami, produkcją surowca, przetwórstwem, obrotem, wpływem regulacji dotyczących branży tytoniowej na polską gospodarkę. Analizę prowadzono również pod kątem tematów

powiązanych z funkcjonowaniem organizacji branżowych oraz prowadzoną polityką ochrony zdrowia publicznego. W rozprawie wskazano, iż niewielkie zmiany w przepisach mogą mieć ogromne znaczenie dla całego biznesu powiązanego choćby pośrednio z produkcją wyrobów tytoniowych, uprawą i przetwórstwem tytoniu. W rezultacie, każdorazowo, wszelkie zmiany regulacyjne wpływają bezpośrednio na wysokość wpływów do budżetu państwa.

W świetle powyższego zasadne było nadać niniejszej rozprawie tytuł, w którym analizowana tematyka zostaje przedstawiona dwupłaszczyznowo. Przeprowadzone badania w jednym zakresie objęły wpływ otoczenia regulacyjnego na szeroko rozumiany sektor tytoniowy, a w drugim – dokonano analizy wpływu każdorazowych zmian regulacyjnych na gospodarkę krajową. Należy również pamiętać, iż produkcja tytoniu w Polsce jest zagadnieniem kontrowersyjnym. Z jednej strony – związana jest ona nieodłącznie z wytwarzaniem papierosów, a palenie i jego skutki dla zdrowia społeczeństwa trudno uznać za obojętne dla polityki prozdrowotnej państwa, z drugiej zaś strony – uprawa tytoniu jest wciąż ważną i przynoszącą dochody państwu gałęzią produkcji rolniczej.

Dokonanie powyższych ocen nie mogło być również oderwane od globalnego charakteru analizowanej gałęzi rolnictwa, oceny znaczenia funduszy pochodzących ze środków Unii Europejskiej, pomocy krajowej oraz silnego oddziaływania sytuacji makroekonomicznej na ten sektor rolny. Należy pamiętać o tym, jak istotna jest spójność celów i konieczność kształtowania poszczególnych uregulowań ze wskazanymi założeniami ekonomicznymi. Powyższe związane jest z faktem, iż współczesne regulacje prawne, obejmujące swym zakresem zarówno prawo unijne, jak i krajowe, często są mieszanką wzajemnie na siebie oddziałującego prawa i ekonomii.

Przedstawione w rozprawie postulaty *de lege ferenda* powinny być wykorzystywane w przyszłości w celu uniknięcia błędnych decyzji i związanych z nimi regulacji prawnych, mających negatywny wpływ na cały sektor, a w rezultacie – również na gospodarkę krajową. Powyższa kwestia okaże się szczególnie istotna w nowej rzeczywistości, z którą zarówno plantatorzy, jak i producenci zetkną się w roku 2020, gdy nastąpi zaprzestanie płatności niezwiązanej do tytoniu oraz wycofanie ze sprzedaży aromatyzowanych mentolem wyrobów tytoniowych.

## II. Cel badawczy i hipotezy pracy

Uregulowania prawne stanowią zagadnienie kluczowe z punktu widzenia analizowanej tematyki. Regulacje prawne wpływają bezpośrednio na to, jak kształtuje się rynek i branża tytoniowa, czy nawet na to, jaką wielkość osiąga tzw. szara strefa wyrobów tytoniowych.

Jednym z głównych celów systemu aktów prawnych, tworzącego otoczenie regulacyjne związane z szeroko rozumianym rolnictwem, jest takie jego kształtowanie, aby przyczyniał on się bezpośrednio do podnoszenia konkurencyjności i produktywności działalności rolniczej. Instrumenty prawne, niezależnie od ich postaci, powinny również spełniać funkcję instrumentów pomocy dla rolników oraz wprost prowadzić do maksymalizacji zysków i każdorazowo uwzględniać kryterium racjonalności, przy jednoczesnej trosce o społeczno-gospodarcze aspekty działalności rolniczej.

W świetle powyższych założeń definicyjnych i przedmiotowych tematu pracy celem dysertacji była weryfikacja zaobserwowanych nieprawidłowości i niespójności na poziomie legislacyjnym sformułowanych w poniższych hipotezach badawczych:

1. Otoczenie regulacyjne ma determinujący wpływ na procesy uprawy, produkcji tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz bezpośredni wpływ na gospodarkę krajową, a każda modyfikacja obejmująca otoczenie regulacyjne znajduje automatyczne odbicie w kondycji całego sektora, każdy błąd legislacyjny powoduje zaś natychmiastowe i znaczące straty finansowe dla budżetu państwa oraz bezpośrednio przyczynia się do rozwoju tzw. szarej strefy.

2. Integracja polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej w sposób znaczący wpłynęła na rozwój upraw i produkcję tytoniu w Polsce, a unijne regulacje mogą już w perspektywie krótkoterminowej przyczynić się do „wygaszenia” tej gałęzi rolniczej. Występują liczne sprzeczności i brak spójnego celu regulacyjnego zarówno na poziomie prawa krajowego, jak i unijnego.

3. Kluczowa dla badanej branży jest konieczność kształtowania poszczególnych uregulowań pod wskazane założenia ekonomiczne. Uprawa i produkcja tytoniu przekłada się bezpośrednio na ekonomiczny wpływ tego sektora na gospodarkę krajową, a wysokość wpływów z podatku akcyzowego opłacanego przez branżę praktycznie nie ma dla siebie żadnej alternatywy.

4. Otoczenie regulacyjne zmienia istotę prawnej klasyfikacji surowca tytoniowego, który po dokonanych przetworzeniach przestaje być traktowany jako produkt rolny, a uzyskuje status produktu stanowiącego tzw. używkę.

Przedstawione hipotezy badawcze poruszają całościowo najważniejsze kwestie związane z tematyką niniejszej dysertacji i przyczyniają się do sformułowania tez oraz do ich udowodnienia.

### **III. Metoda badawcza**

Realizacja zamierzeń i celu badawczego dysertacji ukierunkowanego na weryfikację postawionych hipotez 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 dociekania nie zostały ukierunkowane jedynie na kwestię wykładni przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ale również wymagały uwzględnienia wielu czynników z zakresu ekonomii oraz nauk społecznych i politycznych. Dziedziny te bowiem 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 Economics*), analizę statystyczną oraz teoretyczno-ekonomiczną z wykorzystaniem tzw. krzywej Laffera.

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

#### **IV. Struktura rozprawy**

Dysertacja 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 oddziaływania 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, związanymi z nimi obciążeniami budżetowymi, 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, dotyczącego znaczenia sektora dla gospodarki krajowej.

Rozdział szósty prezentuje argumenty przeciwników branży tytoniowej, wyniki badań przeprowadzanych na zlecenie organizacji prozdrowotnych oraz działania lobbingsowe 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.

## **V. Wnioski, tezy i postulaty *de lege ferenda***

Przeprowadzone analizy badawcze pozwoliły na sformułowanie wniosków końcowych potwierdzających zasadność tez wywiedzionych z wcześniej zdefiniowanych hipotez badawczych. Istotną część wniosków zamykających rozważania stanowią postulaty z zakresu *de lege ferenda*.

Weryfikacja hipotez badawczych w odniesieniu do wpływ otoczenia regulacyjnego na rozwój upraw i produkcji tytoniu w Polsce oraz znaczenie sektora tytoniowego dla gospodarki krajowej, przeprowadzona przy zastosowaniu wskazanych metod badawczych, pozwala na definitywne stwierdzenie, że:

### **1. Teza pierwsza dotyczy weryfikacji hipotezy:**

„Otoczenie regulacyjne ma determinujący wpływ na procesy uprawy, produkcji tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz bezpośredni wpływ na gospodarkę krajową, a każda modyfikacja obejmująca otoczenie regulacyjne znajduje automatyczne odbicie w kondycji całego sektora, a każdy błąd legislacyjny powoduje zaś natychmiastowe i znaczące straty finansowe dla budżetu państwa oraz bezpośrednio przyczynia się do rozwoju tzw. szarej strefy”.

Udowodniono, na przykładzie danych obrazujących skalę tzw. szarej strefy, że do roku 2016 widoczna była w Polsce tendencja spadku legalnej sprzedaży wyrobów tytoniowych. Było to, jak stwierdzono w dysertacji, wprost związane z prowadzoną przez rząd polityką akcyzową i stałym wzrostem cen legalnych wyrobów tytoniowych, 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 2013 r. dojść do poziomu 25% legalnego rynku. W roku 2016, po wprowadzonej nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym, „szara strefa” w handlu wyrobami tytoniowymi w Polsce zdecydowanie się zmniejszyła.

W dysertacji udowodniono, że obecnie prowadzona polityka akcyzowa, która uwzględnia wrażliwość cenową konsumentów, była kluczowa w walce z „szarą strefą”. Została również

wsparta stworzeniem obowiązkowego rejestru plantatorów tytoniu i systemu monitorującego przemieszczanie się suszu tytoniowego, a także zwiększeniem skuteczności służb. „Szara strefa” jest natomiast zjawiskiem kluczowym dla całej branży. Skala jej zasięgu wprost przekłada się na kondycję całego sektora – sytuację rolników plantatorów, dochody producentów wyrobów tytoniowych, którzy posiadają swoje fabryki w Polsce, a w rezultacie również na wpływy budżetowe.

2. Teza druga pracy została sformułowana następująco.

„Integracji polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej, w sposób znaczący wpłynęło, na rozwój upraw i produkcję tytoniu w Polsce, a unijne regulacje mogą już w perspektywie krótkoterminowej przyczynić się do «wygaszenia» tej gałęzi rolniczej”

Teza ta jest uzasadniona na podstawie analizowanego w pracy zagadnienia związanego z polityką akcyzową i jej determinującego wpływu na całą branżę tytoniową. Opisywany wzrost akcyzy w Polsce, który doprowadził do „zachwiania” legalnego rynku wyrobów tytoniowych, wynikał wprost z regulacji opisywanych we wcześniejszych rozdziałach i 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 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.

Ponadto fakt, iż obecnie uprawa tytoniu w Polsce przeżywa kryzys, jest bezpośrednio związany z reformą wspólnej polityki rolnej, w związku z którą w 2020 r. po raz ostatni będą miały miejsce kluczowe dla wielu rolników dopłaty w postaci tzw. płatności niezwiązanej do tytoniu. Unijne dopłaty dla plantatorów zgodnie z dokonaną reformą zakończyły się w roku 2015. Determinujący wpływ na branżę ma również intensywnie prowadzona przez UE polityka prozdrowotna oraz regulacje kładące nacisk na przebranżowienie się plantatorów na inne rodzaje produkcji rolnej. Niestety w Polsce z uwagi na słabą jakość gleb, w rejonach w których uprawia się tytoń, możliwość przebranżowienia praktycznie nie jest możliwa.

3. Teza trzecia pracy brzmi:

„Występują liczne sprzeczności i brak spójnego celu regulacyjnego, zarówno na poziomie prawa krajowego, jak i unijnego”.

Programu Rozwoju Głównych Rynków Rolnych w Polsce na lata 2016–2020 skupia się 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 propagowanymi przez unijne organizacje prozdrowotne oraz WHO, które oczekują, że rządy państw nadadzą działaniom na rzecz zmniejszenia użycia tytoniu charakter priorytetowy, przy jednoczesnym podkreśleniu przez UE, 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, której wzrost ma zniechęcić konsumentów do dokonywania zakupu.

Powyższe jest jednak sprzeczne z przedstawionymi w dysertacji badaniami wskazującymi, iż aż do roku 2016 widoczna w Polsce była tendencja spadku legalnej sprzedaży wyrobów tytoniowych. Tendencja ta wprost związana była z prowadzoną przez rząd polityką akcyzową zmierzającą do stałego wzrostu cen legalnych wyrobów tytoniowych, który powodował, że część konsumentów świadomie przenosiła się do tzw. szarej strefy.

#### 4. Czwarta teza:

„Kluczowa dla badanej branży jest konieczność kształtowania poszczególnych uregulowań pod wskazane założenia ekonomiczne. Uprawa i produkcja tytoniu przekłada się bezpośrednio na ekonomiczny wpływ tego sektora na gospodarkę krajową, a wysokość wpływów z podatku akcyzowego opłacanego przez branżę praktycznie nie ma dla siebie żadnej alternatywy”.

Udowodniono, iż wysokość wpływów z podatków akcyzowych odprowadzanych do budżetu państwa przez sektor tytoniowy może być porównywana jedynie do wpływów generowanych przez branżę paliwową. Mając na względzie powyższe i na przykładzie błędów popełnionych przez ustawodawcę w latach 2006–2016, które – jak sam ustawodawca przyznał –

„wydrenowały” branżę, każda kolejna nowelizacja musi zaczynać się od właściwego określenia jej podstawowych celów ekonomicznych. Ustawodawca powinien więc każdorazowo brać pod uwagę, że branża tytoniowa jest jedną z najważniejszych branż z punktu widzenia fiskalnego, a wszelkie zmiany legislacyjne powinny być przed ich wprowadzeniem analizowane wielopłaszczyznowo ze szczególnym uwzględnieniem ich ekonomicznego rezultatu.

5. Piąta teza, ma znaczenie dodatkowe i stanowiła iż:

„Otoczenie regulacyjne zmienia istotę prawnej klasyfikacji surowca tytoniowego, który po dokonanych przetworzeniu przestaje być traktowany jako produkt rolny, a uzyskuje status produktu stanowiącego tzw. używkę”.

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 dokonanym przed pierwszym przetworzeniem. Tego typu surowiec nadal traktowany jest jako produkt rolny. Otoczenie regulacyjne różnicuje więc klasyfikację prawną tytoniu w zależności od stopnia dokonanej obróbki.

## **VI. Wnioski *de lege ferenda***

1. Jak udowodniono w dysertacji i co stanowi kluczowy postulat *de lege ferenda* dla prowadzonych rozważań, podczas planowania zmian regulacyjnych ustawodawca powinien każdorazowo pamiętać, że „rynek to ogół stosunków wymiennych zachodzących między sprzedającym i kupującym”. Tak więc każda nowelizacja przepisów musi być poprzedzona prawidłowo przeprowadzoną analizą rynku, która powinna zaczynać się od właściwego określenia jego podstawowych elementów – podaży i popytu oraz ceny będącej pochodną relacji pomiędzy podażą i popytem.

2. Kolejnym postulatem *de lege ferenda* jest opracowanie optymalnego modelu zarządzania polityką fiskalną państwa, który to model będzie powodować stałe zwiększanie wpływów podatkowych bez jednoczesnego „wzmacniania” znaczenia tzw. szarej strefy. Ustawodawca musi pamiętać, że mimo iż budżet państwa nie jest formalnie zobligowany do tego, aby dbać o interesy przedsiębiorców, wzajemne rozumienie zagadnień rządzących całą

branżą tytoniową, w tym rynkiem tytoniowym, powinno stanowić podstawę dla 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.

3. Kolejny postulat *de lege ferenda* wskazuje na konieczność uwzględnienia przy każdej kolejnej nowelizacji regulacji pozornie niezwiązanego z podatkiem akcyzowym faktu kluczowości tego odpowiednio wyważonego podatku dla branży i jej rozwoju lub dalszego istnienia. Ustawodawca powinien więc każdorazowo brać pod uwagę, że branża tytoniowa jest jedną z najważniejszych branż z punktu widzenia fiskalnego i dokonywać badania, czy dana nowelizacja nie odbije się negatywnie na generowanych przez nią wpływach budżetowych.