



MINISTERSTWO FINANSÓW

*Nielegalny obrót  
wyrobami tytoniowymi w  
Polsce  
w latach 2011 - 2012*



Warszawa, wrzesień 2013



|  |    |
|--|----|
| Wstęp .....  | 2  |
| I. Prozdrowotny aspekt działań resortu finansów w obszarze wyrobów tytoniowych...  | 3  |
| I.1. Realizacja polityki podatkowej.....   | 3  |
| I.1.1. Uwarunkowania międzynarodowe .....  | 3  |
| I.1.2. Realizacja polityki podatkowej na płaszczyźnie krajowej.....  | 4  |
| I.2. Ograniczenie dostępności na krajowym rynku tytoniowym tanich papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł .....                              | 5  |
| I.2.1. Zwalczenie przemytu i nielegalnego obrotu papierosami. ....   | 5  |
| Przyczyny przemytu i nielegalnego obrotu papierosami w Polsce. ....  | 5  |
| Kierunki napływu nielegalnych papierosów na terytorium Polski. ....  | 6  |
| Ujawnienia papierosów. ....  | 6  |
| Czynniki mające wpływ na wielkość ujawnień papierosów. ....  | 7  |
| Rozkład terytorialny ujawnień papierosów w Polsce. ....  | 7  |
| Ujawnienia przemytu w różnych środkach transportu. ....  | 7  |
| Ujawnienia na bazarach i targowiskach. ....  | 9  |
| Nowe zjawiska w przemyśle i nielegalnym obrocie papierosami. ....  | 11 |
| I.2.2. Zwalczenie nielegalnego obrotu tytoniem.....  | 11 |
| Przemyt i obrót z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich. ....  | 12 |
| II. Probudżetowy aspekt działań resortu finansów w obszarze wyrobów tytoniowych.   | 13 |
| II.1. Zagrożenia dla wpływów do budżetu państwa. ....  | 14 |
| II. 2. Przeciwdziałanie szarej strefie w obszarze wyrobów tytoniowych.....   | 15 |
| II.2.1. Ocena skuteczności działań Służby Celnej. ....   | 15 |
| II.2.2. Służba Celną na tle innych krajowych służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego. ....   | 16 |
| II.2.3. Kształtowanie się cen na wyroby tytoniowe pochodzące z nielegalnych źródeł.....  | 17 |
| II.2.4. Najpopularniejsze marki nielegalnych papierosów, sprzedawanych na rynku polskim lub przewożonych w tranzycie do zachodnich państw UE. .... | 18 |
| III Planowane działania w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi .....   | 18 |





## Wstęp

Służba Celna, obok Straży Granicznej, Policji i organów kontroli skarbowej, jest podstawową służbą, do zadań której należy między innymi kontrola i zwalczanie nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

Nielegalny obrót wyrobami tytoniowymi (przede wszystkim - papierosami) jest jedną z najbardziej dochodowych sfer międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Zjawisko to powoduje znaczące straty finansowe dla budżetów narodowych, wynikające przede wszystkim z braku wpływów z tytułu podatku akcyzowego i podatku VAT, pobieranych od legalnej sprzedaży wyrobów tytoniowych. W odniesieniu do obszaru Unii Europejskiej, straty, jakie państwa członkowskie UE ponoszą z tytułu niepobranych należności podatkowych od wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł w ciągu roku, ocenia się na ponad 10 mld euro (Biuro OLAF Komisji Europejskiej szacuje tę wartość na co najmniej, EUROPOL - na 12,5 mld euro).

Niezależnie od negatywnego wpływu na budżet państwa, obrót wyrobami tytoniowymi pochodzącymi z nielegalnych źródeł (głównie przemytu) powoduje inne niepożądane skutki. Należą do nich zagrożenia dla prawa i porządku publicznego oraz problemy społeczne związane z koncentracją grup przestępczych na określonym obszarze (np. w rejonach przejść granicznych). Ponadto środki finansowe,

uzyskiwane z działalności w zakresie przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, sprzyjają powstawaniu nowych i wzmacnianiu istniejących grup przestępczych, oddziałujących następnie w negatywny sposób na różne obszary funkcjonowania państwa.

Oprócz wymienionych powyżej, dodatkowym negatywnym skutkiem wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł jest zwiększone zagrożenie zdrowia społeczeństwa. Palenie tytoniu należy do najważniejszych czynników zwiększających ryzyko chorób układu krążenia, układu oddechowego i nowotworów.

Mając na uwadze wymienione powyżej okoliczności oraz fakt, że dla Służby Celnej obszar wyrobów tytoniowych stanowi jeden z priorytetowych obszarów kontroli, celem przeciwdziałania rosnącym zagrożeniom przestępczością w omawianym obszarze w lutym 2009 r. przyjęta została *Strategia działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2009-2011* (nazywana dalej „Strategią”).

*Strategia* przewidywała systemowe podejście do zagadnienia zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi poprzez określenie celów strategicznych, celów pośrednich i szczegółowego harmonogramu działań.

Określono trzy cele strategiczne:

- ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł;

- przeciwdziałanie przemytowi wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski jako kraju tranzytowego;
- uzyskanie społecznego poparcia dla realizacji strategii.

Nakreślone cele zostały zrealizowane. W okresie obowiązywania *Strategii*, mimo systematycznego i widocznego wzrostu cen detalicznych wyrobów legalnych, nie zaobserwowano znaczącego wzrostu szarej strefy, mierzonej zarówno procentowym udziałem wyrobów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym, jak i w wartościach bezwzględnych (ilość nielegalnych papierosów na rynku). Widoczne to jest w zestawieniu, opracowanym na podstawie wyników badań KPMG:

| Rok                               | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Sprzedaż legalna [mld szt.]       | 61,1 | 57,3 | 55,6 | 52,1 |
| Wielkość szarej strefy [%]        | 11,8 | 10,6 | 12,9 | 13,0 |
| Wielkość szarej strefy [mld szt.] | 7,21 | 6,07 | 7,17 | 6,77 |

Na bazie doświadczeń zebranych w trakcie realizacji Strategii na lata 2009-2011, w marcu 2012 r. została opracowana i przyjęta do realizacji *Strategia działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012-2015*. Dokonane modyfikacje dotyczyły w szczególności zwiększenia skuteczności ograniczania „szarej strefy” w obrocie wyrobami tytoniowymi.

Przyjęto następujące cele strategiczne:

- ograniczenie podaży na rynku krajowym wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł ze szczególnym uwzględnieniem wytwarzania

tych wyrobów w „szarej strefie”.

- ograniczanie wielkości tranzytu nielegalnych wyrobów tytoniowych przez terytorium Polski na rynki innych państw UE.

W chwili obecnej Strategia jest realizowana zgodnie z przyjętym harmonogramem

### I. Prozdrowotny aspekt działań resortu finansów w obszarze wyrobów tytoniowych

Resort finansów, w tym Służba Celna, wnosi znaczący wkład w realizację rządowego Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce.

Zgodnie z właściwością resortu, realizacja odbywa się na następujących płaszczyznach, ściśle zdefiniowanych w ww. programie rządowym poprzez:

- realizację polityki podatkowej sprzyjającej ograniczeniu palenia tytoniu,
- poprzez ograniczenie dostępności na krajowym rynku tytoniowym tanich papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł;
- poprzez wdrażanie nowoczesnych i skutecznych metod oraz technik eliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

#### I.1. Realizacja polityki podatkowej

##### I.1.1. Uwarunkowania międzynarodowe

Polityka podatkowa, stosowana przez resort finansów w Polsce, jest zgodna:

- ze wskazaniami zawartymi w Ramowej Konwencji WHO o Ograniczaniu Użycia Tytoniu,

konkretnie z zaleceniami art. 5 ust. 2(a) Konwencji, dotyczącymi m.in. wdrażania odpowiedniej polityki podatkowej, ukierunkowanej na ograniczenie konsumpcji tytoniu,

- z postanowieniami art. 2 ust. 1 Dyrektywy Rady 92/79 EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów,
- z postanowieniami dyrektywy Rady 2010/12/UE z dnia 27 lutego 2010 r. zmieniającej 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.

Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 92/79/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia podatków od papierosów, w UE wymagane było obciążenie papierosów stawką podatku akcyzowego w wysokości 57% detalicznej ceny sprzedaży papierosów należących do najpopularniejszej kategorii cenowej (NKC), na którą występuje największy popyt oraz osiągnięcie kwoty akcyzy w wysokości 64 EUR na 1000 sztuk papierosów. Polska miała okres przejściowy do 31 grudnia 2008 r. na osiągnięcie pełnego unijnego minimum podatkowego na papierosy.

Pełne dostosowanie stawek akcyzy na papierosy do wymogów unijnych nastąpiło z dniem 1 stycznia 2009 r. i całkowita akcyza na papierosy wyrażana w procencie ceny dla NKC wyniosła 79,6% i była wyższa od zapisanego w dyrektywie poziomu 57%, a w ujęciu kwotowym wyniosła 67,65 EUR na 1000 szt., czyli więcej niż zakładała ww. dyrektywa (64 EUR / 1000 szt.).

Dyrektywa 2010/12/UE wprowadziła m.in. zwiększenie minimalnego obciążenia podatkiem akcyzowym wyrobów tytoniowych, obowiązującego w Unii Europejskiej. W zakresie papierosów dyrektywa wprowadziła zapis, iż od 1 stycznia 2014 r. kwota akcyzy na papierosy winna wynosić co najmniej 90 EUR/1000 szt. od wszystkich papierosów, a udział akcyzy w średniej ważonej cenie detalicznej papierosów powinien osiągnąć poziom co najmniej 60%. Polska uzyskała okres przejściowy na dostosowanie do unijnego podwyższonego minimum podatkowego do 31 grudnia 2017 r.

### I.1.2. Realizacja polityki podatkowej na płaszczyźnie krajowej

Zgodnie z przyjętą polityką podatkową wysokość stawek akcyzy na wyroby tytoniowe jest systematycznie co rok podnoszona. Podatek akcyzowy od wyrobów tytoniowych jest elementem cenotwórczym, jego wzrost powoduje zatem podwyżki cen detalicznych tych wyrobów. Zgodnie z założeniami ww. programu rządowego powinno się to przekładać na ograniczanie konsumpcji wyrobów tytoniowych. Wzrost cen w kolejnych latach na tle wzrostu stawek podatku akcyzowego ilustruje (na przykładzie papierosów) wykres nr 1.





## I.2. Ograniczenie dostępności na krajowym rynku tytoniowym tanich papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł

Zagrożeniem dla podstawowego celu Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce tj. ograniczenia konsumpcji wyrobów tytoniowych, może być dostępność i cenowa atrakcyjność wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł. Ograniczeniu tego zagrożenia służą działania podejmowane i realizowane przede wszystkim przez Służbę Celną, zgodnie z przywołaną we Wstępie Strategią działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, najpierw na lata 2009-2011, obecnie na lata 2012-2015. Efekt tych działań to systematycznie ograniczana dostępność papierosów nielegalnych na rynku, skutkująca wzrostem ich cen. Wykres 2 ilustruje wzrost cen papierosów nielegalnych na tle rosnących cen papierosów w legalnym obrocie.

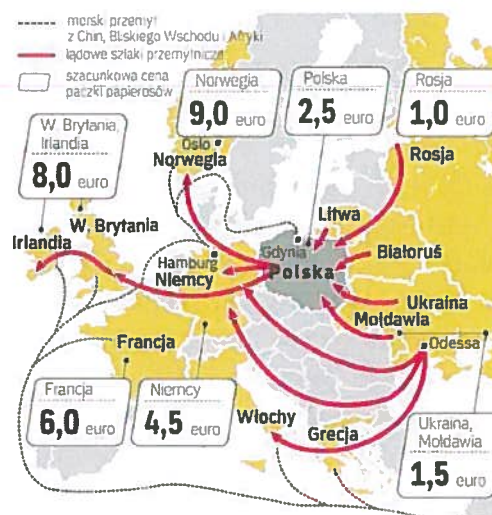


Dzięki temu, mimo podnoszenia akcyzy, nie następuje widoczny wzrost szarej strefy, a różnice cen detalicznych między papierosami legalnymi a pochodzącymi z nielegalnych źródeł utrzymują się na stabilnym poziomie. W latach 2009 - 2012 cena papierosów nielegalnych stanowiła 64 - 69 % ceny wyrobów legalnych.

### I.2.1. Zwalczanie przemytu i nielegalnego obrotu papierosami

#### Przyczyny przemytu i nielegalnego obrotu papierosami w Polsce

Główną przyczyną, praktycznie motorem napędowym przemytu, są różnice cen na dany towar w krajach zakupu i sprzedaży. W odniesieniu do papierosów, w przypadku Polski istotne są różnice cen nie tylko między rynkiem w Polsce a rynkami w państwach położonych za wschodnią granicą, ale także różnice cen detalicznych na te wyroby w poszczególnych państwach członkowskich UE. Różnice te, a także wynikające z nich kierunki i trasy napływu papierosów na terytorium Polski (jako kraju docelowego lub w tranzycie) ilustruje mapka poglądowa.



-GŁÓWNE SZLAKI PRZEMYTU PAPIEROSÓW

Znacznie wyższe niż w Polsce ceny w państwach Europy Zachodniej powodują, że nie wszystkie papierosy przemywane przez wschodnią granicę Polski (będącej jednocześnie zewnętrzną granicą UE) przeznaczone są na polski rynek - znaczna ich część jest przewożona przez terytorium Polski tylko w tranzycie, z przeznaczeniem dla końcowych odbiorców w państwach ta-



kich jak Niemcy, Francja, Holandia czy Wielka Brytania.

Przy porównywaniu zilustrowanych na mapce cen (uśrednionych za lata 2010 - 2012) należy brać pod uwagę także atrakcyjność cenową papierosów pochodzących z Białorusi (świadomie nie uwidocznioną na mapce). Atrakcyjność ta jest wynikiem polityki tamtejszych władz. O ile bowiem w Rosji, Ukrainie czy Mołdowie akcyza na papierosy jest stopniowo podwyższana, co przekłada się na wzrost cen w sprzedaży hurtowej i detalicznej, to w Białorusi została znacznie obniżona i w 2011 i 2012 r. Zmiana dotyczyła nawet papierosów z segmentu „premium”, które były dostępne w sprzedaży detalicznej po cenie w granicach 0,15 - 0,18 euro.

#### Kierunki napływu nielegalnych papierosów na terytorium Polski

Nielegalne papierosy od szeregu lat przywożone są do Polski głównie z kierunku wschodniego, ale występują również przypadki dużych ujawnień w kontenerach w porcie morskim w Gdyni.

Kierunek wschodni to szlaki:

- Rosja - Łotwa - Litwa - Polska;
- Rosja - Polska;
- Białoruś - Polska;
- Ukraina - Polska.

„Kierunek północny” (transport morski) to głównie przemyt z Chin i Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

#### Ujawnienia papierosów

Wyniki działań Służby Celnej w zakresie ujawnień papierosów w latach 2008-2012 ilustruje wykres nr 3 (ilości w milionach szt.).

W 2011 r. Służba Celna ujawniła i zajęła ok. 508.573 tys. szt. papierosów. Oznaczało to spadek wielkości ujawnień w stosunku do 2009 r. (zajęto wówczas 606.091 tys. szt.), a także 2010 r. (563.477 tys. szt.). Tendencja pogłębiła się w 2012 r. – Służba Celna zajęła ok. 438.947 tys. szt. papierosów. Oznacza to spadek o ok. 22 % w stosunku do 2010 r. Nie wynika to jednak ze spadku zaangażowania organów Służby Celnej w zwalczanie przemytu, ponieważ liczba ujawnień utrzymuje się na wysokim poziomie. Spadek ujawnień notują ponadto także inne służby odpowiedzialne za ochronę porządku prawnego w Polsce. Straż Graniczna o ponad 20 %, natomiast Policja o 15,7 % w analogicznym okresie.



## Czynniki mające wpływ na wielkość ujawnień papierosów

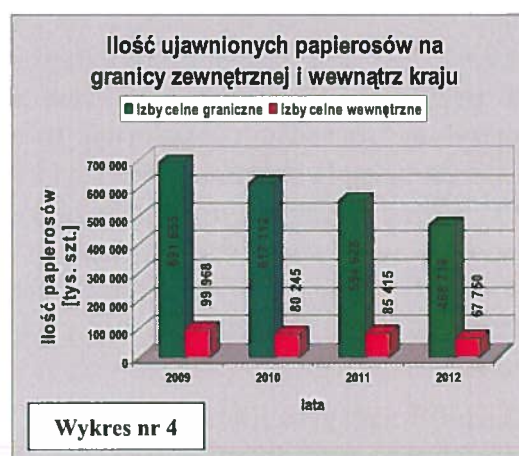
Główne czynniki, mające wpływ na opisany powyżej spadek ujawnień, to:

- uszczelnienie polskiej granicy wschodniej zgodnie z Programem Modernizacyjnym Służby Celnej (wzmocnienia kadrowe, zakup nowoczesnego sprzętu do wykrywania przemytu, zwiększenie liczby psów do wykrywania wyrobów tytoniowych);
- przeniesienia na południe Europy (głównie przez terytorium krajów bałkańskich - Rumunii, Bułgarii, Grecji), głównego strumienia przemytu papierosów, pochodzących z państw WNP a kierowanych nielegalnie na rynki państw Europy Zachodniej;
- wzrost popularności wyrobów tytoniowych innych niż fabrycznie produkowane papierosy, głównie papierosów napełnianych samodzielnie. Miernikiem tej tendencji jest widoczny wzrost nielegalnego obrotu tytoniem, omówiony szczegółowo w pkt I.2.2.

## Rozkład terytorialny ujawnień papierosów w Polsce

Zdecydowana większość papierosów wykrywanych i zajmowanych przez Służbę Celną pochodzi z ujawnień dokonywanych na odcinku granicy państwa stanowiącym zewnętrzną granicę UE kontrolowanym przez izby celne w Białej Podlaskiej, Białymstoku, Gdyni, Olsztynie i Przemyślu. Prowadzony od 2009 roku Program Modernizacyjny Służby Celnej, w ramach którego dokonano m.in. zakupu nowoczesnych

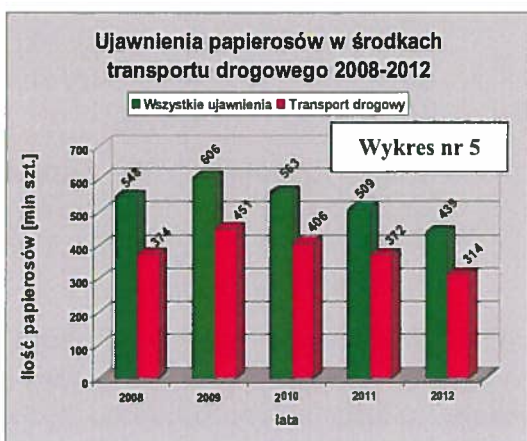
urządzeń RTG do prześwietlania środków transportu, spowodował uszczelnienie granicy zewnętrznej UE. Przełożyło się to na wielkość ujawnień, dokonywanych w granicznych izbach celnych. Wykres nr 4 ilustruje proporcje w ilości ujawnianych papierosów na granicy zewnętrznej i wewnątrz kraju w kolejnych latach.



## Ujawnienia przemytu w różnych środkach transportu

### a) Ujawnienia w transporcie drogowym

Statystyki ujawnień wyrobów tytoniowych nielegalnego pochodzenia (szczególnie papierosów), dokonywanych przez organy Służby Celnej zarówno na granicy wschodniej, jak i wewnątrz kraju, jednoznacznie wskazują, że dominuje przemyt dokonywany z wykorzystaniem drogowych środków przewozowych: samochodów osobowych, samochodów ciężarowych i dostawczych oraz autobusów rejsowych i autokarów turystycznych. Począwszy od 2008 r. w ww. środkach transportu dokonywano średnio ok. 70 - 75 % wszystkich ujawnień notowanych przez Służbę Celną (wykres nr 5).



#### b) Ujawnienia w transporcie kolejowym

Realizowane w ramach *Strategii*, dużym nakładem sił i środków, uszczelnienie drogowych przejść granicznych, spowodowało zwiększone zainteresowanie przemytników wykorzystaniem transportu kolejowego do przemieszczania wyrobów tytoniowych przez wschodnią granicę państwa. Cechy transportu kolejowego przydatne dla działalności przemytniczej to:

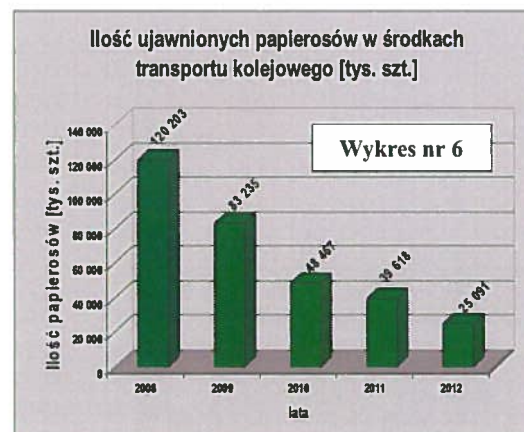
- anonimowość sprawców;
- różnorodność połączeń: linie lokalne, obsługujące sąsiadujące miejscowości po obu stronach granicy i stwarzające dogodne warunki dla przygranicznej działalności nielegalnej, dalekobieżne rejsowe połączenia międzynarodowe, w których kontrola graniczna (w tym kontrola celna) jest ograniczona czasowo z uwagi na obowiązujący rozkład jazdy, połączenia towarowe, w których czynności kontrolne ograniczone są dodatkowo przez niedostępność przestrzeni konstrukcyjnych i ładunkowych;
- duża różnorodność miejsc dogodnych do ukrycia przemytu

(luki konstrukcyjne i siedzenia w wagonach pasażerskich, pomieszczenia sanitarne i przedziały techniczne w wagonach i lokomotywach, wnęki konstrukcyjne i ładunek w wagonach towarowych).

Zagrożenie związane z przemytem w pociągach osobowych jest dobrze rozpoznane przez organy Służby Celnej. Skala zjawiska podlega okresowym wahaniom, w pewnym stopniu zależy od czynników obiektywnych, np. uruchamiania w sezonie turystycznym większej liczby połączeń lokalnych.

Czynnikiem odstrasającym od podejmowania prób przemytu w pociągach towarowych było wprowadzenie do eksploatacji nowoczesnych urządzeń RTG do prześwietlania wagonów kolejowych. Urządzenia takie zainstalowane zostały na kolejowych przejściach granicznych w Hrubieszowie (Linia Hutnicza Szerokotorowa) i w Medyce.

Kompleksowe działania podejmowane przez Służbę Celną spowodowały, że skala przemytu z wykorzystaniem transportu kolejowego zmalała, o czym świadczy systematyczny spadek ilości ujawnianych papierosów w kolejnych latach, widoczny na wykresie nr 6.





## Ujawnienia na bazarach i targowiskach

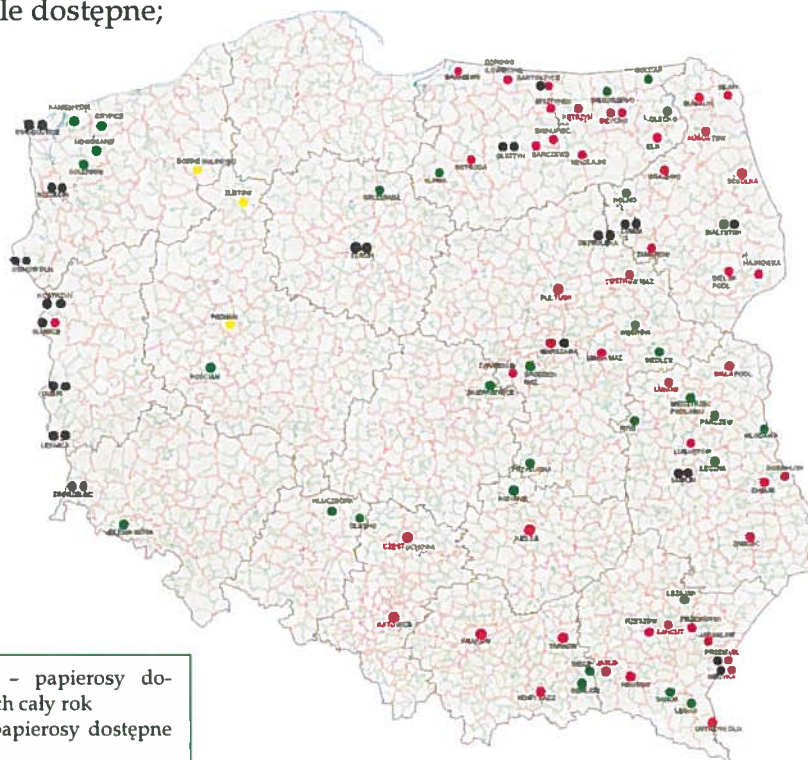
Wieloletnie obserwacje Służby Celnej, a także analiza dostępnych informacji dotyczących doświadczeń innych służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego wskazują, że istotnym ogniwem w dystrybucji wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł są bazy i targowiska. Dotyczy to zarówno małych ośrodków, jak i dużych aglomeracji miejskich.

Dystrybucja papierosów na bazarach nie jest przy tym zjawiskiem stałym. Podlega ona ciągłym zmianom uwarunkowanym różnymi przyczynami. Na przestrzeni ostatnich lat dokonano szeregu obserwacji, które pozwalają podzielić bazy w Polsce na trzy zasadnicze kategorie:

- bazy, na których papierosy pochodzące z nielegalnych źródeł są stale dostępne;

- bazy, na których obecność ww. wyrobów zmienia się okresowo, np. zależnie od pory roku (sezonu turystycznego);
- bazy pełniące rolę centrów dystrybucyjnych dla wyrobów tytoniowych przeznaczonych do dalszej dystrybucji.

W poszczególnych miejscowościach i regionach Polski charakter badanych miejsc handlu ulegał zmianom. Generalnie jednak można stwierdzić, że we wschodnich regionach kraju więcej jest bazarów, gdzie stale dostępne w sprzedaży są papierosy pochodzące z nielegalnych źródeł, natomiast w części zachodniej – więcej bazarów funkcjonujących jako centra dystrybucyjne. Zjawisko ilustruje mapa poglądowa, sporządzona na podstawie obserwacji w 2010 r., gdzie kolorami oznaczono charakterystykę określonych miejsc handlu.



kolor czerwony – papierosy dostępne na bazarach cały rok  
kolor zielony – papierosy dostępne okresowo  
kolor żółty – brak papierosów  
kolor czarny – centra dystrybucyjne

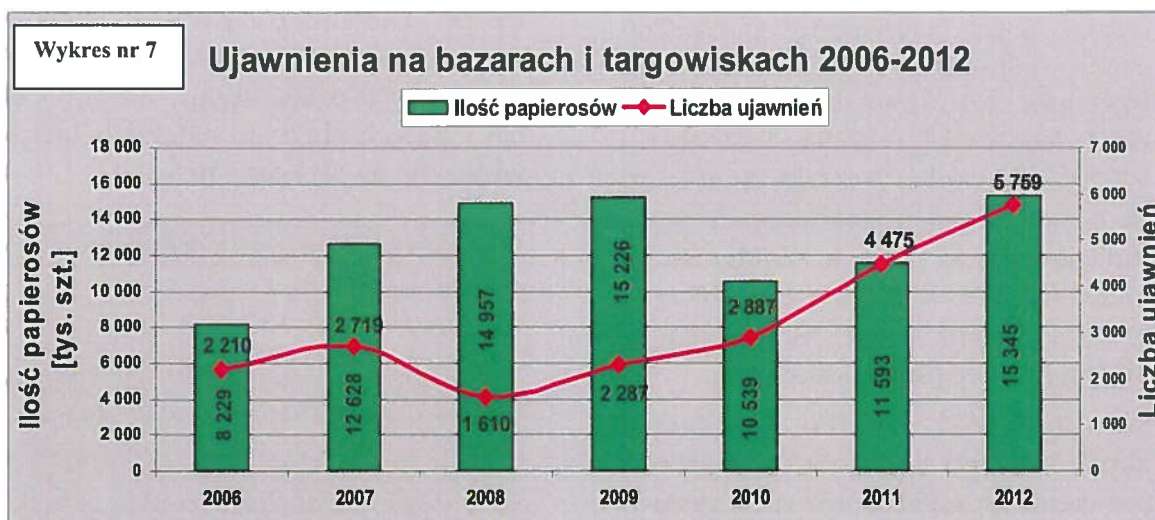
W celu ograniczenia przedmiotowej dystrybucji prowadzone są regularne kontrole miejsc, gdzie tradycyjnie dokonywano obrotu wyrobami tytoniowymi pochodzącymi z nielegalnych źródeł. Działania te przeprowadzane są samodzielnie przez Służbę Celną albo wspólnie z innymi służbami: Policją, Strażą Graniczną, Strażą Miejską lub organami kontroli skarbowej.



Mimo wysokiej skuteczności, ilość papierosów ujawnionych na bazarach i targowiskach w latach 2008 - 2010 systematycznie malała. Wpływ na taką sytuację miało widoczne ograniczenie dostępności papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł, w pojedynczych ujawnieniach zajmowane były coraz mniejsze ilości wyrobów tytoniowych.

Tendencja ta utrzymywała się także w latach 2011 - 2012. Mogło to być efektem prowadzenia działań prewencyjnych przez Służbę Celną, gdyż omawiane wyroby są sprzedawane z zachowaniem dużo większych środków ostrożności i z wykorzystaniem kamuflażu, nie są eksponowane na stoiskach.

Zgodnie z przyjętą strategią nasilenia działań zmierzających do maksymalnego utrudnienia dystrybucji nielegalnych wyrobów tytoniowych w tradycyjnych miejscach sprzedaży, w latach 2011 - 2012 nastąpiła intensyfikacja działań kontrolnych na bazarach i targowiskach miejskich. Od 2009 r. rosła liczba dokonanych przez Służbę Celną ujawnień w tym obszarze natomiast w ostatnich dwóch latach przełożyło się to także na wzrost ilości zajętych papierosów. Ilustruje to wykres nr 7.



## Nowe zjawiska w przemyśle i nielegalnym obrocie papierosami

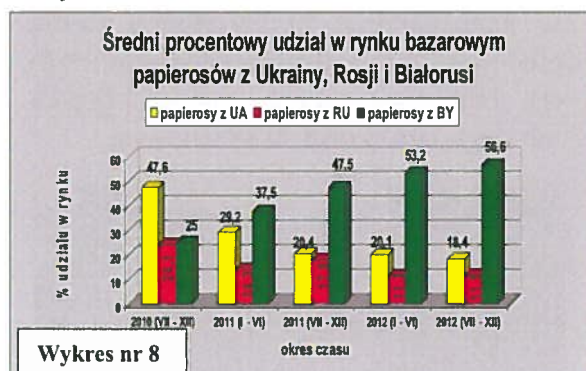
W zakresie zagrożenia przemysłem sytuację w regionie Europy Środkowo-Wschodniej znacząco zmieniło obniżenie w 2010 r. cen papierosów w Białorusi. Średnia cena detaliczna jednej paczki 20 szt. papierosów nie przekraczała w latach 2011 - 2012 kwoty 0,2 euro. Ponieważ w tym samym czasie ceny wyrobów tytoniowych w Rosji i Ukrainie wzrosły (powyżej 1 euro za paczkę), w naturalny sposób Białoruś stała się głównym krajem pochodzenia dla papierosów przemycanych z państw WNP na obszar UE, w tym na terytorium Polski.

Uwidocznili się to w statystykach ujawnień papierosów, dokonywanych przez organy Służby Celnej. O ile w latach 2008 - 2010 w ujawnieniach dominowały papierosy pochodzące z Ukrainy (marką wiodąca była CLASSIC), to od początku 2011 r. dominować zaczęły marki papierosów produkowanych w Białorusi (przede wszystkim FEST, VICEROY, PREMIER i MINSK).

W 2012 r. na terenie właściwości miejscowej Izb Celnich w Białymstoku i w Białej Podlaskiej zajęto niemal identyczne ilości papierosów pochodzących z Białorusi - odpowiednio 65,9 i 64,6 mln szt. (uwzględniono marki FEST, MAGNAT, MINSK, PREMIER i VICEROY). Istotny jest fakt, że znacząca część ujawnień dokonanych przez funkcjonariuszy IC w Białymstoku miała miejsce w rejonie Budziska, tj. przejścia granicznego na wewnątrz-unijnej granicy polsko-litewskiej.

Rosnący udział w rynku tytoniowym papierosów pochodzących z Białorusi potwierdzają także obserwacje prowadzone na bazarach i targowiskach

miejskich. Zmiany procentowego udziału w rynku krajowym papierosów pochodzących z państw WNP, na przykładzie ich udziału w sprzedaży w tych miejscach dystrybucji ilustruje wykres nr 8.



## I.2.2. Zwalczenie nielegalnego obrotu tytoniem

### Kontrola obrotu surowcem tytoniowym

Deregulacja obrotu tytoniem w Polsce (skutek wprowadzenia w życie postanowień rozporządzenia Rady EU nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r.) spowodowała gwałtowny wzrost podaży (także w obrocie nielegalnym) surowca tytoniowego - nieprzetworzonych wysuszonych liści tytoniu (nie będących w tej postaci towarem akcyzowym), a także podrabianego tytoniu do samodzielnego wytwarzania papierosów. Dynamikę zjawiska obrazują ilości tytoniu, zajętego w ujawnieniach notowanych przez organy Służby Celnej i innych służb w ostatnich latach, widoczne na wykresie nr 9.





Sytuacja taka stwarzała zagrożenie eskalacją produkcji nielegalnych, podrabianych wyrobów tytoniowych przez zorganizowane grupy przestępcze.

Celem przeciwdziałania temu zagrożeniu Minister Finansów podjął inicjatywę legislacyjną pod kątem ograniczenia nielegalnego obrotu tytoniem poprzez objęcie podatkiem akcyzowym tytoniu nieprzetworzonego. Osiągnięto to poprzez nowelizację ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, z późn. zm.), na mocy ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. nr 242 z 2012 r. poz. 1456). Obowiązujące od 1 stycznia 2013 r. przepisy znowelizowanej ustawy o podatku akcyzowym pozwalają na kontrolę obrotu także tytoniem nieprzetworzonym (suszem tytoniowym), który w 2012 r. (jako wyrób nieakcyzowy) nie podlegał kontroli organów Służby Celnej. Zapewnienie właściwego narzędzia prawnego powinno pozwolić Służbie Celnej na skuteczniejsze działania.

#### **Przemyt i obrót z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich.**

Wzrost popularności wyrobów tytoniowych innych niż fabrycznie produkowane papierosy spowodował poważne zmiany w sposobie dystrybucji wszystkich wyrobów tytoniowych, pochodzących z nielegalnych źródeł. O ile handel papierosami nadal jeszcze w dużym stopniu odbywa się w tradycyjnych miejscach sprzedaży tj. na bazarach i targowiskach miejskich, to handel innymi wyrobami, przede wszystkim tytoniem do samodzielnego wytwarzania papierosów (tzw. „skrętów”), niemal całkowicie dokonywany

jest z wykorzystaniem Internetu. Zjawisko potwierdza analiza ofert i transakcji na aukcjach internetowych, dokonywana przez Policję i Służbę Celną. Dystrybucja tytoniu dokonywana jest z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich.

Przemyt dokonywany z wykorzystaniem przesyłek pocztowych i kurierskich jest w Polsce zjawiskiem stosunkowo nowym, jednak doświadczenia zagranicznych służb celnych wskazują, że przemyt taki, dotyczący różnego typu towarów, może przybrać znaczące rozmiary i stanowić poważne zagrożenie dla społecznych i ekonomicznych interesów państwa. Praktycznie od 2008 r., kiedy rozpoczęto monitorowanie przemieszczania różnego rodzaju towarów z wykorzystaniem poczty i operatorów przewozów kurierskich, przesyłki pocztowe i kurierskie są przedmiotem zwiększonego zainteresowania Służby Celnej. W głównych centrach dystrybucyjnych Poczty Polskiej, a także w centrach należących do operatorów przesyłek kurierskich, funkcjonariusze celni są stale obecni; wrywkowo dokonywane są kontrole w urzędach pocztowych na terenie całego kraju.

Dotychczas notowane w Polsce ujawnienia pozwalają na stwierdzenie, że skala przemytu z zagranicy dokonywanego omawianą metodą jest niewielka. Gwałtownie rośnie natomiast rola przesyłek pocztowych i kurierskich jako metody dystrybucji wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł na terytorium kraju.

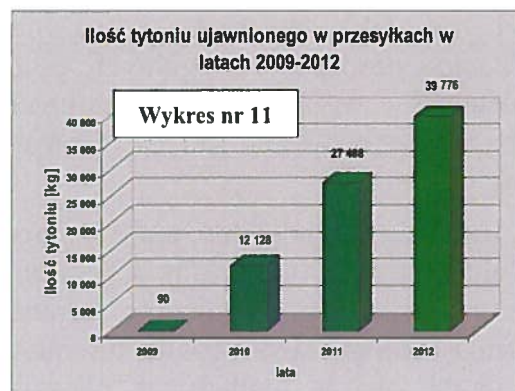
Przedmiotem przemieszczania omawianą metodą są:

- papierosy - w 2008 r. odnotowano 281 ujawnień tego typu wyrobów, w 2009 r. - 207, na-

tomiast w 2010 r. – już 356. W 2011 r. ilość ujawnień papierosów spadła do 181, co potwierdza obserwację, iż w tej metodzie dystrybucji papierosy wywierane są przez inne wyroby tytoniowe; w 2012 r. ilość ujawnień ponownie wzrosła do 292;

- inne wyroby, przede wszystkim tytoń (w różnej postaci: od suszonych liści do krajanki tytoniowej i tytoniu do „skrętów”) - w 2008 r. nie stwierdzono ujawnień tego typu wyrobów, w 2009 r. odnotowano cztery ujawnienia tytoniu, natomiast w 2010 r. liczba ujawnień tytoniu gwałtownie wzrosła do 2 428; w 2011 r. odnotowano już 6.131 ujawnień, w 2012 r. – 9.593.

Przesyłki pocztowe i kurierskie poddawane są przez organy Służby Celnej kontroli przy wykorzystaniu przenośnych urządzeń RTG lub psów służbowych, wyszkolonych do wykrywania wyrobów tytoniowych. Przynosi to wymierne efekty: ilość wyrobów tytoniowych, zajętych w wyniku omawianych ujawnień, podana jest na wykresach nr 10 i nr 11:



## II. Probudżetowy aspekt działań resortu finansów w obszarze wyrobów tytoniowych

Wspomniana wcześniej w punkcie I.1. strategia systematycznego podnoszenia stawek akcyzy na wyroby tytoniowe służy – oprócz opisaną powyżej realizacji *Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce* – dwóm zasadniczym celom:

- wypełnieniu zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej;
- zapewnieniu rosnących wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego.

Osiągnięcie pierwszego z wymienionych celów nie jest zagrożone. Stawka akcyzy na wyroby tytoniowe jest w Polsce systematycznie zwiększana, w odniesieniu do papierosów (najbardziej popularnego wyrobu tytoniowego) o ok. 5 % rocznie w ostatnich latach i na koniec 2012 r. osiągnęła poziom ok. 87 euro / 1.000 szt.

Jeśli chodzi o realizację drugiego z wymienionych celów, to dochody budżetu państwa związane z wpływami z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w ostatnich latach systematycznie rosły, mimo pesymistycznych zapowiedzi branży tytoniowej, cytowanych także w mediach.

Tendencja widoczna jest na wykresie nr 12:



Zagrożeniem dla omawianych wpływów budżetowych jest szara strefa w obszarze wyrobów tytoniowych.

### II.1. Zagrożenia dla wpływów do budżetu państwa

Dostępność i atrakcyjność cenowa wyrobów tytoniowych pochodzących z nielegalnych źródeł stanowi zagrożenie nie tylko dla zdrowia społeczeństwa (niweczyłaby cele rządowego Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce, opisanego w części I), ale także dla budżetu państwa. Zyski płynące ze sprzedaży wyrobów nielegalnych nie tylko ograniczają oczekiwane wpływy do budżetu z tytułu sprzedaży wyrobów oznaczonych polskimi znakami akcyzy, ale wzmacniają także przestępczość zorganizowaną, co może wywierać negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa.

Jednym z przyjętych i najczęściej przywoływanych wskaźników wielkości szarej strefy w obszarze wyrobów tytoniowych jest procentowy udział wyrobów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym. Wyznaczeniu tego procentowego wskaźnika służą badania rynkowe, wykonywane różnymi metodami przez wyspecjalizowane firmy. W Polsce badania takie na zle-

cenie koncernów tytoniowych przeprowadza okresowo m.in. firma ALMARES. Za najbardziej miarodajne należy jednak uznać badania przeprowadzane - jednakową metodą we wszystkich państwach członkowskich UE - przez firmę KPMG (pod kontrolą biura OLAF Komisji Europejskiej).

Wg badania KPMG wielkość szarej strefy w poszczególnych państwach UE jest bardzo zróżnicowana. Pod względem procentowego udziału papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym Polska znajduje się w środku listy wszystkich państw członkowskich UE. Poziom ten jest niższy niż np. we Francji czy Niemczech - państwach o porównywalnej strukturze rynku tytoniowego (wielkości konsumpcji w stosunku do liczby mieszkańców).

Wśród 6 państw członkowskich UE o największej sprzedaży papierosów legalnych, pozycja Polski pod względem wielkości szarej strefy przedstawia się jak na wykresach 13 i 14:

- w ujęciu procentowym, tzn. wyrażonym w % udziale papierosów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym (wykres 13), wg badań KPMG w 2012 r. szara strefa w Polsce była mniejsza niż w Wielkiej Brytanii i Francji, a nieco większa niż w Niemczech, Hiszpanii i Włoszech;





- w liczbach bezwzględnych, tzn. przy odniesieniu wskaźnika procentowego do wielkości konsumpcji w danym państwie, udział nielegalnych papierosów w rynku tytoniowym jest w naszym kraju wyraźnie mniejszy niż w Niemczech czy Francji, natomiast minimalnie większy niż w Wielkiej Brytanii, Włoszech czy Hiszpanii (wykres nr 14).



## II. 2. Przeciwdziałanie szarej strefie w obszarze wyrobów tytoniowych

### II.2.1. Ocena skuteczności działań Służby Celnej

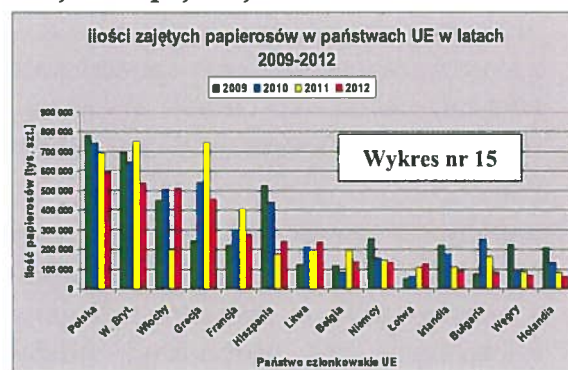
Przy ocenie skuteczności działania polskiej Służby Celnej w obszarze zwalczania przestępczości tytoniowej i ograniczania szarej strefy, na tle służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego w wybranych państwach członkowskich UE, należy uwzględnić nie tylko wielkość szarej strefy w tych państwach, ale też uwarunkowania geograficzne i ekonomiczne. W naszym regionie geograficznym sytuację zbliżoną do Polski - bezpośrednio lub bliskie sąsiedztwo z więcej niż jednym państwem nie będącym członkiem UE, w którym ceny wyrobów tytoniowych są znacząco niższe niż w UE, mają kraje nadbałtyckie. Polska jest narażona na przemyt papierosów z

trzech bezpośrednio sąsiadujących państw źródłowych: Rosji, Białorusi i Ukrainy, jednak poziom szarej strefy jest zdecydowanie niższy niż w pozostałych państwach unijnych w regionie (wg danych KPMG w 2012 r. poziom ten wynosił w Estonii 19,7 %, Litwie - 27,5 %, Łotwie - 30,7 %).

Skuteczność przedmiotowych działań prowadzonych przez Służbę Celną należy ocenić wysoko.

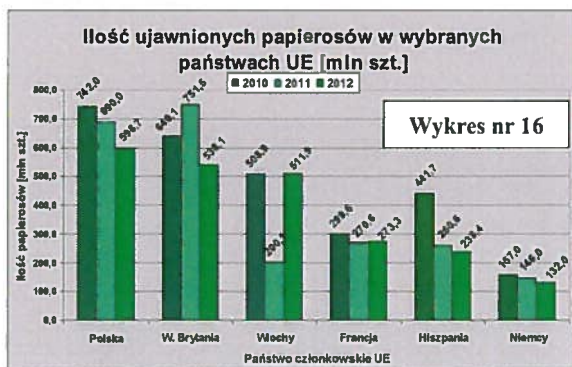
Pod względem liczby ujawnień papierosów Polska zajmuje pierwsze miejsce w UE - jako jedyna wśród państw członkowskich w kolejnych latach wykazuje ponad 100 tys. dokonanych ujawnień papierosów: w 2009 r. było to 121,5 tys., w 2010 r. - 121,6 tys., w 2011 - 131,7 tys., w 2012 - 112,4 tys. ujawnień.

Biorąc natomiast pod uwagę ilość ujawnionych papierosów Polska w latach 2009 - 2010 zajmowała w UE pierwsze miejsce, w 2011 r. ustępowała nieznacznie jedynie Wielkiej Brytanii i Grecji, by w 2012 r. powrócić na pierwszą pozycję. Ilustruje to wykres nr 15, sporządzony na podstawie danych z oficjalnych raportów biura OLAF Komisji Europejskiej:



Uwaga: Rumunia, Malta, Finlandia, Szwecja, Luksemburg, Czechy, Estonia, Słowacja, Austria, Portugalia, Słowenia, Dania i Cypr odnotowały w 2012 r. ujawnienia poniżej przyjętego progu 50 mln szt.

Wśród 6 państw członkowskich o największej sprzedaży papierosów legalnych, pozycja Polski pod względem wielkości ujawnień papierosów nielegalnych przedstawia się jak na wykresie nr 16.



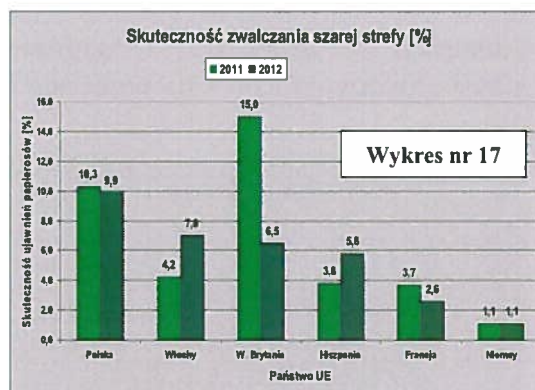
Uszczelnienie polskiej granicy wschodniej było jedną z przyczyn przesunięcia się głównego strumienia przemytu papierosów na obszar UE na morskie i lądowe szlaki Europy Południowo-Wschodniej. Pomimo ww. przesunięcia, ujawnienia papierosów w Polsce utrzymują się na wysokim poziomie.

Wzmocnienie przez Służbę Celną kontroli na przejściach granicznych spowodowało przeniesienie części działań przemytniczych na „zieloną granicę”, m.in. przez graniczną rzekę Bug. Zjawisko to potwierdzają ujawnienia Straży Granicznej.

Dzięki działaniom Służby Celnej nie dopuszczono w Polsce w ostatnich latach do skokowego wzrostu szarej strefy, pomimo zdecydowanego zwiększonego zagrożenia przemytem z kierunku białoruskiego (jak już wspomniano, średnia cena paczki papierosów produkowanych w Białorusi mieściła się w ostatnich latach w przedziale 0,15 - 0,20 euro). Procentowy udział nielegalnych papierosów w rynku tytoniowym jest w Polsce nadal najniższy

wśród państw UE graniczących z tym krajem.

Procentowy wskaźnik skuteczności w ograniczaniu szarej strefy, wyznaczony jako iloraz ilości papierosów ujawnionych i ilości papierosów w szarej strefie, plasuje Polskę w czołówce wśród wymienionych wcześniej 6 państw członkowskich UE o największej legalnej sprzedaży – ilustracja na wykresie nr 17:



## II.2.2. Służba Celna na tle innych krajowych służb odpowiedzialnych za ochronę porządku prawnego

Ograniczanie podaży na krajowym rynku tytoniowym papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł, przede wszystkim z przemytu, jest dla Służby Celnej jednym z priorytetowych zadań. Zadania w tym zakresie realizują także inne krajowe służby odpowiedzialne za ochronę porządku prawnego, jednak w obszarze zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi Służba Celna pełni zdecydowanie rolę wiodącą, co ilustruje przywołany w części I wykres nr 3.

W 2009 roku ogółem służby zajęły ponad 783 mln sztuk papierosów, z czego 606 mln szt. zajęli funkcjonariusze Służby Celnej. W 2010 r. w sumie dokonano ujawnień ponad 744 mln szt. papierosów, a udział Służby Celnej w tych

ujawnieniach wyniósł ponad 563 mln szt. W 2011 r. Służba Celna zajęła ok. 509 mln szt. papierosów z łącznej ilości ponad 690 mln szt. zajętych przez służby, w 2012 r. – ok. 439 mln szt. z łącznej ilości 599 mln szt.

Na przestrzeni ostatnich lat średnio 70 – 80% wszystkich papierosów zajętych w Polsce pochodziło z ujawnień dokonanych przez Służbę Celną: w 2009 r. było to 76,5%, a w 2010 r. – 77 %, w 2011 r. – 74%, w 2012 r. – 72% (ilustracja graficzna wyników uzyskanych w 2012 r. - na wykresie nr 18):



### II.2.3. Kształtowanie się cen na wyroby tytoniowe pochodzące z nielegalnych źródeł

Drugim, obok procentowego wskaźnika udziału wyrobów nielegalnych w krajowym rynku tytoniowym, kryterium pozwalającym na oszacowanie wielkości szarej strefy i jej wpływu na rynek tytoniowy jest cena wyrobów pochodzących z nielegalnych źródeł na tle wyrobów będących w legalnej sprzedaży.

W 2008 r. średnia cena nielegalnych papierosów wynosiła 53,8% ceny oficjalnej. Od czasu podjęcia przez Służbę Celną realizacji *Strategii* różnica ceny między papierosami legalnymi a tymi dostępnymi w szarej strefie uległa

splaszczeniu: w roku 2009 cena papierosów pochodzących z nielegalnych źródeł stanowiła 70% ceny oficjalnej, a w roku 2010 i 2011 - 68%, w 2012 r. – 64% ceny oficjalnej.

Zmiany w relacji cen papierosów legalnych i oferowanych w szarej strefie ilustruje wykres nr 19.



Zmniejszenie dynamiki wzrostu cen markowych papierosów pochodzących z przemytu spowodowane jest chęcią zachowania konkurencyjności tych wyrobów wobec coraz popularniejszych innych wyrobów tytoniowych, m.in. papierosów robionych samodzielnie z nielegalnie wytwarzanej krajanki tytoniowej. Można przewidywać, że opisana w punkcie I.2.2. zmiana ustawy o podatku akcyzowym, pozwalająca Służbie Celnej na skuteczniejsze ograniczanie nielegalnego obrotu suszem tytoniowym, a także opisana w punkcie I.2.1. intensyfikacja działań w kierunku utrudnienia dystrybucji wyrobów nielegalnych, zarówno w tradycyjnych miejscach sprzedaży, jak z wykorzystaniem Internetu, przyczynią się do dalszego wzrostu cen wyrobów nielegalnych, zmniejszenia ich atrakcyjności, a w konsekwencji do wychodzenia przez znaczną część palaczy z nałogu tytoniowego.



## II.2.4. Najpopularniejsze marki nielegalnych papierosów, sprzedawanych na rynku polskim lub przewożonych w tranzycie do zachodnich państw UE

### Papierosy pochodzące z Białorusi:



### Papierosy pochodzące z Rosji, Ukrainy, Mołdowy i innych państw.



## III. Planowane działania w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi

Działania Służby Celnej, zmierzające do ograniczenia nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi, podlegają stałej ocenie skuteczności i prawidłowości przyjętych założeń. Na podstawie tej oceny można stwierdzić, że założenia zawarte w *Strategii działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012-2015* są nadal aktualne i sprawdzają się w praktyce. W związku z tym realizacja *Strategii* będzie kontynuowana zgodnie z przyjętymi założeniami.

W celu zwiększenia skuteczności eliminowania nielegalnej dystrybucji wyrobów tytoniowych do odbiorców krajowych Służba Celna planuje również wprowadzenie nowych rozwiązań. Podjęta została decyzja o utworzeniu służby patrolowej dla prowadzenia stałych działań prewencyjnych na bazarach i targowiskach.

Targowiska i bazy, jak wynika z obserwacji czynionych zarówno przez Służbę Celną, jak i przez koncerny tytoniowe oraz firmy badania rynku, są głównym kanałem dystrybucji nielegalnych papierosów. Ważną cechą tego kanału jest jego praktycznie nieograniczona dostępność zarówno dla odbiorców zaopatrujących się stale jak i dla potencjalnych odbiorców poszukujących tanich papierosów. Również dane statystyczne dotyczące kontroli targowisk i bazarów wskazują na niedoskonałość obecnie stosowanych metod kontroli, bowiem przy stosunkowo wysokiej skuteczności działań kontrolnych na poziomie 50% ujawniane są jednocześnie niewielkie ilości papierosów, poniżej 2% całkowitej wielkości ujawnień. Wynika to z przyjętej przez handlarzy taktyki minimalizowania strat poprzez bezpośrednie oferowanie jedynie niewielkiej ilości towaru, której zajęcie przez funkcjonariuszy celnych nie powoduje istotnego naruszenia zapasów towaru, ukrytego w innym miejscu. W tej sytuacji narzędzie w postaci kontroli doraźnych nie jest skuteczne w ograniczeniu dostępności nielegalnych wyrobów tytoniowych na bazarach i targowiskach i musi być zastąpione jakościowo nowym narzędziem w postaci stałych działań prewencyjnych.

