

| <b>ZGŁOSZENIE</b><br><b>ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM - ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                              |                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------------|
| Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz niektórych innych ustaw (UD 276)<br>.....<br>(tytuł projektu - zgodnie z jego treścią udostępnioną w Biuletynie Informacji Publicznej lub informacją zamieszczoną w programie prac legislacyjnych)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                              |                                           |
| <b>A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                              |                                           |
| 1. Nazwa/imię i nazwisko**<br>Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                              |                                           |
| 2. Siedziba/miejsce zamieszkania**<br>Ul. Wiejska 7 m. 14, 00-480 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                              |                                           |
| 3. Adres do korespondencji i adres e-mail<br>Ul. Wiejska 7 m. 14, 00-480 Warszawa, m.szewczyk-pochrzest@kspt.org.pl                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                              |                                           |
| <b>B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMNIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                              |                                           |
| Lp.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Imię i nazwisko              | Adres miejsca zameldowania na pobyt stały |
| 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Magdalena Szewczyk-Pochrzęst |                                           |
| 2                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                              |                                           |
| 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                              |                                           |
| 4                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                              |                                           |
| 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                              |                                           |
| <b>C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĄDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRONY</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                              |                                           |
| <p>W związku z opublikowaniem przez Ministerstwo Finansów projektu z dnia 17 października 2025 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz niektórych innych ustaw (UD276, dalej „Projekt Ustawy”) Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego przekazuje poniżej swoje uwagi do ww. projektu:</p> <p><b>I. Uwagi do Art. 10d ust. 8, który uchyla dotychczasowy Art. 10a Ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych:</b></p> <p>Projekt nowelizacji wprowadza nowy art. 10d.8, interpretowany przez MF jako ustanawiający ciągłe zobowiązanie producentów wyrobów tytoniowych do zapewniania wyposażenia do celów identyfikowalności przez cały okres funkcjonowania podmiotów gospodarczych w unijnym systemie Track &amp; Trace. Interpretacja ta stoi w sprzeczności z brzmieniem art. 15(7) Dyrektywy Tytoniowej Unii Europejskiej („TPD”) oraz dokumentami pokrewnymi, które przewidują obowiązek producentów dostarczenia odpowiednim podmiotom wyposażenia wyłącznie na etapie wdrażania systemu.</p> |                              |                                           |

### **Analiza zgodności i harmonizacji prawnej:**

Proponowany obowiązek o charakterze ciągłym jest sprzeczny z brzmieniem art. 15(7) TPD oraz z krajowymi przepisami innych państw członkowskich UE. Dyrektywa TPD oraz jej ocena skutków, wsparta Rozporządzeniem Wykonawczym Komisji (UE) 2018/574, jednoznacznie przypisują bieżące koszty operacyjne podmiotom gospodarczym będącym w posiadaniu wyrobów tytoniowych, a nie producentom. Projekt Ustawy grozi podważeniem zharmonizowanych ram prawnych, które stanowią podstawę funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych.

Analiza porównawcza ustawodawstwa w innych państwach członkowskich pokazuje, że wszystkie państwa członkowskie zachowały brzmienie przepisu odpowiadającego art. 15 (7) TPD. To samo dotyczy obecnego art. 10a.ust. 8 polskiej Ustawy tytoniowej, który ma zostać całkowicie zastąpiony przez nowy art. 10d.ust. 8.

Proponowana interpretacja czyni nowy art. 10d. ust. 8 przepisem nieproporcjonalnym, nakładającym na producentów nadmierne obowiązki wykraczające poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów regulacyjnych, w przeciwieństwie do aktualnie obowiązujących przepisów zarówno w Polsce, jak i w pozostałych państwach członkowskich UE.

### **Zmiana przepisów w zakresie finansowania sprzętu do indetyfikowalności wyrobów tytoniowych niesie za sobą daleko idące ryzyka prawne i biznesowe:**

- **Niepewność prawna:** Brzmienie projektowanego art. 10d.ust. 8 jest niejasne, a jego znaczenie zostało wyjaśnione wyłącznie w uzasadnieniu MF, które nie stanowi aktu normatywnego. Brak jednoznacznych przepisów materialnych oraz jakichkolwiek procedur dotyczących obowiązku o charakterze ciągłym tworzy poważną niepewność prawną i naraża zainteresowane strony na ryzyko sporów sądowych.

- **Ryzyko nadużyć:** Ustanowienie bezterminowego systemu refundacyjnego może sprzyjać nadużyciom, nieefektywności oraz zawyżaniu kosztów, destabilizując system Track & Trace i podważając jego integralność. Producenci wyrobów tytoniowych nie mają żadnej kontroli nad tym, w jaki sposób sprzęt wykorzystywany do skanowania wyrobów jest użytkowany, konserwowany i zabezpieczany. Podmioty, które mogłyby swobodnie żądać dostarczania sprzętu lub zwrotu kosztów jego zakupu, nie miałyby żadnych bodźców do odpowiedzialnego gospodarowania tym wyposażeniem. W konsekwencji brakowałoby motywacji zarówno do jego właściwego zabezpieczenia i ochrony przed nadużyciami, jak i do prawidłowego użytkowania oraz konserwacji. Mogłoby to skutkować sytuacjami, w których sprzęt byłby zamawiany w nadmiernych ilościach i w dowolnym czasie, oraz z powodów całkowicie niezwiązanych z realizacją obowiązków wynikających z systemu Track & Trace.

- **Brak możliwości kontroli:** Prowadzenie skutecznego nadzoru nad kosztami sprzętu byłoby niemożliwe z uwagi na brak ograniczeń i odpowiednich narzędzi prawnych – zarówno w zakresie definicji dopuszczalnych kosztów, jak i prawa do ich kontroli. W efekcie rozwiązanie to generowałoby istotną niepewność po stronie producentów wyrobów tytoniowych, brak możliwości planowania kosztów, co prowadziłoby do niestabilnych i nieprzewidywalnych warunków rynkowych.

- **Zakłócenie konkurencji rynkowej:** Projekt nowelizacji może prowadzić do zniekształcenia konkurencji poprzez nałożenie nieproporcjonalnych kosztów na producentów, w szczególności tych, którzy współpracują z jednym lub z mniejszą liczbą dystrybutorów i ponoszą znacznie niższe koszty identyfikowalności w porównaniu z producentami obsługującymi wielu hurtowników.

- **Fragmentacja rynku wewnętrznego:** Proponowane rozwiązanie naraża rynek wewnętrzny UE na fragmentację, prowadząc do nierównowagi konkurencyjnej oraz utrudnień w swobodnym przepływie towarów, ponieważ koszty w Polsce zostałyby podniesione w sposób nieproporcjonalny. Może to stanowić naruszenie fundamentalnych zasad Unii Europejskiej, takich jak harmonizacja przepisów, proporcjonalność i swobodny przepływ towarów.

### **Wnioski i postulaty:**

Interpretacja zawarta w Projekcie Ustawy, zgodnie z którą obowiązek dostarczania wyposażenia miałyby mieć charakter ciągły, nie znajduje podstawy prawnej, jest niezgodna z prawem unijnym oraz dokumentami oceny skutków i niesie istotne ryzyko destabilizacji rynku oraz naruszenia zasad zgodności. Apelujemy o utrzymanie obowiązującego brzmienia art. 10a.ust. 8, w celu zachowania zharmonizowanego podejścia zgodnego z TPD oraz przepisami obowiązującymi w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

## **2. Tło i kontekst**

Jak wynika z uzasadnienia opublikowanego przez MF, Projekt Ustawy ma na celu zmianę polskiej transpozycji niektórych komponentów Dyrektywy Tytoniowej UE (TPD)<sup>1</sup>, w tym w zakresie obowiązku producentów do zapewnienia wyposażenia identyfikowalności zgodnie z art. 15(7) TPD.

Artykuł 15 Dyrektywy Tytoniowej, zatytułowany „*Identyfikowalność [Traceability]*”, nakłada obowiązek ustanowienia systemu śledzenia i monitorowania ruchu wyrobów tytoniowych w UE, którego celem jest zwalczanie nielegalnego handlu tymi produktami poprzez wymóg oznaczania wszystkich wyrobów tytoniowych niepowtarzalnym identyfikatorem [*Unique Identifier, UI*]. Identyfikator ten umożliwia śledzenie przepływu produktów tytoniowych od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, dostarczając informacji o dacie i miejscu produkcji, rynku docelowym oraz trasie dostawy.

Ponadto TPD nakłada obowiązek na wszystkie podmioty uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi, będące w posiadaniu tych towarów (np. importerów, dystrybutorów, hurtowników,

---

<sup>1</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 dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz uchylająca Dyrektywę 2001/37/WE, dostępna pod adresem strony internetowej:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0040-20231023>.

operatorów magazynowych itp.), aby rejestrowały wszelkie transakcje i przemieszczenia wyrobów tytoniowych. W praktyce, w celu wypełnienia tego obowiązku, podmioty te wykorzystują urządzenia Track & Trace do odczytywania (skanowania) informacji z niepowtarzalnych identyfikatorów i przysyłania ich do unijnego repozytorium identyfikowalności.

W tym kontekście, ustępy 5 i 6 art. 15 TPD stanowią, że:

*„5. Państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, aby wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, rejestrowały przyjęcie do posiadania wszystkich jednostkowych opakowań, a także wszelkie przemieszczenia pośrednie oraz opuszczenie tych opakowań z ich posiadania. Obowiązek ten może zostać spełniony poprzez oznaczanie i rejestrowanie opakowań zbiorczych, takich jak kartony, skrzynie lub palety, pod warunkiem że możliwe pozostaje śledzenie wszystkich jednostkowych opakowań.*

*6. Państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, aby wszystkie osoby fizyczne i prawne uczestniczące w łańcuchu dostaw wyrobów tytoniowych prowadziły pełną i dokładną ewidencję wszystkich istotnych transakcji.”*

W części najbardziej istotnej dla Projektu Ustawy, art. 15(7) TPD stanowi, że:

*„Państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, aby producenci wyrobów tytoniowych dostarczali wszystkim podmiotom gospodarczym uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, w tym importerom, magazynom i przedsiębiorstwom transportowym, wyposażenie niezbędne do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych. Wyposażenie to musi umożliwiać odczytywanie i elektroniczne przekazywanie rejestrowanych danych do jednostki przechowującej dane, zgodnie z ustępem 8.”*

Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2018/574 z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie norm technicznych dotyczących ustanowienia i funkcjonowania systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych określa szczegółowe zasady wdrażania tego systemu<sup>2</sup>. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2018/574 uzupełnia TPD, precyzując wymagania techniczne dotyczące obowiązkowego systemu Track & Trace i systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych.

**Należy zauważyć, że artykuł 30 rozporządzenia w sprawie „kosztów systemu repozytoriów” określa sposób podziału kosztów systemu repozytoriów pomiędzy producentów, importerów oraz operatorów repozytoriów:**

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2018/574 z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie norm technicznych dotyczących ustanowienia i funkcjonowania systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych, dostępne pod adresem strony internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R0574-20231221>.

„1. Wszystkie koszty zwykłe związane z systemem repozytoriów, o którym mowa w art. 24(1), w tym koszty wynikające z jego utworzenia, obsługi i konserwacji, ponoszą producenci i importerzy wyrobów tytoniowych. Koszty te muszą być uczciwe, rozsądne i proporcjonalne: (a) do świadczonych usług; oraz (b) do liczby jednostkowych niepowtarzalnych identyfikatorów zamówionych w danym okresie.

2. Koszty zwykłe, w stosownych przypadkach, związane z utworzeniem, obsługą i konserwacją repozytorium wtórnego oraz routera są przenoszone na producentów i importerów wyrobów tytoniowych poprzez koszty obciążające ich przez dostawców repozytoriów pierwotnych.

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

Zgodnie z art. 32 i 33 Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2018/574 obowiązek rejestrowania i przekazywania danych identyfikowalności do systemu repozytoriów spoczywa na podmiocie gospodarczym będącym w posiadaniu towaru.

Polska dokonała prawidłowej transpozycji przepisów TPD dotyczących identyfikowalności wyrobów tytoniowych do Ustawy tytoniowej. W szczególności art. 10a.ust. 8 odzwierciedla i prawidłowo transponuje brzmienie art. 15(7) do polskiego systemu prawnego:

„Art. 10a. 8. Producent wyrobu tytoniowego jest zobowiązany zapewnić wszystkim podmiotom uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi, z wyłączeniem pierwszego punktu sprzedaży detalicznej, w tym importerom, operatorom magazynowym oraz przewoźnikom, niezbędne urządzenia umożliwiające rejestrację wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w odniesieniu do których wykonują inne rodzaje czynności. Urządzenia te mogą odczytywać i przekazywać rejestrowane dane w formie elektronicznej do centrum przechowywania danych, o którym mowa w ust. 9.”

Tym samym, w odniesieniu do zapewniania wyposażenia, Polska dotychczas ściśle podążała za brzmieniem TPD i stosowała literalną transpozycję wymogów.

Jednakże, w dniu 4 sierpnia 2025 r. Ministerstwo Finansów opublikowało projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów

tytoniowych<sup>3</sup> („Projekt Ustawy”). W części I.9 tego Projektu Ustawy MF zapowiedziało, że jednym z celów projektowanych zmian będzie:

*„Doprecyzowanie przepisów nakładających na producentów wyrobów tytoniowych obowiązek zapewnienia podmiotom uczestniczącym w obrocie tymi wyrobami urządzeń umożliwiających rejestrację wyrobów w Systemie przez cały okres funkcjonowania tych podmiotów w Systemie, a nie jednorazowo.”*

Następnie, w dniu 17 października 2025 r., Ministerstwo Finansów przekazało do konsultacji publicznych Projekt nowelizacji, który przewiduje całkowite zastąpienie art. 10a.ust. 8 Ustawy tytoniowej nowym art. 10d.ust. 8 w następującym brzmieniu:

*„Art. 10d. ust. 8. Producent wyrobu tytoniowego jest obowiązany przekazywać wszystkim podmiotom uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi, z wyłączeniem pierwszego punktu detalicznego, w tym importerom, przedsiębiorcom prowadzącym magazyny i przedsiębiorcom transportowym, niezbędne urządzenia umożliwiające:*

- 1) rejestrowanie czasu wejścia w posiadanie wyrobów tytoniowych, które podmioty te nabywają, sprzedają, przechowują, transportują lub wobec których dokonują innego rodzaju czynności;*
- 2) odczytywanie i przekazywanie zarejestrowanych danych w postaci elektronicznej do systemu repozytoriów, o którym mowa w art. 2 pkt 16 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/574.*

Chociaż brzmienie nowo proponowanego art. 10d. ust. 8 nie wskazuje wprost zamierzonej zmiany, z uzasadnienia opublikowanego przez MF wraz z Projektem Ustawy rozumiemy, że proponowane zmiany „mają na celu usunięcie zidentyfikowanych ograniczeń i wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów dotyczących systemu *Track & Trace*”.

Ponadto MF stwierdza, że „Dotychczasowy zapis w tym ustępie budził wątpliwości. W ocenie producentów wyrobów tytoniowych, wypełnienie tego obowiązku ma jednorazowy charakter i sprowadza się do dostarczenia (zagwarantowania) urządzeń umożliwiających wysyłanie komunikatów do Systemu (np. skanery) na początkowym etapie funkcjonowania Systemu (jednorazowa refundacja). Zarówno z Dyrektywy 2014/40/UE, jak i ze stanowiska podgrupy Komisji Europejskiej wynika, że obowiązek producentów ma charakter ciągły. Komisja Europejska zwraca uwagę, że jednorazowa płatność na rzecz podmiotów gospodarczych nie byłaby zgodna z obowiązkami określonymi w art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE, co oznacza, że producenci wyrobów tytoniowych powinni wyposażać podmioty uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi w te urządzenia przez cały okres funkcjonowania tych podmiotów w Systemie”

Przedstawione przez MF uzasadnienie stanowi interpretację nowo proponowanego przepisu, która, jak szczegółowo wyjaśniono poniżej, jest zarówno w sposób prawny, jak i faktyczny,

---

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-zdrowia-przed-nastepstwami-uzywania-tytoniu-i-wyrobow-tytoniowych-oraz-niektorych-innych-ustaw>

błędna.

### 3. Analiza prawna

Uważamy, że Projekt Ustawy, w części dotyczącej nowo proponowanego artykułu 10d. ust. 8, zgodnie z interpretacją przedstawioną przez Ministerstwo Finansów, jest niezgodny z odpowiednimi przepisami prawnymi obowiązującymi na szczeblu unijnym i międzynarodowym. W szczególności zauważamy:

- wyraźne sprzeczności i niespójności z unijną Dyrektywą Tytoniową (TPD), oraz
- wyraźne sprzeczności i niespójności z ogólnymi zasadami prawa Unii Europejskiej.

#### 3.1 Niezgodności z unijną Dyrektywą Tytoniową (TPD)

Z ogłoszonego przez Ministerstwo Finansów Projektu Ustawy oraz z uzasadnienia wynika, że MF zamierza rozszerzyć obowiązek producentów wyrobów tytoniowych w zakresie dostarczania urządzeń Track & Trace dla podmiotów gospodarczych, z obowiązku o charakterze jednorazowej inwestycji na etapie wdrażania systemu na obowiązek o charakterze stałym, obowiązujący przez cały okres działalności tych podmiotów w unijnym systemie identyfikowalności (tj. w fazie operacyjnej systemu). Z treści Projektu Ustawy wynika, że MF zamierza osiągnąć tę zmianę poprzez zastąpienie w dotychczasowym art. 10a.ust. 8 Ustawy tytoniowej słowa „przekazać” słowem „przekazywać”.

Nie zgadzamy się z poglądem, że taka zmiana jednego słowa na inne o niemal identycznym znaczeniu stanowi wystarczający środek prawny, by przekształcić obowiązek producentów dotyczący dostarczania wyposażenia w obowiązek ciągły. Jednakże przedstawiona przez Ministerstwo Finansów interpretacja jednoznacznie wskazuje, że intencją jest ustanowienie takiego trwałego obowiązku w Polsce. Interpretacja ta pozostaje w sprzeczności z prawidłowym znaczeniem art. 15(7) Dyrektywy Tytoniowej UE oraz z brzmieniem przepisów wykonawczych przyjętych w innych państwach członkowskich UE.

Poniżej przedstawiono szczegółowe argumenty.

##### 3.1.1 Obowiązki w zakresie identyfikowalności są współdzielone między producentami wyrobów tytoniowych a innymi podmiotami gospodarczymi.

Z uwagi na udział podmiotów gospodarczych w całym łańcuchu dostaw, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, istnieje, i winien istnieć, współdzielony obowiązek między producentami wyrobów tytoniowych a innymi podmiotami gospodarczymi. Obowiązek ten zostałby w sposób nieproporcjonalny zmieniony przez projektowany art. 10d.ust. 8 Projektu Ustawy.

TPD nakłada obowiązki na wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi, które są częścią unijnego systemu identyfikowalności. Zgodnie z art. 15(5) TPD oraz art. 32 i 33 *Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2018/574* („Rozporządzenie”), obowiązek rejestrowania i przekazywania danych identyfikowalności do systemu repozytoriów spoczywa na podmiocie gospodarczym będącym w posiadaniu towarów (np. dystrybutorach, hurtownikach itp.). W konsekwencji podmioty te muszą również ponosić koszty związane z prowadzeniem swojej działalności gospodarczej, które nie zostały przypisane producentom lub importerom na mocy TPD ani Rozporządzenia Wykonawczego.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w licznych dokumentach opisujących funkcjonowanie systemu identyfikowalności oraz w brzmieniu przepisów transponujących TPD we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Przed wejściem w życie przepisów dotyczących identyfikowalności, w kontekście przygotowania właściwych aktów wykonawczych, Komisja Europejska w swoim Raporcie dotyczącym analizy i oceny wykonalności unijnych systemów Track & Trace [*Report on the Analysis and Feasibility Assessment Regarding EU T&T Systems*] z marca 2015 r. („Raport”) wyjaśniła, że chociaż część kosztów ponoszą producenci wyrobów tytoniowych, to pozostałe koszty muszą być ponoszone przez inne podmioty gospodarcze w łańcuchu dostaw jako element kosztów prowadzenia działalności. Raport w szczególności wskazuje, że, z wyjątkiem inwestycji w wyposażenie, która spoczywa na producentach wyrobów tytoniowych, skutki operacyjne wynikające z konieczności przestrzegania wymogów dotyczących skanowania i przekazywania danych będą miały wpływ na procesy biznesowe podmiotów gospodarczych uczestniczących w obrocie wyrobami tytoniowymi innych niż producenci, w szczególności w postaci wyższych kosztów operacyjnych prowadzonej działalności. Raport stanowi, że:

*„Podczas gdy art. 15(7) TPD, że część obciążeń zgodności dla dystrybutorów jest przynajmniej częściowo przeniesiona na producentów, oczekuje się, że poza inwestycją w sprzęt niezbędny do działania rozwiązania w zakresie identyfikowalności, wpływ operacyjny na procesy biznesowe w celu spełnienia wymogów dotyczących rejestrowania przyjęcia, przemieszczania i wydania wyrobów tytoniowych może doprowadzić do sytuacji, w której niektóre podmioty gospodarcze uznają, że koszt tego wpływu nie uzasadnia przychodów z tytułu wyrobów tytoniowych w ich portfelu dystrybucyjnym.”<sup>4</sup>*

Z Raportu wynika jednoznacznie, że Komisja Europejska odnosiła się do obowiązku producentów jako do inwestycji w wyposażenie, co, zgodnie z użytym sformulowaniem, oznacza jednorazowe działanie polegające na dokonaniu wymaganego wkładu finansowego, który umożliwia uruchomienie systemu, przy jednoczesnym przypisaniu późniejszych kosztów operacyjnych podmiotom innym niż producenci, jako kosztów prowadzenia przez nie działalności gospodarczej.

**3.1.2 Zapewnienie wyposażenia nie stanowi obowiązku o charakterze ciągłym zgodnie z art.**

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska, Analiza i ocena wykonalności dotycząca unijnych systemów Track & Trace wyrobów tytoniowych oraz zabezpieczeń, Raport końcowy, s. 218, dostępny pod adresem internetowym: [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).

## 15(7) TPD

Artykuł 15(7) TPD jest jednoznaczny - wymaga jedynie, aby producenci wyrobów tytoniowych zapewnili niezbędne wyposażenie.

Mimo że ustalono, iż producenci wyrobów tytoniowych mają obowiązek dostarczenia wymaganego wyposażenia, obowiązek ten zostaje wypełniony w momencie faktycznego dostarczenia wyposażenia. Zapewnienie tego wyposażenia należy zawsze ograniczyć do inwestycji początkowej i nie powinno obejmować sytuacji, w których podmioty żądają ponownie dostarczenia sprzętu z innych powodów, takich jak decyzje biznesowe, niekorzystne warunki gwarancyjne, zaniedbanie, problemy techniczne, niewłaściwe użytkowanie, oszustwo czy kradzież.

Taka interpretacja, ograniczająca obowiązek zapewnienia wyposażenia do jego jednorazowego dostarczenia, jest wspierana przez liczne dokumenty dotyczące funkcjonowania systemu identyfikowalności oraz znajduje potwierdzenie w transpozycjach TPD we wszystkich państwach członkowskich UE.

W szczególności Ocena skutków wstępnych [Inception Impact Assessment] Komisji Europejskiej dotycząca wdrażania art. 15 i 16 TPD wskazuje, że Komisja Europejska przyjęła podział obowiązków pomiędzy producentów i inne podmioty gospodarcze, oparty na rozróżnieniu między fazą wdrożeniową a fazą operacyjną.

W fazie wdrażania Komisja Europejska jednoznacznie odnosi się, m.in., do obowiązku producentów w zakresie dostarczenia wyposażenia, podczas gdy inne podmioty gospodarcze są odpowiedzialne za integrację tego wyposażenia z własnymi procedurami.

W szczególności Ocena skutków wstępnych Komisji Europejskiej stanowi, że:

| <i>„Podmioty</i>             | <i>objęte</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <i>fazą</i> | <i>wdrażania:</i> |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------|
| - Producenci                 | - będą zobowiązani dostosować linie produkcyjne w celu nadrukowania lub naniesienia niepowtarzalnego identyfikatora oraz elementu zabezpieczającego, a także dostosować procedury i infrastrukturę do przekazywania informacji związanych z niepowtarzalnym identyfikatorem. Będą również musieli zapewnić wszystkim innym podmiotom gospodarczym zaangażowanym w obrót wyrobami tytoniowymi (przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej) wyposażenie niezbędne do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych. |             |                   |
| - Importerzy                 | - będą zobowiązani zapewnić, że dostawy od producentów spoza UE spełniają wymagania art. 15 i 16 Dyrektywy TPD.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |             |                   |
| - Hurtownicy i dystrybutorzy | - będą zobowiązani dostosować swoje procedury do wymogów dotyczących śledzenia i identyfikowalności (np. skanowanie produktów przy przyjęciu i wydaniu).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |             |                   |
| - Organy publiczne           | - będą zobowiązane podjąć działania niezbędne do wdrożenia i nadzoru nad systemem oraz stworzyć wszelkie konieczne połączenia między systemem a innymi elementami środowiska kontrolnego.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |             |                   |

- Dostawcy wyposażenia i usług - zostaną zobowiązani do dostarczenia wyposażenia i usług niezbędnych w fazie wdrażania, w tym do utworzenia jednostek przechowywania danych dla wszystkich istotnych informacji.

- Podmioty transportowe - w zależności od ostatecznego kształtu systemu mogą zostać objęte podobnymi obowiązkami jak hurtownicy i dystrybutorzy; jednak zakres wymaganych działań może być bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę prawdopodobne nakładanie się czynności podmiotów transportowych z tymi, które wykonują hurtownicy i dystrybutorzy (np. to samo zdarzenie śledzenia i identyfikowalności nie musi być rejestrowane dwukrotnie).”<sup>5</sup>

W fazie operacyjnej, tj. w okresie, gdy system już funkcjonuje, Komisja Europejska nie odnosi się już do żadnych obowiązków producentów w zakresie dostarczonego wyposażenia. Podkreśla natomiast obowiązki innych podmiotów gospodarczych w zakresie rejestrowania danych dotyczących przemieszczania towarów. Takie rozróżnienie jednoznacznie pokazuje, że Komisja Europejska od samego początku zamierzała ograniczyć obowiązek producentów w zakresie dostarczania wyposażenia wyłącznie do fazy wdrożeniowej, a nie nadawać mu charakteru ciągłego.

„Podmioty objęte fazą operacyjną:  
- Producenci - będą zobowiązani dostosować się do systemu nadruku, naniesienia i weryfikacji niepowtarzalnego identyfikatora i elementu zabezpieczającego oraz do systemu rejestrowania ruchu wyrobów tytoniowych i powiązanych informacji. Ich legalna sprzedaż będzie lepiej chroniona przed podróbkami i innymi nielegalnymi formami obrotu.  
- Hurtownicy i dystrybutorzy - będą zobowiązani rejestrować przemieszczanie wyrobów tytoniowych i powiązane informacje.  
- Organy publiczne - będą zobowiązane nadzorować i kontrolować funkcjonowanie systemu oraz mieć możliwość replikowania danych w celu ich systematycznego wykorzystania w działaniach kontrolnych i zarządzaniu ryzykiem. Istnienie systemu prawdopodobnie przyczyni się do oszczędności dzięki większej efektywności środków kontrolnych oraz kompatybilności systemów transgranicznych. Zdrowie publiczne zyska poprzez ograniczenie nielegalnego handlu, co spowoduje mniejszą dostępność produktów niespełniających wymogów TPD i sprzedawanych po zaniżonych cenach. Dodatkowo organy podatkowe mogą oczekiwać wzrostu wpływów z tytułu legalnej sprzedaży.  
- Detaliści - będą mieli większą pewność co do legalnego statusu sprzedawanych produktów.  
- Konsumenci - uzyskają dostęp do produktów podlegających większej kontroli.  
- Dostawcy sprzętu i usług - będą serwisować wyposażenie i świadczyć inne usługi niezbędne dla funkcjonowania systemu, w tym obsługiwać jednostki przechowywania danych.  
- Podmioty transportowe - w zależności od ostatecznego kształtu systemu mogą być objęte podobnymi obowiązkami jak hurtownicy i dystrybutorzy; jednak zakres wymaganych działań może być bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę prawdopodobne nakładanie się czynności tych podmiotów (np. to samo zdarzenie nie musi być rejestrowane dwukrotnie).”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Komisja Europejska, Wstępna ocena skutków, Akty wykonawcze i delegowane na mocy art. 15(11), art. 15(12) oraz art. 16(2) Dyrektywy 2014/40/UE w sprawie wyrobów tytoniowych, 5 lipca 2016 r., s.4-5, raport dostępny pod adresem strony internetowej: [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 na mocy art. 15(11), art. 15(12) oraz art. 16(2) Dyrektywy 2014/40/UE w sprawie wyrobów tytoniowych, 5 lipca 2016 r., s.5, raport dostępny pod

Aby system Track & Trace określony w TPD mógł funkcjonować, wymaga on zaangażowania i przestrzegania przepisów przez wszystkich uczestników łańcucha dostaw, a nie wyłącznie przez producentów wyrobów tytoniowych. Podmioty gospodarcze inne niż producenci są przedsiębiorcami z tego tytułu ponoszą odpowiedzialność za podejmowane decyzje biznesowe oraz związane z nimi koszty prowadzenia działalności. W tym kontekście należy podkreślić, że wszyscy operatorzy i detaliści mieli pełną swobodę w wyborze sposobu spełnienia obowiązków w zakresie identyfikowalności. Podmioty, które zdecydowały się na rozwiązania wiążące się z okresowymi kosztami operacyjnymi lub wymagające powtarzających się inwestycji po początkowym dostarczeniu sprzętu, powinny ponosić pełną odpowiedzialność za te autonomiczne decyzje biznesowe, ponieważ byłoby to niesprawiedliwe, nieracjonalne i nieproporcjonalne, aby producenci ponosili ryzyko finansowe wynikające z decyzji gospodarczych podejmowanych przez inne podmioty.

Jak wskazano powyżej, *Raport dotyczący analizy i oceny wykonalności unijnych systemów Track & Trace* z marca 2015 r. wyjaśnia, że chociaż część kosztów jest ponoszona przez producentów wyrobów tytoniowych, pozostałe koszty powinny być ponoszone przez inne podmioty gospodarcze w łańcuchu dostaw jako koszty prowadzenia działalności. W szczególności raport wskazuje, że z wyjątkiem inwestycji w wyposażenie, która jest wymagana od producentów wyrobów tytoniowych, wpływ operacyjny wynikający z konieczności spełnienia wymogów dotyczących skanowania i przekazywania danych będzie miał wpływ na procesy biznesowe podmiotów gospodarczych uczestniczących w obrocie wyrobami tytoniowymi innych niż producenci, w szczególności w postaci zwiększonych kosztów operacyjnych.

Zarówno Ocena skutków, jak i Raport odnoszą się do obowiązku producentów jako do zobowiązania o charakterze początkowej inwestycji ponoszonej na etapie wdrażania systemu.

Nie oznacza to, że koszty związane z wyposażeniem do celów identyfikowalności znikają w fazie operacyjnej systemu. Wręcz przeciwnie, wskazuje to, że intencją unijnego prawodawcy przy wprowadzaniu Dyrektywy TPD było przypisanie tych późniejszych kosztów związanych z wyposażeniem innym podmiotom gospodarczym jako kosztów prowadzenia działalności. To właśnie te podmioty, odpowiedzialne za rejestrowanie transakcji i śledzenie przepływu wyrobów tytoniowych pozostających w ich posiadaniu, powinny ponosić takie koszty w ramach swojej standardowej działalności operacyjnej.

Próba reinterpretacji przez Ministerstwo Finansów, mająca na celu przeniesienie tych kosztów ponownie na producentów, w sposób wykraczający poza obowiązujące przepisy, jest zarówno nieuzasadniona, jak i prawnie sprzeczna z art. 15(7) Dyrektywy TPD oraz z zasadą proporcjonalności obowiązującą w prawie Unii Europejskiej, co zostanie szerzej wyjaśnione poniżej.

### 3.1.3 Porównanie z innymi obowiązkami związanymi z identyfikowalnością

We wszystkich przypadkach, w których intencją prawodawcy unijnego było rozszerzenie obowiązków producentów w zakresie identyfikowalności wyrobów tytoniowych na pokrywanie kosztów w sposób trwały, zostało to wyrażone w sposób jednoznaczny, jak ma to miejsce np. w art. 30 Rozporządzenia Wykonawczego (UE) 2018/574, który wymaga, aby rozsądne i proporcjonalne koszty związane z systemem repozytoriów były ponoszone przez producentów. Obowiązek ten obejmuje wszystkie koszty związane z repozytorium pierwotnym, wtórnym oraz routerem, ale nie obejmuje kosztów wyposażenia dostarczanego podmiotom gospodarczym. Przeciwnie do powyższego, postanowienia art. 15(7) Dyrektywy TPD oraz art. 10a.8 polskiej Ustawy tytoniowej ograniczają się wyłącznie do zapewnienia wyposażenia, bez objęcia nim jakichkolwiek kosztów ciągłych.

Upraszczając, bieżący obowiązek producentów dotyczący pokrywania kosztów funkcjonowania systemu repozytoriów Track & Trace należy wyraźnie oddzielić od obowiązku inwestycji w sprzęt podmiotów trzecich na etapie wdrożenia systemu.

Aby system identyfikowalności w UE mógł osiągnąć swoje cele, wymaga on zaangażowania i przestrzegania przepisów przez wszystkich uczestników łańcucha dostaw, a nie wyłącznie producentów. Zarówno prawo unijne, jak i krajowe jednoznacznie nakładają obowiązki na wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi. Zgodnie z art. 15.5 Dyrektywy TPD oraz art. 32 i 33 Rozporządzenia Wykonawczego, obowiązek rejestrowania i przekazywania danych identyfikowalności do systemu repozytoriów spoczywa na podmiocie gospodarczym będącym w posiadaniu towaru. W konsekwencji podmioty te muszą również ponosić związane z tym koszty prowadzenia działalności gospodarczej, w tym powtarzające się koszty sprzętu, które nie zostały przypisane producentom ani importerom na mocy obowiązujących przepisów.

3.1.4 Podgrupa ds. „*Identyfikowalności i Zabezpieczeń*” pełni wyłącznie funkcję *forum* dyskusyjnego

Uznajemy znaczenie i wagę Podgrupy Eksperckiej ds. „*Identyfikowalności i Zabezpieczeń*”, w skład której wchodzi przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej, jednak stanowczo sprzeciwiamy się, aby ta podgrupa stawała się alternatywnym organem legislacyjnym lub opracowywała podstawy dla inicjatyw ustawodawczych bądź regulacyjnych. Komentarze przedstawiane podczas tych spotkań nie stanowią wiążącej prawnie interpretacji prawa Unii Europejskiej, w tym dyrektyw czy rozporządzeń, i nie mogą być wykorzystywane jako argument do wprowadzania zmian w przepisach wynikających z dyrektyw unijnych, takich jak Dyrektywa (TPD) w niniejszym przypadku.

W odniesieniu do Projektu nowelizacji wydaje się, że Ministerstwo Finansów w znacznym stopniu opiera się na wcześniejszych dyskusjach prowadzonych w ramach Podgrupy Eksperckiej UE ds. „*Identyfikowalności i Zabezpieczeń*”. W szczególności, w opublikowanym uzasadnieniu Ministerstwo Finansów wskazuje, że:

„(...) stanowisko podgrupy Komisji Europejskiej pokazuje, że obowiązek producentów ma charakter ciągły. Komisja Europejska zwraca uwagę, że jednorazowa płatność na rzecz podmiotów

*gospodarczych nie byłaby zgodna z obowiązkami określonymi w art. 15(7) Dyrektywy 2014/40/UE”.*

Na tej podstawie Ministerstwo Finansów w swoim uzasadnieniu przedstawia następnie, że:

*„(...) oznacza to, że producenci wyrobów tytoniowych powinni wyposażać podmioty uczestniczące w obrocie tymi wyrobami w te urządzenia przez cały okres ich funkcjonowania w Systemie”.*

Pomimo że Podgrupa Ekspercka ds. „Identyfikowalności i Zabezpieczeń” stanowi właściwe *forum* wymiany poglądów, nie posiada ona żadnych uprawnień legislacyjnych ani regulacyjnych i w związku z tym nie powinna stanowić „wzoru” dla zmian prawnych dokonywanych przez poszczególne państwa członkowskie. Jeżeli Komisja Europejska oraz państwa członkowskie zgromadzone w ramach tej podgrupy dostrzegłyby problem w obowiązujących przepisach, takich jak Dyrektywa TPD lub środki transpozycji w poszczególnych krajach, kwestia ta powinna zostać rozwiązana wspólnie na poziomie unijnym, a następnie wdrożona w sposób zharmonizowany we wszystkich państwach członkowskich.

W rzeczywistości, zgodnie z informacjami zawartymi na oficjalnej stronie internetowej Komisji Europejskiej dotyczącej grup eksperckich, tego typu podmioty „zapewniają forum do dyskusji na określony temat na podstawie szczegółowego mandatu, obejmującego wkład wysokiego szczebla pochodzący z szerokiego zakresu źródeł i od zainteresowanych stron, który przyjmuje formę opinii, zaleceń i sprawozdań”. Strona ta podkreśla ponadto, że „taki wkład nie jest wiążący dla Komisji”, a sama Komisja Europejska „zachowuje pełną niezależność w zakresie sposobu uwzględniania zgromadzonej wiedzy i opinii”<sup>7</sup>.

W związku z tym, na przykład, komentarze zawarte w protokole z posiedzenia Podgrupy Eksperckiej ds. „Identyfikowalności i Zabezpieczeń” z dnia 14 lutego 2019 r. stanowią wyłącznie opinię osoby lub grupy osób, od których pochodzą, nie stanowią natomiast uzgodnienia w sprawie zmian regulacyjnych, nie mają charakteru obowiązującego ani nie są wiążące dla Komisji Europejskiej ani dla poszczególnych państw członkowskich. Ani Komisja Europejska, ani żadne państwo członkowskie nie uznały dotychczas za konieczne zmiany przepisów dotyczących obowiązku zapewnienia wyposażenia podmiotom gospodarczym, obowiązujących nieprzerwanie od 2014 roku. Samodzielne działanie Ministerstwa Finansów w tym zakresie mogłoby zagrozić spójnemu i zharmonizowanemu podejściu do realizacji obowiązków wynikających z art. 15(7) TPD, tak jak zostały one transponowane we wszystkich pozostałych państwach członkowskich.

**3.1.5 Transpozycja art. 15(7) TPD jest obecnie jednolita we wszystkich państwach członkowskich UE**

Artykuł 15(7) TPD oraz krajowe przepisy wdrażające dyrektywę we wszystkich państwach członkowskich UE, w tym obecny art. 10a.ust. 8 polskiej Ustawy tytoniowej, nakładają na producentów wyrobów tytoniowych obowiązek zapewnienia podmiotom gospodarczym wyposażenia niezbędnego do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych,

---

<sup>7</sup> Komisja Europejska, wyjaśnienie dot. grupy eksperckiej dostępne pod adresem strony internetowej: <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups-explained?lang=en>.

transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych.

W tym sensie przepisy te są obecnie jednolite we wszystkich państwach członkowskich UE i jednoznacznie wskazują, że obowiązek producentów dotyczy wyłącznie zapewnienia niezbędnego wyposażenia i nie obejmuje żadnych obowiązków o charakterze ciągłym ani konieczności pokrywania kosztów operacyjnych innych podmiotów gospodarczych, w tym kosztów związanych z dostarczoną już wyposażeniem.

W związku z czym, art. 10a.ust. 8 nie wymaga żadnej zmiany ani doprecyzowania, ponieważ jest już w pełni zgodny z TPD oraz z przepisami obowiązującymi w innych państwach członkowskich. Ministerstwo Finansów błędnie stwarza wrażenie, że obecny przepis jest niejednoznaczny, sugerując, że Projekt Ustawy ma na celu jego doprecyzowanie i dostosowanie do prawa UE, podczas gdy taki stan rzeczy już istnieje.

Krajowe przepisy państw członkowskich są publicznie dostępne i mogą służyć jako punkt odniesienia. Przykładowo, odpowiadający przepis we Francji ma następujące brzmienie:

We Francji art. L3512-23<sup>8</sup> Kodeksu zdrowia publicznego brzmi następująco:

*„Article L3512-23 - Code de la santé publique - Légifrance :  
VII.-Les fabricants et importateurs de produits du tabac fournissent gratuitement à toutes les personnes concernées par le commerce de ces produits, du fabricant au dernier opérateur avant le premier détaillant, y compris les importateurs, entrepôts et sociétés de transport, l'équipement nécessaire pour enregistrer les produits du tabac achetés, vendus, stockés, transportés ou soumis à toute autre manipulation. Cet équipement permet de lire les données enregistrées et de les transmettre sous forme électronique à l'installation de stockage de données mentionnée à l'article L. 3512-24.”*

Tłumaczenie w celu odniesienia:

*„Art. L3512-23*

*VII. Producenci i importerzy wyrobów tytoniowych zobowiązani są zapewnić nieodpłatnie wszystkim podmiotom uczestniczącym w obrocie tymi wyrobami - od producenta do ostatniego podmiotu przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, w tym importerom, magazynom i firmom transportowym - wyposażenie niezbędne do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych. Wyposażenie to musi umożliwiać odczyt zarejestrowanych danych oraz ich elektroniczne przekazywanie do ośrodka przechowywania danych, o którym mowa w art. L. 3512-24.”*

W Hiszpanii art. 21.7 Królewskiego Dekretu 579/2017<sup>9</sup> stanowi:

<sup>8</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000037526572/](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037526572/)

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-6585>

„Article 21.7.

*Los fabricantes de productos del tabaco deberán suministrar a todos los operadores económicos que participen en el comercio de productos del tabaco, desde el fabricante hasta el último operador económico anterior al primer establecimiento minorista, incluidos los importadores, los almacenes y los transportistas, el equipo necesario para registrar los productos del tabaco adquiridos, vendidos, almacenados, transportados o manipulados de cualquier otra forma. El equipo deberá poder leer y transmitir los datos electrónicamente a una instalación de almacenamiento de datos conforme al apartado 8.”*

Tłumaczenie w celu odniesienia:

„Art. 21.7.

*Producenci wyrobów tytoniowych zobowiązani są zapewnić wszystkim podmiotom gospodarczym uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi - od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, w tym importerom, magazynom i przewoźnikom - wyposażenie niezbędne do rejestrowania wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych. Wyposażenie to musi umożliwiać odczyt i elektroniczne przekazywanie danych do ośrodka przechowywania danych, zgodnie z ustępem 8.”*

Przykłady transpozycji przepisów z innych państw członkowskich stanowią treść Załącznika nr 1.

Odpowiednie przepisy tych państw członkowskich odzwierciedlają treść art. 15(7) Dyrektywy Tytoniowej. To samo dotyczy art. 10a.ust. 8 w Polsce.

Jesteśmy świadomi, że okresowo przedstawiciele różnych państw członkowskich wyrażają opinie sugerujące odmienne interpretacje art. 15(7) TPD, w tym w zakresie, czy obowiązek producentów ma charakter ciągły. Tak jak wskazano powyżej, opinie przedstawiane w ramach Podgrupy Ekspertkiej ds. „Identyfikowalności i cech zabezpieczających” nie mają charakteru wiążącego i nie mogą stanowić podstawy dla zmian regulacyjnych dokonywanych przez poszczególne państwa członkowskie. Podobnie, jakiegokolwiek stanowiska przedstawiane przez urzędników państw członkowskich, niezależnie od tego, czy dotyczą interpretacji przepisów prawa unijnego, czy krajowego, nie stanowią autorytatywnej interpretacji obowiązujących przepisów. Taka kompetencja przysługuje wyłącznie sądom krajowym, a w zakresie prawa Unii Europejskiej - Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W związku z tym nie mogą one być traktowane jako wykładnia dla innych państw członkowskich, w tym Polski, w zakresie zmiany przepisów krajowych, które są już zgodne z prawem unijnym.

Do tej pory żadne państwo członkowskie UE nie uznało za konieczne zmiany swoich przepisów krajowych dotyczących obowiązku zapewnienia wyposażenia systemu identyfikowalności. Wynika to z faktu, że taka zmiana nie jest potrzebna, w przypadku, gdy prawo krajowe jest zgodne z odpowiednim przepisem prawa unijnego, co bez wątpienia ma miejsce w przypadku art. 15(7).

Ministerstwo Finansów myli się również, sugerując, że zastąpienie art. 10a.ust. 8 całkowicie nowym art. 10d.ust. 8 ma na celu jedynie „doprecyzowanie” przepisu, ponieważ w rzeczywistości wprowadza ono zupełnie nowy artykuł w miejsce dotychczasowego, a jego faktycznym celem jest przekształcenie obowiązku producentów w obowiązek ciągły, tworząc tym samym zupełnie odmienny obowiązek prawny wykraczający poza zakres unijnej Dyrektywy TPD. Gdyby celem było wyłącznie doprecyzowanie przepisu, taka zmiana nie byłaby potrzebna, ponieważ brzmienie art. 10a.ust. 8 jest już w pełni zgodne z brzmieniem unijnej Dyrektywy TPD oraz przepisami innych państw członkowskich.

Co jest bardziej niepokojące, mimo że Projekt Ustawy pozornie zastępuje w obecnym art. 10a.ust. 8 tylko jedno słowo innym o podobnym znaczeniu, z uzasadnienia jasno wynika, że Ministerstwo Finansów próbuje w istocie ustanowić nowe zasady prawne oraz rozszerzyć zakres obowiązków poprzez interpretację zawartą w uzasadnieniu projektu ustawy, a nie poprzez wprowadzenie jednoznacznego przepisu prawnego oraz odpowiedniej procedury jego stosowania. Powoduje to istotną niepewność prawną co do sposobu stosowania art. 10d.ust. 8 w momencie jego przyjęcia, biorąc pod uwagę, że żadne państwo członkowskie UE nie wprowadziło dotąd takiego obowiązku o charakterze ciągłym, a w polskim systemie prawnym nie istnieje żadna procedura dotycząca trwałego i nieograniczonego w czasie zapewniania takiego wyposażenia.

### 3.1.6 Brak przepisów proceduralnych dotyczących obowiązku o charakterze ciągłym wynikającego z art. 15(7)

Obowiązujący art. 15(7) TPD oraz powiązane przepisy krajowe nie ustanawiają żadnych procedur określających sposób, w jaki producenci powinni zapewniać wyposażenie do celów identyfikowalności. Brak takich regulacji odzwierciedla fakt, że obowiązek ten został pierwotnie zaprojektowany jako jednorazowy wymóg inwestycyjny w fazie wdrażania systemu, a nie jako zobowiązanie o charakterze ciągłym. Sam ten brak procedur stanowi silny dowód na to, że prawodawca unijny nie zamierzał, aby obowiązek ten trwał bezterminowo. W sytuacji braku określonych zasad postępowania może powstać znaczna niepewność prawna, prowadząca potencjalnie do sporów między zainteresowanymi stronami i niosąca ryzyko destabilizacji systemu identyfikowalności w okresie przejściowym.

Ponieważ Dyrektywa TPD nie przewidywała dodatkowych przepisów ani wytycznych dotyczących sposobu, w jaki wyposażenie do systemu Track & Trace powinno być przekazywane podmiotom gospodarczym, producenci wyrobów tytoniowych opracowali model tzw. Single Point of Contact („SPOC”) [*Pojedynczy punkt kontaktowy*] jako rozwiązanie branżowe o zasięgu międzynarodowym. Model ten nie przewiduje fizycznego przekazywania niezbędnego wyposażenia, lecz system refundacji pieniężnej, który umożliwia podmiotom gospodarczym zakup wyposażenia według własnego wyboru. Model ten jest obsługiwany w całej Unii Europejskiej przez niezależny podmiot trzeci - spółkę SGS S.A. SPOC oraz stanowi skuteczne rozwiązanie, pozwalające producentom wypełnić obowiązki prawne, a podmiotom gospodarczym uzyskać zwrot kosztów przy jednoczesnym zachowaniu swobody wyboru dostawcy sprzętu, oprogramowania i warunków serwisowych dopasowanych do ich profilu działalności.

Warto podkreślić, że system SPOC, w obecnym kształcie koncepcyjnym i organizacyjnym, został zaprojektowany w sposób zapewniający pełną zgodność z obowiązującymi przepisami w momencie wejścia w życie Dyrektywy TPD i pozostaje z nimi zgodny do dziś. System identyfikowalności w Unii Europejskiej działa w pełni operacyjnie od 2019 roku, co jednoznacznie potwierdza, że faza wdrożeniowa została już dawno zakończona. Niemniej jednak, w celu zapewnienia równego traktowania podmiotów gospodarczych w całej Unii Europejskiej, model SPOC nadal pozostaje otwarty na finansowanie nowo powstałych podmiotów gospodarczych rozpoczynających działalność w zakresie obrotu wyrobami tytoniowymi, a także na refundacje dla kwalifikujących się jednostek, które złożyły wnioski o zwrot kosztów z opóźnieniem.

Model ten przeszedł zarówno weryfikację praktyczną, jak i prawną, i z powodzeniem funkcjonuje od ponad sześciu lat we wszystkich państwach członkowskich UE, co stanowi silny dowód jego zgodności z obowiązującymi przepisami. Podważenie jedyne skutecznego rozwiązania umożliwiającego podmiotom gospodarczym uzyskanie niezbędnego wyposażenia do systemu Track & Trace spowodowałoby niepewność i zakłócenia w funkcjonowaniu rynku, ze szkodą dla wszystkich zainteresowanych uczestników w Unii Europejskiej.

Opis modelu SPOC stanowi treść Załącznika nr 2

Załącznik nr 3 zawiera pismo firmy SGS, potwierdzające, że (i) każdy podmiot gospodarczy korzystający z modelu SPOC złożył tylko jeden zbiorczy wniosek o refundację dla swojej działalności w zakresie papierosów i tytoniu do skręcania oraz odrębny wniosek dla pozostałych wyrobów tytoniowych, oraz że (ii) żadne państwo członkowskie Unii Europejskiej nie wystąpiło do SGS o wprowadzenie systemu stałych płatności za skanery lub powiązane oprogramowanie.

### 3.1.7 Przykłady wcześniejszych propozycji zmian w przepisach krajowych

Belgia dokonała transpozycji przepisów Dyrektywy TPD dotyczących identyfikowalności wyrobów tytoniowych w Królewskim Dekrecie *[Royal Decree]* z dnia 7 kwietnia 2019 r.<sup>10</sup> w sprawie identyfikowalności i cech zabezpieczających wyroby tytoniowe („Królewski Dekret”).

Artykuł 3(7) wspomnianego Dekretu stanowi, że:

*„§ 7. Producenci wyrobów tytoniowych zobowiązani są zapewnić wszystkim podmiotom gospodarczym uczestniczącym w obrocie tymi produktami, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, w tym importerom, magazynom i firmom transportowym, niezbędne wyposażenie umożliwiające rejestrowanie wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych. Wyposażenie to powinno umożliwiać odczytanie zarejestrowanych danych i ich przekazywanie w formie elektronicznej do jednostki przechowywania danych, o której mowa w art. 4 niniejszego Dekretu.”*

Przepis ten jest tożsamy z art. 15(7) TPD oraz art. 10a.ust. 8 polskiej Ustawy tytoniowej.

W dniu 14 maja 2024 r. Rząd Belgii zgłosił projekt nowelizacji Królewskiego Dekretu za pośrednictwem unijnego systemu informacyjnego o przepisach technicznych („TRIS”). Jedną z proponowanych zmian było przekształcenie obowiązku producentów dotyczącego zapewnienia wyposażenia w obowiązek o charakterze ciągłym, analogicznie do propozycji zawartej w projekcie polskiego Ministerstwa Finansów. Proponowana zmiana w Belgii brzmiała następująco:

*„§ 8. Producenci wyrobów tytoniowych zapewniają wszystkim podmiotom gospodarczym uczestniczącym w obrocie tymi produktami, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, w tym importerom, magazynom i firmom transportowym, niezbędne wyposażenie (obecne i przyszłe) umożliwiające rejestrowanie wyrobów tytoniowych nabywanych, sprzedawanych, przechowywanych, transportowanych lub w inny sposób obsługiwanych. Wyposażenie to powinno umożliwiać odczytanie zarejestrowanych danych i ich przekazywanie w formie elektronicznej do jednostki przechowywania danych, o której mowa w art. 4 niniejszego Dekretu.”*

Po zakończeniu okresu wstrzymania oraz otrzymaniu szczegółowej opinii<sup>11</sup> Komisji Europejskiej i licznych państw członkowskich Belgia zdecydowała się całkowicie wycofać proponowany Projekt nowelizacji.

Chociaż projekt zmiany Dekretu Królewskiego obejmował również inne proponowane zmiany oprócz kwestii dotyczącej ciągłości obowiązku zapewnienia wyposażenia, rząd belgijski postanowił całkowicie zrezygnować z jego przyjęcia, zamiast ograniczać jego zakres i przyjmować jedynie fragment dotyczący obowiązku o charakterze ciągłym.

W świetle powyższego fakt, że cały projekt został wycofany, stanowi jednoznaczny dowód na to, że Belgia uwzględniła opinię Komisji Europejskiej, zgodnie z którą propozycja ta była niezgodna z unijną Dyrektywą Tytoniową, w tym w zakresie dotyczącym zamiaru wprowadzenia obowiązku ciągłego zapewniania wyposażenia.

### 3.2 Niezgodność z ogólnym prawem Unii Europejskiej

Oprócz oczywistych problemów związanych z Dyrektywą TPD i sposobem jej transpozycji w innych państwach członkowskich UE, istnieje również szereg ogólnych aspektów prawa Unii Europejskiej, które należy uwzględnić.

Zmiany wprowadzane przez Ministerstwo Finansów pozostają w sprzeczności z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej jako TFEU) dotyczącymi harmonizacji i zbliżania przepisów w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej,

---

<sup>11</sup> <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25882>

jak również z przepisami o swobodnym przepływie towarów oraz z ogólnymi zasadami prawa unijnego, w szczególności z zasadą proporcjonalności.

### 3.2.1 Sprzeczność z zasadą harmonizacji i zbliżania ustawodawstw

*„Zbliżanie ustawodawstw” oznacza proces, w którym krajowe porządki prawne państw członkowskich UE są harmonizowane, aby dostosować je do szerszego zestawu regulacji. Zapewnia to spójność i jednolite rozumienie przepisów w różnych jurysdykcjach na obszarze UE.*

Jedną z podstaw prawnych Dyrektywy TPD jest art. 114 TFUE, który upoważnia Parlament Europejski i Radę UE do przyjmowania środków standaryzujących regulacje w państwach członkowskich UE *„których przedmiotem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego”*, zapobiegając lub usuwając przeszkody w handlu w jego ramach. Zasadę wynikającą z art. 114 TFUE powiela art. 24 TPD dotyczący *„Swobodnego przepływu”*, który stanowi:

*„Państwa członkowskie nie mogą, z przyczyn dotyczących aspektów uregulowanych niniejszą Dyrektywą i z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 niniejszego artykułu, zakazać ani ograniczyć wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych lub wyrobów powiązanych, które są zgodne z niniejszą Dyrektywą”.*

Jednym z celów TPD jest zbliżenie ustawodawstw w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, o czym świadczy art. 1 TPD:

*„Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie ustawodawstw, aktów wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących:*

*(...)*

*(b) niektórych aspektów etykietowania i pakowania wyrobów tytoniowych, w tym ostrzeżeń zdrowotnych zamieszczanych na opakowaniach jednostkowych wyrobów tytoniowych i wszelkich opakowaniach zewnętrznych, jak również identyfikowalności i cech zabezpieczających stosowanych wobec wyrobów tytoniowych w celu zapewnienia ich zgodności z niniejszą Dyrektywą;*

*(...)*

*tak aby ułatwić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego tytoniu i wyrobów tytoniowych, przyjmując za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, w szczególności ludzi młodych, oraz wypełnić zobowiązania Unii wynikające z Ramowej konwencji WHO o ograniczeniu użycia tytoniu („FCTC”).*

System identyfikowalności przewidziany w TPD jest środkiem służącym, m.in., ułatwieniu funkcjonowania rynku wewnętrznego UE i promowaniu swobodnego przepływu wyrobów tytoniowych, także poprzez wzmocnienie walki z nielegalnym handlem takimi wyrobami. W odniesieniu do tego motywy 29 i 30 TPD stanowią:

*„(29) Znaczne ilości nielegalnych produktów, które nie spełniają wymagań określonych w*

*Dyrektywie 2001/37/WE, są wprowadzane do obrotu i istnieją przesłanki, że ilości te mogą wzrosnąć. Produkty nielegalne podważają swobodny przepływ produktów zgodnych z prawem oraz poziom ochrony zapewniany przez przepisy dotyczące kontroli tytoniu. Ponadto FCTC wymaga, aby Unia zwalczała nielegalne wyroby tytoniowe, w tym te nielegalnie przywożone na obszar Unii, w ramach kompleksowej unijnej polityki w zakresie kontroli tytoniu. Należy zatem przewidzieć oznaczanie opakowań jednostkowych wyrobów tytoniowych niepowtarzalnym identyfikatorem i cechami zabezpieczającymi oraz rejestrowanie ich przemieszczeń, tak aby można było śledzić i namierzać takie produkty na terenie Unii, a ich zgodność z niniejszą Dyrektywą mogła być monitorowana i skuteczniej egzekwowana. Ponadto należy przewidzieć wprowadzenie cech zabezpieczających, które ułatwią weryfikację autentyczności wyrobów tytoniowych.*

*(30) Należy opracować interoperacyjny system śledzenia i identyfikowalności oraz cechy zabezpieczające na poziomie Unii”.*

W świetle tych celów, związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego UE oraz harmonizacją wymagań w całej UE i między państwami członkowskimi, państwo członkowskie nie powinno nakładać dodatkowych wymogów ani zmieniać alokacji obowiązków (oraz powiązanych kosztów) przewidzianych przez TPD oraz *Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2018/574*.

Odstępstwo od zasad zharmonizowanych przez TPD może prowadzić do rozbieżności wymagań, tworzących nierówne warunki dla producentów działających w różnych państwach członkowskich UE, i grozić podważeniem samego celu harmonizacji oraz fragmentacją rynku wewnętrznego UE. Producenci wyrobów tytoniowych opierający swoje łańcuchy logistyczne na Polsce nie pozostaną obojętni na takie zmiany, ponieważ producenci działający w innych państwach członkowskich UE, gdzie takie wymagania nie zostaną nałożone, nie będą ponosić tych samych stałych kosztów wyposażenia i obciążeń logistycznych, co doprowadzi do zaburzenia równowagi konkurencyjnej.

Planowane przepisy stawiałyby podmioty gospodarcze w Polsce w niekorzystnej sytuacji w porównaniu do podmiotów w innych państwach członkowskich, co spowodowałoby istotną niespójność między państwami członkowskimi UE.

Należy zauważyć, że instrument prawa UE w postaci Dyrektywy zapewnia państwom członkowskim pewien zakres elastyczności. Dyrektywa jest aktem prawnym przyjmowanym przez instytucje UE, skierowanym do państw członkowskich i, zgodnie z art. 288 TFUE, wiąże co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, „pozostawiając organom państwowym wybór formy i metod”. Należy także mieć na uwadze, że „Dyrektywy mogą ustanawiać normy minimalne, często wychodząc z założenia, że systemy prawne niektórych państw członkowskich przewidują już wyższe standardy. W takim przypadku państwa członkowskie mają prawo ustanowić standardy wyższe niż te przewidziane w Dyrektywie” oraz że „W innych przypadkach Dyrektywy wyznaczają jednolite granice harmonizacji. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą wprowadzać przepisów bardziej rygorystycznych niż te określone w Dyrektywie”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> EUR-lex, Dyrektywa, dostępna pod adresem strony internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/directive.html>.

Wprowadzając art. 10d.ust. 8 w miejsce art. 10a ust. 8. Ustawy tytoniowej, Polska nie tylko, jak zakłada, „doprecyzowuje” przepisy TPD i ich polską transpozycję, lecz w istocie ustanawia nowe zasady i obowiązki, w szczególności wobec producentów wyrobów tytoniowych, co wykracza poza obecne przepisy TPD.

### 3.2.2 Skutki dla swobód unijnych w ramach rynku wewnętrznego UE

Jak wskazano wyżej, art. 15(7) TPD wyraźnie stanowi, że „*producenci wyrobów tytoniowych zapewniają wszystkim podmiotom gospodarczym zaangażowanym w obrót wyrobami tytoniowymi (...) wyposażenie niezbędne do rejestrowania wyrobów tytoniowych*”. Przekształcając w Polsce obowiązek producentów wyrobów tytoniowych w zakresie zapewnienia wyposażenia identyfikowalności z początkowej inwestycji na etapie wdrażania systemu w obowiązek o charakterze ciągłym, powstałaby różnica między kosztami ponoszonymi przez producentów działających w Polsce a kosztami producentów prowadzących działalność w innych państwach członkowskich UE. Dodatkowe koszty nie występowałyby przy wykonywaniu tych samych czynności w innych państwach członkowskich.

Zwiększone koszty, które mieliby ponosić producenci wyrobów tytoniowych, naruszałaby i ograniczały określone swobody gwarantowane w ramach rynku wewnętrznego UE i ugruntowane w traktatach UE. Planowane zmiany w Polsce należy rozpatrywać w szczególności w świetle swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym UE.

Artykuły 34 i 35 TFUE przewidują zakaz wprowadzania między państwami członkowskimi ograniczeń ilościowych w imporcie i eksporcie oraz wszelkich środków o skutku równoważnym. Trybunał Sprawiedliwości UE szeroko zdefiniował „*środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych*” jako „*wszelkie przepisy handlowe przyjmowane przez państwa członkowskie, które mogą utrudniać, bezpośrednio lub pośrednio, w sposób faktyczny lub potencjalny, handel wewnątrzwspólnotowy*”.<sup>13</sup>

Rozszerzając, wbrew przewidzianemu w art. 15(7) TPD zakresowi, obowiązki nakładane na producentów wyrobów tytoniowych, Projekt Ustawy mógłby zostać uznany za środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych i tym samym naruszać art. 34 i 35 TFUE. System ten zwiększałby koszty operacyjne i ograniczał zdolność producentów do utrzymania płynnych łańcuchów logistycznych i dostaw w UE, ponieważ w sytuacji, gdy ich produkty byłyby dystrybuowane przez Polskę, dodatkowe koszty wynikające ze stosowania projektowanego środka czyniłyby wykorzystanie Polski jako węzła logistycznego nadmiernie kosztownym lub wręcz nieopłacalnym. Producenci wyrobów tytoniowych ponosiliby wyższe koszty i prawdopodobnie musieliby zmieniać swoje procesy i trasy dystrybucji, co negatywnie wpływałoby na swobodny przepływ towarów w całej UE, w szczególności poprzez unikanie wytwarzania oraz/lub wysyłki towarów przez terytorium Polski.

### 3.2.3 Zasada proporcjonalności

---

<sup>13</sup> Sprawa nr C-8/74 Dassonville.

Do ogólnych zasad prawa Unii należy zasada proporcjonalności, ujęta w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TEU) oraz art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i uznana przez Trybunał Sprawiedliwości UE [*Court of Justice of the European Union*] (CJEU) za ogólną zasadę prawa UE.<sup>14</sup>

Zgodnie z tą zasadą środki przyjmowane przez instytucje UE nie mogą wykraczać poza wartości, które są właściwe i konieczne do osiągnięcia zgodnych z prawem celów realizowanych przez dane przepisy. Zasada ta ma również zastosowanie do transpozycji instrumentów prawa UE do krajowych porządków prawnych państw członkowskich. W zależności od danego środka i właściwych przepisów rozważania TSUE ewoluowały w czasie, lecz można je streścić w trzyetapowym teście:

(1) Czy środek jest odpowiedni do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu?

(2) Czy środek wykracza poza wartości, które są konieczne / czy istnieją mniej dotkliwe środki do osiągnięcia celu?

(3) Czy środek wywiera nadmierny wpływ na interesy podmiotu wnioskującego?

#### *Uzasadniony cel*

Projekt Ustawy realizuje deklarowany cel usunięcia „*zidentyfikowanych ograniczeń i wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem obowiązujących przepisów dotyczących Systemu Track & Trace*”. Jak wskazano powyżej, art. 15(7) TPD, w brzmieniu aktualnie transponowanym do polskiego porządku prawnego w art. 10a.ust. 8 Ustawy tytoniowej, jest jednoznaczny i ogranicza się do obowiązku zapewnienia wyposażenia, wprost odzwierciedlając treść unijnej TPD. Nie występują żadne wątpliwości interpretacyjne, a Ministerstwo Finansów dąży natomiast do wprowadzenia nowej wykładni, której nie wspiera aktualny stan prawny, stąd inicjatywa Projektu nowelizacji.

#### *Środki wykraczające poza niezbędne / środki mniej restrykcyjne*

Proponowany Projekt Ustawy oraz dodatkowe wymagania opisane w uzasadnieniu MF przejawiają się jako zbędne i bardziej restrykcyjne niż jest to konieczne, biorąc pod uwagę, że system działa obecnie prawidłowo bez takich obciążeń. Dotyczy to w szczególności znaczącej i nieproporcjonalnej eskalacji kosztów przerzucanych na producentów wyrobów tytoniowych.

Istnieją wyraźnie mniej restrykcyjne i mniej „*ingerujące w działalność*” środki alternatywne, skoro obecny model funkcjonujący w Polsce i w całej UE działa sprawnie, zapewnia skuteczne „*śledzenie i identyfikowalność*”, nie nakłada nieproporcjonalnego obciążenia na podmioty

---

<sup>14</sup> Patrz np. pkt 13 wyroku w sprawie C-331/88 R przeciwko Ministrowi Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności ex parte Fedesa, dostępnego pod adresem strony internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0331>.

gospodarcze i pozwala państwom członkowskim UE oraz branży tytoniowej realizować cel zwalczania nielegalnego handlu.

### *Nadmierny wpływ*

Projekt Ustawy w zakresie art. 10d. ust.8 jest nieproporcjonalny, ponieważ wywiera nadmierny wpływ na producentów wyrobów tytoniowych. W szczególności nowe obowiązki producentów, opisane przez MF, radykalnie zwiększają skalę obciążeń i kosztów nakładanych na producentów. W rezultacie wymusi to konieczność istotnego przeorganizowania i modyfikacji procesów handlowych wyłącznie na rynek polski, co wykracza poza to, co jest niezbędne do ustanowienia sprawnego systemu śledzenia i identyfikowalności, o którym mowa w art. 15 TPD.

Wdrożenie wymogów art. 10d.ust. 8, gdyby zostały przyjęte, byłoby dla producentów nadmiernie kosztowne i niewykonalne, ponieważ projektowane zmiany tworzą niepewność prawną oraz ciągle zobowiązanie rozpatrywania żądań dostarczania urządzeń w nieograniczonych ilościach, po cenach nadmiernych i z nieuzasadnionych przyczyn, takich jak niedbalstwo, kradzież, oszustwo, niewłaściwa eksploatacja, subiektywne preferencje podmiotów trzecich, które w istocie są odpowiedzialne za wprowadzanie danych identyfikowalności do systemu repozytoriów.

Co istotne, monitorowanie, kalkulacja i weryfikacja tych kosztów wyposażenia po stronie producentów byłyby niewykonalne lub nadmiernie złożone i kosztowne, ponieważ w praktyce nie istniałyby żadne limity takich wydatków. Podmioty gospodarcze nie miałyby potrzeby ani konieczności do efektywnego zarządzania swoim systemem Track & Trace, a nawet mogłyby działać niedbale, wiedząc, że koszty zostaną bezwarunkowo zrefundowane, co sprzyjałoby zawyżaniu kosztów.

W rezultacie proponowany środek wprowadzałby znaczną niepewność handlową dla producentów, pozbawionych zabezpieczeń przed nadużyciami i oszustwami skutkującymi eskalacją kosztów legalnej działalności, tworząc niestabilne i nieprzewidywalne warunki rynkowe.

W świetle powyższego, każda próba przeniesienia na producentów kosztów wyposażenia podmiotów gospodarczych poza początkowe zapewnienie wyposażenia (odpowiednio refundację kosztów) byłaby sprzeczna z unijną zasadą proporcjonalności regulującą obowiązki producentów i pomijałaby fakt, że również inni uczestnicy łańcucha dostaw, poza producentami wyrobów tytoniowych, muszą ponosić koszty operacyjne związane z ich własnymi obowiązkami rejestrowania i przekazywania danych do systemów repozytoriów, w tym koszty wszelkiego dalszego wyposażenia.

### **3.2.4 Negatywne skutki dla konkurencji rynkowej**

Należy również zauważyć, że Projekt Ustawy prawdopodobnie doprowadziłby do sytuacji, w której producenci współpracujący z jednym dystrybutorem (lub nieliczną ich grupą) ponosiliby istotnie niższe koszty związane z identyfikowalnością niż ci, którzy zaopatrują wielu nabywców

hurtowych. Taki efekt stanowiłby bezpośrednią ingerencję w warunki konkurencji na rynku unijnym i potencjalnie prowadził do zakłóceń funkcjonowania jednolitego rynku UE.

Ponadto nieproporcjonalne obowiązki nakładane na producentów działających w Polsce mogłyby zniechęcać producentów z innych państw członkowskich do wejścia (lub pozostania) na rynku, ograniczając konkurencję.

#### 4. Niepożądane skutki dla niezgodności z prawem i nielegalnego handlu

Poza bezpośrednimi konfliktami prawnymi z mającym zastosowanie prawem UE, komentowana część Projektu Ustawy rodzi istotne wątpliwości co do potencjalnych negatywnych skutków w obszarze pewności prawa i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi.

##### 4.1. Ryzyko niewłaściwych praktyk rynkowych

W przypadku, gdy projektowane przepisy weszłyby w życie, powstaną istotne ryzyka nadużyć i oszustw, bez skutecznego mechanizmu regulacyjnego. Takie podejście podważa pewność prawa i destabilizuje system identyfikowalności, potencjalnie zachęcając część podmiotów do niepożądanych praktyk.

Projekt ustawy nie przewiduje żadnych mechanizmów nadzoru ani audytu wniosków o refundację kosztów dotyczących wymiany sprzętu czy kosztów jego utrzymania. Brak pełnej transparentności, wyraźnych zasad kontroli oraz solidnych procedur audytowych sprzyjałby patologiom i narażał branżę na fałszywe roszczenia o zakup nowego wyposażenia. Taki brak kontroli naruszałby zaufanie do systemu oraz zagrażał jego integralności i długoterminowej trwałości.

Co więcej, mogłoby to prowadzić do niepotrzebnych sporów sądowych i postępowań administracyjnych, rodząc kluczowe pytania: Jak system śledzenia miałby funkcjonować w międzyczasie? Kto dostarczy wyposażenie? Kto odpowiada za jego stan? Jaka będzie jakość i wiarygodność danych gromadzonych w trakcie takich sporów? Należy również podkreślić, że jakakolwiek wykładnia prawa unijnego lub krajowego należy wyłącznie do sądów krajowych, a w zakresie prawa UE, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a nie do organów administracyjnych czy nieformalnych opinii.

##### 4.2. Tworzenie luk sprzyjających nielegalnemu handlowi i nakładanie nowych zobowiązań na branżę

Projekt nowelizacji, w sposób zasadny, może tworzyć stan poważnej niepewności prawnej poprzez umożliwienie podmiotom gospodarczym przypisywania niezgodności z obowiązkami Track & Trace w zakresie rejestrowania transakcji awariom lub niedostępności sprzętu, z przeniesieniem odpowiedzialności na producentów. Bez jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za utrzymanie wyposażenia w stanie operacyjnym, podmioty gospodarcze mogłyby wykorzystywać problemy techniczne jako uzasadnienie niewypelnienia obowiązków, co

tworzyłoby lukę możliwą do wykorzystania przez uczestników nielegalnego obrotu i zakłócało sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

**Branża nie może ponosić odpowiedzialności za wadliwe działanie lub niewłaściwe używanie technologii skanowania przez podmioty gospodarcze, które są odpowiedzialne za wprowadzanie informacji identyfikowalności do systemu. Aby zapewnić stabilne działanie systemu zgodnie z jego pierwotnym założeniem, podmioty gospodarcze (przy wykorzystaniu gwarancji dostawców technologii skanowania) muszą odpowiadać za ciągłą eksploatację i utrzymanie tych technologii, by wypełnić swoje obowiązki identyfikowalności wynikające z prawa UE.**

## **II. Uwagi do proponowanego brzmienia art. 10c ust. 2, art. 10c ust. 1 oraz art. 10c ust. 5.**

Poza powyżej szczegółowo opisanymi wątpliwościami, Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego pragnie ponadto wskazać, iż zaproponowana podwyżka maksymalnej wysokości opłaty za wydanie jednego niepowtarzalnego identyfikatora przez podmiot do tego uprawniony jest nieuzasadniona.

Polska jest rynkiem o wyjątkowo dużym wolumenie sprzedaży na tle innych państw członkowskich, a PWPW generuje bardzo wysokie przychody ze współpracy z firmami członkowskimi KSPT, w samym 2024 roku wyniosły blisko 19 milionów złotych. Porównywanie nas z innymi rynkami europejskimi jest zdecydowanie nieadekwatne.

Zwracamy też uwagę, że zgodnie z obowiązującymi przepisami (zasada destynacji), fabryki z innych krajów UE zamawiają niepowtarzalne identyfikatory również w PWPW.

## **II. Art. 1 pkt. 3) Projektu Ustawy (art. 10c ust. 1 Ustawy tytoniowej)**

Co więcej, pragniemy zauważyć że w zaproponowanym art. 10c ust. 1 przedmiotowego projektu rozszerzenie obowiązku posiadania kodu identyfikacyjnego na części maszyn takie jak m.in.:

- a) urządzenia do wytwarzania produktów konsumenckich (np. papierosów, podgrzewanych wyrobów tytoniowych, cygar, cygaretek, tabaki),
- b) sprzęt do pakowania produktów konsumenckich (np. w opakowania jednostkowe, czy materiały eksploatacyjne),
- c) urządzenia do cięcia tytoniu,
- d) inne możliwe do zidentyfikowania stałe lub ruchome części maszyny, pod warunkiem, że taka część stanowi kompletny moduł,

**nie jest ani konieczne dla spełnienia realizacji założeń systemu Track & Trace ani technicznie wykonalne.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że na początkowym etapie produkcyjnym niemożliwe jest do przewidzenia, które mieszanki tytoniowe zostaną użyte do stworzenia poszczególnych jednostek produktu końcowego. Na tym etapie cała krajanka tytoniowa przekazywana jest jako całość, a dopiero później jest ona sortowana i przypisywana do właściwej linii produkcyjnej.

W związku z tym, **maszyny wykorzystywane na etapie powstania krajanki tytoniowej działają**

**niezależnie od jakichkolwiek urządzeń w etapie wtórnym i nie mogą być bezpośrednio przypisane do konkretnej linii produkcyjnej**, a takie rozwiązanie przyniosłoby systemowi jedynie większą złożoność i utrudnienia natury logistycznej, aniżeli jakiegokolwiek korzyści.

Ponadto, **nie wszystkie fabryki przechodzą etap podstawowy powstania krajanki tytoniowej**. Zamiast tego niektóre fabryki zaopatrują się we wstępnie przetworzony i zmieszany tytoń z innych zakładów produkcyjnych, który następnie bezpośrednio wprowadzany jest do etapu "wtórnego" w celu zakończenia procesu produkcyjnego.

Nasze wątpliwości budzi także praktyczny wymiar proponowanego art. 10c ust. 5, który zakłada, że w przypadku zmiany danych zawartych we wniosku o wydanie kodu identyfikacyjnego oraz zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej przez podmiot gospodarczy lub pierwszy punkt detaliczny, zamknięcia zakładu lub wycofania z użytku maszyn lub ich części, podmiot gospodarczy lub pierwszy punkt detaliczny, niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu **7 dni** od dnia wystąpienia tych zmian, informuje o tym podmiot wydający identyfikatory. W naszej ocenie właściwym rozwiązaniem będzie **wydlużenie terminu do 14 dni** od wystąpienia tych zmian z uwagi na złożoną specyfikę prowadzenia tytoniowych zakładów produkcyjnych o co apelujemy w imieniu całej branży.

Pragniemy zaznaczyć, że niniejsze pismo wraz z załącznikiem : **Opinia z dnia 31 października 2025 roku Kancelarii Prawnej Rymarz Zdort Maruta** stanowią **integralną całość stanowiska Krajowego Stowarzyszenia Przemysłu Tytoniowego** wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz niektórych innych ustaw (UD276).

Jednocześnie ze względu na złożoność ww. zagadnienia zwracamy się z prośbą o zorganizowanie konferencji uzgodnieniowej w przedmiotowym temacie.

|                                                                                                                                                                                     |                                      |                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY</b>                                                                                                                                                       |                                      |                                                                                     |
| 1                                                                                                                                                                                   | Opinia prawna z dnia 31 października |                                                                                     |
| 2                                                                                                                                                                                   | Oświadczenie KSPT i PSPT             |                                                                                     |
| 3                                                                                                                                                                                   | Oświadczenie SGS                     |                                                                                     |
| 4                                                                                                                                                                                   |                                      |                                                                                     |
| 5                                                                                                                                                                                   |                                      |                                                                                     |
| 6                                                                                                                                                                                   |                                      |                                                                                     |
| 7                                                                                                                                                                                   |                                      |                                                                                     |
| 8                                                                                                                                                                                   |                                      |                                                                                     |
| <b>E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych**</b><br><b>zgłoszenia dokonanego dnia .....</b><br>(podać datę z części F poprzedniego zgłoszenia) |                                      |                                                                                     |
| <b>F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE</b>                                                                                                                                               |                                      |                                                                                     |
| Imię i nazwisko                                                                                                                                                                     | Data                                 | Podpis                                                                              |
| Magdalena Szewczyk-Pochrzest                                                                                                                                                        | 10.11.2025                           |  |

\* Jeżeli zgłoszenie nie jest składane w trybie art. 7 ust. 6 ustawy 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 lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414)) lub uzupełnienie braków formalnych poprzedniego zgłoszenia (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych (Dz. U. Nr 34, poz. 236)), w nowym urzędowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie konieczne 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 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 lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także pełnomocnictwa do wniesienia zgłoszenia lub do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem aktu normatywnego.
4. Część E formularza wypełnia się w przypadku uzupełnienia braków formalnych lub zmiany danych dotyczących wniesionego zgłoszenia.

# Memorandum

31 października 2025 r.

## Dot.:

Oceny zgodności dotychczasowej praktyki realizacji obowiązków wynikających z art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej oraz projektowanych zmian przewidzianych w projekcie ustawy UD276 udostępnionym w Rządowym Centrum Legislacyjnym, z obowiązkami wynikającymi z Dyrektywy 2014/40/UE.

## 1. PODSUMOWANIE

- 1.1. Niniejsza opinia prawna dotyczy interpretacji obecnie obowiązującego przepisu art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej, jak i proponowanych zmian ww. ustawy, wynikających z projektu ustawy udostępnionego w Rządowym Centrum Legislacyjnym (RCL) pod numerem UD276 („**Projekt UD276**”) oraz oceny zgodności projektowanych rozwiązań z obowiązkami wynikającymi z Dyrektywy 2014/40/UE (w tym art. 15 ust. 7 Dyrektywy).
- 1.2. Literalna wykładnia art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE oraz art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej wskazuje, że obowiązek producentów wyrobów tytoniowych polega na **jednorazowym zapewnieniu niezbędnych urządzeń rejestrujących**, a nie na ich ciągłym przekazywaniu czy finansowaniu eksploatacji. Ani treść Dyrektywy, ani ustawy nie nakłada obowiązku ponoszenia przez producentów kosztów operacyjnych, serwisowych czy wymiany sprzętu. Użycie w ustawie formy dokonanej „provided” w angielskim brzmieniu Dyrektywy oraz słowa „przekazać” w polskiej Ustawie Antynikotynowej jednoznacznie potwierdza, że obowiązek ma charakter **zakończony, jednorazowy**, zgodny z intencją ustawodawcy unijnego i krajowego. Taka interpretacja jest spójna z dotychczasową, niekwestionowaną praktyką rynkową, polegającą na **jednorazowej refundacji kosztów zakupu urządzeń**. W związku z tym Projekt UD276, przewidujący „ciągłe przekazywanie” urządzeń, **wykracza poza brzmienie Dyrektywy i obowiązujących przepisów**, a jego wprowadzenie byłoby nieproporcjonalne i niezasadne - **vide szerzej pkt: 5.1 i 5.2.**

- 1.3. Analiza celowościowa i systemowa ww. przepisu także potwierdza jednoznacznie, że ustawodawca krajowy – implementując przepisy art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE – **zachował intencję ograniczenia obowiązku producentów do jednorazowego zapewnienia urządzeń rejestrujących**. Utrwalona praktyka rynkowa w Polsce (jednorazowa refundacja kosztów urządzeń przez producentów, m.in. za pośrednictwem SGS) w pełni realizuje omawiany obowiązek. Zmiana zaś utrwalonej interpretacji przepisu po latach jego obowiązywania naruszałaby zasadę pewności prawa i zaufania do państwa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP - **vide szerzej pkt: 5.3.**
- 1.4. Wykładnia systemowa, uwzględniająca strukturę i cel regulacji, wskazuje, że po zakończeniu fazy wdrożeniowej ciężar utrzymania, eksploatacji i ewentualnej wymiany sprzętu przechodzi na inne podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi, które wykorzystują ten sprzęt w ramach bieżącej działalności. Takie rozróżnienie między obowiązkami wdrożeniowymi a operacyjnymi zostało wyraźnie przyjęte przez Komisję Europejską zarówno w ocenie skutków regulacji, jak i w aktach delegowanych i wykonawczych. Co istotne, żaden z obowiązujących aktów prawa unijnego – w tym rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/574 – nie przewiduje ponownego lub ciągłego finansowania sprzętu przez producentów po uruchomieniu systemu. Regulacje te odnoszą się wyłącznie do kosztów utrzymania repozytoriów danych i funkcjonowania systemu, co jednoznacznie potwierdza zamiar ustawodawcy unijnego ograniczenia obowiązku producentów do fazy implementacyjnej - **vide szerzej pkt: 5.4.**
- 1.5. Inspiracją dla Projektu UD276 było stanowisko podgrupy ekspertów Komisji Europejskiej ds. identyfikowalności i zabezpieczeń, która uznała, że obowiązek producentów ma charakter ciągły. Choć podgrupa ma znaczenie doradcze, nie posiada kompetencji normotwórczych ani traktatowego umocowania do tworzenia prawa. Oparcie projektu ustawy na jej niewiążących analizach jest prawnie wątpliwe i prowadzi do rozszerzenia obowiązków producentów ponad zakres wynikający z Dyrektywy 2014/40/UE. Takie działanie narusza zasadę pewności i przewidywalności prawa oraz stanowi obejście unijnych procedur legislacyjnych. Ewentualne zmiany prawa unijnego powinny być uzgadniane i wdrażane wspólnie na szczeblu UE w sposób zharmonizowany, a nie jednostronnie przez państwo członkowskie – **vide szerzej pkt: 5.5.**
- 1.6. Projekt UD276 w obecnym kształcie może naruszać zasadę proporcjonalności, swobodny przepływ towarów oraz swobodę działalności gospodarczej w prawie UE - **vide szerzej pkt: 5.6.**
- 1.7. Projekt ustawy UD276, poprzez wprowadzenie obowiązku „ciągłego przekazywania” urządzeń rejestrujących przez producentów wyrobów tytoniowych, pozostaje w sprzeczności z zasadami wynikającymi z art. 67 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zasada proporcjonalności nakazuje bowiem, aby nowe obowiązki administracyjne były nakładane wyłącznie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia celu regulacji oraz przy jednoczesnym ograniczeniu innych obciążeń. Projektodawca nie wykazał, że proponowane rozwiązanie jest konieczne i proporcjonalne, ani nie przedstawił alternatywnych, mniej uciążliwych sposobów realizacji celu. W konsekwencji, obowiązek „ciągłego przekazywania” urządzeń należy uznać za nieproporcjonalny, nadmiernie obciążający przedsiębiorców oraz sprzeczny z zasadami racjonalnego stanowienia prawa i celami Dyrektywy 2014/40/UE, która nie przewiduje tak daleko idącej ingerencji w działalność gospodarczą producentów - **vide szerzej pkt: 5.7.**

- 1.8. W konsekwencji dotychczasowa interpretacja KSPT (jednorazowe zapewnienie urządzeń) jest prawidłowa, a projektowane rozszerzenie obowiązków w Projekcie UD276 należy odrzucić lub doprecyzować do etapu wdrożeniowego.

## 2. ZASTRZEŻENIA

- 2.1. Memorandum zawiera naszą ocenę zagadnień prawnych w niej poruszonych i nie jest wiążąca dla jakiegokolwiek organu administracji publicznej, sądu ani innej instytucji.
- 2.2. Analiza została przeprowadzona wyłącznie w zakresie przepisów prawa wprost omawianych w niniejszej opinii. Nie dokonywano kompleksowej analizy całego Projektu UD267 ani innych powiązanych aktów prawnych, które nie zostały wskazane wprost w niniejszym dokumencie. W konsekwencji, przedstawione wnioski odnoszą się wyłącznie do analizowanego przepisu i jego interpretacji w świetle obowiązujących regulacji prawa krajowego i unijnego.
- 2.3. Zakres analizy opiera się na stanie prawnym obowiązującym na dzień sporządzenia opinii oraz na dokumentach i materiałach źródłowych dostępnych w tym momencie. Zmiana stanu prawnego, praktyki interpretacyjnej organów lub orzecznictwa może wpłynąć na aktualność przedstawionych wniosków.

## 3. ŹRÓDŁA

- 3.1. 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 z późn. zm., dalej jako: „**Ustawa Antynikotynowa**”).
- 3.2. 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. U. UE. L. z 2014 r. Nr 127, str. 1 z późn. zm., dalej jako: „**Dyrektywa**”).
- 3.3. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/574 z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie norm technicznych dotyczących ustanowienia i funkcjonowania systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 96, str. 7 z późn. zm., dalej jako: „**Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/574**”).
- 3.4. Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm., dalej jako: „**Traktat o UE**”). Traktat ustanawiający europejską wspólnotę gospodarczą (dz. u. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej jako: „**Traktat o funkcjonowaniu UE**”).
- 3.5. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. UE. C. z 2016 r. Nr 202, str. 389, „**Karta Praw Podstawowych UE**”).

## 4. STAN FAKTYCZNY

### 4.1. Wstęp

Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego („**KSPT**”) zwróciło się do Kancelarii Rymarz Zdort Maruta<sup>1</sup> z prośbą o sporządzenie opinii prawnej dotyczącej interpretacji obecnie

---

<sup>1</sup> Rymarz Zdort Maruta Wachta Gasiński Her i Wspólnicy sp. k. z siedzibą w Warszawie

obowiązującego przepisu art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej, jak i proponowanych zmian ww. ustawy, wynikających z projektu ustawy udostępnionego w Rządowym Centrum Legislacyjnym (RCL) pod numerem UD276 („**Projekt UD276**”), którego konsultacje publiczne trwają do dnia 18 listopada 2025 r. oraz oceny zgodności projektowanych rozwiązań z obowiązkami wynikającymi z Dyrektywy 2014/40/UE („**Dyrektywa**”).

W myśl obecnie obowiązującego przepisu art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej: „*Producent wyrobu tytoniowego jest obowiązany **przekazać** wszystkim podmiotom uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi, z wyłączeniem pierwszego punktu detalicznego, w tym importerom, przedsiębiorcom prowadzącym magazyny i przedsiębiorcom transportowym, niezbędne urządzenia umożliwiające rejestrowanie wyrobów tytoniowych, które podmioty te nabywają, sprzedają, przechowują, transportują lub w stosunku do których dokonują innego rodzaju czynności. Urządzenia te mogą odczytywać i przekazywać zarejestrowane dane w postaci elektronicznej do ośrodka przechowywania danych, o którym mowa w ust. 9.*”.

Dotychczas producenci wyrobów tytoniowych oraz KSTP interpretowali ww. przepis jako jednorazowy obowiązek zapewnienia urządzeń na początkowym etapie funkcjonowania systemu. Co więcej, obowiązek ten był realizowany w „polskiej” praktyce poprzez **jednorazową refundację kosztów zakupu urządzeń skanujących**, dokonywaną przez producentów (za pośrednictwem wyznaczonego przez nich podmiotu - SGS Group Management Ltd). Zasady zwrotu kosztów przewidywały, że podmiot ubiegający się o refundację zobowiązany był do zaakceptowania regulaminu, zgodnie z którym uznawał, iż producenci w pełni wywiązali się z obowiązków wynikających z wdrożenia systemu Track & Trace, a także zrzekał się dalszych roszczeń w tym zakresie.

Wspomniany powyżej Projekt UD276 przewiduje uchylenie art. 10a Ustawy Antynikotynowej i dodanie m.in. art. 10d ust. 8, zgodnie z którym:

“Producent wyrobu tytoniowego jest obowiązany **przekazywać** wszystkim podmiotom uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi, z wyłączeniem pierwszego punktu detalicznego, w tym importerom, przedsiębiorcom prowadzącym magazyny i przedsiębiorcom transportowym, **niezbędne urządzenia umożliwiające**:

- 1) rejestrowanie czasu wejścia w posiadanie wyrobów tytoniowych, które podmioty te nabywają, sprzedają, przechowują, transportują lub wobec których dokonują innego rodzaju czynności;
- 2) odczytywanie i przekazywanie zarejestrowanych danych w postaci elektronicznej do systemu repozytoriów, o którym mowa w art. 2 pkt 16 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/574.”

Powyższa zmiana może być interpretowana, jako wprowadzająca na producentów wyrobów tytoniowych obowiązek wielokrotnego / ciągłego przekazywania wszystkim<sup>2</sup> podmiotom

---

<sup>2</sup> Z wyłączeniem pierwszego punktu detalicznego, w tym importerom, przedsiębiorcom prowadzącym magazyny i przedsiębiorcom transportowym.

uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi niezbędnymi urządzeń, o których mowa powyżej<sup>3</sup>;

W takim stanie rzeczy, przedstawiamy poniżej argumentację wskazującą na sprzeczność projektowanych zmian przepisów w zakresie „ciągłego” obowiązku przekazywania urządzeń z prawem polskim i unijnym. Jednocześnie podkreślamy, że w naszej ocenie interpretacja przepisów art. 10a ust. 8 prezentowana dotychczas przez KSPT w korespondencji z Ministerstwem Finansów jest prawidłowa i zgodna zarówno z dotychczasowym brzmieniem Ustawy Antynikotynowej, jak i z zasadami i celami wynikającymi z Dyrektywy.

## 5. ANALIZA PRAWNA

### 5.1. Art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE – wykładnia literalna.

Artykuł 15 ust. 7 Dyrektywy nakłada na producentów wyrobów tytoniowych obowiązek związany z przekazaniem ww. urządzeń, przy czym polska wersja dyrektywy posługuje się zwrotem „*zapewniają, aby producenci wyrobów tytoniowych „przekazywali”*”, zaś angielska wersja dyrektywy zwrotem „*manufacturers of tobacco products provide*”.

| PL:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ENG:                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| „Państwa członkowskie zapewniają, aby producenci wyrobów tytoniowych <b>przekazywali</b> wszystkim podmiotom gospodarczym uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi (...), niezbędne urządzenia umożliwiające rejestrowanie wyrobów tytoniowych, które podmioty te nabywają, sprzedają, przechowują, transportują lub na których dokonują innego rodzaju czynności. (...)” | “Member States shall ensure that the manufacturers of tobacco products <b>provide</b> all economic operators involved in the trade of tobacco products (...), with the equipment that is necessary for the recording of the tobacco products purchased, sold, stored, transported or otherwise handled. (...)” |

Literalna wykładnia zarówno polskiej, jak i angielskiej wersji art. 15 ust. 7 Dyrektywy, prowadzi do wniosku, że ww. przepis prawa nie nakłada obowiązku wielokrotnego czy ciągłego przekazywania urządzeń rejestrujących. W każdej z dostępnych wersji językowych Dyrektywy, ww. przepis wymaga od producentów wyrobów tytoniowych jedynie pierwszorazowego *zapewnienia* niezbędnego sprzętu.

Z treści ww. przepisu nie wynika natomiast, aby producenci byli zobowiązani do ponoszenia jakichkolwiek **dodatkowych lub bieżących kosztów operacyjnych** innych podmiotów gospodarczych, takich jak koszty eksploatacji, konserwacji czy obsługi technicznej przekazanego sprzętu. W przepisie brak jest również jakiegokolwiek podstawy do przyjęcia, że producenci mieliby ponosić **przyszłe koszty** związane z wymianą, modernizacją bądź serwisowaniem urządzeń, czy też finansowaniem personelu obsługującego te urządzenia po stronie podmiotów uczestniczących w obrocie.

<sup>3</sup> W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że zarówno Dyrektywa 2014/40/UE jak i stanowisko podgrupy Komisji Europejskiej jednoznacznie określają, że obowiązek ten ma charakter ciągły i powinien być realizowany przez cały okres funkcjonowania podmiotów w Systemie.

Gdyby intencją ustawodawcy unijnego było nałożenie na producentów obowiązku o charakterze **ciągłym i kosztotwórczym**, przepis Dyrektywy wprost zawierałby taką regulację. Mając na uwadze zasadę **pewności i przejrzystości prawa** należy bowiem przyjąć, że obowiązki nakładane na podmioty gospodarcze muszą być każdorazowo formułowane w sposób jednoznaczny i **nie mogą być domniemywane ani rozszerzane w drodze wykładni**.

**Analiza polskiej wersji ww. przepisu Dyrektywy (z uwzględnieniem słowa: „przekazywali”)**  
**prowadzi do wniosku, że:**

- Literalna, dosłowna wykładnia wskazuje na obowiązek dokonania czynności przekazania, bez nakładania obowiązku jej ciągłego powtarzania.
- Forma niedokonana nie obliguje producentów do przekazywania nowych urządzeń w sposób permanentny – wystarczy, że sprzęt zostanie udostępniony operatorom w pierwszym etapie funkcjonowania systemu.
- Polskie tłumaczenie Dyrektywy pozwala interpretować ww. obowiązek jako **jednorazowe przekazanie urządzeń**, co jest zgodne z dotychczasową praktyką KSPT (jednorazowa refundacja sprzętu i podpisanie regulaminu przez operatorów).

**Analiza angielskiej wersji ww. przepisu Dyrektywy (z uwzględnieniem słowa „provide”)**  
**prowadzi do wniosku, że:**

- słowo „provide” (w przeciwieństwie do słowa „providing”, które nie zostało użyte w tym kontekście) nie wymaga powtarzalności czynności – oznacza jednorazowe zapewnienie urządzeń rejestrujących.
- Literalna interpretacja angielskiej wersji omawianej regulacji wzmacnia argument, że **obowiązek został w pełni spełniony poprzez pierwsze dostarczenie sprzętu**, bez konieczności jego ciągłego przekazywania.

Reasumując, **literalna wykładnia** ww. przepisu prowadzi do wniosku, że dotychczasowa praktyka producentów wyrobów tytoniowych w Polsce, polegająca na jednorazowej refundacji kosztów omawianych urządzeń (i podpisaniu regulaminu przez operatorów), jest **w pełni zgodna z obowiązkiem wynikającym z Dyrektywy** w wielu wersjach językowych, w tym w szczególności w wersji polskiej, jak i angielskiej.

Warto mieć na uwadze, że adresatem dyrektyw Unii Europejskiej są państwa członkowskie, a nie podmioty prywatne. Z tego względu, **przepisy dyrektyw formułowane są w innej formie językowej niż akty krajowe** – nakładają one obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu na państwa, a nie bezpośrednio na jednostki. W konsekwencji, nawet jeśli w przepisie dyrektywy użyto sformułowania w liczbie mnogiej, np. *„Państwa członkowskie zapewniają, aby producenci wyrobów tytoniowych przekazywali...”*, nie oznacza to, że producenci mają obowiązek wielokrotnego przekazywania tych informacji w sensie powtarzalnym. Zwrot ten należy interpretować w kontekście adresata normy – oznacza on obowiązek państwa członkowskiego do ustanowienia odpowiednich mechanizmów lub systemu, który umożliwi przekazywanie informacji przez różnych producentów, a nie obowiązek jednego producenta do wielokrotnego przekazywania tych samych danych. Interpretacja ta powinna być zawężająca – gdyby intencją prawodawcy unijnego było nałożenie obowiązku ciągłego lub cyklicznego przekazywania informacji, zostałoby to wyraźnie doprecyzowane w tekście aktu prawnego.

Projekt UD276, wprowadzający obowiązek „ciągłego przekazywania” urządzeń, **wykracza poza literalne brzmienie przepisu i nie znajduje uzasadnienia w dyrektywie**, a jego wprowadzenie mogłoby być nieproporcjonalne. Wersja angielska przepisu, która oddaje rzeczywisty sens normy, potwierdza, że ustawodawca unijny nie przewidział po stronie producentów konieczności stałego finansowania, utrzymywania ani wymiany urządzeń rejestrujących.

Co do zasady w Unii Europejskiej obowiązuje zasada autentyczności wszystkich wersji językowych. Większość wersji językowych jest jednak efektem tłumaczenia z języka, w którym tekst prawny został pierwotnie zredagowany. Językami roboczymi Komisji Europejskiej są: angielski, francuski i niemiecki. Te trzy języki pełnią też rolę tzw. języków pivot<sup>4</sup> w Parlamencie Europejskim, większość poprawek zgłaszanych przez europarlamentarzystów przygotowywana jest w języku angielskim, a następnie tłumaczona na pozostałe języki<sup>9</sup>. W ten sposób stopień „oryginalności” poszczególnych wersji językowych jest zróżnicowany – w niektórych językach tekst prawny powstaje „na żywo”, na niektóre jest tłumaczony w toku samej procedury prawodawczej, a w jeszcze innych przypadkach, gdy dochodzi do rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie.

Oznacza to, że gdy polskie lub inne tłumaczenie różni się od oryginału, interpretacja wersji angielskiej powinna być uznawana za nadrzędną i najlepiej odzwierciedlającą oryginalny zamysł / intencję unijnego ustawodawcy.

## 5.2. Art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej – wykładnia literalna

Potwierdzeniem prawidłowości interpretacji Dyrektywy opisanej w pkt 5.1. jest brzmienie polskich obecnie obowiązujących przepisów prawa, tj. art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej. Zgodnie z ww. przepisem prawa:

*„Producent wyrobu tytoniowego jest obowiązany **przekazać** wszystkim podmiotom uczestniczącym w obrocie wyrobami tytoniowymi (...) niezbędne urządzenia umożliwiające rejestrowanie wyrobów tytoniowych, które podmioty te nabywają, sprzedają, przechowują, transportują lub w stosunku do których dokonują innego rodzaju czynności. (...)”*

Analiza językowa i systemowa ww. przepisu wskazuje jednoznacznie, że ustawodawca krajowy – implementując przepisy art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE – **zachował intencję ograniczenia obowiązku producentów do jednorazowego zapewnienia urządzeń rejestrujących**, umożliwiających funkcjonowanie systemu śledzenia ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych (Track & Trace). Kluczowe znaczenie ma tutaj użyty przez polskiego ustawodawcę **czas dokonany („jest obowiązany przekazać”)**, który w sposób oczywisty odnosi się do zdarzenia jednorazowego, zakończonego, a nie do obowiązku o charakterze ciągłym lub powtarzalnym.

Ponadto ustawodawca nie posłużył się formą niedokonaną („**przekazywać**”), która w języku prawnym i prawniczym oznaczałaby **obowiązek o charakterze ciągłym** lub powtarzającym się w czasie. Użycie formy dokonanej „przekazać” świadczy zatem o tym, że celem ustawodawcy było nałożenie na producentów obowiązku jednorazowego wyposażenia uczestników łańcucha dostaw w niezbędne urządzenia umożliwiające rejestrację przepływu wyrobów tytoniowych.

Taka interpretacja znajduje także potwierdzenie w dotychczasowej praktyce rynkowej, zgodnie z którą producenci wyrobów tytoniowych w momencie wdrażania systemu Track & Trace dokonali

<sup>4</sup> Czyli takich, które pełnią rolę języków pośredniczących np. tłumaczenie z języka estońskiego na polski nie odbywa się bezpośrednio, lecz za pośrednictwem któregoś z języków pivot, na który jest tłumaczony dokument oryginalny, a wersja w języku pivot stanowi następnie podstawę do dalszych tłumaczeń.

jednorazowego przekazania (w praktyce – refundacji kosztów zakupu) urządzeń rejestrujących, za pośrednictwem wyznaczonego podmiotu (SGS Group Management Ltd). Praktyka ta została zaakceptowana przez organy administracji, w tym przez Ministerstwo Finansów, co oznacza, że przez lata obowiązywania przepisu art. 10a ust. 8 utrwaliła się jego **jednoznaczna i jednolita wykładnia**, obejmująca jednorazowy charakter obowiązku po stronie producentów.

### **5.3. Art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE i art. 10a ust. 8 Ustawy antynikotynowej – wykładnia systemowo – celowościowa**

Odmienne interpretacja art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE i art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej, zakładająca „ciągły” charakter wskazanego w przepisie obowiązku przekazywania urządzeń, byłaby nie tylko sprzeczna z literalnym brzmieniem ww. norm prawnych, lecz także naruszałaby zasadę **pewności prawa** oraz **zaufania przedsiębiorców do państwa i stanowionego przez nie prawa**, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Należy również podkreślić, że zmiana utrwalonego rozumienia przepisu – po kilku latach jego obowiązywania i przyjęcia określonego sposobu jego stosowania przez organy nadzoru – prowadziłaby do destabilizacji systemu oraz wprowadzenia nieproporcjonalnych obciążeń ekonomicznych po stronie przedsiębiorców – producentów wyrobów tytoniowych.

W konsekwencji, brzmienie art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej należy uznać za **pełne i prawidłowe odzwierciedlenie** treści art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE, z zachowaniem celu, jakim było zapewnienie uczestnikom obrotu narzędzi umożliwiających rejestrowanie przepływu wyrobów tytoniowych w ramach unijnego systemu Track & Trace – przy jednoczesnym zachowaniu proporcjonalności i racjonalności obowiązków nakładanych na producentów.

Jak wskazano w pkt 5.1 w wersji językowych Dyrektywy (jak i dotychczas obowiązującej wersji Ustawy Antynikotynowej), omawiana regulacja prawna wymaga od producentów wyrobów tytoniowych jedynie *zapewnienia* niezbędnego sprzętu, nie zaś ponoszenia jakichkolwiek dodatkowych lub bieżących kosztów operacyjnych innych podmiotów gospodarczych czy też przyszłych kosztów związanych z eksploatacją urządzeń.

### **5.4. Wykładnia systemowa**

#### **5.4.1. Wstęp.**

Powyżej jasno stwierdzono, że przepisy interpretowane dosłownie oznaczają, iż obowiązek zapewnienia sprzętu występuje tylko raz, a nie jest zobowiązaniem ciągłym. W tej części opinii wskażemy argumenty z wykładni systemowej potwierdzając tezę o jednorazowości obowiązku.

Wykładnia systemowa polega na interpretacji przepisów prawnych w kontekście całego systemu prawnego, uwzględniając cel regulacji, jej miejsce w strukturze aktu normatywnego oraz relacje z innymi przepisami. W przypadku analizy art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE oraz art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej, wykładnia systemowa wymaga uwzględnienia zarówno celu implementacji unijnego systemu Track & Trace, jak i zasad proporcjonalności oraz pewności prawa obowiązujących w polskim i unijnym porządku prawnym.

Kluczowe znaczenie ma tutaj analiza miejsca omawianego przepisu w strukturze Dyrektywy, jego relacji do innych obowiązków producentów wyrobów tytoniowych oraz praktyki implementacyjnej w pozostałych państwach członkowskich UE.

#### 5.4.2. Komisja Europejska, wstępna ocena skutków, akty wykonawcze i delegowane na mocy art. 15 ust. 11, art. 15 ust. 12 i art. 16 ust. 2 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych 2014/40/UE

Warto zauważyć, że wstępna ocena skutków regulacji przeprowadzona przez Komisję Europejską w odniesieniu do wdrożenia art. 15 i 16 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych pokazuje, że Komisja Europejska przyjęła podział obowiązków spoczywających na producentach i innych podmiotach gospodarczych, **oparty na rozróżnieniu między obowiązkami w fazie wdrażania a obowiązkami w fazie operacyjnej**. W fazie wdrażania Komisja Europejska wyraźnie odnosi się między innymi do obowiązku producentów w zakresie dostarczania urządzeń, podczas gdy inne podmioty gospodarcze są odpowiedzialne za włączenie tych urządzeń do swoich procedur. W szczególności wstępna ocena skutków przewiduje, że:

##### **„Podmioty zainteresowane, których dotyczy faza wdrażania:**

- *Producenci – będą musieli dostosować linie produkcyjne w celu nadrukowania lub umieszczenia unikalnego identyfikatora i zabezpieczenia oraz dostosować procedury/infrastrukturę w celu zapewnienia informacji związanych z unikalnym identyfikatorem. Będą również musieli zapewnić wszystkim innym podmiotom gospodarczym zaangażowanym w handel wyrobami tytoniowymi (przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej) sprzęt niezbędny do rejestrowania wyrobów tytoniowych kupowanych, 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 dotyczących śledzenia i identyfikacji (np. skanowanie produktów przy wejściu i wyjściu).*
- *Organy publiczne – będą musiały podjąć środki niezbędne do wdrożenia i nadzorowania systemu oraz stworzyć wszelkie niezbędne powiązania między systemem a innymi elementami środowiska kontroli.*
- *Dostawcy sprzętu i usług – zostaną poproszeni o dostarczenie sprzętu i usług niezbędnych w fazie wdrażania, w tym o utworzenie magazynu(-ów) danych dla wszystkich istotnych danych.*
- *Transport – w zależności od ostatecznego projektu systemu może być dotknięty w podobny sposób jak hurtownicy i dystrybutorzy; jednak zakres wymaganych działań może być bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę prawdopodobne nakładanie się obowiązków hurtowników i dystrybutorów (np. to samo zdarzenie związane ze śledzeniem i lokalizowaniem może nie wymagać dwukrotnego rejestrowania)”.<sup>5</sup>*

**W fazie operacyjnej, czyli fazie, w której system jest już w użyciu, Komisja Europejska nie odnosi się już do żadnych obowiązków producentów w odniesieniu do dostarczonego sprzętu. Podkreśla natomiast obowiązek innych podmiotów gospodarczych w zakresie rejestrowania danych dotyczących przepływu towarów. To rozróżnienie jasno pokazuje, że Komisja Europejska od początku zamierzała ograniczyć obowiązek dostarczania sprzętu wyłącznie do fazy wdrażania,**

---

<sup>5</sup> Komisja Europejska, wstępna ocena skutków, akty wykonawcze i delegowane na mocy art. 15 ust. 11, art. 15 ust. 12 i art. 16 ust. 2 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych 2014/40/UE, 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)

a nie na całego okresu funkcjonowania systemu – z definicji działanie to miało mieć charakter jednorazowy.

**„Podmioty zainteresowane w fazie operacyjnej:**

- *Producenci – będą musieli dostosować się do systemu drukowania, umieszczania i weryfikacji unikalnego identyfikatora i zabezpieczenia oraz rejestrowania przemieszczania wyrobów tytoniowych i powiązanych informacji. Ich legalna sprzedaż będzie lepiej chroniona przed podrabianiem i inną nielegalną sprzedażą.*
- *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 dzięki większej skuteczności środków kontroli i transgranicznej kompatybilności systemów. Zdrowie publiczne zyska na ograniczeniu nielegalnego handlu i wynikającej z tego mniejszej dostępności produktów niezgodnych z wymogami TPD i sprzedawanych po sztucznie zaniżonych cenach. Pozytywnym efektem ubocznym może być wzrost dochodów podatkowych z legalnej sprzedaży, którego mogą oczekiwać organy podatkowe.*
- *Sprzedawcy detaliczni – będą mieli większą pewność co do statusu prawnego swoich produktów.*
- *Konsumenci – będą mieli dostęp do produktów podlegających większej kontroli.*
- *Dostawcy sprzętu i usług – będą serwisować sprzęt i świadczyć inne usługi niezbędne do funkcjonowania systemu, w tym przechowywanie danych.*
- *Transport – w zależności od ostatecznego projektu systemu może być dotknięty podobnymi zmianami jak hurtownicy i dystrybutorzy; jednak zakres wymaganych działań może być bardzo ograniczony, biorąc pod uwagę prawdopodobne nakładanie się zadań z zadaniami hurtowników i dystrybutorów (np. to samo zdarzenie związane ze śledzeniem i lokalizacją może nie wymagać dwukrotnego rejestrowania)”.<sup>6</sup>*

Aby system śledzenia i identyfikacji przewidziany w dyrektywie UE w sprawie wyrobów tytoniowych mógł funkcjonować, konieczne jest zaangażowanie i przestrzeganie przepisów przez wszystkie podmioty w łańcuchu dostaw, nie tylko przez producentów wyrobów tytoniowych. Podmioty gospodarcze inne niż producenci wyrobów tytoniowych są przedsiębiorcami i jako tacy muszą ponosić odpowiedzialność za podejmowane decyzje biznesowe oraz związane z tym koszty prowadzenia działalności w tym sektorze. W tym kontekście należy podkreślić, że wszyscy operatorzy mieli swobodę wyboru sposobu organizacji zgodności z obowiązkami w zakresie identyfikowalności. Operatorzy, którzy zdecydowali się na rozwiązania wiążące się z okresowymi kosztami operacyjnymi wykraczającymi poza początkowe koszty zakupu sprzętu, powinni ponosić pełną odpowiedzialność za tę autonomiczną decyzję biznesową, ponieważ niesprawiedliwe, nieuzasadnione i nieproporcjonalne byłoby obciążanie producentów ryzykiem związanym z decyzjami biznesowymi podejmowanymi przez osoby trzecie.

---

<sup>6</sup> Komisja Europejska, wstępna ocena skutków, akty wykonawcze i delegowane na mocy art. 15 ust. 11, art. 15 ust. 12 i art. 16 ust. 2 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych 2014/40/UE 2014/40/UE, 5 lipca 2016 r., str. 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) (dostęp 30 lipca 2024 r.).

Biorąc pod uwagę zaangażowanie podmiotów gospodarczych od producentów po ostatni podmiot gospodarczy przed pierwszym punktem sprzedaży detalicznej, istnieje i musi istnieć wspólny obowiązek spoczywający na producentach wyrobów tytoniowych i innych podmiotach gospodarczych, który zostałby nieproporcjonalnie zmieniony przez planowane zmiany regulacyjne przewidziane w Projekcie UD276.

Taką interpretację potwierdzają inne dokumenty opisujące funkcjonowanie systemu identyfikowalności oraz transpozycja przepisów we wszystkich pozostałych państwach członkowskich UE. Przed zastosowaniem przepisów dotyczących identyfikowalności oraz w kontekście przygotowywania odpowiednich przepisów wykonawczych, w sprawozdaniu Komisji Europejskiej z marca 2015 r. dotyczącym analizy i oceny wykonalności systemów identyfikowalności i śledzenia w UE wyjaśniono,

*“While TPD Article 15(7) takes into account that the compliance burden for distributors is at least partially shifted to manufactures, it is anticipated that (...), that the operational impact on business processes to comply with requirements to record the receipt, movement and dispatch of tobacco products may result in some operators determining that the cost of the impact does not justify the revenue contributions of tobacco products in their distribution portfolio.”*

Chociaż niektóre koszty poniosą producenci wyrobów tytoniowych, to inne podmioty gospodarcze w łańcuchu dostaw będą musiały pokryć część kosztów jako koszty prowadzenia działalności gospodarczej.<sup>7</sup> W sprawozdaniu stwierdzono konkretnie, że z wyjątkiem inwestycji w sprzęt, które są wymagane od producentów wyrobów tytoniowych, wpływ operacyjny wynikający z przestrzegania wymogów dotyczących skanowania i przekazywania danych będzie miał prawdopodobnie wpływ na procesy biznesowe podmiotów gospodarczych zajmujących się handlem wyrobami tytoniowymi innych niż producenci wyrobów tytoniowych.<sup>8</sup>

#### **5.4.3. Art. 15 ust. 5 Dyrektywy 2014/40/UE i art. 32 i 33 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/574 wykładnia systemowo – celowościowa**

Dyrektywa nakłada obowiązki na wszystkich podmioty gospodarcze zaangażowane w handel wyrobami tytoniowymi, z których wszystkie uczestniczą w systemie śledzenia i identyfikacji. Zgodnie z art. 15 ust. 5 Dyrektywy:

*„Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi, od producenta do ostatniego podmiotu gospodarczego przed pierwszym punktem detalicznym, rejestrowały moment wejścia w posiadanie każdego opakowania jednostkowego, a także wszystkie przemieszczenia tych opakowań aż do momentu, w którym podmioty te przestały być w posiadaniu tych wyrobów. Obowiązek ten może być wykonywany poprzez oznaczanie i rejestrowanie nagromadzonych opakowań, takich jak*

---

<sup>7</sup> Komisja Europejska, Analiza i ocena wykonalności dotycząca unijnych systemów śledzenia i identyfikacji 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) (dostęp 30 lipca 2024 r.).

<sup>8</sup> Raport stanowi, że: „Chociaż art. 15 ust. 7 dyrektywy TPD uwzględnia fakt, że ciężar zapewnienia zgodności z przepisami spoczywa przynajmniej częściowo na producentach, przewiduje się, że poza inwestycjami w sprzęt niezbędny do funkcjonowania samego rozwiązania w zakresie identyfikowalności, wpływ operacyjny na procesy biznesowe związane z zapewnieniem zgodności z wymogami dotyczącymi rejestrowania odbioru, przemieszczania i wysyłki wyrobów tytoniowych może spowodować, że niektórzy operatorzy uznają, że koszty tego wpływu nie uzasadniają udziału wyrobów tytoniowych w przychodach z ich portfela dystrybucyjnego”.

*kartony, pudła czy palety, o ile pozostaje możliwość śledzenia ruchu i pochodzenia opakowań jednostkowych”.*

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** (np. dystrybutorach, hurtownikach itp.). W związku z tym podmioty te muszą również ponosić koszty związane z ich działalnością gospodarczą, które nie zostały przypisane producentom i importerom w dyrektywie TPD lub rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/574.

Obie regulacje wskazują, że podczas tzw. fazy operacyjnej obowiązki jego działania (przez to w domyśle obowiązki związane z jego finansowaniem) spoczywają na wszystkich uczestnikach obrotu. Dodatkowym argumentem na potwierdzenie tezy, że system w założeniach twórców składa się z fazy wdrażania i fazy operacyjnej, jest fakt, że Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/574 określające normy i zasady funkcjonowania systemu, w ramach regulacji kosztów odnosi się wyłącznie do kosztów związanych z utrzymywaniem repozytoriów danych, i w żadnym fragmencie nie odnosi się do kosztów finansowania sprzętu do skanowania. Powyższe prowadzi do wniosku, że na w fazie operacyjnej działania systemu – ustawodawca nie przewidywał ponownego finansowania urządzeń, w innym przypadku takie regulacje powinny zostać zawarte w Rozporządzeniu Komisji (UE) 2018/574.

Powyższa teza znajduje potwierdzenie we fragmencie **Opinii Komisji Europejskiej do Notyfikacji No 2024/0257/BE w kwestii zmian w Royal Decree amending the Royal Decree of 7 April 2019 on the traceability and safety features of tobacco products, zgodnie z którą:**

*„In light of the above, the Commission invites the Belgian authorities to clarify in Article 3(9) of the basic act, as amended by Article 2 of the notified draft, that the costs to be borne by the manufacturers are those related to **‘the equipment that is necessary for the recording of the tobacco products purchased, sold, stored, transported or otherwise handled’** and not in general **‘all costs associated with the operation of the traceability system’**.”*

W przytoczonej opinii Komisja Europejska ponownie wyraźnie rozróżnia **fazę wdrażania** systemu od jego **fazy operacyjnej**. Z treści stanowiska wynika, że producenci są zobowiązani jedynie do sfinansowania sprzętu niezbędnego do rejestrowania wyrobów tytoniowych w ramach wdrożenia systemu, natomiast nie ponoszą odpowiedzialności za wszelkie pozostałe koszty związane z jego późniejszym funkcjonowaniem. W sposób logiczny należy zatem przyjąć, że do kosztów działania systemu zalicza się również utrzymanie, naprawę oraz wymianę zużytego sprzętu – a więc wydatki, które obciążają podmioty korzystające z urządzeń w fazie operacyjnej, a nie producentów finansujących ich początkowe dostarczenie.

#### **5.5. Rola podgrupy ds. identyfikowalności i zabezpieczeń**

Inspiracją dla opracowania projektu ustawy oznaczonego numerem UD276 było w znacznej mierze **stanowisko podgrupy ekspertów Komisji Europejskiej ds. identyfikowalności i zabezpieczeń** (*Subgroup on Traceability and Security Features*), funkcjonującej w ramach unijnego systemu wymiany informacji dotyczących wdrażania Dyrektywy 2014/40/UE. Podgrupa ta w swoich wewnętrznych analizach i notach roboczych przyjęła stanowisko, iż obowiązek producentów wyrobów tytoniowych w zakresie wyposażania podmiotów uczestniczących w obrocie w urządzenia rejestrujące ma charakter **ciągły**, a nie jednorazowy.

Pomimo, że znaczenie i waga podgrupy ekspertów ds. „identyfikowalności i zabezpieczeń”, złożonej z urzędników Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE jest niekwestionowana, sprzeciwić należy się traktowaniu tej podgrupy jako alternatywnego organu ustawodawczego lub przynajmniej jako podmiotu dostarczającego wzorce dla inicjatyw ustawodawczych lub regulacyjnych poszczególnych państw członkowskich UE, w tym dla Polski. Jej zadania mają wyłącznie charakter doradczy i analityczny, a nie normotwórczy.

Tymczasem, w odniesieniu do planowanych zmian przewidzianych w Projekcie UD276, Polska opiera się w dużej mierze na dyskusjach w ramach podgrupy ekspertów UE ds. identyfikowalności i zabezpieczeń.

Tymczasem, z uzasadnienia projektu UD276 można wywnioskować, iż jednym z celów nowelizacji jest „doprecyzowanie” art. 10a ust. 8 ustawy antynikotynowej, zgodnie z interpretacją prezentowaną właśnie przez wspomnianą podgrupę ekspertów. Takie oparcie inicjatywy ustawodawczej na nieformalnym stanowisku ciała doradczego Komisji Europejskiej należy uznać za **prawnie wątpliwe**, gdyż prowadzi w praktyce do **przeniesienia funkcji interpretacyjnych i quasi-legislacyjnych** na organ, który nie posiada do tego umocowania traktatowego.

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu UE, **Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie co do rezultatu**, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak krajowym ustawodawcom **swobodę co do form i środków transpozycji**. Oznacza to, że ani Komisja Europejska, ani jej podgrupy eksperckie nie mogą – w drodze zaleceń, not interpretacyjnych czy stanowisk roboczych – **rozszerzać zakresu obowiązków wynikających z dyrektyw** ani nadawać przepisom unijnym nowych znaczeń.

Przyjęcie przez państwo członkowskie – w tym wypadku Polskę – wykładni Dyrektywy opartej na niewiążących dokumentach eksperckich, prowadzącej w efekcie do **rozszerzenia obowiązków przedsiębiorców ponad zakres przewidziany w prawie unijnym** należy uznać za niezasadne i nieproporcjonalne.

W praktyce oznaczałoby to **obejście procedur stanowienia prawa unijnego**, poprzez nadanie wewnętrznym opiniom grup eksperckich skutków prawnych właściwych wyłącznie dla aktów legislacyjnych. Takie podejście godziłoby w podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej oraz zasadę pewności i przewidywalności prawa.

Z tych względów stanowisko podgrupy ekspertów ds. identyfikowalności i zabezpieczeń – mimo że może stanowić punkt odniesienia dla dyskusji technicznych – **nie może być traktowane jako źródło prawa** ani jako podstawa do modyfikacji krajowych przepisów w sposób, który prowadziłby do rozszerzenia obowiązków przedsiębiorców poza zakres wynikający z Dyrektywy

Reasumując, należy jasno podkreślić, że Podgrupa ekspertów ds. identyfikowalności i zabezpieczeń nie ma ona żadnych uprawnień do stanowienia prawa i regulowania oraz nie powinna służyć jako „wzór” dla zmian regulacyjnych wprowadzanych przez poszczególne państwa członkowskie UE bez uprzedniej konsultacji z innymi państwami członkowskimi UE w sprawie zharmonizowanego podejścia.

Jeżeli Komisja Europejska i państwa członkowskie UE zgromadzone w podgrupie ekspertów zidentyfikowałyby problem w obowiązującym prawodawstwie, np. w Dyrektywie i związanych z nią środkach transpozycji w państwach członkowskich UE, **problem ten powinien zostać wspólnie rozwiązany na szczeblu UE, a następnie wdrożony w sposób zharmonizowany we wszystkich państwach członkowskich UE.**

## 5.6. Sprzeczności z ogólnym prawem UE

Oprócz oczywistych kwestii dotyczących Dyrektywy i transpozycji w innych państwach członkowskich UE, należy również wziąć pod uwagę szereg bardziej ogólnych kwestii dotyczących prawa UE.

Projekt UD267 jest sprzeczny z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) dotyczącymi harmonizacji i zbliżania przepisów w ramach jednolitego rynku UE, a także z postanowieniami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów oraz ogólnymi zasadami prawa UE, w szczególności zasadą proporcjonalności.

### 5.6.1. Proporcjonalność

Ogólne zasady prawa UE obejmują zasadę proporcjonalności, określoną w:

- art. 5 ust 4 Traktatu o Unii Europejskiej (w myśl której: *„Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.”*) i
- art. 52 Karty praw podstawowych UE, uznaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) za ogólną zasadę prawa UE<sup>9</sup> (w myśl której: *„Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.”*) .

Zgodnie z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art. 5 ust. 4 TUE oraz art. 52 Karty praw podstawowych UE, środki przyjmowane przez instytucje UE oraz państwa członkowskie w procesie transpozycji dyrektyw nie mogą wykraczać poza granice tego, co jest właściwe i konieczne do osiągnięcia celów, do których dąży dane ustawodawstwo. Zasada ta wymaga, aby w przypadku wyboru między kilkoma właściwymi środkami, zastosować środek najmniej uciążliwy dla podmiotów gospodarczych.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada proporcjonalności, która zalicza się do podstawowych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów wspólnotowych były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

### 5.6.2. Zastosowanie zasad transpozycji w kontekście Projektu UD276

Projekt UD276 narusza podstawowe zasady transpozycji dyrektyw ustanowione w orzecznictwie TSUE poprzez: (i) rozszerzenie zakresu obowiązków - art. 15 ust. 7 Dyrektywy 2014/40/UE wymaga jedynie "przekazania" urządzeń, podczas gdy projekt wprowadza obowiązek "ciągłego

---

<sup>9</sup> Zob. np. pkt 13 wyroku w sprawie C-331/88 R przeciwko ministrowi rolnictwa, rybołówstwa i żywności ex parte Fedesa, dostępnego pod [adresem https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0331](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0331) (dostęp 30 lipca 2024 r.).

przekazywania"; (ii) brak uzasadnienia konieczności - dotychczasowa praktyka jednorazowej refundacji skutecznie realizuje cele Dyrektywy, co oznacza, że dodatkowe obciążenia nie są konieczne; (iii) nieproporcjonalność środków - proponowane zmiany znacznie zwiększają obciążenia producentów bez proporcjonalnego uzasadnienia w świetle celów Dyrektywy.

Chociaż państwa członkowskie mają swobodę wyboru środków transpozycji, swoboda ta nie obejmuje prawa do nakładania obowiązków wykraczających poza cele dyrektywy. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, państwa członkowskie nie mogą:

- wprowadzać środków bardziej restrykcyjnych niż konieczne do osiągnięcia celów dyrektywy;
- destabilizować utrwalonej praktyki zgodnej z prawem unijnym;
- destabilizować utrwalonej praktyki zgodnej z prawem unijnym;
- prowadzić do negatywnych konsekwencji dla funkcjonowania jednolitego rynku
- Rozszerzać obowiązków producentów w Polsce względem innych państw członkowskich UE, wykraczając poza wymogi Dyrektywy 2014/40/UE:
- naruszać swobodny przepływ towarów (art. 34-35 TFUE);
- ograniczać swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 Karty praw podstawowych UE);
- zakłócać konkurencję na rynku wewnętrznym poprzez tworzenie nierównych warunków konkurencji.

Orzecznictwo TSUE jednoznacznie wskazuje, że państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać procesu transpozycji dyrektyw do wprowadzania obowiązków wykraczających poza minimum niezbędne do osiągnięcia celów unijnych. Projekt UD276, wprowadzając obowiązek "ciągłego przekazywania" urządzeń, przekracza te granice i narusza zasadę proporcjonalności ustanowioną w orzecznictwie TSUE. Takie podejście stanowi nadużycie swobody transpozycji i może prowadzić do naruszenia jednolitości stosowania prawa unijnego.

Odnosząc się powyższego, należy przyjąć, że nowy art. 10d ust. 8 w kształcie przewidzianym w Projekcie UD267 nie spełnia kryterium proporcjonalności ze względu na:

- i. **jasność przepisu i ugruntowaną w Polsce praktykę jego stosowania** - art. 15 ust. 7 Dyrektywy i dotychczas obowiązujący w PL art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej jest jasny i wymaga jedynie zapewnienia sprzętu.;
- ii. **projektowane zmiany są środkiem wykraczającym poza niezbędne/mniej restrykcyjne** - proponowane zmiany i dodatkowe wymagania wydają się niepotrzebne i bardziej restrykcyjne niż to konieczne, biorąc pod uwagę, że system obecnie funkcjonuje dobrze bez takich wymagań.
- iii. **istnienie mniej restrykcyjnych i mniej „inwazyjnych dla działalności gospodarczej” środków alternatywnych** - biorąc pod uwagę, że system obecnie w PL działa dobrze, nie nakłada nieproporcjonalnych obciążeń na podmioty gospodarcze i pozwala państwom członkowskim UE oraz przemysłowi tytoniowemu realizować podstawowy cel, jakim jest zwalczanie nielegalnego handlu.

- iv. **nadmierny wpływ** - środki zaproponowane w Projekcie UD267 są nieproporcjonalne, ponieważ mają nadmierny wpływ na producentów wyrobów tytoniowych. W szczególności art. 10d ust. 8 przewidziany w Projekcie UD267, znacznie zwiększyłby obciążenia i koszty nakładane na producentów wyrobów tytoniowych.

#### 5.6.3. Konsekwencje dla swobód UE na rynku wewnętrznym UE

Jak wskazano powyżej, art. 15 ust. 7 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych wyraźnie stanowi, że obowiązkiem producentów wyrobów tytoniowych jest przekazanie (...) niezbędnych urządzeń.

Znaczne rozszerzenie obowiązków producentów wyrobów tytoniowych, zwłaszcza w odniesieniu do kosztów ponoszonych przez producentów wyrobów tytoniowych, którzy przemieszczają swoje towary na terytorium Polski i przez jej terytorium, spowodowałoby różnicę między kosztami ponoszonymi przez producentów wyrobów tytoniowych prowadzących działalność w Polsce a kosztami ponoszonymi przez producentów wyrobów tytoniowych prowadzących działalność w innym państwie członkowskim UE. Dodatkowe koszty nie zostałyby poniesione w przypadku tej samej działalności w innych państwach członkowskich UE.

Zwiększone koszty ponoszone przez producentów wyrobów tytoniowych naruszają i ograniczają niektóre swobody gwarantowane na rynku wewnętrznym UE i zapisane w traktacie UE. Planowane zmiany w Polsce należy zatem rozpatrywać w szczególności w świetle swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym UE.

Artykuły 34 i 35 TFUE stanowią, że ograniczenia ilościowe w przywozie i wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zabronione między państwami członkowskimi UE.

Rozszerzając obowiązki nałożone na producentów wyrobów tytoniowych, wbrew temu, co przewiduje art. 15 ust. 7 dyrektywy i dotychczas obowiązujący art. 10a ust. 8 Ustawy Antynikotynowej w sprawie wyrobów tytoniowych, proponowane zmiany do dekretu królewskiego można uznać za **środek o skutku równoważnym ograniczeniom ilościowym**, a zatem za naruszające art. 34 i 35 TFUE. System ten zwiększyłby koszty operacyjne i ograniczyłby zdolność producentów wyrobów tytoniowych do zapewnienia płynnej logistyki i łańcuchów dostaw w UE, biorąc pod uwagę, że w przypadku dystrybucji ich produktów przez Polskę dodatkowe koszty poniesione w związku ze stosowaniem proponowanego środka sprawiłyby, że wykorzystanie Polski jako centrum dystrybucyjnego stałoby się zbyt kosztowne lub nieopłacalne. Producenci wyrobów tytoniowych ponosiliby wyższe koszty i prawdopodobnie musieliby zmienić swoje procesy i ścieżki dystrybucji, co miałoby negatywny wpływ na swobodny przepływ towarów w UE, w szczególności poprzez unikanie produkcji i/lub wysyłki towarów przez Polskę.

#### 5.6.4. Negatywne skutki dla konkurencji rynkowej

Mieproporcjonalne obowiązki nakładane Projektem UD267 na producentów wyrobów tytoniowych działających w Polsce mogą zniechęcić producentów z innych państw członkowskich UE do wejścia na rynek (lub pozostania na nim), ograniczając

konkurencję rynkową i wybór konsumentów. Stanowiłoby to **bezpośrednią ingerencję w konkurencję na rynku UE** i potencjalne zakłócenie funkcjonowania jednolitego rynku UE.

#### 5.7. Sprzeczność Projektu UD267 z przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców.

W myśl artykułu 67 pkt. 1 lit a i b U.P.P.<sup>10</sup> przy opracowywaniu projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej należy kierować się zasadami proporcjonalności, adekwatności i równoważenia obowiązków administracyjnych, w szczególności dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do:

- a. nakładania obowiązków administracyjnych jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów oraz
- b. równoważnego zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych wynikających z uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie.

Należy zauważyć, że *zasada proporcjonalności obowiązuje na wszystkich etapach w procesie przygotowania projektu. W przypadku podjęcia procedury przygotowania projektu aktu normatywnego projektodawca jest zobowiązany, ustalając skutki projektowanego uregulowania oraz określając cele, jakie zamierza się osiągnąć w wyniku uchwalenia aktu normatywnego, do przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych alternatywnych.* Projektodawca przy opracowywaniu projektu aktu normatywnego powinien dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych albo nakładać je jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów.<sup>11</sup>

Zasada proporcjonalności ma charakter fundamentalny w procesie stanowienia prawa gospodarczego i powinna być przestrzegana na każdym etapie opracowywania projektu aktu normatywnego – począwszy od etapu założeń, przez etap konsultacji publicznych, aż po etap oceny skutków regulacji (OSR). Jej przestrzeganie gwarantuje, że ciężary administracyjne nakładane na przedsiębiorców pozostają w racjonalnej relacji do zakładanych celów regulacji, a ingerencja ustawodawcy w działalność gospodarczą ma charakter minimalny i uzasadniony.

W tym kontekście projekt ustawy UD276 poprzez wprowadzenie obowiązku „ciągłego przekazywania” urzędów umożliwiających rejestrowanie wyrobów tytoniowych przez producentów na rzecz wszystkich podmiotów uczestniczących w obrocie, przy braku jakichkolwiek rozwiązań pośrednich lub alternatywnych (np. wspólnego systemu leasingowego, dopłat, współfinansowania lub okresowych doposażeń), pozostaje w sprzeczności z zasadami wynikającymi z art. 67 ust. 1 U.P.P.

Projektodawca, wprowadzając obowiązek o charakterze ciągłym, nie wykazał w uzasadnieniu projektu, że takie rozwiązanie jest: (i) konieczne dla osiągnięcia celu w postaci zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu Track & Trace, (ii) proporcjonalne względem celu regulacji (tj. zapewnienia skuteczności systemu identyfikowalności wyrobów tytoniowych), (iii) ani że przewidziano alternatywne, mniej uciążliwe środki osiągnięcia tego samego efektu.

Co więcej, brak jakiejkolwiek analizy skutków ekonomicznych proponowanej zmiany dla przedsiębiorców – w szczególności dla producentów wyrobów tytoniowych – narusza zasadę adekwatności obciążeń administracyjnych, wynikającą nie tylko z art. 67 ust. 1 U.P.P., ale także z § 1

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 236 z późn. zm.); Dalej jako: „U.P.P.”.

<sup>11</sup> K. Kokocińska [w:] L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, K. Kokocińska, Komentarz do ustawy - Prawo przedsiębiorców [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz, Warszawa 2019, art. 67.

ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z tą zasadą, w przypadku wprowadzania nowych obowiązków, projektodawca zobowiązany jest do ustalenia alternatywnych rozwiązań prawnych, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów.

Z ekonomicznego i systemowego punktu widzenia, wprowadzenie obowiązku o charakterze ciągłym, przy jednoczesnym braku równoważnego zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych w tej samej dziedzinie, narusza także zasadę równowagi regulacyjnej. Oznacza to, że ustawodawca nie może zwiększać łącznego ciężaru regulacyjnego dla określonej grupy przedsiębiorców bez równoczesnego usunięcia lub ograniczenia innych istniejących obowiązków administracyjnych.

W konsekwencji, projektowane rozwiązanie w obecnym brzmieniu może zostać uznane za niezgodne z zasadami racjonalnego i proporcjonalnego stanowienia prawa, o których mowa w art. 67 ust. 1 U.P.P., a tym samym za nadmiernie ingerujące w swobodę działalności gospodarczej gwarantowaną w art. 8 U.P.P., jak również w art. 22 Konstytucji RP.

W świetle powyższego należy uznać, że projektowany obowiązek „ciągłego przekazywania” urządzeń przez producentów wyrobów tytoniowych – w obecnym kształcie – narusza zasadę proporcjonalności, adekwatności oraz równoważenia obciążeń administracyjnych, o której mowa w art. 67 ust. 1 U.P.P., oraz pozostaje w sprzeczności z celami dyrektywy 2014/40/UE, której wdrożenie powinno opierać się na minimalnej, a nie nadmiernej ingerencji w działalność gospodarczą.