

**WZÓR URZĘDOWEGO FORMULARZA ZGŁOSZENIA ZAINTERESOWANIA PRACAMI  
NAD PROJEKTEM ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY, PROJEKTEM USTAWY LUB PROJEKTEM  
ROZPORZĄDZENIA**

| ZGŁOSZENIE<br>ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                             |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------|
| Projekt z dnia 22 sierpnia 2025 roku ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (UD 276)<br>.....<br>(tytuł projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia - zgodnie z jego treścią udostępnioną w Biuletynie Informacji Publicznej lub informacją zamieszczoną w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów albo ministrów)                                                                                                                             |                             |       |
| <b>A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                             |       |
| 1. Nazwa/imię i nazwisko**<br><br>JTI POLSKA SP. Z O.O.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                             |       |
| 2. Adres siedziby/adres miejsca zamieszkania**<br><br>STARY GOSTKÓW 42, 99-220 WARTKOWICE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                             |       |
| 3. Adres do korespondencji i adres e-mail<br><br>adrian.jablonski@jti.com                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                             |       |
| <b>B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMENIONEGO W CZĘŚCI<br/>A W PRACACH NAD PROJEKTEM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                             |       |
| Lp.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Imię i nazwisko             | Adres |
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Renata Chuderska-Wiśniewska |       |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Adrian Jabłoński            |       |
| 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                             |       |
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                             |       |
| 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                             |       |
| <b>C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĄDĄCEGO<br/>PRZEDMIOTEM OCHRONY</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                             |       |
| <p>JTI Polska sp. z o.o. (dalej: <b>JTI</b> lub <b>Spółka</b>) jest częścią międzynarodowej Grupy JTI i zajmuje się produkcją oraz dystrybucją wyrobów tytoniowych, wyrobów nowatorskich oraz saszetek/woreczków nikotynowych.</p> <p>Spółka zgłasza zainteresowanie pracami nad Projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych z dnia 22 sierpnia 2025 r. (dalej: <b>Projekt</b>) ze względu na fakt, że kwestie prawne regulowane przez ten projekt w znacznym stopniu dotyczą działalności Spółki.</p> |                             |       |

## I. Wstęp

W dniu 17 października 2025 r. Ministerstwo Finansów i Gospodarki ("MF") opublikowało projekt nowelizacji<sup>1</sup> ("**Projekt Nowelizacji**") ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>2</sup> ("**Ustawa tytoniowa**"). Zgodnie z uzasadnieniem Projektu Nowelizacji jego zasadnicze cele to:

- uregulowanie nadzoru i kontroli na systemem track&trace („T&T”), łącznie z określeniem zadań organów uczestniczących w tym systemie;
- doprecyzowanie zasad występowania z wnioskiem o wydanie kodów identyfikacyjnych i ich dezaktywację;
- „doprecyzowanie” przepisów dotyczących zapewnienia podmiotom uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi przez producentów wyrobów tytoniowych urządzeń umożliwiających rejestrowanie w T&T wyrobów tytoniowych;
- modyfikacja procesu egzekwowania obowiązków określonych dla poszczególnych podmiotów uczestniczących w T&T.

Jakkolwiek kwestia ta nie jest określona w Projekcie nowelizacji jako pierwszoplanowa, to jednak z perspektywy producentów wyrobów tytoniowych, najistotniejszą i budzącą kontrowersję, projektowaną zmianą, jest rzekome „doprecyzowanie” przepisów w zakresie finansowania sprzętu do identyfikowalności wyrobów tytoniowych.

Projekt nowelizacji wprowadza nowy art. 10d ust. 8 (w miejsce dotychczasowego art. 10a ust. 8), wyjaśniony przez MF w uzasadnieniu do Projektu nowelizacji jako nakładający na producentów wyrobów tytoniowych stały obowiązek dostarczania sprzętu do identyfikowalności przez cały okres eksploatacji podmiotów gospodarczych w unijnym systemie T&T. Jest to sprzeczne z przepisem prawnym zawartym w art. 15 ust. 7 dyrektywy UE w sprawie wyrobów tytoniowych<sup>3</sup> ("TPD") i powiązanymi dokumentami, który wymaga od producentów wyrobów tytoniowych jedynie dostarczenia uprawnionym podmiotom sprzętu w fazie wdrażania systemu.

Ze względu na wagę projektowanej zmiany, w części II niniejszego pisma przedstawiamy szczegółowe uwagi do niej, uzasadniające brak podstaw prawnych do jej wprowadzenia, jak również wskazujące potencjalne negatywne konsekwencje, które mogą z niej wynikać, jeżeli rzeczywiście zmiana ta zostałaby wdrożona. W naszej opinii, zmiana ta powinna zostać bezwzględnie usunięta z Projektu nowelizacji, ponieważ niezależnie od braku podstaw do jej wdrożenia, jest ona niezasadna, a dodatkowo niebezpieczna dla stabilności rynku wyrobów tytoniowych jak również funkcjonalności całego systemu T&T na obszarze UE.

W części III przedstawiamy nasze uwagi do niektórych innych zmian przewidzianych w Projekcie nowelizacji.

## II. Uwagi do art. 10d ust. 8

### II.1. Niezgodność z TPD i innymi aktami prawnymi regulującymi T&T

#### II.1.1. Uwagi wstępne

Brzmienie art. 15(7) TPD w polskiej wersji językowej jest następujące:

*„Państwa członkowskie zapewniają, aby producenci wyrobów tytoniowych przekazywali wszystkim podmiotom gospodarczym uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem detalicznym, w tym importerom, przedsiębiorstwom prowadzącym magazyny i przedsiębiorstwom transportowym, niezbędne urządzenia umożliwiające rejestrowanie wyrobów tytoniowych, które podmioty te nabywają, sprzedają, przechowują, transportują lub na których dokonują innego rodzaju czynności. Urządzenia te mogą odczytywać i przekazywać zarejestrowane dane w formie elektronicznej do ośrodka przechowywania danych zgodnego z ust. 8.”*

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403305/katalog/13164718#13164718>

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1162, ze zm.)

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz. Urz. UE L 127 z 29.04.2014 r., str. 1).

Jakkolwiek brzmienie polskiej wersji językowej nie daje całkowitej pewności jaka była intencja prawodawcy w odniesieniu do obowiązków producentów wyrobów tytoniowych związanych z T&T, to jednak już wersja angielska wyraźnie wskazuje, że obowiązek przekazania (czy też raczej dostarczenia) urządzeń do systemu, ma charakter jednorazowy. I tak ten obowiązek jest również rozumiany w praktyce funkcjonowania przepisów krajów członkowskich UE. Tym samym, zmiana proponowana w art. 10d ust. 8 Projektu nowelizacji, wykracza poza TPD, która w swoim art. 15 ust. 7 nakłada na producentów obowiązek zapewnienia podmiotom gospodarczym sprzętu niezbędnego do rejestrowania i przekazywania danych dotyczących identyfikowalności. Nie ulega wątpliwości, że ten przepis prawny nakłada na producentów jedynie obowiązek zapewnienia niezbędnego sprzętu na etapie wdrożenia, a nie pokrywania kosztów operacyjnych bądź innych kosztów, które poniosą podmioty gospodarcze.

Analogiczne wnioski wynikają z analizy treści Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/574 z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie norm technicznych dotyczących ustanowienia i funkcjonowania systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych (Dz. Urz. L 96 z 16.04.2018 r.) („**Rozporządzenie 2018/574**”). W szczególności w art. 30 rozporządzenia "Koszty systemu baz" określono, w jaki sposób koszty systemu baz mają być dzielone między producentów, importerów i dostawców systemów:

*„1. Wszystkie koszty zwyczajne związane z systemem repozytoriów, o którym mowa w art. 24 ust. 1, łącznie z tymi, które wynikają z jego utworzenia, eksploatacji i konserwacji, są pokrywane przez producentów i importerów wyrobów tytoniowych. Koszty te są sprawiedliwe, rozsądne oraz proporcjonalne:*

*a) do świadczonych usług; oraz*

*b) do liczby niepowtarzalnych identyfikatorów zamówionych w danym okresie.*

*2. Koszty zwyczajne – odpowiednio – ustanowienia, eksploatacji i konserwacji repozytorium wtórnego i routera są przenoszone na producentów i importerów wyrobów tytoniowych za pośrednictwem opłat pobieranych od nich przez dostawców repozytoriów pierwotnych.*

*3. Wszystkie koszty nadzwyczajne związane z operacjami powtórnego przetwarzania, o których mowa w art. 28 ust. 4, pobierane przez dostawcę repozytorium wtórnego od dostawcy repozytorium pierwotnego, który złożył wniosek, muszą być sprawiedliwe, rozsądne i proporcjonalne do świadczonych usług. Dostawca repozytorium wtórnego ponosi jednak sam wszelkie koszty nadzwyczajne operacji powtórnego przetwarzania, o których mowa w art. 28 ust. 4, w zakresie, w jakim jest odpowiedzialny za przyczyny prowadzące do operacji ponownego przetwarzania.”*

Natomiast, zgodnie z art. 32 i 33 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/574 obowiązek rejestracji i przekazywania danych dotyczących identyfikowalności do systemu repozytorium spoczywa na podmiocie gospodarczym będącym w posiadaniu towarów. Żaden z tych przepisów nie jest podstawą do przyjęcia, że producenci i importerzy są obowiązani do ponoszenia kosztów urządzeń do identyfikowania wyrobów tytoniowych w fazie operacyjnej.

Proponowany obowiązek bezterminowego ponoszenia kosztów sprzętu dla wszystkich podmiotów gospodarczych przez producentów jest więc zasadniczo sprzeczny z brzmieniem art. 15(7) TPD, art. 30-32 Rozporządzenia 2018/574, a także przepisami krajowymi w innych państwach członkowskich UE. W TPD i jej ocenie skutków, wspieranej rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2018/574, wyraźnie przypisuje się bieżące koszty operacyjne podmiotom gospodarczym będącym w posiadaniu produktów, a nie producentom. Zmiana w ustawie tytoniowej grozi podważeniem zharmonizowanych ram prawnych, na których opiera się unijny rynek wewnętrzny wyrobów tytoniowych.

## **II.1.2. Obowiązki w zakresie identyfikowalności**

TPD nakłada określone obowiązki na wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w handlu wyrobami tytoniowymi, z których wszystkie uczestniczą w unijnym systemie identyfikowalności. Zgodnie z art. 15(5) TPD oraz art. 32 i 33 Rozporządzenia 2018/574 obowiązek rejestracji i przekazywania danych dotyczących identyfikowalności do systemu repozytorium spoczywa na podmiocie gospodarczym będącym w posiadaniu towarów (np. dystrybutorach, hurtownikach itp.). W związku z tym podmioty te muszą również ponosić koszty związane z prowadzeniem przez siebie działalności gospodarczej, które nie zostały przypisane producentom i importerom przez TPD lub Rozporządzenie 2018/574. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w różnych dokumentach szczegółowo opisujących funkcjonowanie systemu identyfikowalności i znajduje potwierdzenie w sformułowaniach zawartych w transpozycji we wszystkich pozostałych państwach członkowskich UE.

Przed wdrożeniem T&T i w kontekście przygotowania odpowiednich przepisów wykonawczych do tego

wdrożenia, w sprawozdaniu Komisji Europejskiej z marca 2015 r. dotyczącym analizy i oceny wykonalności systemów T&T w UE ("**Sprawozdanie**") wyjaśniono, że chociaż niektóre koszty będą ponoszone przez producentów wyrobów tytoniowych, niektóre koszty będą musiały zostać pokryte przez inne podmioty gospodarcze w łańcuchu dostaw jako koszt prowadzenia działalności gospodarczej. Dokładniej rzecz ujmując, w Sprawozdaniu przewidziano, że z wyjątkiem inwestycji w sprzęt, które są wymagane od producentów wyrobów tytoniowych, oczekuje się, że skutki operacyjne wynikające z przestrzegania wymogów dotyczących skanowania i przekazywania będą miały wpływ na procesy gospodarcze podmiotów gospodarczych zajmujących się handlem tytoniem innych niż producenci tytoniu, w szczególności w postaci wyższych kosztów operacyjnych działalności gospodarczej. W sprawozdaniu stwierdza się, że:

*"Chociaż art. 15 ust. 7 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych uwzględnia fakt, że ciężar przestrzegania przepisów dla dystrybutorów jest przynajmniej częściowo przeniesiony na producentów, przewiduje się, że poza inwestycjami w sprzęt do obsługi samego rozwiązania w zakresie identyfikowalności, wpływ operacyjny na procesy biznesowe w zakresie zgodności z wymogami dotyczącymi rejestrowania odbioru, przepływu i wysyłki wyrobów tytoniowych może spowodować, że niektóre podmioty stwierdzą, że koszt wpływu nie uzasadnia udziału w przychodach wyrobów tytoniowych w ich portfelu dystrybucyjnym".<sup>4</sup>*

Ze Sprawozdania jasno wynika więc, że Komisja odniosła się do obowiązku producentów jako inwestycji w sprzęt, która zgodnie z użytym sformułowaniem oznacza pojedynczą czynność polegającą na wniesieniu wymaganego wkładu finansowego, aby system stał się operacyjny, podczas gdy wyraźnie nakłada na podmioty inne niż producenci późniejsze koszty operacyjne jako koszt prowadzenia przez nie działalności.

Powyższą interpretację potwierdziła również Komisja Europejska we wstępnej ocenie skutków wdrożenia art. 15 i 16 TPD. Z dokumentu tego wynika, że Komisja Europejska przyjęła podział obowiązków spoczywających na producentach i innych podmiotach gospodarczych, który opiera się na rozróżnieniu między obowiązkami w fazie wdrażania i w fazie operacyjnej.

W fazie wdrażania Komisja Europejska wyraźnie odnosi się m.in. do obowiązku zapewnienia sprzętu przez producentów, podczas gdy inne podmioty gospodarcze są odpowiedzialne za włączenie sprzętu do swoich procedur. Dokładniej rzecz ujmując, wstępna ocena skutków stanowi, że:

*"Zainteresowane strony, których dotyczy faza wdrażania:*

- Producenci – będą musieli dostosować linie produkcyjne w celu wydrukowania lub umieszczenia niepowtarzalnego identyfikatora i zabezpieczenia oraz dostosować procedury/infrastrukturę w celu dostarczania informacji związanych z niepowtarzalnym identyfikatorem. **Będą one również musiały zapewnić wszystkim pozostałym podmiotom gospodarczym uczestniczącym w handlu wyrobami tytoniowymi (przed pierwszym punktem detalicznym) sprzęt niezbędny do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób przetwarzanych.***
- Importerzy – będą musieli zapewnić, aby dostawy od producentów spoza UE były zgodne z art. 15 i 16 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych.*
- Hurtownicy i dystrybutorzy będą musieli dostosować swoje procedury do wymogów w zakresie śledzenia ruchu i pochodzenia (np. skanowanie produktów przy wjeździe i wyjściu).*
- Organy publiczne – będą musiały podjąć środki niezbędne do wdrożenia i przeglądu wdrożenia systemu oraz do stworzenia wszelkich niezbędnych powiązań między systemem a innymi częściami środowiska sterowania.*
- Dostawcy sprzętu i usług – zostaną poproszeni o dostarczenie sprzętu i usług niezbędnych w fazie wdrażania, w tym o utworzenie ośrodka (ośrodków) przechowywania danych dla wszystkich istotnych danych.*
- Transport – może być, w zależności od ostatecznego projektu systemu, dotknięty w podobny sposób jak hurtownicy i dystrybutorzy; jednak zakres wymaganych działań może być bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę prawdopodobne pokrywanie się z hurtownikami i dystrybutorami (np. to samo zdarzenie*

<sup>4</sup> Komisja Europejska, Analiza i ocena wykonalności dotycząca unijnych systemów śledzenia ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych oraz zabezpieczeń, sprawozdanie końcowe, s. 218, dostępne pod adresem: [https://health.ec.europa.eu/system/files/2016-11/2015\\_tpd\\_tracking\\_tracing\\_frep\\_en\\_0.pdf](https://health.ec.europa.eu/system/files/2016-11/2015_tpd_tracking_tracing_frep_en_0.pdf).

związane ze śledzeniem może nie być rejestrowane dwukrotnie)".<sup>5</sup>

W fazie operacyjnej, czyli w fazie, w której system jest w eksploatacji, Komisja Europejska nie odnosi się już do żadnych zobowiązań producentów w odniesieniu do dostarczonego sprzętu. Podkreślono w nim raczej obowiązek innych podmiotów gospodarczych w zakresie rejestrowania danych dotyczących przepływu towarów. To rozróżnienie wyraźnie pokazuje, że Komisja Europejska od początku zamierzała ograniczyć obowiązek dostarczania sprzętu tylko do fazy rozmieszczania, a nie w nieskończoność.

"Zainteresowane strony, których dotyczy faza operacyjna:

- Producenci – będą musieli dostosować się do systemu drukowania, umieszczania i weryfikowania niepowtarzalnego identyfikatora i zabezpieczenia, a także systemu rejestrowania przemieszczania wyrobów tytoniowych i związanych z tym informacji. Ich legalna sprzedaż będzie lepiej chroniona przed podróbkami i innymi nielegalnymi transakcjami.
- Hurtownicy i dystrybutorzy – będą musieli rejestrować przemieszczanie wyrobów tytoniowych i związane z tym informacje.
- Organy publiczne – będą musiały nadzorować i kontrolować działanie systemu oraz być w stanie powielać dane w celu systematycznego wykorzystywania ich w zadaniach związanych z kontrolą i zarządzaniem ryzykiem. Istnienie systemu prawdopodobnie przyniesie oszczędności w postaci większej skuteczności środków kontroli i transgranicznej kompatybilności systemów. Zdrowie publiczne skorzysta na ograniczeniu nielegalnego handlu i wynikającej z tego mniejszej dostępności produktów niezgodnych z wymogami dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych i sprzedawanych po sztucznie zaniżonych cenach. Pozytywnym efektem ubocznym może być wzrost wpływów podatkowych z legalnej sprzedaży.
- Sprzedawcy detaliczni – będą mieli większą pewność co do statusu prawnego swoich produktów.
- Konsumenci – będą mieli dostęp do bardziej kontrolowanych produktów.
- Dostawcy sprzętu i usług – będą serwisować sprzęt oraz świadczyć inne usługi niezbędne do funkcjonowania systemu, w tym przechowywania danych.
- Transport – może być, w zależności od ostatecznego projektu systemu, dotknięty w podobny sposób jak hurtownicy i dystrybutorzy; jednak zakres wymaganych działań może być bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę prawdopodobne pokrywanie się z hurtownikami i dystrybutorami (np. to samo zdarzenie związane ze śledzeniem może nie być rejestrowane dwukrotnie)".<sup>6</sup>

Aby system śledzenia wyrobów tytoniowych UE mógł funkcjonować, wymaga zaangażowania i przestrzegania przepisów przez wszystkie podmioty w łańcuchu dostaw, a nie tylko przez producentów wyrobów tytoniowych. Podmioty gospodarcze niebędące producentami wyrobów tytoniowych są przedsiębiorcami i w związku z tym muszą ponosić odpowiedzialność za wybory biznesowe, których dokonują, oraz za odpowiednie koszty prowadzenia działalności w tym sektorze. W tym kontekście należy podkreślić, że wszystkie podmioty gospodarcze i sprzedawcy detaliczni mieli swobodę wyboru sposobu organizacji przestrzegania obowiązków w zakresie identyfikowalności. Podmioty gospodarcze, które miałyby wybrać rozwiązania wiążące się z okresowymi kosztami operacyjnymi lub wymagające cyklicznych inwestycji wykraczających poza pierwotne dostarczenie sprzętu, powinny ponosić pełną odpowiedzialność za tę autonomiczną decyzję biznesową, ponieważ byłoby niesprawiedliwe, nieuzasadnione i nieproporcjonalne dla producentów ponoszenie przez producentów ryzyka jakiegokolwiek decyzji biznesowej podjętej przez osoby trzecie.

Zarówno w ocenie skutków, jak i w sprawozdaniu odniesiono się do obowiązku producentów jako początkowego oddziaływania poprzez inwestycje na etapie wdrażania.

<sup>5</sup> Komisja Europejska, wstępna ocena skutków, akty wykonawcze i delegowane przyjęte na mocy art. 15 ust. 11, art. 15 ust. 12 i art. 16 ust. 2 dyrektywy 2014/40/UE w sprawie wyrobów tytoniowych, 5 lipca 2016 r., s. 4–5, dostępne pod adresem:

[https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_sante\\_694\\_695\\_696\\_ia\\_da\\_tpd\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_sante_694_695_696_ia_da_tpd_en.pdf).

<sup>6</sup> Komisja Europejska, wstępna ocena skutków, akty wykonawcze i delegowane przyjęte na podstawie art. 15 ust. 11, art. 15 ust. 12 i art. 16 ust. 2 dyrektywy 2014/40/UE w sprawie wyrobów tytoniowych, 5 lipca 2016 r., s. 5, dostępne pod adresem:

[https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_sante\\_694\\_695\\_696\\_ia\\_da\\_tpd\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_sante_694_695_696_ia_da_tpd_en.pdf).

Nie oznacza to, że koszty związane ze sprzętem do identyfikowalności znikną w fazie operacyjnej systemu. Wskazuje to raczej, że wyraźną intencją prawodawcy Unii przy wprowadzaniu dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych UE, było przepisanie tych późniejszych kosztów związanych ze sprzętem na inne podmioty gospodarcze jako kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Są to podmioty odpowiedzialne za ewidencjonowanie transakcji i śledzenie przepływu wyrobów tytoniowych będących w ich posiadaniu, od których oczekuje się, że będą ponosić takie koszty w ramach swojej normalnej działalności gospodarczej.

### II.1.3. Transpozycja art. 15(7) TPD w państwach członkowskich

Art. 15(7) TPD oraz implementacja ustawodawstwa krajowego we wszystkich państwach członkowskich UE, w tym obecnie obowiązujący art. 10a ust. 8 ustawy tytoniowej w Polsce, nakładają na producentów wyrobów tytoniowych obowiązek zapewnienia podmiotom gospodarczym sprzętu niezbędnego do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, transportowanych lub w inny sposób przetwarzanych.

W tym sensie te przepisy prawne są obecnie identyczne we wszystkich państwach członkowskich UE i jasno wskazują, że wymagają one od producentów wyrobów tytoniowych jedynie zapewnienia niezbędnego sprzętu i nie zawierają żadnych bezterminowych zobowiązań, ani nie nakładają na producentów obowiązku pokrywania jakichkolwiek kosztów operacyjnych innych podmiotów gospodarczych, w tym kosztów związanych z już dostarczonym sprzętem.

W związku z tym art. 10a ust. 8 nie wymaga żadnych zmian ani wyjaśnień, ponieważ jest już w pełni zgodny z TPD i ustawodawstwem innych państw członkowskich. Ministerstwo Finansów błędnie uzasadnia, że obecny przepis jest niejednoznaczny, sugerując, że Projekt Nowelizacji ma na celu doprecyzowanie i ujednolicenie z prawodawstwem UE, ponieważ w istocie rzeczy tak już jest.

Z informacji posiadanych przez Spółkę wynika, że we wszystkich państwach członkowskich UE przepisy art. 15(7) TPD są interpretowane zgodnie i jednoznacznie, tzn. w taki sposób, że obowiązek finansowania sprzętu do identyfikowalności wyrobów tytoniowych jest jednorazowy, w fazie wdrożenia. Co więcej, do tej pory żadne państwo członkowskie UE nie widziało potrzeby zmiany swoich przepisów krajowych związanych z obowiązkiem zapewnienia tego sprzętu.

Przykład Portugalii jest szczególnie interesujący w kontekście uwag jakie skierowała Portugalia w odniesieniu do projektu przepisów, które w 2024 r. notyfikowała Belgia jako przepisy techniczne do Komisji Europejskiej. Przepisy te obejmowały szerszy zakres zmian, lecz jedna ze zmian dotyczyła rozszerzenia zakresu finansowania przez producentów sprzętu do identyfikowania wyrobów tytoniowych. W pkt. IV opinii, Portugalia szczegółowo odniosła się do tej zmiany, wskazując co następuje (tłumaczenie z wersji w j. angielskim):<sup>7</sup>

*„System identyfikowalności (T&T) jest również obowiązkiem innych podmiotów gospodarczych – przepisy UE nakładają obowiązki na wszystkie podmioty gospodarcze zaangażowane w handel wyrobami tytoniowymi. Zgodnie z art. 15 ust. 5 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych oraz art. 32 i 33 rozporządzenia w sprawie systemu identyfikowalności, obowiązek rejestrowania i przekazywania danych dotyczących identyfikowalności do systemu repozytoriów spoczywa na podmiocie gospodarczym będącym w posiadaniu towarów, a mianowicie na dystrybutorach i hurtownikach. W związku z tym muszą oni również ponosić koszty związane z prowadzeniem działalności, które nie zostały przypisane producentom i importerom na mocy przepisów wykonawczych. Wstępna ocena skutków (8) Komisji Europejskiej z dnia 5 lipca 2016 r. dotycząca wdrożenia art. 15 i 16 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych pokazuje, że Komisja przejęła podział obowiązków producentów i innych podmiotów gospodarczych, opierając się na rozróżnieniu między obowiązkami producentów i sprzedawców detalicznych w fazie wdrażania systemu (str. 4) a trwającą później fazą operacyjną (str. 5).*

*W pierwszej fazie, fazie wdrażania, Komisja wyraźnie wspomina między innymi o obowiązku producentów do dostarczania sprzętu, podczas gdy inni przedsiębiorcy odpowiadają za integrację sprzętu.*

*W fazie operacyjnej, tj. rozpoczynającej się wraz z uruchomieniem systemu, Komisja nie wspomina o żadnym obowiązku producentów w odniesieniu do dostarczanego sprzętu. Zamiast tego, odpowiedzialność za rejestrowanie danych dotyczących przemieszczania towarów przypisuje wyłącznie innym podmiotom gospodarczym. Z tego rozróżnienia wyraźnie wynika, że Komisja od samego początku zamierzała powiązać obowiązek dostarczania sprzętu wyłącznie z fazą wdrażania dyrektywy w sprawie wyrobów*

<sup>7</sup> Opinia Portugalii, jak również pozostałych krajów, które zgłosiły swoje uwagi dostępna jest pod adresem: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25882>

**tytoniowych, a nie w sposób ciągły i wieczysty."**

Analogiczną wymowę do tej wynikającej z opinii Portugalii, mają również pozostałe opinie, tj. Rumuni, Grecji, Włoch i Bułgarii.

Warto również podkreślić, iż z informacji uzyskanych przez Spółkę wynika, że firma SGS Société Générale de Surveillance SA, która została zakontraktowana do pełnienia funkcji Single Point of Contact („SPOC”), potwierdziła, że **do dnia 4.11.2025 r. żadne państwo członkowskie UE nie wystąpiło z wnioskiem o ustanowienie obowiązku ciągłego finansowania skanerów do systemu T&T, związanego z nimi oprogramowania lub kosztów konserwacji.** A także, że każdy z dystrybutorów wyrobów tytoniowych w państwach członkowskich, otrzymał zwrot kosztów wyłącznie za jednorazowe nabycie tych urządzeń.

SPOC to rozwiązanie powołane do obsługi refundacji kosztów sprzętu do identyfikowalności, które jest otwarte dla wszystkich producentów wyrobów tytoniowych, chcących do niego dołączyć. Celem SPOC jest zapewnienie producentom skutecznego sposobu wypełniania ich zobowiązań prawnych wynikających z dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych UE i prawa krajowego z korzyścią dla uprawnionych podmiotów gospodarczych, które otrzymują wystarczające środki finansowe na wyposażenie się w wybrany przez siebie sprzęt wymagany do spełnienia ich obowiązków w zakresie identyfikowalności wyrobów tytoniowych.

SPOC zapewnia wszystkim uprawnionym podmiotom gospodarczym ze wszystkich państw członkowskich UE i Wielkiej Brytanii równą możliwość składania wniosków o zwrot kosztów za sprzęt za pośrednictwem łatwego w użyciu i całkowicie internetowego procesu na stronie internetowej: OnTrack.

#### **II.1.4. Naruszenie zasad traktatowych UE**

Wprowadzenie przepisu art. 10d ust. 8 w jego proponowanym kształcie, nie tylko narusza przepisy szczegółowe, tj. art. 15(7) TPD oraz art. 30-32 Rozporządzenia 2018/574, ale również może naruszać podstawowe zasady traktatowe UE. W szczególności:

- A. Zasadę jednolitego rynku wewnętrznego.
- B. Zasadę swobody funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- C. Zasadę proporcjonalności.

Ad. A.

Art. 114 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) umożliwia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE przyjmowanie środków ujednolicających przepisy we wszystkich państwach członkowskich UE, *których celem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.* Osiągnięcie tego celu wymaga zapobiegania lub usuwania przeszkód w handlu na rynku wewnętrznym. Z kolei, środkiem do zapobiegania lub usuwania przeszkód w handlu na rynku wewnętrznym, jest harmonizacja przepisów krajów członkowskich oraz ich zbliżanie. TPD, zarówno w swojej preambule, jak również w art. 1 wskazuje, że jej celem jest m.in. zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w zakresie *„identyfikowalności i zabezpieczeń w wyrobach tytoniowych w celu zapewnienia ich zgodności z niniejszą dyrektywą.”*

Mając na uwadze powyższe, państwo członkowskie UE nie powinno nakładać żadnych dodatkowych wymogów ani zmieniać podziału obowiązków (i związanych z nimi kosztów) przewidzianych w dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych i w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/574. Odstępstwo od przepisów zharmonizowanych przez dyrektywę będzie prowadzić do rozbieżności w wymogach, tworząc nierówne warunki dla producentów działających w różnych państwach członkowskich UE i przeciwdziałać harmonizacji. **Planowana zmiana jednocześnie pogorszy sytuację polskich producentów oraz postawi podmioty gospodarcze w Polsce w korzystniejszej sytuacji w porównaniu z podmiotami gospodarczymi z innych państw członkowskich UE, co spowoduje istotną rozbieżność między państwami członkowskimi UE.**

Poprzez planowane wprowadzenie art. 10d ust. 8 w miejsce art. 10a ust. 8 ustawy tytoniowej, Polska nie ograniczy się jedynie do „doprecyzowania”, jak twierdzi MF, przepisów zawartych w TPD i ustawie tytoniowej, lecz ustanowi zupełnie nowe zasady i obowiązki, w szczególności dla producentów wyrobów tytoniowych. **Taka zmiana, w sposób oczywisty, spowoduje niezgodność z transpozycją TPD w innych krajach, czego skutkiem będzie rezultat odwrotny od zamierzonego (czyli harmonizacji), a tym samym pogorszenie warunków dla funkcjonowania jednolitego rynku.**

Ad. B.

Zwiększone koszty, które będą musieli ponieść producenci wyrobów tytoniowych zgodnie z art. 10d ust. 8 Projektu nowelizacji, niewątpliwie naruszają swobody gwarantowane na rynku wewnętrznym UE i zapisane w traktacie UE. Planowane przez MF zmiany powinny być rozpatrywane w szczególności w świetle swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego UE.

Artykuły 34 i 35 TFUE stanowią, że ograniczenia ilościowe w przywozie i wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi UE. TSUE dość szeroko zdefiniował "środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych" jako *"wszelkie zasady handlowe uchwalone przez państwa członkowskie, które są w stanie utrudnić, bezpośrednio lub pośrednio, faktycznie lub potencjalnie, handel wewnątrzwspólnotowy"*.

Rozszerzając obowiązki nakładane na producentów wyrobów tytoniowych, wbrew temu, co przewidziano w art. 15(7) TPD, proponowany Projekt nowelizacji może zostać uznany za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, a zatem naruszać art. 34 i 35 TFUE. Albowiem, nie ulega wątpliwości, że projektowane rozwiązanie zwiększy koszty operacyjne i ograniczy zdolność producentów wyrobów tytoniowych do zapewnienia płynnej logistyki i łańcuchów dostaw w UE, w przypadku dystrybucji produktów przez Polskę. Tym samym, Polska stanie się niekonkurencyjna jako miejsce lokowania dystrybucji do innych krajów, co negatywnie wpłynie na swobodny przepływ towarów w UE, w szczególności poprzez unikanie produkcji lub wysyłki towarów przez Polskę.

Ad. C.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), akty przyjmowane przez instytucje Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia uzasadnionych celów, do których dąży dane uregulowanie. Zasada ta musi być również stosowana do implementacji instrumentów prawnych UE do krajowych porządków prawnych państw członkowskich UE. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) wypracowało zasady oceny czy dany środek jest proporcjonalny, w trzystopniowym teście:

- 1) Czy dany środek jest odpowiedni do osiągnięcia zgodnego z prawem celu?
- 2) Czy środek ten wykracza poza konieczność/Czy istnieją mniej restrykcyjne środki umożliwiające jego osiągnięcie?
- 3) Czy środek ma nadmierny wpływ na interesariuszy?

Ad. 1)

Zgodnie z uzasadnieniem Projektu Nowelizacji w odniesieniu do art. 10d ust. 8, ma na celu wyeliminowanie "zidentyfikowanych ograniczeń i wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów dotyczących Systemu Track&Trace."

Jak wskazano powyżej, art. 15(7) TPD, w brzmieniu obecnie implementowanym przez Polskę w art. 10a ust. 8 ustawy tytoniowej, jest jednoznaczny i odzwierciedla intencję prawodawcy, a także jest zgodny z praktyką krajów członkowskich UE. Celem projektowanej ustawy jest de facto wprowadzenie nowej interpretacji tego przepisu, która nie ma odzwierciedlenia w obecnym stanie prawnym, zarówno TPD jak również państw członkowskich. Nie jest to więc odpowiedni środek, aby osiągnąć zgodny z prawem cel.

Ad. 2)

Proponowana zmiana jest zbędna i bardziej restrykcyjna niż to konieczne, biorąc pod uwagę, że system obecnie funkcjonuje dobrze. Z pewnością dostępne są mniej restrykcyjne i mniej inwazyjne dla biznesu alternatywne środki, biorąc pod uwagę, że system funkcjonujący obecnie w Polsce i w całej UE zapewnia skuteczne śledzenie ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych, nie nakłada nieproporcjonalnych obciążeń na podmioty gospodarcze i umożliwia państwom członkowskim UE i przedsiębiorstwom realizację podstawowego celu, jakim jest zwalczanie nielegalnego handlu.

Ad. 3)

Środek zaproponowany w Projekcie nowelizacji w celu zastąpienia art. 10a ust. 8 jest nieproporcjonalny, ponieważ będzie miał nadmierny wpływ na producentów wyrobów tytoniowych. Nowe obowiązki dla producentów znacznie zwiększyłyby obciążenia i koszty nakładane na nich. W związku z tym producenci wyrobów tytoniowych stanęliby przed koniecznością istotnej reorganizacji i modyfikacji swoich procesów handlowych wyłącznie w odniesieniu do rynku polskiego, co wykracza poza to, co jest konieczne do ustanowienia dobrze funkcjonującego systemu śledzenia ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych, o którym

### II.1.5. Potencjalne negatywne skutki dla rynku oraz T&T

Niezależnie od argumentów prawnych przedstawionych we wcześniejszych częściach niniejszego stanowiska, wynikających zarówno z TPD, Rozporządzenia 2018/574 oraz zasad traktatowych, istnieje szereg argumentów ekonomicznych, w szczególności wynikających z łatwych do zidentyfikowania potencjalnych, negatywnych skutków projektowanej zmiany zasad finansowania kosztów sprzętu do identyfikacji wyrobów tytoniowych, dla rynku oraz samego systemu T&T. Zostały one przedstawione i wyjaśnione poniżej.

- Nałożenie na producentów obowiązku ciągłego i bezterminowego finansowania sprzętu do identyfikacji wyrobów tytoniowych dla dystrybutorów byłoby zbyt kosztowne i nieuzasadnione, ponieważ oznaczałoby, że producenci finansują nie tylko część T&T lecz również inne potrzeby gospodarcze niepowiązanych z nimi podmiotów gospodarczych. **W praktyce, sprzęt, o którym mowa nie służy jedynie dla potrzeb obowiązków związanych z T&T, lecz może być wykorzystywany w całej gospodarce magazynowej.** W konsekwencji, podmioty gospodarcze uzyskiwałyby nieuzasadnioną korzyść gospodarczą kosztem producentów wyrobów.
- Podmioty gospodarcze, którym przyznane zostałoby prawo do swobodnego domagania się dostarczania sprzętu lub zwrotu kosztów ich finansowania, nie mieliby żadnej motywacji do dbałości o ten sprzęt, zarówno w rozumieniu jego zabezpieczenia przed kradzieżą i nieuprawnionym dostępem, lecz również w rozumieniu jego właściwego użytkowania i konserwacji. Mogłyby one zatem, bez żadnych konsekwencji, żądać dostarczania sprzętu w nieograniczonych ilościach, po wygórowanych cenach, a także z powodów zupełnie niezwiązanych z T&T (zob. akapit powyżej).
- Przyjęcie projektowanego rozwiązania, oznaczałoby de facto brak możliwości jakiegokolwiek kontroli zasadności żądań podmiotów gospodarczych przez producentów. Rzeczywiste monitorowanie i kontrola kosztów sprzętu byłyby niemożliwe ze względu na brak ograniczeń, a także brak stosownych narzędzi prawnych (w szczególności określających zarówno rodzaj kosztów jak również uprawnienia do kontroli). W związku z tym proponowany środek wprowadziłby znaczną niepewność dla producentów wyrobów tytoniowych, którzy nie mieliby żadnych zabezpieczeń przed oszustwami i nadużyciami skutkującymi eskalacją kosztów legalnej działalności gospodarczej, co ostatecznie stworzyłoby niestabilne i nieprzewidywalne warunki rynkowe dla producentów.
- Projektowane rozwiązanie nie ustanawia żadnego narzędzia nadzoru ani audytu w odniesieniu do wniosków podmiotów gospodarczych o zwrot kosztów wymiany sprzętu lub konserwacji. Bez pełnej przejrzystości, jasnego nadzoru i wiarygodnego audytu, polityka ta umożliwiłaby potencjalnie nieuprwnione praktyki i naraziła branżę na ewentualne fałszywe roszczenia dotyczące nowego sprzętu. Ten brak kontroli podważyłby zaufanie do systemu i zagroził jego integralności i długoterminowej stabilności. Co więcej, może to prowadzić do niepotrzebnych postępowań sądowych i administracyjnych, co rodzi szereg pytań, np.: Jak system będzie funkcjonował w międzyczasie? Kto dostarczy sprzęt? Kto będzie odpowiedzialny za jego stan? A jaka będzie jakość i wiarygodność danych zbieranych podczas takich sporów?
- Obowiązek zapewnienia przez producentów wyrobów tytoniowych niezbędnego sprzętu wszystkim uczestnikom łańcucha obrotu, wiąże się z kosztami nieprzewidywalnymi pod względem wielkości i kwoty. Spowoduje to znaczne inwestycje dla tych podmiotów, których nie da się przewidzieć ani zaplanować. Przewidywany zwrot kosztów funkcjonowania systemu przez producentów tytoniu podmiotom gospodarczym stworzy napięcia finansowe między różnymi podmiotami w łańcuchu.
- Proponowana zmiana może doprowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego UE poprzez tworzenie zróżnicowanych norm i wymogów w państwach członkowskich, co może obniżyć ogólną efektywność transgranicznych przepływów i zwiększyć złożoność funkcjonowania na jednolitym rynku. Producenci są zobowiązani do przestrzegania wymogów specyficznych dla każdego państwa członkowskiego, co prowadzi do znacznego wzrostu kosztów produkcji, a tym samym do powstania barier w handlu.
- Proponowany Projekt nowelizacji w art. 10d ust. 8 stwarza sytuację niepewności prawa, umożliwiając podmiotom gospodarczym przypisywanie nieprzestrzegania ich obowiązków w zakresie śledzenia ruchu

i śledzenia transakcji nieprawidłowemu działaniu lub niedostępności sprzętu, przenosząc odpowiedzialność na producentów. Bez jasnej odpowiedzialności za utrzymanie sprzętu podczas jego funkcjonowania w systemie podmioty gospodarcze mogą wykorzystywać kwestie techniczne jako usprawiedliwienie niespełnienia wymogów w zakresie śledzenia ruchu i pochodzenia. To potencjalne nadużycie stworzyłoby lukę prawną, która mogłaby zostać wykorzystana przez nielegalnych przedsiębiorców i zakłócić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

### **III. Pozostałe uwagi**

#### **III.1. Art. 1 pkt. 3) Projektu nowelizacji – art. 10c ust. 1 ustawy tytoniowej**

W nowym przepisie art. 10c ust. 1 ustawy tytoniowej, podmioty gospodarcze oraz pierwsze punkty sprzedaży detalicznej zostały obowiązane do posiadania kodu identyfikacyjnego podmiotu gospodarczego lub kodu identyfikacyjnego zakładu lub kodów identyfikacyjnych wszystkich maszyn używanych do produkcji wyrobów tytoniowych oraz części do maszyn. Z uzasadnienia Projektu nowelizacji wynika, że obowiązek ten odnosi się do następujących części maszyn:

- urządzeń do wytwarzania produktów konsumenckich (np. papierosów, podgrzewanych wyrobów tytoniowych, cygar, cygaretek, tabaki),
- sprzętu do pakowania produktów konsumenckich (np. w opakowania jednostkowe, czy materiały eksploatacyjne),
- urządzeń do cięcia tytoniu,
- innych możliwych do zidentyfikowania stałych lub ruchomych części maszyny, pod warunkiem, że taka część stanowi kompletny moduł.

Wskazana zmiana jest związana z aktualizacją Rozporządzenia 2018/574, która miała miejsce w 2024 r. oraz stanowiskiem Komisji Europejskiej, wyrażonym w trakcie jednego z posiedzeń podgrupy UE ds. Transportu Podstawowego i Transportu. Komisja Europejska uznała, że wszystkie możliwe do zidentyfikowania maszyny używane w produkcji wyrobów tytoniowych, takie jak te do peklowania, przetwarzania, przygotowywania papieru oraz usuwania lub cięcia liści tytoniu, powinny być oznaczone jako części maszyn i powinien zostać im przypisany identyfikator. Pogląd ten jednak całkowicie ignoruje realia procesu produkcji wyrobów tytoniowych i nie przyczynia się do skuteczności funkcjonowania unijnych przepisów regulujących T&T.

Zdaniem Spółki, wskazana powyżej interpretacja, będąca podstawą proponowanej zmiany, jest niezgodna z celem wprowadzenia T&T w Unii. System ten został wdrożony w celu monitorowania przepływu opakowań jednostkowych wyrobów tytoniowych w całej Unii. W związku z tym części maszyn podlegające rejestracji, powinny stanowić kluczowe elementy linii produkcyjnej, które są bezpośrednio zaangażowane w proces T&T i mają znaczenie dla wyrobów gotowych sprzedawanych konsumentowi.

Przepisy regulujące system T&T nie obejmują wymogu śledzenia surowca tytoniowego lub półproduktu częściowo przetworzonego. W związku z tym włączenie do systemu urządzeń do produkcji surowca/półproduktu częściowo przetworzonego nie zwiększy skuteczności T&T.

Następujące części linii produkcyjnej są obecnie bezpośrednio zaangażowane w proces T&T i powinny być rejestrowane jako części maszyn:

- Część maszyny odpowiedzialna za wytwarzanie wyrobu gotowego sprzedawanego konsumentowi (tj.: papieros, cygaro, cygaretki, tytoń do stosowania doustnego, nowatorskie wyroby tytoniowe). Sprzęt ogólnie znany jako Maker.
- Część maszyny odpowiedzialna za jednostkowe opakowanie produktu gotowego sprzedawanego konsumentowi (np. paczka papierosów, HTS itp.) Sprzęt ogólnie znany jako Packer. Ta część maszyny jest już zarejestrowana we wszystkich państwach członkowskich UE i od 2019 r. zgłoszona jako część wymagająca identyfikatora maszyny.
- Część maszyny odpowiedzialna za pierwszą agregację pojedynczych pakietów jednostkowych do opakowania zewnętrznego. Sprzęt ogólnie znany jako Bundler.

Rozszerzenie rejestracji części maszyn do podstawowego etapu produkcji wyrobów tytoniowych nie jest ani konieczne dla T&T, ani technicznie wykonalne:

- Na etapie początkowym, technicznie niemożliwe jest przewidzenie, które konkretnie mieszanki zostaną wykorzystane do stworzenia poszczególnych wyrobów końcowych. Na tym etapie cały tytoń przepływa razem, a dopiero później jest sortowany i przypisywany do każdej linii produktów.
- W związku z tym maszyny wykorzystywane na tym etapie działają niezależnie od jakichkolwiek urządzeń w etapie wtórnym i nie mogą być bezpośrednio przypisane do konkretnej linii produkcyjnej.
- Wymóg rejestracji maszyn używanych w etapie podstawowym oznaczałby, że każda maszyna (np. 4-5 maszyn podstawowych) musiałaby być zarejestrowana dla wszystkich linii produkcyjnych na etapie wtórnym (np. 40 linii produkcyjnych). Przyniosłoby to większą złożoność systemu, a nie jakiegokolwiek korzyści.
- Co więcej, nie wszystkie fabryki przechodzą etap podstawowy. Zamiast tego niektóre fabryki zaopatrują się we wstępnie przetworzony i mieszany tytoń z innych zakładów produkcyjnych. Ten wstępnie zmieszany tytoń jest następnie bezpośrednio wprowadzany do etapu "wtórnego" w celu dalszego przetwarzania.

Mając powyższe na uwadze, proponowana zmiana jest całkowicie niezasadna i jednocześnie (o ile w ogóle uda się ją faktycznie wdrożyć w praktyce), niepotrzebna i komplikująca cały systemy. Z tego względu, prosimy o ponowne rozważanie sensu jej wprowadzania.

### **III.2. Art. 1 pkt. 3) Projektu nowelizacji – art. 10c ust. 5 ustawy tytoniowej**

W art. 10c ust. 5 ustawy tytoniowej zaproponowano przepis określający maksymalny 7-dniowy termin do powiadomienia podmiotu wydającego identyfikatory o zmianach dotyczących danych podanych we wniosku, a także faktu zakończenia działalności gospodarczej, zamknięcia zakładu lub wycofania maszyny z użytku.

**W opinii Spółki, powyższy termin jest zbyt krótki i dlatego proponujemy jego wydłużenie do co najmniej 14 dni.**

Należy pamiętać, iż T&T jest skomplikowanym systemem, którego obsługą zajmują się u producentów konkretne przeszkolone osoby i zazwyczaj tylko one mają dostęp do informacji oraz narzędzi, potrzebnych do komunikacji z podmiotem wydającym identyfikatory. Z tego względu, nie jest możliwe, aby takie zadania wykonywali dowolni pracownicy producenta. W przypadku czasowej nieobecności odpowiednich osób, może to powodować wydłużenie czasu potrzebnego do zgłoszenia zmiany, a proponowany termin jest wymagający. Ponadto, zakres zdarzeń, wymagających zgłoszenia jest duży. Z tych powodów, uważamy, że maksymalny termin na zgłoszenie zmian powinien zostać wydłużony.

### **III.3. Art. 1 pkt. 3) Projektu nowelizacji – art. 10e ust. 2 ustawy tytoniowej**

W art. 10e ust. 2 ustawy tytoniowej, Projekt nowelizacji przewiduje istotne podwyższenie maksymalnej wysokości opłat za wydanie identyfikatorów. Poszczególne maksymalne opłaty miałyby zostać podniesione o ok. 60% w stosunku do obecnie obowiązujących.

Zdaniem Spółki podniesienie ww. opłat aż o 60% w stosunku do obecnie obowiązujących, nie ma faktycznie uzasadnienia. MF w uzasadnieniu Projektu nowelizacji wskazuje, że skumulowany wzrost inflacji w okresie od 2019 r. do 2024 r. wyniósł 43,5%. Natomiast, wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw o 59,9%. Nie jest jasne, dlaczego to wzrost przeciętnego wynagrodzenia miałby być właściwym wskaźnikiem waloryzacji.

Ponadto, nie jest prawdą, że rzeczywiste koszty generowania identyfikatorów nie wzrosły od 2019 r. Między 2019 a 2024 r. wzrost nakładów związanych z zakupem unikalnych identyfikatorów dla Spółki wzrósł o niemal 40%.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że wzrost inflacji oraz wzrost przeciętnego wynagrodzenia dotyczy także producentów wyrobów tytoniowych. Dodatkowo, firmy branży tytoniowej są w trudnym momencie swojej działalności chociażby ze względu na bezprecedensowe podwyżki podatku akcyzowego i gwałtownie kurczącą się sprzedaż legalnych produktów.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Spółki, analizowana zmian powinna zostać ponownie rozważona pod

kątem jest zasadności, a przynajmniej wskaźnika wzrostu, który jest zdecydowanie zbyt wysoki.

#### **III.4. Art. 1 pkt. 4) i 5) Projektu nowelizacji – art. 12c ust. 6,7 i art. 15b ustawy tytoniowej**

Zmiany w art. 12c ust. 6 i 7 oraz art. 15b ustawy tytoniowej są związane z pomysłem odstąpienia od dotychczas stosowanych sankcji karnych, wymierzanych w postępowaniu sądowym na rzecz kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji przez naczelnika urzędu celno-skarbowego.

Rozwiązanie takie, w kontekście stosowania systemu T&T wydaje się być co najmniej kontrowersyjne. W istocie rzeczy zamiana sankcji karnych na kary pieniężne (a więc sankcje związane z deliktem administracyjnym) odbiera szereg gwarancji procesowych, które są zapewnione w przypadku procesu karnego. Istotą kar pieniężnych jest nałożenie obciążenia finansowego ze względu na sam fakt wystąpienia deliktu, bez konieczności oceny zawinienia, a także okoliczności towarzyszących. Jest to koncepcja, która budzi szereg wątpliwości konstytucyjnych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy kary administracyjne wymierzane są za czyny prawnie zabronione (jak ma to miejsce w analizowanym przypadku). Trudno w takiej sytuacji znaleźć racjonalne podstawy do poddawania takich norm sankcjonowanych pod reżim administracyjny.

Ustawodawca nie powinien mieć zupełnej swobody w kwalifikowaniu sankcji jako karne lub administracyjne, ponieważ bez trudu wówczas może ominąć prawnokarne gwarancje, które – chociaż wpływają na przedłużenie i utrudnienie postępowania – mają na celu ochronę osób (w tym przedsiębiorców) przed nieuprawnioną i nieproporcjonalną ingerencją w ich prawa i wolności ze strony państwa. Ponadto może to budzić uzasadnione wątpliwości z perspektywy konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji).

W przypadku prawa represyjnego, prawo osoby do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd powinno być czymś więcej niż jedynie prawem do tego, aby sąd skontrolował działalność organu administracyjnego nakładającego karę. Tym bardziej jeżeli kontrola ta ma charakter ograniczony.

Z powyższych względów, uważamy, że przewidziane w Projekcie nowelizacji, odstąpienie od dotychczas stosowanych sankcji karnych, wymierzanych w postępowaniu sądowym na rzecz kar pieniężnych nakładanych w drodze decyzji przez naczelnika urzędu celno-skarbowego, jest pomysłem niezasadnym i szkodliwym.

#### **III.5. Art. 10e Projektu nowelizacji – art. 10aa ustawy tytoniowej**

Nowy art. 10e ustawy tytoniowej powtarza w dużej mierze treść dotychczasowego art. 10aa, jednakże ze zmienioną konstrukcją, która może powodować wątpliwości interpretacyjne. W szczególności chodzi o usytuowanie ust. 1 wobec ust. 2, które zgodnie z techniką konstruowania norm prawnych może sugerować, że maksymalna wysokość opłat za wydanie identyfikatora (określona w ust. 2) odnosi się wyłącznie do identyfikatorów, o których mowa w ust. 1. Co oznaczałoby, że nie obejmuje np. identyfikatorów dla wyrobów przeznaczonych na rynki inne niż krajowe.

Aby uniknąć tych wątpliwości, proponujemy aby dokonać następujących zmian w konstrukcji art. 10e:

- **Ust. 1 w brzmieniu:** „Producent lub importer wyrobów tytoniowych przeznaczonych na rynek krajowy jest obowiązany do występowania z wnioskiem do podmiotu wydającego identyfikatory o wydanie niepowtarzalnego identyfikatora zgodnie z art. 4 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/574.”

#### **Umieścić po ust. 8 w brzmieniu:**

„Podmiot wydający identyfikatory niezwłocznie informuje ministra właściwego do spraw finansów publicznych o każdorazowym wyznaczeniu go jako podmiotu wydającego identyfikatory lub do wykonywania jego zadań, przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej, a także o zmianach w tym zakresie.”

- **Natomiast ust. 3 w brzmieniu:**

„Niepowtarzalny identyfikator jest wydawany przez podmiot wydający identyfikatory:

1) którym jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie blankietów dokumentów, druków zabezpieczonych i znaków akcyzy, mająca siedzibę oraz zakład produkcyjny

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która posiada system zarządzania bezpieczeństwem potwierdzony certyfikatem zgodności z normą ISO: 14298:2013;

2) który spełnia kryteria określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/574.”  
umieścić jako ust. 1.

- Wskazane zmiany spowodowałyby ponadto, iż numeracja ustępów od 4-go do 8-go zmieniałaby się odpowiednio na numerację od 3-go do 7-go.

Nowa konstrukcja byłaby zasadniczo zgodna z konstrukcją obecnego art. 10aa i jednocześnie pozwoliła uniknąć wątpliwości odnośnie do tego, że wskazane maksymalne opłaty za identyfikatory odnoszą się do wszystkich wymaganych identyfikatorów, a nie jedynie tych, którymi oznaczane są wyroby na rynek krajowy.

**Jednocześnie w kontekście tak złożonych i skomplikowanych propozycji zmian legislacyjnych, apelujemy o zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej, która pozwoli na przedyskutowanie wszelkich wątpliwości, które mogą pojawić podczas prac nad przedmiotowym Projektem Ustawy.**

---

#### D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY

|   |                      |
|---|----------------------|
| 1 | Odpis aktualny z KRS |
| 2 |                      |
| 3 |                      |
| 4 |                      |
| 5 |                      |
| 6 |                      |
| 7 |                      |

**E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych\*\***  
zgłoszenia dokonanego dnia .....  
(podać datę z części F poprzedniego zgłoszenia)

#### F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE

| Imię i nazwisko  | Data          | Podpis |
|------------------|---------------|--------|
| Adrian Jabłoński | 07.11.2025 r. |        |
| Renata Chuderska | 07.11.2025 r. |        |

#### G. KLAUZULA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAN

Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia .....  
(podpis)

\* Jeżeli zgłoszenie nie jest składane w trybie art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa - treść: "- Zgłoszenie zmiany danych" skreśla się.

\*\* Niepotrzebne skreślić.

Pouczenie:

1. Jeżeli zgłoszenie ma na celu uwzględnienie zmian zaistniałych po dacie wniesienia urzędowego

formularza zgłoszenia (art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa.) lub uzupełnienie braków formalnych poprzedniego zgłoszenia (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia ..... 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw Dz. U. Nr ..., poz. ... ) w nowym urzędowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie rubryki, powtarzając również dane, które zachowały swoją aktualność.

2. Część B formularza wypełnia się w przypadku zgłoszenia dotyczącego jednostki organizacyjnej oraz w sytuacji, gdy osoba fizyczna, która zgłasza zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy lub projektem aktu normatywnego, nie będzie uczestniczyła osobiście w tych pracach.
3. W części D formularza, stosownie do okoliczności, uwzględnia się dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbinglej w procesie stanowienia prawa, a także pełnomocnictwa do wniesienia zgłoszenia lub do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem aktu normatywnego lub projektu założeń projektu ustawy.
4. Część E formularza wypełnia się w przypadku uzupełnienia braków formalnych lub zmiany danych dotyczących wniesionego zgłoszenia.

16/08/KC