

Straty budżetu państwa z powodu błędów Ministerstwa Finansów.

Raport



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
Warszawa, 2014

Spis treści

Wstęp.....	3
Streszczenie.....	5
1. Ujęcie teoretyczne problematyki opodatkowania produktów objętych akcyzą	7
1.1. Podstawowe dane makroekonomiczne Polski.....	7
1.2. Podatek akcyzowy, a popyt na wyroby tytoniowe i alkoholowe	9
1.3. Podatek akcyzowy a podaż wyrobów tytoniowych i spirytusowych.....	10
1.4. Krzywa Laffera.....	12
2. Akcyza na wyroby tytoniowe.....	14
2.1. Opodatkowanie wyrobów tytoniowych w Polsce	14
2.2. Przemysł oraz inne formy omijania wysokiej akcyzy.	19
2.3. Struktura akcyzy	20
3. Alkohol	22
3.1. Wielkość rynku alkoholu wysokoprocentowego.....	23
3.2. Wpływ na finanse publiczne	26
3.3. Produkcja skażonego i częściowo skażonego alkoholu	27
3.4. Inne koszty w wyniku nierejestrowanego rynku alkoholi.....	28
3.5. Podsumowanie.....	30
4. Rynek gier hazardowych i zakładów wzajemnych	31
4.1. Regulacje prawne gier hazardowych i zakładów wzajemnych	31
4.2. Sytuacja ekonomiczna na rynku hazardowym w Polsce	33
4.3. Potencjalne straty Skarbu Państwa związane z działaniami Ministerstwa Finansów wobec branży hazardowej	37



Wstęp

Podatek akcyzowy nie jest podatkiem nowym - w Polsce był już stosowany w czasach zaborów. W II Rzeczypospolitej obłożono nim rozmaite produkty jak m.in. karty do gry, drożdże, cukier, srebrne i złote zapalniczki, piwa, oleje mineralne czy... ubój zwierząt. Wyroby spirytusowe i tytoniowe były wówczas objęte monopolem państwowym. Ustawa regulująca podatek akcyzowy w III RP została uchwalona w 1993 roku, jednak uwarunkowania prawne funkcjonujące obecnie wynikają w dużej mierze z faktu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Podatek akcyzowy uległ podziałowi na część zharmonizowaną m. in. na alkohol, tytoń, energię elektryczną, paliwa silnikowe (gdzie Unia określa stawki minimalne) oraz niezharmonizowaną (w przypadku, której to państwa członkowskie samodzielnie ustanawiają jej minimalny poziom).

Uzasadnienie podatku akcyzowego przez władze ma dwojaki charakter:

1) aksjologiczny, będący przejawem państwowego paternalizmu. Nałożenie podatku na określone produkty tłumaczy się ich szkodliwością i próbą zwalczania niepożądanych skutków przez nie wywoływanych (akcyzę na alkohol uzasadnia się walką z nietrzeźwością, na wyroby tytoniowe chęcią poprawy stanu zdrowia obywateli, ewentualnie minimalizacją nakładów na opiekę zdrowotną). Akcyza ma służyć również opodatkowaniu "zbędnego luksusu", np. do roku 2006 obowiązywała w Polsce akcyza na kosmetyki, co prowadziło do redystrybucji zasobów od tych, którym "zbywa" do tych, którzy potrzebują środków na zakup produktów podstawowych. Ponadto nałożenie specjalnego podatku ma, w uzasadnieniu rządzących, przyczynić się do bardziej racjonalnego gospodarowania zasobami rzadkimi, nieodnawialnymi. Do tej kategorii dóbr zaliczamy nośniki energii jak np. benzynę. Do powyższego zestawu dołączyło ostatnio uzasadnienie ekologiczne.

2) fiskalny - będący niejako nadbudową uzasadnienia aksjologicznego. Kiedy zostanie ono ostatecznie uznane przez ogół społeczeństwa fiskusowi łatwo jest nakładać podatki, które przekładają się finalnie na spory zastrzyk gotówki dla budżetu państwa. O tyle, o ile od strony moralnej wskazuje się na szkodliwość, "zbytek", dbanie o rzadkie zasoby, czy środowisko naturalne, to od strony fiskalnej znaczenie ma zupełnie inny zestaw cech charakteryzujących produkty objęte akcyzą. Z reguły są to dobra o niskiej elastyczności cenowej¹, produkty niezbędne (paliwa, energia elektryczna), bądź znajdujące się wysoko w strukturze indywidualnych preferencji konsumenta ze względu na pobudzające właściwości (alkohol, wyroby tytoniowe).

Wszystkie aprioryczne założenia związane z określonym systemem podatkowym muszą skonfrontować się z rzeczywistością w momencie, w którym zaczynają obowiązywać. Z perspektywy Ministerstwa Finansów podatek akcyzowy rzeczywiście należy do jednego z najlepszych. Jako podatek pośredni jego prawdziwa wysokość pozostaje ukryta w cenie produktu, wpływy są stosunkowo wysokie (to drugie, po podatku VAT, najważniejsze źródło dochodów fiskusa), a opór społeczny zdecydowanie niższy niż w przypadku np. podatków dochodowych. Taki stan utrzymuje się do momentu, w którym poziom opodatkowania przekroczy tzw. punkt Laffera², gdzie dalsze podnoszenie stawek podatkowych powoduje spadek wpływów do budżetu. W sferze aksjologicznej realne implikacje implementowania tegoż podatku są z gołą odmienne. Nie dość, że

¹ Zagadnienie omówione szerzej w rozdziale 1.2

² Zagadnienie omówione szerzej w rozdziale 1.4

nie przyczynia się w sposób znaczący do redukcji niepożądanego konsumpcji produktów uznawanych za szkodliwe, to ujawnia swoją zdecydowanie czarną stronę. Naturalną konsekwencją wprowadzenia specjalnego, selektywnego podatku na produkty szczególnie pożądane jest wzrost szarej strefy. Będzie ona tym większa, im większy jest udział podatków w cenie danego towaru. Działalność szarej strefy niesie bezpośrednie zagrożenie dla wartości, które miały stanowić moralne uzasadnienie wprowadzenia akcyzy jak np. poprawa stanu zdrowia obywateli. Zdarza się, że alkohol sprzedawany poza legalnym obrotem jest skażony, a tytoń zdecydowanie gorszej jakości. Co więcej, często pomijamy koszty fiskalne związane z nielegalnym obrotem - im jest on większy, tym większe są nakłady na organy zajmujące się jego zwalczaniem: policję, służbę celną, służby specjalne, sądy i prokuraturę. Walka ta niesie ze sobą również zagrożenia dla wolności obywatelskiej - wymaga rozbudowanego aparatu przymusu i kontroli, mogącego inwigilować przedsiębiorców z branż związanych z produkcją czy dystrybucją produktów objętych podatkiem akcyzowym. Mogą się oni spodziewać wzmożonej kontroli, a specjalne procedury powodują niepotrzebną, z ekonomicznego punktu widzenia, inflację kosztów. Odwołanie do aksjologii zdaje się ponosić porażkę także z perspektywy konsumenta. Niska elastyczność cenowa popytu na dany produkt, tak korzystna z punktu widzenia aparatu skarbowego, powoduje, że szczególnie u osób o niskich dochodach, wzrost ceny produktów akcyzowych przełoży się na spadek konsumpcji dóbr innych niż te, które powinien. W rodzinie gdzie rodzic spożywa w sposób wzmożony alkohol lub tytoń prędzej zabraknie pieniędzy na ubrania czy wyprawkę szkolną dla dziecka niż na omawiane produkty.



Streszczenie

Podatek akcyzowy jest drugim co do wielkości źródłem dochodów Skarbu Państwa. Jako podatek selektywny nakładany jest na dobra o niskiej elastyczności cenowej popytu, co oznacza, że konsumenci na wzrost ceny reagują nieproporcjonalnie mniejszym spadkiem konsumpcji. Przekłada się to na relatywnie stabilne i pewne wpływy podatkowe. Niemniej jednak, zbyt niski fiskalizm w tym obszarze może nieść ze sobą negatywne skutki zarówno dla budżetu, legalnych branż działających na rynku produktów objętych akcyzą, jak i dla poziomu przestępczości związanego z rozwojem szarej strefy.

Podsumowując wyniki analiz zawartych w raporcie, podkreślenia wymagają poniższe konkluzje.

Tytoń

- 1) Podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe jest podatkiem zharmonizowanym, co oznacza, że jego minimalny poziom określa Unia Europejska. Polska może stosować stawkę niższą niż minimalna obowiązująca w UE do końca okresu przejściowego, czyli do 31 grudnia 2017.
- 2) Polska przekroczyła ten minimalny poziom akcyzy już w roku 2014, 4 lata przed końcem okresu przejściowego. Przy obecnym kursie Euro akcyza ta wynosi ok. 93 euro za 1000 sztuk papierosów.
- 3) Od roku 2009 do 2014 kwota minimalnej akcyzy wzrosła o ponad 116%, podczas gdy średnie wynagrodzenie w tym okresie wzrosło jedynie o ok. 18%.
- 4) W ciągu 10 lat cena paczki papierosów ze średniego segmentu cenowego wzrosła o 163%, podczas gdy inflacja wynosiła jedynie 32%. W tym samym okresie papierosy z segmentu tanich odnotowały wzrost o 215%. Średnia cena paczki papierosów z segmentu taniego w roku 2004 wynosiła 61% średniej ceny w segmencie luksusowym, podczas gdy 10 lat później było to już 83%.
- 5) Coroczne wzrosty stawek akcyzy doprowadziły do spadku wpływów budżetowych. W roku 2013 były one niższe niż w 2012 (spadek z 18,6 mld zł do 18,2 mld zł).
- 6) Założonych wpływów na rok budżetowy 2014 w wysokości 19,1 mld zł prawdopodobnie nie uda się osiągnąć. W okresie styczeń-sierpień 2014 kwota zebrana z tytułu akcyzy jest niższa niż w analogicznym okresie 2013 o 22 mln zł.
- 7) Legalny rynek papierosów w latach 2012-13 skurczył się o 10%. W 2013-14 szacuje się podobny spadek. W ciągu ostatnich 5 lat skurczył się on o 31,5%.
- 8) Szara strefa wyrobów tytoniowych wynosi już ok. 25% rynku. Stale rośnie w niej udział handlu nielegalnym tytoniem.
- 9) Ministerstwo Finansów podjęło słuszną decyzję o pozostawieniu w roku 2015 stawek akcyzy na niezmiennym poziomie.
- 10) Zachowano obecną, strukturę akcyzy utrzymując część procentową na poziomie 31,41%. Obniżenie części procentowej przy wzroście stawki kwotowej wepchnęłoby konsumentów segmentu taniego do szarej strefy oraz udzieliło preferencji podatkowej segmentowi luksusowemu, przy spadku wpływów budżetowych.

Alkohol

- 1) Stawka akcyzy na alkohol etylowy w Polsce wynosi 1348 Euro na 1 hektolitr 100% alkoholu i jest większa niż u wszystkich naszych sąsiadów. Po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej mamy szóstą najwyższą akcyzę w Unii Europejskiej. Jest to efektem 15% podwyżki akcyzy w roku 2014.
- 2) Nierejestrowany rynek alkoholu szacuje się na 34,29 mln litrów 100%,
- 3) Szacowane straty z niezapłaconych podatków od strefy nierejestrowanego rynku alkoholi to 2,78 mld zł, na co składa się 1,95 mld z akcyzy, 0,64 mld z VAT oraz 0,19 mld zł podatków dochodowych.
- 4) Drakońska podwyżka stawki akcyzy skutkuje zmniejszeniem się wpływów z podatków związanych z produkcją i handlem alkoholami wysokoprocentowymi. Wpływy z akcyzy na spirytus w I półroczu 2014 r. wyniosły 2, 987 mld zł, czyli o 63,5 mln zł. mniej niż w analogicznym okresie w 2013 r.
- 5) Działania Ministerstwa Finansów w procesie legislacyjnym na poziomie Unii Europejskiej doprowadziły do nieopłacalności wytwarzania całkowicie skażonego alkoholu w Polsce. Zmiana interpretacji przepisów dotyczących wytwarzania częściowo skażonego alkoholu również w praktyce uniemożliwia jego dochodową produkcję. Straty z tego tytułu opiewają na 56, 5 mln zł.

Hazard

- 1) Przepisy nowej ustawy hazardowej dotyczące automatów do gier nie były notyfikowane, co budzi poważne wątpliwości, co do ich ważności.
- 2) W świetle bardzo poważnych wątpliwości, co do zgodności niektórych przepisów ustawy hazardowej z prawem UE, kierując się zasadą państwa prawa, organy administracji publicznej i sądy powinny powstrzymać się od stosowania tych przepisów przynajmniej poprzez zawieszenie toczących się na ich podstawie spraw do czasu rozstrzygnięcia o ich mocy obowiązującej. W przeciwnym razie naraża się przedsiębiorców na niepowetowane szkody bezprawnymi rozstrzygnięciami, a co za tym idzie wypłatą im znaczących odszkodowań.
- 3) Rynek automatów do gier o niskich wygranych skurczył się z ponad 53 tys. zł. w 2009 r. do 7 316 tys. zł. w 2013 r. zł., a automatów w Salonach Gier z 7,5 tys. zł. w 2009 r. do 3 969 tys. zł w 2013 r.
- 4) Jednocześnie spadły wpływy podatkowe od gier z automatów o niskich wygranych z 487 mln w 2013 r. do 193 mln w 2013 r., a z podatku od gier na automatach w Salonach Gier z 241 mln zł. w 2009 r. do 146 w 2013 r.
- 5) Strata Skarbu Państwa z tytułu utraconych podatków od gier to około 4,8 mld zł.
- 6) Odszkodowania za niezgodne z prawem działania Ministerstwa Finansów wobec legalnie działającej branży automatów do gier mogą sięgnąć nawet 8 mld zł.

1. Ujęcie teoretyczne problematyki opodatkowania produktów objętych akcyzą

1.1. Podstawowe dane makroekonomiczne Polski

Tabela 1. Wzrost PKB w Polsce w latach 2000-2013 (w %)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4,3	1,2	1,4	3,9	5,4	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,5	1,9	1,6

Źródło: Eurostat

Wzrost produktu krajowego brutto od upadku gospodarki centralnie sterowanej wynosi około 3% rocznie. Jeżeli wyrugujemy okres załamania gospodarki (1990-1991) i weźmiemy pod uwagę dynamikę od momentu "wyjścia na prostą" to wskaźnik ten wzrośnie do ok. 4% wzrostu rok rocznie. To drugie podejście wydaje się bardziej uzasadnione, gdyż załamanie związane z przejściem z gospodarki planowanej, naznaczonej błędną alokacją kapitału, nieadekwatną strukturą zarządzania, było nieuniknione. Obniżenie dynamiki wzrostu miało miejsce na początku XXI wieku, od 2003 r. nastąpiła jednak widoczna poprawa, ten stan utrzymał się aż do Kryzysu Finansowego, który wybuchł w USA w 2008 r. a do Europy dotarł rok później. Od tego momentu tempo rozwoju spadło, a wraz z nim także dynamika wpływów do budżetu.

Tabela 2A. Dochody budżetu państwa ogółem i w podziale na najważniejsze źródła w latach 2000-2006 (w mln zł)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dochody budżetu państwa ogółem	135 664	140 527	143 520	152 111	156 281	179 772	197 640
Dochody podatkowe ogółem	119 644	119 101	128 751	135 228	135 571	155 860	174 876
z podatku od towarów i usług (VAT)	51 750	52 893	57 442	60 360	62 263	75 401	84 440
z podatku akcyzowego	27 312	28 861	31 490	34 388	37 964	39 479	42 078
z podatku dochodowego od osób prawnych	16 868	13 220	15 008	14 108	13 072	15 762	19 338
z podatku dochodowego od osób fizycznych	23 089	23 444	24 139	25 675	21 506	24 423	28 125

Źródło: GUS

Tabela 2B. Dochody budżetu państwa ogółem i w podziale na najważniejsze źródła w latach 2007-2012 (w mln zł)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody budżetu państwa ogółem	236 368	253 547	274 184	250 303	277 557	287 595	279 151
Dochody podatkowe ogółem	206 385	219 499	214 879	222 553	243 211	248 275	241 651
z podatku od towarów i usług (VAT)	96 350	101 783	99 455	107 880	120 832	120 001	113 412
z podatku akcyzowego	49 026	50 490	53 927	55 685	57 964	60 450	60 653
z podatku dochodowego od osób prawnych	24 540	27 160	24 157	21 770	24 862	25 146	23 075
z podatku dochodowego od osób fizycznych	35 359	38 659	35 764	35 593	38 075	39 809	41 291

Źródło: GUS

Kryzys Finansowy spowodował pewne problemy dla budżetu, dochody ogółem załamały się 2010, gdy były niższe niż w roku poprzednim. W reakcji na to rząd podniósł stawki podatku VAT o 1 pkt. proc. To właśnie w Kryzysie Finansowym możemy doszukiwać wzrostu fiskalizmu rządu. Oprócz podatku od towarów i usług postanowiono sięgnąć do sprawdzonego źródła, jakim jest podatek akcyzowy. Wpływy z akcyzy charakteryzowały się bowiem większą stabilnością niż pozostałe podatki.

Tabela 3. Wzrost dochodów budżetu państw ogółem, z tytułu podatków oraz z podatku akcyzowego w stosunku do roku poprzedniego w %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody budżetu państwo ogółem	5,99	2,74	15,03	9,94	19,60	7,27	8,14	-8,71	10,89	3,62	-2,94
Dochody podatkowe ogółem	5,03	0,25	14,96	12,20	18,02	6,35	-2,11	3,57	9,28	2,08	-2,67
Podatek akcyzowy	9,20	10,40	3,99	6,58	16,51	2,99	6,81	3,26	4,09	4,29	0,34

Źródło: Obliczenia własne na bazie danych GUS

Skala wzrostu akcyzy na wyroby tytoniowe przekraczała jednak w sposób zdecydowany wzrost wynagrodzenia w gospodarce, doprowadzając do zwiększenia się szarej strefy. Paliwa, tytoń, alkohol to produkty, które ze względu na szczególnie wysoki poziom opodatkowania zawsze stanowiły pożywkę dla zorganizowanych grup przestępczych. Jednak, gdy tempo wzrostu opodatkowania przybiera kuriozalne rozmiary proceder ten staje się szczególnie widoczny.

1.2. Podatek akcyzowy, a popyt na wyroby tytoniowe i alkoholowe

Popyt na produkty akcyzowe musimy rozpatrywać biorąc pod uwagę w szczególności elastyczność cenową popytu oraz strukturę preferencji konsumenta.

Każdy człowiek posiada własną, subiektywną strukturę preferencji. Jest ona następstwem indywidualnego zhierarchizowania potrzeb, od najbardziej do najmniej wartościowych. Początkowo na poziomie psychologicznym skala ta uzewnętrznia się poprzez wybory jakich konsument dokonuje, te z kolei ograniczone są czynnikami obiektywnymi jak chociażby rzadkość zasobów. Jego możliwości finansowe w połączeniu z wewnętrzną strukturą preferencji decydują o konsumpcji. Jeżeli konsument nabył dobro A zamiast dobra B to znaczy, że w obecnych warunkach (finansowych, czasoprzestrzennych itp.) te pierwsze zajmuje wyższą pozycję w jego subiektywnej skali wartości. W analizie struktury preferencji konsumenta istotne znaczenie odgrywa teoria użyteczności krańcowej, która mówi nam, jakie korzyści odniesiemy z konsumpcji kolejnej jednostki danego dobra. Z teorią tą wiąże się prawo ekonomiczne malejącej użyteczności krańcowej zgodnie, z którym konsumpcja kolejnej jednostki dobra powoduje coraz to mniejsze przyrosty korzyści. Co ważniejsze z powyższego wynika, że przyrosty korzyści nie są stałe, zarówno jeżeli idzie o jedno dobro jak i relacje między różnymi dobrami. Jeżeli w danych warunkach (określonej strukturze cen w gospodarce) konsument wartościuje tak samo dobro A jak dwa dobra B, to nie znaczy to, że dwa dobra A równają się dla niego czterem dobrom B. Zmiany zachodzą bez stałych zależności między ilością dóbr. Wynika z tego, że gdybyśmy nałożyli jeden proporcjonalny podatek w dowolnej wysokości, struktura gospodarcza uległaby przez to przetasowaniu, a poprzednia alokacja zasobów nie odpowiadałaby nowym warunkom i musiałaby ulec zmianie. O tym jak wyglądałaby zmiana popytu na poszczególne dobra w gospodarce powiedziałyby nam elastyczność cenowa popytu każdego z tych dóbr.

Elastyczność cenowa popytu informuje nas o relacjach relatywnej zmiany popytu wobec relatywnej zmiany ceny danego dobra. Jeżeli zmiana ceny wywoła proporcjonalną zmianę popytu mówimy wtedy o elastyczności jednostkowej, gdy zmiana ceny wywoła ponad proporcjonalną zmianę popytu uznamy popyt za elastyczny, a contrario popytem nieelastycznym określimy nieproporcjonalny jego spadek w stosunku do zmiany ceny. Im wyżej dany produkt znajduje się w indywidualnej strukturze preferencji konsumentów tym mniejsza jest jego elastyczność cenowa. W ujęciu mikroekonomicznym: kiedy poddajemy analizie reakcje uczestników rynku na nałożenie podatku tylko na jeden specyficzny towar teoria elastyczności cenowej popytu odgrywa niebagatelną rolę. Zarówno sprzedawca (producent) jak i ostateczny konsument będą starali się przerzucić negatywne konsekwencje finansowe związane z wprowadzeniem podatku na siebie nawzajem. O tym, kto poniesie większą część kosztów związanych z nowym podatkiem zadecyduje elastyczność cenowa popytu. Jeżeli w przypadku danego produktu popyt jest nieelastyczny to konsument ponosi większą część negatywnych konsekwencji (całość, jeśli popyt jest doskonale nieelastyczny - szklanka wody dla konającego z wycieńczenia na Saharze), czyli z własnego portfela pokrywa większą część wzrostu ceny. Jeśli popyt jest elastyczny sprzedawca będzie musiał przeznaczyć większą część przychodu, aby pokryć koszty podatku. Na poziom elastyczności cenowej danego produktu mają wpływ takie czynniki jak: wspomniane już miejsce w hierarchii preferencji konsumenta (to, jakie to dobro ma dla niego znaczenie, jaki rodzaj potrzeby zaspokaja) dostępność i jakość substytutów (produktów, które

mogą spełniać podobne funkcje jak dobro bazowe) czy horyzont czasowy, im dłuższy tym, co do zasady, elastyczność jest większa.

Zgodnie z optyką fiskusa wpływy podatkowe powinny być jak największe przy jak najmniejszym zniekształceniu rynku. Jak już wskazaliśmy powyżej nałożenie nawet proporcjonalnego do ceny podatku spowoduje realokację zasobów, ze względu na różne elastyczności popytu różnych dóbr. W ujęciu makroekonomicznym taki podatek nakładany na całą gospodarkę rodzi pewne komplikacje np. szybciej osiągniemy punkt Laffera niż gdybyśmy opodatkowali tylko produkty o niskiej elastyczności cenowej. Stąd właśnie bierze swoje źródło podatek akcyzowy. Nakładany na produkty o niskiej elastyczności cenowej pozwala na większy stosunek podatku w ostatecznej cenie opodatkowanego dobra niż pozwoliłby ogólnogospodarczy podatek o tej samej wysokości. Niska elastyczność cenowa wpływa również na miejsce danego produktu w koszyku konsumpcyjnym przy wzroście dochodów konsumenta. Wraz ze wzrostem dochodów nabywcy łatwiej zaakceptować wzrost ceny dóbr mało elastycznych cenowo. Od strony przychodowej jedynym zadawałoby się problemem fiskusa jest możliwość zastąpienia przez konsumenta produktów objętych akcyzą ich substytutami. To, o czym aparat skarbowy zdaje się jednak zapominać to fakt, że atrakcyjność podatkowa produktów o niskiej elastyczności cenowej ma również swoje granice.

1.3. Podatek akcyzowy a podaż wyrobów tytoniowych i spirytusowych

Podatek akcyzowy odgrywa niebagatelną rolę w kształtowaniu decyzji i postaw przedsiębiorców. Rola przedsiębiorcy w procesie rynkowym polega na jak najlepszym zaspokajaniu bieżących oraz antycypowaniu przyszłych potrzeb konsumentów, przy jednoczesnym jak najefektywniejszym wykorzystaniu rzadkich zasobów. Co odpowiada sferze przychodowej oraz kosztowej przedsiębiorstwa. Można powiedzieć kolokwialnie, że próbują oni tanio kupić bądź wyprodukować i drożej sprzedać. Proces ten jest tym bardziej skomplikowany, im większa złożoność (stopień zaawansowania, podziału pracy) gospodarki. Preferencje konsumentów ulegają częstym zmianom, zarówno w ujęciu ilościowo - jakościowym jak i czasowym. Podobnie ciągle wynajdywane są alternatywne metody produkcji, zaś akumulacja kapitału prowadzi do jej bardziej zaawansowanej struktury. Jedynym czynnikiem mogącym koordynować te niezwykle złożone procesy są informacje wysyłane nam za pomocą cen. To zmiana ich relatywnej struktury daje przedsiębiorcom impuls do określonego działania. Wzrost ceny produktu A względem produktu B oznacza, że przy pozostałych warunkach niezmiennych, konsumenci zaczęli wartościować ten pierwszy wyżej. Przedsiębiorcy reagując na ten impuls przechodzą z branży B do branży A. Od strony kosztowej, jeżeli rośnie cena danego czynnika produkcji to oznacza, że jakiś przedsiębiorca znalazł dla niego lepsze zastosowanie w zaspokajaniu bieżących potrzeb konsumentów lub antycypuje zmianę ich preferencji w przyszłości i już dziś koordynuje swoje procesy produkcyjne pod przyszłą sprzedaż.

Powyższy skomplikowany proces koordynacyjny dokonywany przez przedsiębiorców zostaje zakłócony poprzez ingerencje państwa w gospodarkę. Ingerencja ta ma dwojaki charakter. Po pierwsze państwo dokonując wydatków podejmuje decyzje w oparciu o kryteria polityczne a nie ekonomiczne - nie musi więc maksymalizować korzyści konsumentów, gdyż jego byt oraz powodzenie bezpośrednio od nich nie zależą. Innym aspektem wydatków państwowych jest

uczestniczenie przez biurokrację w licytacji o zasoby rzadkie, co podnosi ich cenę dla prywatnego biznesu. Po drugie państwo musi skądś czerpać dochody, aby pokryć swoje wydatki. W gospodarce rynkowej pozyskuje je poprzez opodatkowanie, które może przybierać wiele form: opodatkowanie pracy, konsumpcji, majątku, może być powszechne lub selektywne.

Jak zostało już wykazane w rozdziale 1.2. szczególnie atrakcyjne z punktu widzenia biurokracji podatkowej jest opodatkowanie selektywne produktów cechujących się niską elastycznością cenową popytu, gdyż konsumenci plasując ten produkt wysoko w strukturze swojej preferencji, porównują jego cenę jedynie z innymi dobrami konsumpcyjnymi dostępnymi na rynku. Pozwala to "oderwać" ostateczną cenę sprzedaży od rynkowych kosztów produkcji. Przedsiębiorcy mają jednak szersze spektrum widzenia, oni znają rzeczywistą, rynkową różnicę między ceną a kosztem. Tym samym im wyższy udział podatków w strukturze ceny danego produktu tym większa pokusa by tego podatku unikać. Tak długo jak wzrost sprzedaży "nadąża" za wzrostem akcyzy tak długo udaje się utrzymać określony poziom dochodowości. Z perspektywy jednego przedsiębiorstwa, jeżeli: przed opodatkowaniem koszty wynosiły 1, a cena sprzedaży 2, a po opodatkowaniu koszty własne 1, podatek 1, cena sprzedaży 3, to dochodowość działalności została zachowana, wzrosła jedynie presja na zwiększenie przychodów poprzez unikanie bądź uchlanie się od opodatkowania. Jeżeli jednak spojrzymy na szerszy fragment życia gospodarczego dostrzeżemy, że decyzje jednych producentów wpływają na pozostałych. Jeżeli inni przedsiębiorcy skuszeni możliwością zwiększenia zysku poprzez niepłacenie podatku przejdą do szarej strefy bądź stworzą substytuty produktów opodatkowanych, które temu podatkowi nie będą podlegały to odbiorą oni część klientów przedsiębiorcom, którzy pozostali na rynku opodatkowanym. Ostatecznie straci na tym także Skarb Państwa, który reaguje zwykle jeszcze większym opodatkowaniem oraz tzw. dokręceniem śruby ucziwie działającym przedsiębiorcom, to oznacza zwiększenie kontroli branż objętych podatkami selektywnymi. To z kolei może prowadzić do sytuacji gdzie motywacją przedsiębiorców będzie już nie tylko chęć maksymalizacji dochodu poprzez dodanie do zysku wartości podatku, ale zwykła chęć przetrwania (stanie się tak, gdy wzrost akcyzy zacznie przekładać się na spadek zysku netto). Sprzedaż legalnych produktów zacznie spadać, przedsiębiorstwa zmniejszą zatrudnienie, wzrosną dochody zorganizowanych grup przestępczych i nakłady publiczne na walkę z nimi, pojawi się rynek nieopodatkowanych podatkami selektywnymi substytutów. Jak zauważył niegdyś Winston Churchill "Jedyną rzeczą, której uczy historia, jest to, że większości ludzi niczego nie uczy". Cytat ten posuje jak ułamek do żelaznej logiki działań aparatu fiskalnego, który jak pokazują ostatnie wydarzenia na opisane powyżej problemy, które notabene sam wytworzył, reaguje jeszcze większym opodatkowaniem oraz represjami wobec przedsiębiorców.

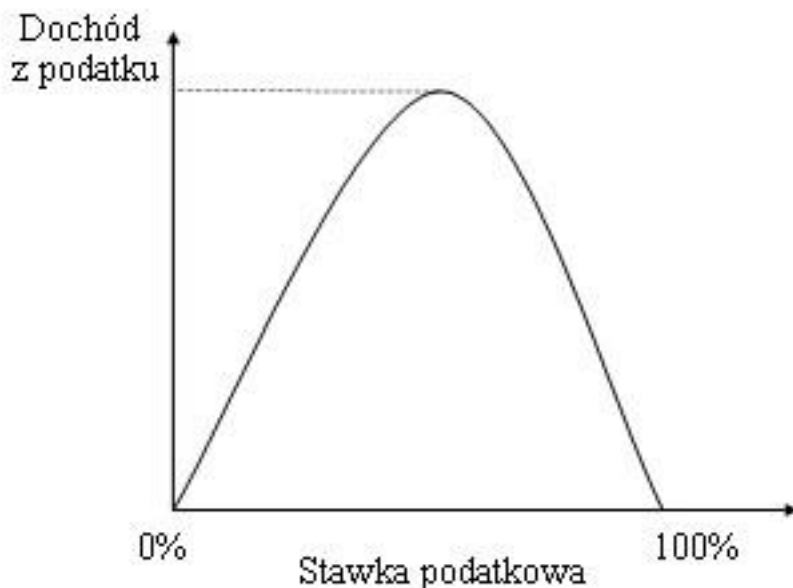
Połączenie konkurencji substytutów, szarej strefy i własnego spadku dochodowości - wszystkie spowodowane nadmiernym opodatkowaniem - może prowadzić ostatecznie do porzucenia działalności gospodarczej (jak również przeniesienia się do szarej strefy i zaprzestania płacenia podatków w ogóle).

1.4. Krzywa Laffera

Artur Laffer absolwent ekonomii Yale University, uzyskał w 1972 roku tytuł doktora nauk ekonomicznych na Stanford University. Nauczyciel akademicki regularnie publikujący w Wall Street Journal był członkiem zespołu doradców ekonomicznych prezydenta Ronalda Reagana. Laureat wielu nagród przeszedł do historii, jako twórca tzw. Krzywej Laffera.

Krzywa ta mówi nam o zależności między stopą opodatkowania a wpływami do budżetu. Na swoich krańcach tj. przy stopie opodatkowania 0% oraz 100% wpływy wynoszą zero. W pierwszym przypadku podatki po nie występują, w drugim nikt ich nie płaci gdyż musiałby oddawać państwu wszystko, co wypracowuje, co oznacza, że w gospodarce nie występowałby żaden zysk prywatny będący motywatorem do podjęcia działania. Podnosząc stopę opodatkowania fiskus zwiększa wpływy aż do punktu maksimum (punktu Laffera) gdzie wpływy są już najwyższe z możliwych, dalsze podnoszenie stawek implikuje spadek dochodów publicznych. Dzieje się tak gdyż wzrost stawek już od samego początku prowadzi do erozji bazy podatkowej, czyli tego, co podatnicy zgłaszają jako podstawa do opodatkowania i do czego zastosowanie mają stawki podatkowe. Kurczenie się bazy podatkowej jest wynikiem zaprzestania opłacalności prowadzenia danej działalności bądź przejścia do szarej strefy.

Krzywa Laffera



Ta konstrukcja teoretyczna jest łatwa do weryfikacji zarówno metodami empirycznymi (spróbujmy podnieść stopę podatkową do 100%) jak i za pomocą eksperymentu myślowego. "Krzywa", może być rozpatrywana zarówno na poziomie makroekonomicznym jak i mikroekonomicznym. Argumentacja za jej pomocą za zmianami stawek podatkowych jest jednak mieczem obosiecznym.

Na poziomie makro, jeżeli przyjmiemy, że naszym celem jest osiągnięcie maksymalnych wpływów do budżetu, to znajdując się jeszcze poniżej i na lewo od pkt. Laffera optaca się nam podnosić podatki. Będzie to miało miejsce tak długo jak przedsiębiorcom będzie się opłacało prowadzenie działalności (pokrycie kosztów księgowych oraz kosztu implicite - pieniężnego ujęcia kosztu alternatywnego). Represyjność i skuteczność aparatu fiskalnego przesunie maksimum funkcji przychodów podatkowych w prawo. Oczywiście do pewnego momentu. Niemniej jednak w tym obszarze, w którym będzie to możliwe spowoduje straty w prywatnej działalności, zmniejszy akumulację kapitału, nie powodując spadku dochodów do budżetu. Zgodnie z tą optyką pkt. Laffera w ujęciu makroekonomicznym jest czymś w rodzaju progę bólu, do którego przedsiębiorcy, jako całość, są w stanie cierpieć ponosząc wyższe koszty działalności. Z perspektywy wzrostu dobrobytu społecznego usprawiedliwienie podnoszenia opodatkowania do momentu osiągnięcia tego punktu jest najzwyczajniej w świecie szkodliwe. Również w drugą stronę, celem obniżenia stawek podatków nie może być maksymalizacja dochodów publicznych, gdyż w ujęciu statycznym każda złotówka więcej w budżecie oznacza złotówkę mniej w kieszeni obywateli. Obniżenie stawek przy jednoczesnym wzroście wpływów może być korzystne o tyle o ile poprawi alokację zasobów w gospodarce, zniekształconą wcześniejszym wysokim opodatkowaniem. Dzieje się tak, gdy w wyniku obniżenia stawek niektórzy przedsiębiorcy wychodzą z szarej strefy i zaczynają konkurować na takich samych warunkach jak ci, którzy cały czas działali na legalnym rynku. Należy zaznaczyć wreszcie, że celem państwa nie jest maksymalizacja wpływów podatkowych, lecz zebranie środków niezbędnych na pokrycie wydatków publicznych. Jeżeli wydatki te znajdują się na niskim poziomie to podnoszenie stawki podatkowej, gdy znajdujemy się na lewo od pkt. Laffera nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia.

Od strony mikroekonomicznej koncepcja Laffera wydaje się mieć zdecydowanie lepsze zastosowanie. Mówi nam o reakcjach producentów bardziej na poziomie psychologicznym, o sytuacji na jednym danym rynku, jeżeli już osiągnęliśmy pkt. Laffera. Są to bardzo często rynki objęte wyższym opodatkowaniem niż średnia dla całej gospodarki, z reguły rynki produktów akcyzowych. Jak już wskazywaliśmy wcześniej państwo obkłada pewne produkty dodatkowym podatkiem selektywnym, próbując uzasadnić to aksjologicznie na różne sposoby, a w praktyce po to, aby zapewnić sobie łatwy wzrost dochodów. Jak często bywa aparat skarbowy nie zna umiaru i rozochocony wysokimi wpływami z akcyzy przy mniej niż proporcjonalnym spadku sprzedaży owych produktów postanawia opodatkować je jeszcze bardziej, aż w końcu pkt. Laffera zostaje przekroczony. W takim przypadku istotne jest abyśmy wiedzieli co się dzieje i jakie mechanizmy do tego doprowadziły, "Krzywa" jest ku temu niezwykle pomocna.



2. Akcyza na wyroby tytoniowe

2.1. Opodatkowanie wyrobów tytoniowych w Polsce

Regulacje unijne dotyczące podatku akcyzowego

Podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe należy do grupy podatków zharmonizowanych, co oznacza, że władze w Brukseli ujednoliciły dla państw członkowskich zasady produkcji i obrotu gospodarczego tytoniem. Pomimo, iż członkom Unii wolno decydować o wysokości akcyzy nie mogą obniżyć jej poniżej minimalnego poziomu ustalonego w przepisach unijnych. Podstawowym dokumentem regulującym kwestię akcyzy na wyroby tytoniowe była do niedawna Dyrektywa 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 5 czerwca 2001 roku. Została ona uchylona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. Zmiana ta miała odzwierciedlać zmiany naukowe, technologiczne i struktury rynku.

Kluczowe z ekonomicznego punktu widzenia są przepisy regulujące poziom minimalnego podatku akcyzowego oraz przepisy dotyczące terminu przejściowego, w którym niektóre państwa członkowskie mogą korzystać z pewnego poluzowania restrykcji. Art. 10. Dyrektywy Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych stanowi:

„Od dnia 1 stycznia 2014 r. całkowity podatek akcyzowy od papierosów wynosi co najmniej 60% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów dopuszczonych do konsumpcji. Taki podatek akcyzowy wynosi nie mniej niż 90 EUR za 1000 papierosów, niezależnie od średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży.

Jednakże państwa członkowskie, które nakładają podatek akcyzowy wynoszący co najmniej 115 EUR za 1000 papierosów na podstawie średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży, nie muszą spełniać wymogu 60% ustanowionego w akapicie pierwszym.

Bułgaria, Estonia, Grecja, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska oraz Rumunia mogą stosować okres przejściowy do dnia 31 grudnia 2017 r., aby spełnić wymogi, o których mowa w akapicie pierwszym i drugim.”

Z dyrektywy wynika więc, że stawki akcyzy na wyroby tytoniowe wyrażone są w dwojaki sposób: jako kwota na określoną ilość produktów oraz jako procent ceny detalicznej. Ponadto Polska i niektóre inne kraje mogą stosować niższe stawki minimalne aż do roku 2018. Okres ten został przewidziany w celu łagodniejszego dostosowania kwoty akcyzy do tej, jaka ma obowiązywać w całej UE.

Wysokość i struktura podatku akcyzowego w Polsce

Polska pomimo, że objęta okresem przejściowym już w roku 2014 przekroczyła minimalny poziom akcyzy, który wyznaczyła Unia Europejska, zarówno pod względem wysokości jak i procentowego udziału akcyzy w cenie. Wzrost podatku akcyzowego w ostatnich latach ilustruje poniższa tabela:

Tabela 4. Stawki akcyzy na wyroby tytoniowe w Polsce w latach 2008-2014

	od 2008- 01	od 2009- 01	od 2009- 03-01	od 2010- 01	od 2011- 01	od 2012- 01	od 2013- 01	od 2014-01
Kwotowa na tys. szt. w (zł)	91	99,16	138,5	146,83	158,36	170,97	188	206,76
Procentowa- maksymalnej ceny detalicznej za paczkę papierosów	37,92%	41,32%	31,41%	31,41%	31,41%	31,41%	31,41%	31,41%
Minimalna kwota akcyzy(w zł)	181,72	196,16	228,8	271,68	300,72	328,13	359,18	392,86

Źródło: Ministerstwo Finansów oraz portal Infor.pl

W roku 2014 minimalna akcyza na papierosy wynosi 392,86 zł na każde 1000 sztuk, co przy obecnym kursie europejskiej waluty (ok. 4,23 zł) dają około 93 Euro. Między 01-01-2009 a 01-01-2014 kwota minimalnej akcyzy wzrosła o ponad 116%, podczas gdy średnie wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w tym okresie wzrosło jedynie o niecałe 18%. Dotąd rząd usprawiedliwiał radykalne podwyżki podatku koniecznością dostosowania jego wysokości do wymogów unijnych. W chwili, gdy Polska przekroczyła poziom narzucony przez UE 4 lata przed końcem okresu, w którym zobowiązana była to zrobić, owo usprawiedliwienie należy poddać w wątpliwość. W wątpliwość można poddać również metodologię obliczania wzrostu akcyzy przez Ministerstwo, zarówno w 2013, jak i 2014 w ustawie o budżecie podawano, iż wzrost ten wyniesie około, 5% podczas gdy realnie akcyza rośnie już od dłuższego czasu rok rocznie o ok. 10%, powodując radykalny wzrost ceny paczki papierosów.

Tabela 5. Średnia cena paczki papierosów (w zł) oraz wzrost cen w danym okresie (w %)

	2004	2012	2014	Wzrost ceny 2004-2012 w zł	Wzrost ceny 2004- 2012 w %	Wzrost ceny 2004-2014 w zł	Wzrost ceny 2004- 2014 w %
Segment luksusowy	6,31	12,39	14,45	6,08	96%	8,14	129%
Segment średni	5,06	11,39	13,33	6,33	125%	8,27	163%
Segment tani	3,82	10,18	12,05	6,36	166%	8,23	215%
Relacja segmentu taniego do najdroższego	61%	82%	83%				

Źródło: obliczenia własne na podstawie -Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz ACNielsen

W ciągu 10 lat cena paczki papierosów ze średniego segmentu cenowego wzrosła o 163%, podczas gdy inflacja w tym okresie wyniosła jedynie 32%! Najwyższy wzrost cen odnotował segment papierosów tanich, na którym ceny w tym okresie wzrosły o 215%. Warto również odnotować zmianę relacji cenowej segmentu taniego do luksusowego. Średnia cena paczki tego pierwszego w roku 2004 wynosiła 61% średniej ceny w segmencie luksusowym, podczas gdy 10 lat później było to już 83%. Zważywszy, że jest to segment szczególnie narażony na konkurencję ze strony szarej strefy, tendencje te są groźne dla budżetu państwa.

Ten zdawałoby się nadzwyczajnie wysoki wzrost cen przestaje dziwić, kiedy przyjrzymy się strukturze ceny paczki papierosów.

Tabela 6. Struktura ceny paczki papierosów oraz udziały w rynku poszczególnych segmentów

Segment	Cen niskich	Cen średnich	Luksusowy
Cena paczki papierosów (w zł)	12,05	13,33	14,45
Akcyza kwotowa (w zł)	4,14	4,14	4,14
Akcyza procentowa (w zł)	3,78	4,19	4,54
VAT (w zł)	2,25	2,49	2,70
Suma podatku akcyzowego oraz VAT (w zł)	10,17	10,82	11,38
Udział podatku akcyzowego oraz VAT w cenie paczki papierosów (w %)	84,44%	81,16%	78,76%
Udział podatku akcyzowego w cenie paczki papierosów (w%)	65,77%	62,47%	60,07%
Udział w rynku poszczególnych segmentów (w %)	57,9%	31,7%	10,4%

Źródło: obliczenia własne na bazie danych o cenie papierosów i udziale w rynku ACNielsen

W segmencie cen średnich sama tylko akcyza stanowi 62,5% ceny sprzedaży, jeżeli doliczymy do tego podatek VAT (trzeba pamiętać, że podatek akcyzowy jest tzw. podatkiem cenotwórczym i od jego wartości naliczany jest następnie podatek od towarów i usług) będzie to już 81,2% ceny. W przypadku papierosów najtańszych, które stanowią przytłaczającą większość rynku, wartości te to odpowiednio 65,8% i 84,4%. Cena papierosów jest, więc determinowana przede wszystkim wysokością stawki akcyzy. Różnica w cenach poszczególnych segmentów jest również silnie determinowana poziomem oraz co istotne strukturą akcyzy.

Relacja wzrostu stawek akcyzy do wpływów budżetowych a legalna sprzedaż papierosów

Niezwykle wysoki udział podatków w cenie paczki papierosów oraz stały ich wzrost na przestrzeni ostatnich lat musiał w końcu doprowadzić do erozji bazy podatkowej poprzez wzrost szarej strefy, wynalezienie substytutów papierosów nie objętych akcyzą czy zaprzestanie działalności dotychczasowych producentów z legalnie działającej branży w ogóle.

Tabela 7. Dochody budżetu państwa z tytułu akcyzy i VAT od wyrobów tytoniowych (w mld zł) oraz legalna sprzedaż papierosów (w mld szt.)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (szacowane)
Dochody budżetu z akcyzy na wyroby tytoniowe	16,1	17,4	18,3	18,6	18,2	19,1
Wpływy z VAT od papierosów	4,4	4,7	5,2	5,3	5,1	x
Legalna sprzedaż papierosów	61,3	57,5	55,6	52,1	46,6	42

Źródło: Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011 – 2014. Nowe trendy i zagrożenia. Raport Pracodawców RP oraz obliczenia własne na bazie danych z Ministerstwa Finansów

Rząd założył, że w roku 2014 uda się zwiększyć przychody z tytułu akcyzy o prawie miliard złotych w stosunku do roku 2013, poprzez zwiększenie akcyzy oraz uszczelnienie przepisów. Szacowane wpływy na rok 2014 wydają się jednak odstawać od rzeczywistości. W okresie styczeń - sierpień 2014 wpływy te wynoszą 11 889 mln zł. Tak więc na 2/3 roku podatkowego zebrano jedynie 62% zakładanych podatków, co więcej jest to kwota niższa niż fiskus zebrał w analogicznym okresie 2013 o 22 mln zł. Stagnacji wpływów do budżetu, pomimo 10% wzrostu wysokości akcyzy towarzyszy około 10% spadek legalnej sprzedaży.

Tabela 8 dane za okres styczeń - sierpień 2010-2014 oraz zmiana w stosunku do okresu poprzedniego

	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody budżetu z akcyzy na wyroby tytoniowe (w mld zł)	11,6	12,1	12,5	11,9	11,9
Zmiana do roku poprzedniego (w %)	x	4,3%	3,3%	-4,8%	0,0%
Legalna sprzedaż papierosów w mld szt.	39,52	38,11	36,32	32,33	29,16
Zmiana do roku poprzedniego (w %)	x	-3,6%	-4,7%	-11,0%	-9,8%
Minimalna kwota akcyzy (w zł)	271,68	300,72	328,13	359,18	392,86
Zmiana do roku poprzedniego (w %)	x	10,7%	9,1%	9,5%	9,4%

Źródło: Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011 – 2014. Nowe trendy i zagrożenia. Raport Pracodawców RP oraz Ministerstwo Finansów

Do roku 2012 podnoszenie stawek akcyzy wydawało się rządowi idealnym sposobem zwiększania przychodów do budżetu. Około 10% wzrost stawki rok do roku łatwo było usprawiedliwić, koniecznością dostosowania ich do poziomu narzuconego przez Unię Europejską, zrzucając tym samym z siebie odpowiedzialność za ewentualne negatywne implikacje dla branży producentów i dystrybutorów tytoniu i papierosów. Dziś już osiągnęliśmy minimalną wysokość akcyzy wskazaną w dyrektywach UE, 4 lata przed upływem terminu przejściowego. W roku 2013 kolejna przeszła 9% podwyżka podatku doprowadziła nie tylko do spadku sprzedaży papierosów w legalnym sektorze z 52,1 mld do 46,7, czyli o ponad 10%, ale przełamała punkt, w którym wzrost stawki skutkuje

zmniejszeniem wpływów do budżetu, a te spadły z 18,6 mld w roku 2012 do 18,2 mld w roku 2013 (ponad 2%). Rząd na przekór nie tylko różnym organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców, think tankom, ale nawet zdrowemu rozsądkowi uporczywie powtórzył te same błędy. W 2014 roku Ministerstwo Finansów podniosło akcyzę po raz kolejny o ponad 9%, prognozując wzrost dochodów z tego tytułu o 5%, z 18,2 mld do 19,1 mld zł. Wykonanie budżetu za okres styczeń -sierpień 2014 zdaje się jednak wskazywać, że założenia nie zostaną wykonane, dochody budżetu z tytułu akcyzy są nawet nieco niższe od tych z analogicznego okresu 2013 roku. Jedynie legalny rynek prawdopodobnie skurczy się o kolejne 10%. Co gorsze wpływy zebrane do sierpnia 2014 nie są znacząco wyższe od tych z okresu styczeń- sierpień roku 2010 (wzrost o ok. 250 mln zł, ok. 2%), gdy legalna sprzedaż skurczyła się w tym okresie o ponad 26%!

Zjawisku drastycznego spadku legalnej sprzedaży papierosów, o 31,5% w ciągu 5 lat (od 2009 do 2014 z 61,3 mld szt. do szacowanych 42 mld szt.), wcale nie towarzyszy znacząca redukcja liczby palaczy. Odsetek dorosłych Polaków palących papierosy nie zmienia się w sposób znaczący oscylując wokół 30%³, przy niewielkim trendzie spadkowym. Kurczenie się legalnego rynku przy niemal niezmiennym liczbie palaczy świadczy o olbrzymim wzroście szarej strefy, którą w roku 2014 szacuje się na 25% rynku tytoniu ogółem, o czym w dalszej części raportu. Legalna branża tytoniowa znajduje się w tym samym między młotem a kowadłem, z jednej strony traci klientów na rzecz zorganizowanych grup przestępczych, lub substytutów nieobjętych podatkiem akcyzowym, z drugiej zaś strony musi zmagać się z coraz wyższymi stawkami podatku oraz coraz bardziej restrykcyjną antyprzesiębiorczą działalnością organów podatkowych.

Tak szybkie kurczenie się legalnego rynku papierosów, a co za tym idzie bazy podatkowej i ostatecznie wpływów do budżetu państwa, spowodowało, że Ministerstwo Finansów podjęło ze wszech miar słuszną decyzję o nie podnoszeniu akcyzy na wyroby tytoniowe w roku 2015. Uznano również, że jej obecna struktura, ze stawką procentową 31,41% jest optymalna i nie ma potrzeby jej zmiany. Tak więc pozostanie ona dokładnie taka sama jak w roku 2014. Rozsądna skądinąd decyzja prawdopodobnie nie odwróci trendu i nie pozwoli odzyskać już utraconego legalnego rynku, powinna jednak zahamować jego kurczenie na rzecz szarej strefy.

Sytuacja Skarbu Państwa związana z przekroczeniem punktu Laffera

Punkt, w którym wzrost stawki procentowej powoduje spadek dochodów podatkowych został przekroczony już w roku 2013, potwierdzając empirycznie założenia koncepcji Krzywej Laffera. Wszystko wskazuje na to, że podniesienie stawek w 2014 doprowadzi do takiej erozji bazy podatkowej, że wpływy budżetowe pozostaną bez zmian. Jeżeli spojrzymy na sprawę szerzej, dostrzeżemy, że realne wpływy z całej branży będą jednak mniejsze. Kurczenie się legalnie działającej branży tytoniowej spowoduje bowiem spadek wpłat z tytułu innych podatków np. podatków dochodowych. Ponadto państwo będzie musiało ponieść dodatkowe nakłady na walkę ze stale rosnącą szarą strefą, przemytnikami czy producentami podrobionych papierosów. Prawie 85% udział podatków w cenie paczki papierosów z taniego segmentu, będącego jednocześnie najbardziej popularnym wśród palaczy oraz narażonego ze strony szarej strefy, jest niezwykle silnym magnesem dla uchylania się przed ich płaceniem.

W tej sytuacji rozsądnym byłoby obniżenie stawek podatku akcyzowego, co jest możliwe w świetle regulacji unijnych i powrót do poziomu 90 Euro na 1000 sztuk papierosów dopiero, kiedy skończy się okres przejściowy, czyli od 2018 roku. Alternatywnym rozwiązaniem mogłaby być deklaracja

³Euromonitor cytowany w raporcie "Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011 – 2014. Nowe trendy i zagrożenia"

zamrożenia stawek podatku akcyzowego na przynajmniej 5 lat w przód. Dałoby to niezwykle nadwyrężonej legalnie działającej branży tytoniowej tak potrzebne w biznesie poczucie stabilności.

2.2. Przemysł oraz inne formy omijania wysokiej akcyzy.

Szara strefa wyrobów tytoniowych w Polsce rośnie w wyniku polityki fiskalnej państwa. Niezwykle wysoki udział podatków w cenie paczki papierosów stanowi silny bodziec ekonomiczny do jego unikania. Cierpią na tym zarówno Skarb Państwa jak i płacący podatki przedsiębiorcy produkujący i handlujący legalnymi wyrobami tytoniowymi.

Szara strefa w kontekście handlu wyrobami tytoniowymi jest pojęciem dość szerokim, w jej skład wchodzi m.in.: przemysł papierosów z krajów gdzie paczka jest, w wyniku niższego opodatkowania, zdecydowanie tańsza, handel liśćmi tytoniu nieobjętymi podatkiem akcyzowym, nielegalne fabryki papierosów. Wielkość szarej strefy w Polsce szacuje się na około 25% rynku wyrobów tytoniowych ogółem⁴. Składa się na to 14% udział nielegalnych produktów w rynku papierosów oraz ponad 60% udział nielegalnych produktów w rynku tytoniu do palenia. Towarzyszy temu ciągle kurczenie się legalnego rynku, przy względnie stabilnym odsetku palaczy (w trendzie lekko spadkowym). Przy czym należy zauważyć, że zmianie ulega struktura szarej strefy. Handel nielegalnymi papierosami z przemysłu utrzymuje względnie stały udział w rynku, na znaczeniu zyskuje natomiast bardziej wysublimowany sposób omijania akcyzy w postaci handlu nielegalnym tytoniem do palenia. Szacując na podstawie spadku sprzedaży legalnego tytoniu oraz wzrostu tzw. gilz i tubek papierosowych można ocenić ile papierosów jest "skręcanych" z nielegalnego, bez akcyzowego tytoniu - między 7 a 8 mld sztuk⁵. W roku 2013 organy państwa zajęły ponad 600 tys. ton nielegalnego tytoniu, co odpowiada 600 mln szt. papierosów, to ponad dwa razy tyle, co w roku poprzednim⁶.

Osobną kwestią pozostaje obrót legalnymi substytutami papierosów, gdzie wykorzystuje się luki w przepisach lub gdzie państwowe regulacje nie nadążają za zmianami technologicznymi. Mowa tu w szczególności o obrocie suszem tytoniowym, dzierżawie maszyn do samodzielnego wytwarzania papierosów czy e-papierosach. Fakt, iż od roku 2010 można zakupić całe liście tytoniu (tzn. niepocięte) na użytek własny, spowodował pojawienie się alternatywnego segmentu rynku, gdzie w odpowiednich punktach można kupić legalnie całe liście tytoniu bez akcyzy a następnie wydzierżawić maszynę, która dokonuje pokruszenia tytoniu. Następnie tak uzyskany tytoń nabijano go gilz, uzyskując ostatecznie papierosy z pominięciem podatku akcyzowego. W podobny sposób działają niektóre sklepy handlujące cygarami, przy czym często są to jedynie produkty imitujące cygara.

Zabieg ten z racji obłożenia cygar niską stawką akcyzy (w roku 2014 jedno cygaro jest obłożone akcyzą w wysokości 28 gorszy) ma na celu wprowadzenie na rynek nisko opodatkowanego tytoniu. Cygara te, są rozdrabniane w specjalnej maszynie na tytoń a następnie ubijane do gilz. Cena paczki

⁴Szara strefa wyrobów tytoniowych w latach 2011 – 2014. Nowe trendy i zagrożenia. Raport Pracodawców RP

⁵Tamże

⁶"Działania zwiększające stopień przestrzegania przepisów podatkowych i poprawiające efektywność administracji podatkowej w latach 2014-2017" Ministerstwo Finansów

takich alternatywnych papierosów z reguły plasuje się zdecydowanie poniżej 4 zł, czyli jest ponad trzy razy niższa niż cena legalnych papierosów obłożonych akcyzą.

Ministerstwa Finansów szacuje straty podatkowe związane z rozmiarem szarej strefy na 4,6 mld zł. Żeby ocenić jej rzeczywiste koszty należałoby jeszcze wziąć pod uwagę wydatki związane z jej zwalczaniem przez takie instytucje jak policja, służba cła, prokuratura czy sądy. Ponadto istnieją koszty niemożliwe do skwantyfikowania, jak błędna alokacja kapitału w legalnej części gospodarki, czy niepewność, w jakiej przyszło funkcjonować legalnie działającym firmom (wzmoczone kontrole).

Ministerstwo podjęło szereg działań mających na celu uszczelnienie przepisów i uniemożliwienie obchodzenia wysokiej i stale podnoszonej akcyzy. Od 1 stycznia 2013 weszły w życie przepisy obejmujące podatkiem akcyzowym susz tytoniowy. W reakcji na co pojawił się segment rynku zajmujący się handlem mokrym tytoniem, który wymykał się z pod przepisów i nie był obłożony akcyzą. Na tym polu dochodzi do częstych konfliktów przedsiębiorców z organami podatkowymi. Fiskus uznał, że suszem tytoniowym jest wszystko, co nie jest złączone z żywą rośliną. 1 stycznia 2014 zaczęły obowiązywać przepisy doprecyzowujące definicję suszu tytoniowego, celem wyeliminowania podstaw wskazanego powyżej konfliktu. Na nic się to jednak nie zdało gdyż zamiast mokrego tytoniu zaczęto używać tytoniu z rozkruszonych cygar imprezowych. W odpowiedzi na to Ministerstwo Finansów zapowiedziało, od 2015 roku wejście w życie regulacji przewidujących opodatkowanie wytwarzania papierosów przy użyciu maszyn do automatycznego nabijania gilz papierosowych, a także zmianę sposobu opodatkowania cygar.

Rozgrywka ta przypominająca zabawę w kotka i myszkę jest niczym innym jak empiryczną weryfikacją teorii żelaznej reguły interwencjonizmu. Zgodnie, z którą państwo podejmuje pewne działania regulacyjne lub podatkowe, na co rynek reaguje tak, aby zminimalizować ich negatywny skutek dla producentów i konsumentów. Państwo stanąwszy wobec tej rynkowej reakcji w sytuacji, której wcześniej nie przewidziało podejmuje kolejną interwencję regulacyjną, z tą, którą przyjdzie się zmierzyć przedsiębiorcom. Ci zapewne znajdą kolejne metody obejścia przepisów. Każdy następny krok wywołuje większą frustrację aparatu skarbowego i coraz większą niechęć wobec przedsiębiorców, ostatecznie antagonizm przybiera formę cichej wojny a wpływy do Skarbu Państwa maleją. Nie należy w tej sytuacji zapominać, co jest źródłem problemów, a tego należy doszukiwać się w absurdalnie wysokich podatkach. Jeżeli 85% ceny paczki papierosów stanowi akcyza oraz VAT, to szara strefa istnieje będzie niezależnie od tego, jakie nowe przepisy uchwali Ministerstwo Finansów.

2.3. Struktura akcyzy

Dla przedsiębiorców działających w branży tytoniowej oprócz wysokości stawek akcyzy znaczenie ma również jej struktura. Obecnie wygląda ona następująco: 206,76 zł za 1000 sztuk papierosów plus 31,41% ceny detalicznej. Część kwotowa jest niezależna od ceny to znaczy, że obciąża jednakowo papierosy z segmentu taniego jak i luksusowego. Część procentowa liczona jest jako procent ceny detalicznej.

Wysoki udział części kwotowej w strukturze akcyzy zwiększa rozdźwięk między udziałem podatku akcyzowego w cenie papierosów z segmentu taniego oraz luksusowego. Przy obecnej jego strukturze udział akcyzy w cenie papierosów z segmentu taniego wynosi 65,77% (7,92 zł), zaś w cenie produktu z segmentu luksusowego 60,1% (8,67 zł). Z uwzględnieniem podatku VAT wartości te będą wynosiły odpowiednio 84,44% (10,17 zł) oraz 78,76% (11,38zł). Przy czym segment papierosów tanich odpowiada za 58% całego rynku, podczas gdy segment luksusowy jedynie 10,4%. Z racji tego, że konsumenci segmentu papierosów tanich charakteryzuje się wysoką elastycznością cenową popytu, silne zmiany ceny powodują wysoką skłonność do przechodzenia do szarej strefy. Nie sposób nie zwrócić uwagi na silną korelację między względnym tempem wzrostu cen w segmencie tanim (aż 215% w ciągu 10 lat) a także zmniejszaniem się różnicy średnich cen między segmentem tanim a luksusowym (w roku 2004 cena papierosów z segmentu taniego wynosiła 61% ceny tych luksusowych, podczas, gdy w 2014 r. było to już 83%) a wzrostem szarej strefy.

Alternatywna struktura podatku akcyzowego, skutkującą identyczną wartością minimalnej stawki akcyzy jak obecnie, gdzie część kwotowa wynosiłaby 244,74 zł, a kwotowa jedynie 25% skutkowałaby obniżką akcyzy dla segmentu luksusowego o 17 gr na paczkę i o 9 gr na paczkę dla segmentu średniego, podczas gdy podatek dla segmentu najtańszego zmalałby o 1 grosz. Zmiana struktury na niższą stawkę procentową i jeszcze wyższą stawkę kwotową daje wyraźne preferencje segmentom droższym. Zmiana taka nie poprawiłaby relacji szarej strefy do legalnego obrotu, ale spowodowałoby dalszy ubytek wpływów budżetowych na kwotę 115 mln zł z segmentu cen średnich i luksusowych.

3. Alkohol

Akcyza na alkohol jest daniną publiczną, której początki w Polsce sięgają XV w. Uchwałą sejmową w 1452 r. wprowadzono czopowe, czyli podatek od piwa, wina i miodu. Akcyza na alkohol obowiązywała również w okresie międzywojennym i tuż po wojnie. Podatek akcyzowy został przywrócony w Polsce ustawą z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Obecnie kwestię akcyzy na alkohol regulują przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (u.p.akc.). Akcyza jest podatkiem pośrednim, w przypadku alkoholu etylowego podstawą opodatkowania jest liczba hektolitrów alkoholu etylowego 100% vol. W temperaturze 20 °C zawartego w gotowym wyrobie (art. 93 pkt 3 u.p.akc.). Obecnie podatek akcyzowy stanowi pod względem przychodów państwa drugą daninę w Polsce po podatku od towarów i usług.

Tabela 9. Dane na temat dochodów wpływu z akcyzy na wyroby alkoholowe w poszczególnych latach⁷ (w mln zł.)

Rok/miesiąc	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I	791,46	1061,40	1036,94	1024,16	1046,96	880,84
II	615,01	561,30	614,18	599,70	692,96	604,46
III	652,55	728,30	661,90	716,06	703,84	728,92
IV	831,36	757,10	880,26	856,79	914,82	992,51
V	704,89	777,80	808,90	866,81	820,67	750,80
VI	837,53	904,60	823,72	741,71	897,98	883,39
VII	903,68	959,60	918,32	889,71	979,92	1074,26
VIII	786,85	878,90	892,36	1047,94	865,16	868,29
IX	869,88	863,80	894,90	868,97	786,72	934,58
X	769,44	847,70	836,38	921,66	992,62	927,94
XI	680,81	837,60	944,80	820,50	763,49	949,80
XII	874,61	856,50	930,64	942,35	1118,50	1440,09
suma	9318,07	10034,60	10243,30	10296,36	10583,64	11035,89

⁷ Ministerstwo Finansów

3.1. Wielkość rynku alkoholu wysokoprocentowego

Stawka akcyzy na alkohol etylowy wynosi w Polsce 1348 EURO (5704,00 zł)/1 hektolitr 100% alkoholu. Jest to więcej od wszystkich sąsiadów Polski, a po uwzględnieniu parytetu siły nabywczej wyższą akcyzę w Unii Europejskiej mają jedynie Szwedzi, Finowie, Brytyjczycy, Irlandczycy i Grecy⁸. Należy pamiętać, że akcyza nie jest jedynym podatkiem obciążającym wyroby alkoholowe. Na cenę alkoholu w znacznym stopniu wpływa podatek VAT, który także jest wyższy niż u naszych sąsiadów.

Tabela 10. Wysokość stawek podatku akcyzowego (w EURO) oraz VATu na alkohol etylowy w latach w 2014 r.⁹

Kraj	Stawka akcyzy	Stawka VAT(%)
Polska	1348	23
Czechy	1111	21
Węgry	1126	27
Słowacja	1080	22
Litwa	1292	21
Łotwa	1338	21
Estonia	1643	20
Ukraina	459	20
Niemcy	1303	19
Rosja	952	18
Austria	1200	20
Bułgaria	562	20
Rumunia	1065	24
Grecja	2450	23
Włochy	942	22
Hiszpania	913	21
Portugalia	1252	23
Francja	1719	20
Holandia	1686	21
Belgia	2112	21
Dania	2012	25
Wielka Brytania	3535	20
Irlandia	4257	23
Szwecja	5866	25
Finlandia	4555	24

Warto zwrócić uwagę, że tak wysoka stawka akcyzy na alkohol jest wynikiem podwyżki o 15%, która nastąpiła z dniem 1 stycznia 2014 r. Podwyżka ta jest jedną z najwyższych w całej Unii Europejskiej (wyższe były tylko w Rumunii, Włoszech, Austrii oraz Irlandii). Jeszcze gorzej wypadamy w tym zestawieniu z naszymi unijnymi sąsiadami, z których nikt nie podniósł akcyzy na alkohol.

⁸ Raport, *Obład fiskalny*, Warszawa 2014, str. 17

⁹ European Commission, *excise duty tables* ; źródłowe; <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1052995.html>

Tabela 11. Zmiany stawek akcyzowych w państwach Unii Europejskiej¹⁰

Kraj	Stawka akcyzy 2013 r.	Stawka akcyzy 2014 r.	zmiana (%)
Czechy	1136	1111	*0%
Węgry	1167	1126	*0%
Słowacja	1080	1080	0%
Litwa	1279	1292	*0%
Łotwa	1350	1338	*0%
Estonia	1565	1643	5%
Niemcy	1303	1303	0%
Austria	1000	1200	20%
Bułgaria	562	562	0%
Rumunia	750	1065	42%
Grecja	2450	2450	0%
Włochy	800	942	18%
Hiszpania	830	913	10%
Portugalia	1192	1252	5%
Francja	1689	1719	2%
Holandia	1594	1686	6%
Belgia	1962	2112	8%
Dania	2012	2012	0%
Wielka Brytania	3535	3535	0%
Irlandia	3685	4257	16%
Szwecja	5918	5866	*0%
Finlandia	4340	4555	5%

*zmiany w tabelce wynikają ze zmiany kursu EURO, a nie ze zmiany stawki akcyzy w danym kraju.

Przy tak wysokim obciążeniu spirytusu zarówno VATem jak i akcyzą rynek wysokoprocentowych alkoholi w Polsce jest bardzo mało konkurencyjny w stosunku do naszych sąsiadów, co sprzyja zakupowej turystyce. Ponadto doprowadziło to do powstania na szeroką skalę nierejestrowanego rynku alkoholi, który swoim zakresem obejmuje:

- odkażanie lub częściowe odkażanie alkoholu skażonego
- przemysł alkoholu
- handel alkoholem przewiezionym w dozwolonych ilościach
- bimbrownictwo
- kradzieże alkoholu z legalnych zakładów.

¹⁰Opinia w sprawie wpływu podwyżek akcyzy na rynki producentów napojów spirytusowych, Warszawa 2013, str.3; European Commission

Szacunki skali tego zjawiska są bardzo rozbieżne. Zgodnie z wyliczeniami projektu AMPHORA¹¹ spożycie nierejestrowanego alkoholu w Polsce wynosi 3,7 l 100% alkoholu na głowę (dla osób od 15 lat w górę). Większe spożycie jest tylko w Rumunii, na Węgrzech i w Rosji. Nierejestrowany alkohol to w praktyce głównie nielegalne napoje spirytusowe, natomiast produkcja piw i win jest śladowa – nie przekracza ona 1/6 ogólnej produkcji napojów alkoholowych¹². Osoby powyżej 15 roku życia stanowią 85% ludności Polski, co daje 32,760 mln obywateli¹³. Oznaczałoby to, że nierejestrowany rynek alkoholi wynosi w Polsce ponad 120 mln litrów, a wysokoprocentowych ponad 100 mln.

Z kolei wg raportu Komisji Europejskiej i Światowej Organizacji zdrowia ¹⁴wynika, że spożycie nierejestrowanego alkoholu wynosi 3 l. na głowę (u osób powyżej 15 r. życia). Daje to łącznie ok 98 mln litrów napojów alkoholowych, w tym ok. 82 mln napojów spirytusowych w szarej i czarnej strefie. Powyższe wyliczenia zostały przeprowadzone w oparciu o ankiety, pogłębione wywiady oraz szczegółowa analizę szczegółowe analizy danych z hospitalizacji psychoz alkoholowych.

Kolejnym raportem traktującym o wielkości nierejestrowanego alkoholu w Polsce jest analiza przeprowadzona przez KPMG¹⁵. W przytoczonym opracowaniu przyjęto dwie metody badawcze: modułowo podażową oraz całościowo popytową. Pierwsza polega na podjęciu niezależnych analiz skupionych na poszczególnych procederach, z dominującym ujęciem podażowym tzn. badano możliwości dostarczenia alkoholu na rynek, a nie popyt na niego. Analizowano uwarunkowania prawne, produkcyjne i rynkowe związane z danym zjawiskiem oraz ślady pozostawiane przez poszczególne procedery w rejestrowanej gospodarce, w tym ich wykrywalności. Z kolei druga metoda polega na ujęciu zjawiska całościowo bez rozbijania nierejestrowanego rynku alkoholi na poszczególne części oraz na analizie popytu w oparciu o badanie uwarunkowań społeczno - ekonomicznych rynku alkoholi ze szczególnym uwzględnieniem trendów oficjalnego spożycia w latach 1995 -2011. Z racji przyjęcia różnych metodologii przy badaniu zjawiska nierejestrowanego alkoholu szacunki KPMG znacząco odbiegają od poprzednich dwóch raportów. Na podstawie analizy modułowo podażowej wielkość nierejestrowanego alkoholu wysokoprocentowego oszacowano na poziomie 11,5 mln litrów 100% alkoholu, natomiast na podstawie analizy całościowo popytowej 11,7 mln litrów 100 % alkoholu. Warto podkreślić, że zgodnie z przytoczonym raportem w 2009 r. przy podwyżce akcyzy o 9% nastąpił wzrost nierejestrowanego rynku alkoholi. Co za tym idzie należy założyć, że w 2014 r, gdzie nastąpiła podwyżka akcyzy o 15% będzie on jeszcze wyższy.

Wiele założeń raportu KPMG poddawane jest przez specjalistów w wątpliwość¹⁶. Mimo to metodologia w nim przyjęta wydaje się dużo lepsza niż w raporcie Komisji Europejskiej i WHO czy analizie projektu AMPHORA. Dlatego też na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto wagę raportu KPMG 2,5. Z kolei dla raportów KE i WHO oraz AMPHORA przyjęto wagę 1.

¹¹Quality of illegally and informally produced alcohol in Europe: Results from the AMPHORA project, str. 135

¹² Źródło własne

¹³ Podstawowe Informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2012 r., str. 14, GUS

¹⁴World Health Organisation, *Alcohol in European Union*, str. 138

¹⁵ Raport KPMG, *Szara strefa wyrobów spirytusowych w Polsce*.

¹⁶ Źródło własne

Tabela 12. Szacunki wielkości nierejestrowanego rynku alkoholu wysokoprocentowych (w mln litrów 100% alkoholu) w Polsce

Rodzaj wariantu	Oznaczenie	Raport	Waga	Ilość nierejestrowanego alkoholu
bardzo pesymistyczny	A	AMPHORA	1	100
pesymistyczny	B	KE i WHO	1	82
optymistyczny (metoda modułowo podaźowa)	C	KPMG	2,5	11,5
optymistyczny (metoda całościowo popytowa)	D	KPMG	2,5	11,7
realistyczny (śr. ważona)	E	-	-	34,29

3.2. Wpływ na finanse publiczne

Nierejestrowany rynek alkoholi wysokoprocentowych oznacza straty dla sektora finansów publicznych, głównie dla budżetu państwa, ale również samorządów. Na straty wynikające z czarnej i szarej strefy składają się głównie brak wpływów z podatków: akcyzowego, VATu oraz PIT i CIT. Nie są to podatki niezapłacone tylko przez producentów alkoholu, ale także przez inne podmioty uczestniczące w obrocie nierejestrowanym alkoholem jak dystrybutorzy, sprzedawcy oraz pracownicy zatrudniani przy tym procederze. Na potrzeby niniejszego raportu przyjęto, że wielkość strat z tytułu niezapłaconej akcyzy to stawka za 1 litr 100% alkoholu pomnożona przez ilość nierejestrowanego alkoholu. Natomiast za podstawę obliczenia wysokości niezapłaconych podatków CIT, PIT oraz VAT posłużyły szacunki z raportu KPMG¹⁷. Zgodnie z wyliczeniami zawartymi w raporcie przy wielkości nierejestrowanego rynku na poziomie ok. 11,5 mln litrów 100% alkoholu niezapłacony VAT to ok. 215 mln zł, a niezapłacone podatki PIT i CIT dają łącznie kwotę 62 mln zł. Dla innych rozmiarów strefy nierejestrowanego rynku alkoholi przyjęto proporcjonalną wielkość w niezapłaconych podatkach PIT, CIT oraz VAT.

Tabela 13. Niezapłacone podatki od strefy nierejestrowanego rynku alkoholi (mln)¹⁸

wariant	wielkość rynku (mln litrów)	akcyza	CIT/PIT	VAT	Suma
A	100	5 704	539	1 869	8 112
B	82	4 677	435	1 506	6 618
C	11,5	656	62	215	933
D	11,7	667	62	215	944
E	34,29	1 951	185	641	2 782

¹⁷ Raport KPMG, str. 6 i 7

¹⁸ Obliczanie własne wg wyżej przedstawionej metodologii

Brak wpływów z tytułu nierejestrowanego rynku alkoholi to nie jedyne straty, jakie ponosi państwo polskie spowodowane błędnymi decyzjami fiskalnymi. Drastyczna podwyżka i tak już wysokiej akcyzy spowodowała zmniejszenie się wpływów z podatków związanych z produkcją i handlem alkoholami wysokoprocentowymi. Zyski netto producentów napojów spirytusowych spadły do poziomu 60,6 mln zł. w I półroczu 2014 r. wobec 399,6 mln w 2013 r.¹⁹ Szacunkowo łączny ubytek wpływów z podatków CIT i PIT to ok. 40 mln zł. Z kolei wpływy z akcyzy na spirytus w I półroczu 2014 r. wyniosły 2, 987 mld zł, czyli o 63,5 mln zł. mniej niż w analogicznym okresie w 2013 r. Dlatego wydaje się, że założenie budżetowe w postaci wpływu 7,4 mld z tytułu akcyzy na spirytus nie zostanie zrealizowane. Ponadto należy wziąć pod uwagę nierejestrowaną sprzedaż legalnie wytworzonego alkoholu, od którego została odprowadzona akcyza i VAT przez producentów. Zgodnie z danymi PARPA²⁰ rynek alkoholi mocnych był wówczas wart ok. 16 mld zł, a gminy zaraportowały do PARPA i GUS tylko 10 mld. Biorąc pod uwagę średnią marżę producenta na poziomie ok. ¼ końcowej ceny należy przyjąć, że poprzez kasę fiskalną budżet mógł stracić blisko 350 mln zł niezapłaconego podatku VAT.

3.3. Produkcja skażonego i częściowo skażonego alkoholu

Kwestie podatku akcyzowego na szczeblu wspólnotowym reguluje Dyrektywa Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych²¹ (Dyrektywa). Zgodnie z art. 19 ust. 1 Dyrektywy alkohol etylowy obłożony jest podatkiem akcyzowym. Dyrektywa wprowadza jednak szereg zwolnień, w tym dla alkoholu całkowicie skażonego zgodnie z wymogami któregośkolwiek z państw członkowskich, pod warunkiem, że wymogi te zostały należycie podane do wiadomości i zaakceptowane zgodnie z warunkami określonymi w art. 27 ust. 3 i 4 Dyrektywy. Aktem wykonawczym do tego uregulowania jest rozporządzenie WE nr 3199/93 w sprawie wzajemnego uznawania procedur całkowitego skażenia alkoholu etylowego do celów zwolnienia z podatku akcyzowego (Rozporządzenie WE). Rozporządzeniem Komisji Europejskiej nr 162/2013 z dnia 21 lutego 2013 r. (Rozporządzenie UE) zmieniono listę dodatkowych procedur całkowitego skażenia alkoholu zgłoszonych przez niektóre państwa jednocześnie wprowadzając wspólne dla wszystkich członków Unii Europejskiej procedury całkowitego skażenia alkoholu etylowego przy wykorzystaniu europejskiej substancji skażającej, tzw. euroskażalnika. W toku tworzenia rozporządzenia państwa członkowskie mogły zachować istniejące metody całkowitego skażenia alkoholu etylowego. Niestety Polska zachowała tylko dwie metody: polską i euroskażalnikiem. Oznacza to, że Polscy przedsiębiorcy stracili możliwość stosowania dotychczasowych metod całkowitego skażenia alkoholu, które były dla nich opłacalne (węgierskiej i słoweńskiej). Z kolei Austria zachowała możliwość skażenia alkoholu na swoim terytorium wszelkimi metodami dopuszczonymi przez inne państwa członkowskie.

W takiej sytuacji Polscy przedsiębiorcy zaczęli skażać alkohol częściowo i korzystać ze zwolnienia określonego w art. 32 ust. 4 pkt 2 u.p.akc. W efekcie polskie organy podatkowe zaczęły masowo kontrolować takich przedsiębiorców oraz kwestionować ich prawo do zwolnienia z podatku akcyzowego. Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy dotyczące częściowego skażenia alkoholu nie

¹⁹ Dane pochodzące z branży producenckiej

²⁰ Dane państwowej agencji rozwiązywania problemów alkoholowych z 2012 r.

²¹ Dz. U. L 316 z 31 października 1992 r., str. 21

zmieniły się, a dotychczasowa praktyka nie budziła zastrzeżeń organów państwowych, nasuwają się bardzo duże wątpliwości, co do zgodności z prawem działania aparatu państwowego.

Powyżej opisane działania powodują nierówną konkurencję z przedsiębiorcami z innych państw członkowskich, co w praktyce oznacza, że produkcja całkowicie lub częściowo skażonego alkoholu staje się w Polsce nieopłacalna i będzie go trzeba importować z innych krajów Unii Europejskiej. Zgodnie z szacunkami Związku Przedsiębiorców i Pracodawców²² oznacza to straty dla Skarbu Państwa w wysokości 56,5 mln zł oraz utratę pracy dla ok. 1000 osób.

Tabela 14. Straty Skarbu Państwa w wyniku niekorzystnych decyzji dot. wytwarzania całkowicie i częściowo skażonego alkoholu (mln zł)

Rodzaj nieotrzymanego podatku	Wielkość
PIT	5
CIT	15
VAT	35
Podatek od nieruchomości	1,5
Suma	56,5

3.4. Inne koszty w wyniku nierejestrowanego rynku alkoholi

Mniejsze wpływy podatkowe czy też większe bezrobocie nie są jedynymi kosztami związanymi z niewłaściwą polityką ekonomiczną dotyczącą rynku wyrobów spirytusowych. Należy jeszcze doliczyć w szczególności takie koszty jak:

- koszty utrzymania funkcjonariuszy oraz ścigania przestępczości alkoholowej przez Służbę Celną, Straż Graniczną, Policję oraz Centralne Biuro Śledcze
- koszty związane z wymiarem sprawiedliwości
- koszty związane z leczeniem zatruć częściowo odkażonym alkoholem oraz trwałych ubytków na zdrowiu spowodowanych spożywaniem nielegalnego alkoholu.

Największe wydają się koszty zdrowotne, nie tylko ze względu na kwoty wydawane przez NFZ²³, ale także ze względu na towarzyszące temu koszty społeczne. W świetle danych zawartych w niniejszym raporcie należy poddać w dużą wątpliwość tezę, że wyższa akcyza na alkohol prowadzi do mniejszego spożycia alkoholu, co pozytywnie wpływa na zdrowie konsumentów. Zaprezentowane dane wskazują raczej, że wysoka akcyza na alkohol sprzyja rozrostowi czarnej i szarej strefy rynku alkoholi, a nie jego mniejszego spożycia. W konsekwencji prowadzi to do częstszego występowania na rynku alkoholu zagrażającego zdrowiu i życiu (np. skażony alkohol z Czech²⁴). Tylko w samym 2013 r. odnotowano 38 zgonów spowodowanych zatruciem alkoholem metylowym.

²² Wyliczenia Związku Przedsiębiorców i Pracodawców Polski

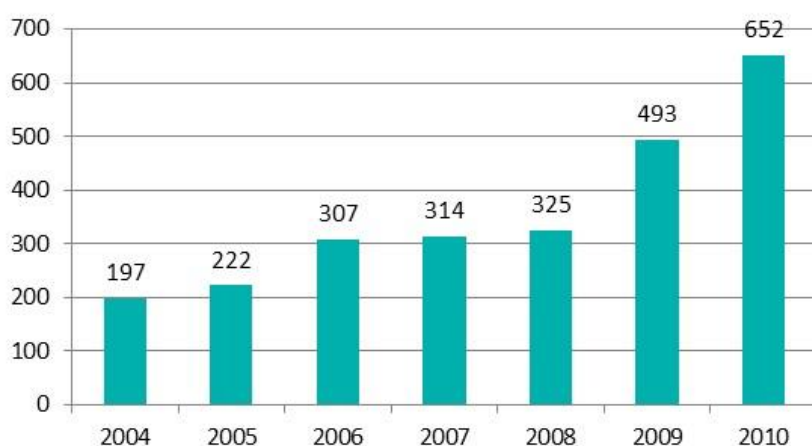
²³ Łączne wydatki NFZ na leczenie skutków uzależnienia od alkoholu, skutków tej choroby i zatrucia nim to ok. 421, 5 mln, patrz szerzej: Ekonomiczne skutki picia alkoholu w Polsce i Europie, Warszawa maj 2013

²⁴ <http://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1230924,Uwaga-na-czeski-absynt-Jest-zanieczyszczony-metanolem;>

Tabela 15. Zatrucia alkoholem metylowym w 2013 r.²⁵

Województwo	zgłoszone zatrucia	potwierdzone zatrucia	Zgony
Dolnośląskie	7	7	2
kujawsko-pomorskie	3	3	2
Lubelskie	44	22	4
Lubuskie	Nie zgłoszono		
Łódzkie	26	23	4
Małopolskie	28	28	6
Mazowieckie	29	29	8
Opolskie	1	1	0
Podkarpackie	2	2	2
Podlaskie	1	1	Bd
Pomorskie	1	1	0
Śląskie	29	29	8
Świętokrzyskie	1	1	Bd
warmińsko-mazurskie	Nie zgłoszono		
Wielkopolskie	17	17	2
Zachodniopomorskie	Nie zgłoszono		
łącznie	189	169	38

Metanol nie jest jedyną groźną substancją dla zdrowia, którą można spotkać w nierejestrowanym alkoholu, równie niebezpieczny jest glikol. W samym 2012 r. łączna liczba zatruc glikolem i etanolem wyniosła 652 przypadki²⁶.

Wykres 1 Zatrucie glikolem i etanolem w latach 2004-2010²⁷.

²⁵ <http://www.gis.gov.pl/?go=news&id=144>

²⁶ Filip Ozimek, *Akcyzowy nonsens*

²⁷ Dane NFZ

Duży rozmiar nierejestrowanego rynku alkoholi powoduje także, że częściej na rynek trafia alkohol zawierający substancje szkodliwe dla zdrowia, których skutki zażywania występują w dłuższym okresie czasu. Z racji tego ciężko jest w pełni oszacować konsekwencje dla zdrowia strefy nierejestrowanego rynku alkoholi spowodowanej zbyt wysoką akcyzą na alkohol, nie ulega jednak wątpliwości, że są one negatywne.

3.5. Podsumowanie

Całościowa ocena polityk Ministerstwa Finansów w kwestii regulacji rynku alkoholi wysokoprocentowych musi być negatywna. Najwyższa akcyza w tej części Europy doprowadziła do powstania na bardzo szeroką skalę nierejestrowanego rynku alkoholi. Tylko z tego tytułu straty w zależności od szacunków wahają się między 933 mln, a ponad 8 miliardami, z czego najbardziej prawdopodobne wydają się starty na poziomie 2,8 miliardów.

Po drugie nieuzasadniona sytuacją rynkową podwyżka akcyzy doprowadziła do spadku wpływów z tego tytułu do budżetu w porównaniu z I półroczem 2013 r. o 63 mln zł. Szacuje się, że doprowadzi to do spadku wpływów z tytułu podatków dochodowych (PIT/CIT) o kolejne 40 mln zł.

Ponadto działania Ministerstwa Finansów w procesie legislacyjnym na poziomie Unii Europejskiej doprowadziły do nieopłacalności wytwarzania całkowicie skażonego alkoholu w Polsce, czego konsekwencją jest to, że trzeba go sprowadzać z innych państw Unii Europejskiej. Z kolei zmiana interpretacji przepisów dotyczących wytwarzania częściowo skażonego alkoholu również w praktyce uniemożliwia jego dochodową produkcję. Straty z tego tytułu opiewają na 56,5 mln zł.

Kolejnymi negatywnymi skutkami decyzji podejmowanych przez Ministerstwo Finansów są wysokie koszty leczenia pacjentów głównie z zatruczeń alkoholowych, duża umieralność spowodowana zatruciem skażonego alkoholu, koszty utrzymania wymiary sprawiedliwości i organów ścigania jak również koszty społeczne np. wyższe bezrobocie.

Mając na uwadze powyższe należy radykalnie zmienić politykę gospodarczą dotyczącą rynku alkoholi wysokoprocentowych. Najważniejsze cele do zrealizowania to obniżka akcyzy oraz VAT-u, jak również umożliwienie polskim przedsiębiorcom produkcji skażonego alkoholu w warunkach równej konkurencji z poszanowaniem zasady praworządności postępowania organów podatkowych.

4. Rynek gier hazardowych i zakładów wzajemnych

4.1. Regulacje prawne gier hazardowych i zakładów wzajemnych

Kompleksowa regulacja obszaru gier i zakładów wzajemnych została wprowadzona ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁸ (dalej ustawa hazardowa), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. i zastąpiła ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych²⁹. Ustawodawca wprowadzenie nowych regulacji argumentował³⁰ m. in. koniecznością:

- uporządkowania systemu danin publicznych w zakresie podatku od gier
- walką z uzależnieniem od hazardu
- zwiększeniem kontroli państwa nad rynkiem gier hazardowych
- zwiększenie konkurencyjności podmiotów prowadzących działalność hazardową.

Głównymi przedmiotem zmian w stosunku do poprzedniego porządku prawnego miało być³¹:

- odstąpienie od możliwości urządzania gier na wszelkich automatach z elementem losowości poza kasynami gry³²
- odstąpienie od możliwości urządzania wideoloterii
- wprowadzenie dodatkowego limitu lokalizacyjnego dla kasyn gry (1 kasyno gry na pełne 650 tys. mieszkańców województwa) i wprowadzenie dopuszczalnej maksymalnej liczby automatów w tych kasynach (do 70 sztuk)
- zobowiązanie osób prowadzących ośrodki gier i punkty przyjmowania zakładów wzajemnych oraz prowadzących lokale z automatami (do czasu wygaśnięcia zezwoleń) do legitymowania osób grających i stosowanie sankcji za dopuszczenie do gry osób poniżej 18 roku życia (sankcji finansowej, a przy kolejnym nadużyciu - cofnięcie zezwolenia lub koncesji)
- ograniczenia prowadzenia reklamy gier i hazardu (zlecania i eksponowania) w miejscach publicznych i środkach masowego przekazu, poprzez penalizację w przepisach karnych skarbowych zakazanych form zachęcania do udziału w grach, iż zakładach wzajemnych oraz reklamy nazwy (firmy) podmiotu organizującego hazard
- zakaz gry w pokera między graczami w kasynach gry poza turniejami organizowanymi w tych kasynach.

²⁸[Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540](#)

²⁹Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz. 27, z późn. zm.

³⁰ Patrz szerzej: *Uzasadnienie do projektu ustawy o grach hazardowych*.

³¹ Ibidem, str. 2

³²Wydane zezwolenia na urządzenie gier w salonach i gier na automatach o niskich wygranych mają obowiązywać dalej do czasu ich wygaśnięcia, a nowe zezwolenia na salony gier na automatach i punkty automatów o niskich wygranych mają nie być wydawane.

Ustawa wprowadziła też nowe stawki podatku od gier hazardowych³³ - **Tabela 16.**

Podstawa opodatkowania		Stawka podatku od gier	
		ustawa o grach i zakładach wzajemnych (poprzednia ustawa)	ustawa o grach hazardowych (nowa)
Automaty o niskich wygranych	Ryczałtowo od 1 automatu miesięcznie	180 EUR	2000 PLN
Kasyna	Kwota stanowiąca różnicę między sumą wpłat gotówkowych z tytułu wymiany żetonów w kasie i na stole gry a sumą wypłaconych z kasy kwot za zwrócone żetony	45%	50%
Salony gier na automatach	Kwota stanowiąca różnicę między kwotą uzyskaną z wymiany żetonów do gry lub wpłaconą do kasy salonu i zakredytowaną w pamięci automatu, a sumą wygranych uzyskanych przez uczestników gier	45%	50%
Zakłady wzajemne	Suma wpłaconych stawek	Współzawodnictwo zwierząt: 2%	Współzawodnictwo zwierząt: 2,5%
		Pozostałe: 10%	Pozostałe: 12%
Totalizator Sportowy	Suma wpłaconych stawek	20%	20%

Z analizy porównawczej przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych (poprzednia) i obecnej ustawy o grach hazardowych (obecna) jasno wynika, że prawodawca dokonał podwyżki podatków od gier hazardowych, z czego największa dotyczy opodatkowania automatów o niskich wygranych.

W świetle orzecznictwa pojawił się znaczący problem, co do mocy obowiązywania ustawy hazardowej. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu wyrokiem z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C0214/11 i C-217/11 Fortuna i in. na zapytanie prejudycjalne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku orzekł, że „art. 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, ostatnio zmienianej dyrektywą Rady 2006/96/WE z dnia 20 listopada 2006 r. należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalne „przepisy techniczne” w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust.

³³ Instytut badań nad gospodarką rynkową, *Rynek hazardu w Polsce*, str.6

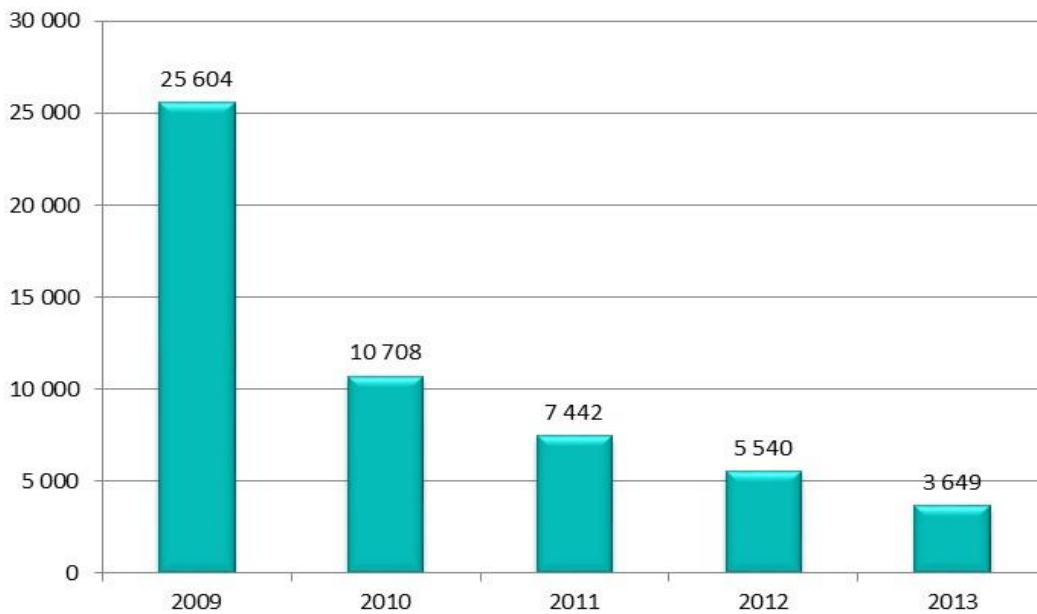
1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego". W świetle linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości, jeśli państwo członkowskie UE naruszy przepisy o notyfikacji, to można powoływać się na tą okoliczność przed sądem krajowym, który w takiej powinien odmówić stosowania przepisów podlegających obowiązkowej notyfikacji. W związku z tym Polscy przedsiębiorcy zaczęli organizować gry na automatach jedynie w oparciu o przepisy o swobodzie działalności gospodarczej.

Jednak zgodnie ze stanowiskiem polskiego Sądu Najwyższego (w sprawie związanej pośrednio z ustawą hazardową) wrażonym w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. akt I KPZ 15/13) obowiązek notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednocześnie SN wskazał możliwość zawieszenia postępowania toczącego się w oparciu o przepisy, co do których zachodzi obawa, że zostały uchwalone z naruszeniem obowiązku notyfikacyjnego. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 lipca 2013 r. (sygn. akt P/14) stwierdził, że „ewentualna niezgodność ustawy hazardowej z prawem unijnym, zwłaszcza zaś niezgodność wynikająca z zaniedbań formalnoprawnych odpowiedzialnych polskich organów, nie wpływa automatycznie na ocenę zgodności treści zakwestionowanej przez pytający sąd regulacji z Konstytucją”.

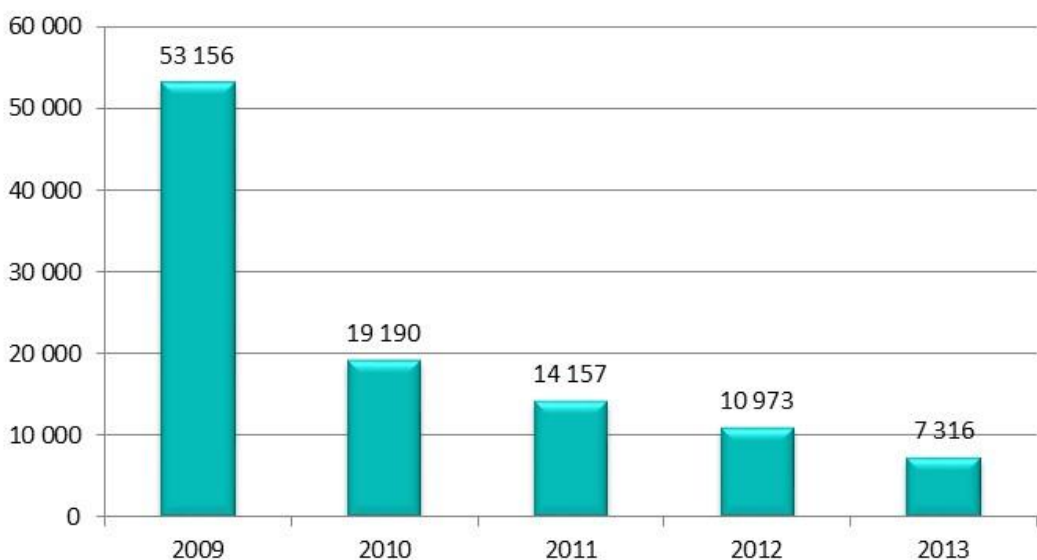
Abstrahując od zasadności poszczególnych wyroków należy uznać, że w świetle bardzo poważnych wątpliwości, co do zgodności niektórych przepisów ustawy hazardowej z prawem UE kierując się zasadą państwa prawa organy administracji publicznej i sądy powinny powstrzymać się od stosowania tych przepisów przynajmniej poprzez zawieszenie toczących się na ich podstawie spraw do czasu rozstrzygnięcia o ich mocy obowiązującej. W przeciwnym razie naraża się przedsiębiorców na niepowetowane szkody bezprawnymi rozstrzygnięciami, a co za tym idzie wypłatą im znaczących odszkodowań.

4.2. Sytuacja ekonomiczna na rynku hazardowym w Polsce

Nowe regulacje rynku hazardowe bardzo silnie wpłynęły na ten segment gospodarki. Po wejściu w życie ustawy możemy obserwować a nim powstanie szeregu tendencji. Największa zmiana nastąpiła na rynku automatów do gier ze względu na fakt, że od 2010 r. nie udziela się już nowych zezwoleń zarówno na urządzenie gier na automatach o niskich wygranych, jaki i w salonach gier, a zezwolenia, które zostały wydane w latach wcześniejszych, stopniowo tracą swoją ważność. Również podwyżka miesięcznej stawki zryczałtowanej podatku od gier z równowartości 180 Euro do 2 000 PLN.

Tabela 17. Liczba punktów na automaty o niskich wygranych (stan na koniec roku w tys.)³⁴

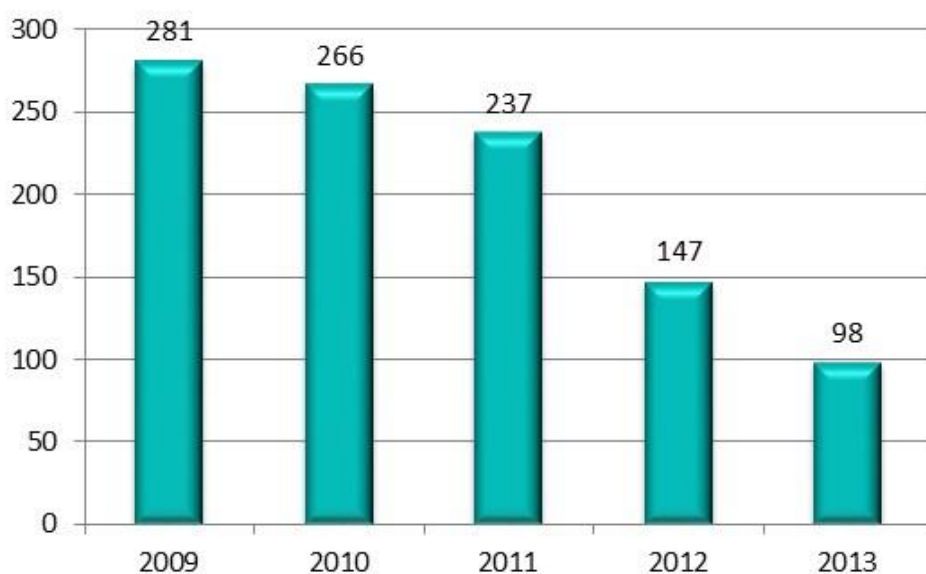
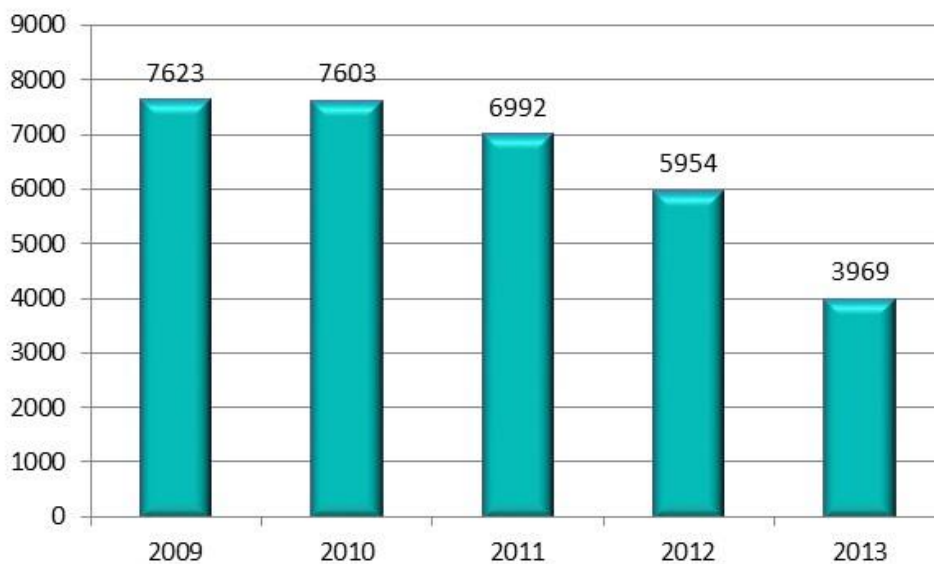
Wraz ze spadkiem liczby punktów automatów o niskich wygranych spadła także liczba samych automatów.

Tabela 18. Liczba automatów o niskich wygranych (stan na koniec roku w tys.)³⁵

Podobne tendencje możemy zaobserwować na rynku salonów gier przedstawione w poniższych tabelach.

³⁴ Ibidem, str. 8

³⁵ Ibidem, str.8

Tabela 19. Liczba Salonów Gier automatów (stan na koniec roku w sztukach)³⁶**Tabela 20.** Liczba eksploatowanych automatów w Salonach Gier (średnio w przeciągu roku w sztukach)³⁷

Dane za rok 2013 zostały oszacowane przy założeniu, że średnia liczby automatów przypadających na jeden Salon Gier wyniesie dokładnie tyle samo ile wyniosła w 2012 r.

Spadek liczby automatów przełożył się również na spadki wpływów do budżetu z tytułu podatków od branży hazardowej.

³⁶ Ministerstwo Finansów

³⁷ Biuletyn Statystyczny Służby Celnej

Tabela 21. Należny podatek od gier z automatów o niskich wygranych w poszczególnych latach (w mln)³⁸

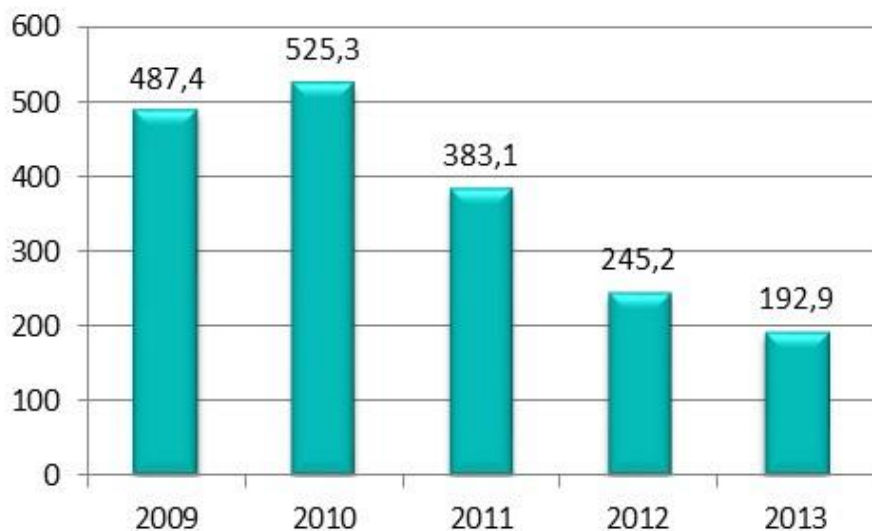
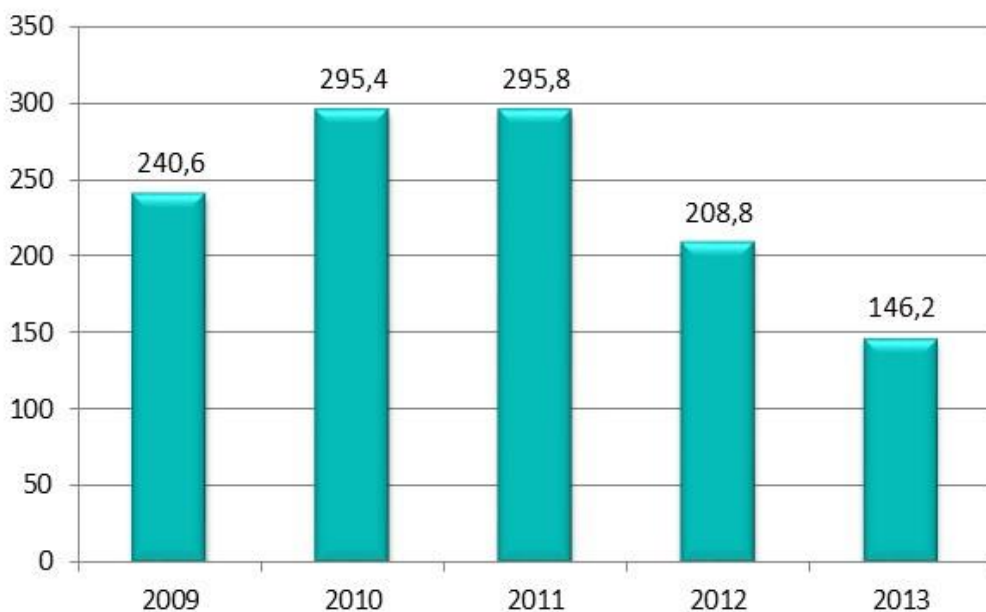


Tabela 22. Należny podatek od gier na automatach w Salonach Gier w 2013 r. (w mln)³⁹



³⁸ Dane obliczone na podstawie średniej liczby automatów o niskich wygranych z Biuletynu S.C za II i IV kwartał 2013 r.

³⁹ Biuletyn statystyczny Izby Celnej

Tabela 23. Prognoza liczby automatów do gier o niskich wygranych oraz prognoza należnego podatku od gier

	Prognozowana liczba automatów do gier o niskich wygranych	Szacowana wartość podatku należnego (w mln zł)
31.12.2009	53156	487,4
31.12.2010	55814	1339,5
31.12.2011	58604	1406,5
31.12.2012	61535	1476,8
31.12.2013	64611	1550,7
31.12.2014	67842	1626,2
31.12.2015	71234	1709,5
31.12.2016	74796	1795,1

Zestawiając potencjalne wpływy z podatku od gier oraz wpływy obecne szacujemy, że Skarb Państwa utracił z tego tytułu od 01.01.2010 do 31.12.2013 około 4,4 mld zł. Z kolei z tytułu utraconego podatku od gier urządzanych w salonach gier na automatach stratę w analogicznym okresie szacuje się na przeszło 400 mln zł.

4.3. Potencjalne straty Skarbu Państwa związane z działaniami Ministerstwa Finansów wobec branży hazardowej

Konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu oraz braku notyfikacji przepisów technicznych, za jaki został uznany art. 14 ust.1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, jest nieważność tych przepisów. W wyniku, czego każdy podmiot może przed sądem krajowym powołać się na tę okoliczność, zaś sąd krajowy powinien odmówić stosowania zakwestionowanych przepisów. Jednocześnie uchylono obowiązek uzyskania zezwolenia na tego typu działalność. Z prawnego-ekonomicznego punktu widzenia oznacza to tyle, że pod rządami starej ustawy rynek ten był rynkiem regulowanym, gdzie wymagano uzyskania stosownego zezwolenia, od momentu uchwalenia nowej podlega już jedynie zasadom ogólnym prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, czyli ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Implikacją powyższego stanu prawnego było pojawienie się wielu firm lokalizujących automaty do gier poza kasynami gry, przy czym skala tego zjawiska nie jest dokładnie znana. Służba Celna oraz inne instytucje państwowe rozpoczęły masowe kontrole w punktach gier, które często kończyły się konfiskatą automatów. Przedsiębiorcy kierowali sprawy do sądów. Jednocześnie w związku

z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości przedsiębiorcy podlegający rygorom starej ustawy mogą ubiegać się o odszkodowanie od Skarbu Państwa.

Według szacunków (szkoda) strata podmiotów dotychczas prowadzących w/w działalność wskutek uchwalenia ustawy o grach hazardowych wynosić może nawet około 8 mld zł. Przedstawione dane wynikają z szacunku w zakresie zmiany zasad realizacji posiadanych zezwoleń oraz utraconych ekspektatyw ich przedłużenia i uzyskania nowych, oraz utraty możliwości kontynuowania tej działalności i nieuniknionego zaprzestania jej prowadzenia.

Wysokość odszkodowań ze strony Skarbu Państwa na rzecz podmiotów prowadzących działalność w oparciu o wydane uprzednio zezwolenia, wyliczona została na podstawie przeciętnej dochodowości dotychczas prowadzonej działalności w analizowanym zakresie w latach obrotowych bezpośrednio przed zmianą zasad prawnych prowadzonej działalności.

W wyniku niezgodnych z prawem działań funkcjonariuszy celnych zarekwirowano łącznie od 1 stycznia 2010r. do 31 grudnia 2013r. 14 749 wszelkiego rodzaju automatów do gier z powołaniem się na normę artykułu 107 kks, jako rzekomą podstawę nielegalnego zaboru. Wobec faktu, że sankcjonujący przepis art. 107 kks odwołuje się do nienotyfikowanych przepisów technicznych zamieszczonych w ustawie o grach hazardowych, zakazujących urządzania gier na automatach poza kasynami gry, każde zatrzymanie automatu w tych warunkach musi być ocenione, jako sprzeczne z nadrzędnym prawem unijnym, stanowiącym część polskiego porządku prawnego.

W oczywisty sposób powyższe sytuacje rodzą również w tym zakresie odpowiedzialność Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej. Przyjmując szacunkową wartość kwoty 10.000 złotych, jako jednostkowego odszkodowania za niezgodny z prawem zabór danego automatu, łączną wartość roszczeń odszkodowawczych przedsiębiorców wobec Skarbu Państwa można z tego tytułu określić ostrożnie na kwotę 147.490.000 zł (słownie: sto czterdzieści siedem milionów czterysta dziewięćdziesiąt tysięcy złotych).

ZWIAZEK PRZEDSIEBIORCÓW I PRACODAWCÓW
UL. KRAKOWSKIE PRZEDMIESCIE 6, 00-325 WARSZAWA
TEL./FAX 22 826 08 31
MAIL: BIURO@ZZP.NET.PL, WWW.ZPP.NET.PL