

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Socjologii Prawa

mgr Leszek Wiwała

Autoreferat rozprawy doktorskiej
**Wpływ regulacji prawnych na wielkość nielegalnego rynku
napojów spirytusowych w Polsce w latach 2004–2018**

Promotor:

dr hab. Aleksander Stępkowski, prof. UW

Recenzenci:

dr hab. Mariusz Jerzy Golecki, prof. UŁ

dr hab. Wiesław Jasiński, prof. WSPol

Warszawa, styczeń 2022 r.

I. Przedmiot rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

W latach 2004–2018 w przepisach krajowych i unijnych były podejmowane działania legislacyjne, które miały na celu ograniczenie skali nieprawidłowości występujących na rynku spirytusu i napojów spirytusowych. Dotyczy to w szczególności zmian zasad skażania alkoholu, ochrony znaków towarowych oraz monitorowania transportu wyrobów zawierających alkohol skażony. Z punktu widzenia systemu prawnego wskazane było przeprowadzenie oceny skutków tych regulacji *ex post*.

Przedmiotem pracy badawczej było **określenie związku między przepisami prawnymi a skalą obrotu nielegalnymi napojami spirytusowym**. Pierwszym etapem prowadzonych badań była identyfikacja przepisów dotyczących napojów spirytusowych, które mogły mieć wpływ na alkoholową „szarą strefę”, ich analiza, a następnie próba oceny skutków wybranych regulacji. Problematyka ta nie doczekała się kompleksowego opracowania w polskiej literaturze prawniczej, socjologicznej ani ekonomicznej.

Według Głównego Urzędu Statystycznego rejestrowany rynek napojów spirytusowych w latach 2001–2018 wzrósł ponad dwukrotnie. Zwykło się przyjmować się, że wzrost legalnej sprzedaży w latach 2001–2004 wynikał z ograniczenia „szarej strefy”. W okresie członkostwa Polski w UE rejestrowana sprzedaż napojów spirytusowych oraz wpływy akcyzowe z tego tytułu dynamicznie rosły. Należało zatem ustalić, czy wzrost legalnej sprzedaży oznaczał spadek nielegalnego rynku oraz jaki wpływ na zmiany w tym zakresie miały regulacje prawne.

Zagadnienie alkoholowej „szarej strefy” jest złożone. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oraz Komisja Europejska od lat przedstawiały Polskę wśród liderów nierejestrowanego spożycia alkoholu w UE¹. Wyniki międzynarodowych badań również wskazywały na wysoki poziom nierejestrowanej konsumpcji w Polsce². Natomiast szacunki sporządzone przez przedstawicieli krajowej administracji publicznej³ przedstawiały raczej zaniżony poziom nielegalnego rynku napojów spirytusowych. Z powodu tych rozbieżności została przeprowadzona krytyczna analiza dotychczasowych badań oraz podjęto próby bardziej realistycznego oszacowania rozmiarów tego zjawiska, a przynajmniej określenie dynamiki zmian nielegalnego rynku napojów spirytusowych.

Dodatkowym uzasadnieniem wyboru tematyki badawczej jest fakt, że spożycie nielegalnych napojów spirytusowych stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia konsumentów.

¹ *Alcohol in The European Union*, Raport KE i WHO Region Europa, Kopenhaga 2012, s.138.

² D. Lachenmeier, J. Leitz, K. Schoeberl, T. Kuballa, I. Straub, J. Rehm. *Quality of illegally and informally produced alcohol in Europe: Results from the AMPHORA Project*; „Adicciones”, nr 23 (2), 2011.

³ *Informacje o wynikach kontroli, działanie organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce*, NIK, Warszawa 2017, s. 20.

Widać to m.in. w konkretnych przypadkach zatruciu podrobionymi napojami spirytusowymi oraz w statystykach zdrowia publicznego. Nie bez znaczenie są również straty budżetowe (szacowane nawet na 3 mld zł rocznie⁴).

II. Hipotezy badawcze

Na podstawie szacunków WHO zostało przyjęte wstępne założenie, że nierejestrowane spożycie napojów alkoholowych spadło w badanym okresie o ponad połowę, licząc w litrach 100% etanolu. Zasadniczą tezę tej pracy jest twierdzenie, że zmiany przepisów w latach 2004–2018 miały istotny wpływ na obniżenie wielkości nielegalnego rynku napojów spirytusowych.

W ramach ogólnego założenia można wyróżnić następujące hipotezy szczegółowe:

- Najistotniejszym obszarem regulacyjnym mającym wpływ na ograniczenie alkoholowej „szarej strefy” były przepisy akcyzowe (szczególnie zasady skażania alkoholu):
 - wprowadzenie w październiku 2007 r. krajowych wymogów tzw. podwójnego skażania alkoholu do celów zwolnienia akcyzowego ze względu na przeznaczenie ograniczyło wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych;
 - zniesienie podwójnego skażania przez ustawę z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym mogło być impulsem do wzrostu „szarej strefy”;
 - reforma w UE dotycząca zasad skażania alkoholu w latach 2013–2017 miała wpływ na spadek alkoholowej przestępczość, jednak okazała się niewystarczająca, gdyż KE nie zdołała uporządkować zasad częściowego skażania;
 - zmiana mechanizmów zwolnienia akcyzowego częściowo skażanego alkoholu wprowadzona w lipcu 2016 r. oraz tzw. pakiet spirytusowy z kwietnia 2017 r. mogły mieć wpływ na ograniczenie nielegalnego rynku napojów spirytusowych.
- Wprowadzenie w 2017 r. monitorowania przewozu (SENT) w połączeniu z innymi regulacjami uszczelniającymi oraz z intensywnymi kontrolami skarbowo-policyjnymi na różnych etapach obrotu mogło ograniczyć nielegalny rynek napojów spirytusowych.
- Zmiany wykładni przepisów przez organy skarbowe i organy ścigania miały wpływ na efektywność zwalczania nielegalnego obrotu napojami spirytusowymi, szczególnie w zakresie: klasyfikacji wyrobów w związku z przyznawaniem prawa do zwolnienia akcyzowego; zbiegu przestępstw karnych i karnoskarbowych; penalizacji nierejestrowanej produkcji napojów spirytusowych w związku z unijną definicją napojów spirytusowych.

⁴ *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2015/2016*, EY–UNGC, Warszawa 2016, s. 109.

W praktyce zwalczania przestępczości alkoholowej kluczową rolę mogły odgrywać normy kompetencyjne, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień do czynności operacyjno-rozpoznawczych. Z tej perspektywy negatywny wpływ mogło mieć pozbawienie celników wspomnianych uprawnień (2006 r.), a pozytywny wyposażenie w nie funkcjonariuszy celno-skarbowych (2017 r.)

III. Metodologia badań

Analizy prawne przedstawione w tej rozprawie wykorzystują metody historyczną i dogmatyczną, a wyjątkowo również metody porównawcze. Metoda historyczna dotyczy oceny najistotniejszych zmian regulacji prawnych, które mogły mieć wpływ na nielegalny rynek napojów spirytusowych. W ramach metody dogmatycznej, wychodząc z założenia racjonalnego ustawodawcy, zastosowano różne metody wykładni przepisów, by stanowiły spójną całość. Odwoływano się głównie do wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej.

Do oceny skutków regulacji i ich stosowania zostały wykorzystane zróżnicowane metody socjologiczne i ekonomiczne, ze szczególnym uwzględnieniem ekonomicznej analizy prawa. W tym celu przeprowadzone zostały badania empiryczne praktyki stosowania prawa przez właściwe organy i służby, które polegały przede wszystkim na analizie dokumentów urzędowych z postępowań karnych oraz karno-skarbowych, badaniu ilościowym sprawozdań służb oraz wymiaru sprawiedliwości, wywiadach z funkcjonariuszami państwowymi, prywatnymi detektywami oraz uczestnikami rynku. Uzyskane w ten sposób wyniki zostały zestawione z rezultatami badań społecznych oraz analiz statystycznych dotyczących wpływów podatkowych, rynku oraz wybranych aspektów zdrowia publicznego.

W rozprawie zostały przedstawione różne metod szacowania skali „szarej strefy”, wcześniejsze estymacje tego zjawiska wraz z badaniem zachodzących pomiędzy nimi różnic. Ponadto zostały przeanalizowane skutki spożywania napojów spirytusowych ze szczególnym uwzględnieniem ogólnej liczby zgonów z powodu chorób wątroby oraz leczenia zatruc i zaburzeń psychicznych związanych z piciem alkoholu. Na podstawie literatury naukowej został opracowany uproszczony ekonometryczny model popytu na nielegalne napoje spirytusowe, którego wyniki zostały zestawione z rezultatami pozostałych metod pośrednich.

W badaniach dotyczących wielkości legalnego rynku, który był jednym z ważniejszych punktów odniesienia, została wykorzystane obliczenia własne na podstawie danych podatkowych, zestawione z danymi International Wine and Spirit Research. Dane GUS oraz inne dane rynkowe były wykorzystane posiłkowo.

IV. Struktura pracy

W pracy można wyróżnić 4 części:

- 1) **Wprowadzenie.** W rozdziale I omówiono ogólne problemy badawcze oraz uporządkowano terminologię. W rozdziale II przedstawiono historyczne uwarunkowania, które pomagają zrozumieć współczesne postawy społeczne dotyczące nielegalnych napojów spirytusowych.
- 2) **Badania prawa.** Rozdział III dotyczy przepisów branżowych, rozdział IV – przepisów akcyzowych, rozdział V – przepisów karnych i karno-skarbowych, a rozdział VI – przepisów kompetencyjnych dotyczących zwalczania nielegalnej produkcji i obrotu napojami spirytusowymi. W ramach tej części dokonano bezpośredniej wykładni źródeł prawa oraz analizy interpretacji urzędowych (w tym interpretacji podatkowych i judykatury), literatury naukowej i wypowiedzi przedstawicieli doktryny. Przeprowadzono również badanie stosowania prawa poprzez analizę konkretnych spraw karnych oraz statystyk (rozdział VI).
- 3) **Badanie alkoholowej „szarej strefy”.** W rozdziale VII przedstawiono różne metody określania skali nierejestrowanej konsumpcji alkoholu, w rozdziale VIII dostępne szacunki nielegalnego rynku napojów spirytusowych, a w rozdziale IX wybrane ślady alkoholowej „szarej strefy”, ich interpretacje oraz szacunki na tej podstawie. Rozdział X zawiera analizę poszczególnych segmentów nielegalnego rynku napojów spirytusowych. W rozdziale XI opisano analizę wieloczynnikową nielegalnego rynku napojów spirytusowych, na podstawie której został opracowany ekonometryczny model popytu na nielegalne napoje spirytusowe.
- 4) **Wnioski badawcze.** Rozdział XII stanowi podsumowanie przeprowadzonych badań, ze szczególnym uwzględnieniem postulatów *de lege ferenda*.

V. Wnioski z pracy badawczej

Wykorzystanie różnych metody szacowania „szarej strefy” doprowadziło do wniosku, że spadek nierejestrowanej konsumpcji alkoholu w Polsce był znacznie mniejszy niż przedstawiany przez WHO. W pierwszych latach badanego okresu wzrost rejestrowanej sprzedaży wódek odbywał się kosztem spadków sprzedaży tanich wyrobów winiarskich. Nielegalny rynek napojów spirytusowych utrzymywał się na względnie stabilnym poziomie.

Przeprowadzone badania bezpośrednio, w szczególności analizy dokumentów z postępowań karnych oraz raportów z monitorowania nielegalnego obrotu, tylko w niektórych latach wskazywały na zmian wielkości nielegalnego rynku. Mając to na uwadze, bardziej

istotną rolę przypisano pośrednim metodom szacowania alkoholowej „szarej strefy”. Ze względu na ograniczony dostęp do danych założono, że spożycie nielegalnych napojów spirytusowych jest tak samo szkodliwe, co konsumpcja legalnych napojów alkoholowych w przeliczeniu na litr 100% etanolu⁵. Dodatkową trudnością była zmienna jakość nielegalnego alkoholu w badanym okresie⁶. Czynniki te mogły zaburzyć wnioski uzyskane na podstawie statystyk medycznych związanych ze spożywaniem alkoholu. Nie miały one natomiast wpływu na rezultaty otrzymane za pomocą modelu ekonometrycznego. Dlatego podstawą do formułowania wniosków w zakresie przedmiotu rozprawy były wyniki wspomnianego modelu.

Z analizy dokumentacji kilkuset karnych postępowań przygotowawczych oraz akt sądowych wynika, że w praktyce zwalczania nielegalnego obrotu napojami spirytusowymi najważniejsze były przepisy akcyzowe, przepisy branżowe oraz k.k.s.⁷ W badanym okresie można było zaobserwować paradoks: treść regulacji prawnych dotyczących ochrony znaków towarowych uległa poprawie (zmiany art. 305 Pwp), jednak ich stosowanie sukcesywnie się pogarszało. Skala umorzeń w latach 2010–2012 była tak duża, że niektórzy poszkodowani zaprzestali nawet składania wniosków o ściganie. Spadła też efektywność wykrywania tego typu przestępstw, choć zakupy podrobionych napojów spirytusowych na portalach internetowych nie stanowiły większego problemu.

Na zwalczanie nielegalnego obrotu napojami spirytusowymi miały też wpływ normy kompetencyjne, zwłaszcza możliwość prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Niestety funkcjonariusze celni nie zdążyli w pełni skorzystać z przysługujących im specjalnych uprawnień, gdyż wraz z powołaniem CBA w 2006 r. zostały im odebrano. Znacząco utrudniło to Służbie Celnej zwalczanie obrotu nielegalnym alkoholem. Przez większość badanego okresu celnicy nie mieli wystarczających kompetencji do samodzielnego efektywnego działania. Pod tym względem należy pozytywnie ocenić zmiany przeprowadzone w ramach reformy KAS.

Na szczególne wyróżnienie zasługują przepisy akcyzowe dotyczące alkoholu skażonego. W związku z dużymi wzrostami zużycia spirytusu przemysłowego oraz ujawnionymi przypadkami jego oczyszczania, w październiku 2007 r. wprowadzono zasady

⁵ Z badań toksykologicznych próbek nielegalnych napojów spirytusowych wynika, że spożywanie takich wyrobów jest bardziej szkodliwe niż picie legalnych napojów alkoholowych. Z powodu ograniczonej liczby danych nie udało się wyliczyć parametrów podwyższonej szkodliwości.

⁶ Taki wniosek płynie n.in. z badań realizowanych na zlecenie Krajowej Rady Przetwórstwa Spirytusu.

⁷ Pozostałe przepisy materialne raczej nie były stosowane przez organy ścigania. Z badań chemicznych próbek nielegalnego alkoholu wynikało, że w znakomitej większości wyroby te nie spełniały standardów jakości artykułów spożywczych. Brak wykorzystywania w postępowaniach karnych przepisów szeroko rozumianej ochrony konsumentów wynikał z konstrukcji kary łącznej. Przywoływanie kolejnych zarzutów karnych nie miało istotnego wpływu na wymiar sankcji, a komplikowało postępowanie dowodowe.

podwójnego skażania alkoholu dla wyrobów najczęściej wykorzystywanych przez przestępców⁸. Była to jedna z najważniejszych zmian prawnych mających wpływ na wielkość rynku nielegalnych napojów spirytusowych. Potwierdzają to m.in. bezpośrednie metody szacowania „szarej strefy”. W efekcie legalne dostawy napojów spirytusowych na krajowy rynek zwiększyły się o 17,6 mln litrów 100% etanolu⁹.

Kolejną istotną zmianę przepisów, która miała wpływ na wielkość nielegalnego rynku napojów spirytusowych, była ustawa o podatku akcyzowym z 6 grudnia 2008 r. Weszła ona w życie 1 marca 2009 r., znosząc m.in. zasady podwójnego skażania. W efekcie znacznie wzrosła podaż alkoholu skażonego¹⁰, nielegalny rynek wzrósł, spadła natomiast legalna sprzedaż napojów spirytusowych.

W latach 2011–2017 na poziomie UE prowadzone były prace dotyczące reformy skażania alkoholu, które miały na celu ograniczenie skali nielegalnego alkoholu. Po istotnym ograniczeniu całkowitego skażania alkoholu zasady te zostały zliberalizowane, a dodatkowo nie udało się uporządkować zasad częściowego skażania alkoholu. Dalsze prace dotyczące reformy skażania alkoholu zostały wstrzymane.

W badanym okresie najwięcej zmian o charakterze uszczelniającym nastąpiło w 2017 r., kiedy powołano KAS, wprowadzono SENT, tzw. pakiet spirytusowy oraz usunięto słabe procedury z listy procedur unijnych. Równoległe były prowadzone zintensyfikowane kontrole oraz działania rozpoznawcze. W praktyce duże znaczenie odegrało medialne zainteresowania działaniami funkcjonariuszy celno-skarbowych w sierpniu 2017 r. Wszystkie zmiany łącznie doprowadziły wówczas do spadku nielegalnego rynku napojów spirytusowych.

Wspomniane pozytywne efekty były dość krótkotrwałe. W ostatnim roku badanego okresu, gdy zapomniano o medialnej krytyce KAS za „brutalne działania” zwalczające „producentów regionalnych nalewek”, nielegalny rynek napojów spirytusowych wzrósł. Wskazują na to nie tylko wyniki modelu ekonometrycznego, ale także znaczny wzrost zgonów z powodu chorób wątroby, wzrost zachorowań na alkoholową marskość wątroby i zgonów z tego tytułu, a także duży wzrost hospitalizacji wskutek ostrych zatruc etanolem.

Zebrany materiał pokazuje niską społeczną świadomość prawną oraz duży stopień przyzwolenia społecznego na domową destylację alkoholu na własne potrzeby. Czynniki te

⁸ Dotyczyło to rozpuszczalników i rozcieńczalników, środków przeciwbłędzeniowych i rozmrzających oraz podpałek do grilla i płynów ułatwiających palenie.

⁹ GUS w raportach rynku wewnętrznego. Na podstawie wpływów akcyzowych wzrost sięgał 19 mln l 100%.

¹⁰ Nawet w „szarej strefie” działają mechanizmy rynkowe. Cena nielegalnego alkoholu na targowiskach spadła z 30–40 zł za l 96% etanolu w 2008 r. do kilkunastu zł w drugim kwartale 2009 r. Skokowy wzrost cen odnotowano na przełomie lipca i sierpień 2011 r., gdy z unijnej listy skreślono słabą łotewską formułę całkowitego skażania.

sprawiły, że lokalnie ukształtował się swoisty rodzaj „modelu amsterdamskiego”¹¹. W teorii niezarejestrowany odpęd alkoholu był zakazany, jednak w praktyce instytucje kontrolne oraz organy ścigania niechętnie podejmowały działania wykrywcze względem czynów tego typu. Takie nastawienie było masowo wykorzystywane przez przestępców, którzy podszywali się pod producentów „regionalnych” wyrobów.

W rozprawie wykazano poważne dysfunkcje działalności służb, organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości w latach 2004-2018 w zakresie zwalczania nielegalnej produkcji i sprzedaży napojów spirytusowych. Przeprowadzone badania stanowią empiryczne potwierdzenie teorii racjonalnego wyboru w działalności przestępców, sformułowanej przez G. Beckera¹². Najlepiej jest to widoczne na przykładzie zmian *modus operandi* przestępców, które miały miejsce w latach 2010–2011, jako odpowiedź na sukcesy służb .

Przeprowadzone badania potwierdziły tezę, że zmiany przepisów przyczyniły się do zmniejszenia rynku napojów spirytusowych w badanym okresie. Zmiany regulacji prawnych oraz podejmowane próby systemowego usprawnienia działania organów państwowych, mimo pozytywnych efektów, trudno uznać za wystarczająco skuteczne. Poza tym nawet najlepsze przepisy nie prowadzą do zmian w życiu, jeśli nie są właściwie stosowane, co najdobitniej widać na przykładzie zwalczania naruszenia znaków towarowych napojów spirytusowych. Ograniczony wpływ zmian przepisów na skalę nielegalnego rynku napojów spirytusowych wynikał w znacznej mierze z braku spójnej polityki alkoholowej, która programowałaby prace legislacyjne oraz politykę stosowania obowiązujących przepisów przez organy państwowe.

¹¹ J-P. Grund, J. Breeksema, *Drug policy in the Netherlands*, [w:] R. Colson, H. Bergeron (red.), *European Drug Policies, The Ways of Reform*, Nowy Jork 2017, s. 128–148.

¹² G. Becker, *Crime and Punishment: an economic approach*, [w:] W. Landes (red.), *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, Nowy Jork 1974.