



SZARA STREFA 2025

Jacek Fundowicz
Krzysztof Łapiński
Bohdan Wyżnikiewicz

Partner raportu:



Warszawa, Kwiecień 2025

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

Aleja Komisji Edukacji Narodowej 84 lok. 59

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

e-mail: ipag@ipag.org.pl

www.ipag.org.pl

SZARA STREFA 2025

WYDANIE I

Skład zespołu autorskiego:

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-5-4

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Definicja i rozmiary szarej strefy	6
2. Szara strefa gospodarcza według działalności	11
3. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej	16
4. Szara strefa na rynku napojów spirytusowych	22
5. Szara strefa w branży tytoniowej	29
6. Obrót sfalszowanymi lekami	37
7. Polityka państwa wobec szarej strefy gospodarczej	41

Wprowadzenie

Zespół badawczy Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa od 2014 roku systematycznie bada i analizuje zjawisko szarej strefy gospodarczej w Polsce. Prezentowany raport, dwunasty z kolei, stanowi podsumowanie tegorocznych prac.

Celem raportów jest nie tylko przedstawienie autorskiego szacunku udziału szarej strefy w produkcie krajowym brutto, ale również informowanie opinii publicznej, mediów, polityków, decydentów gospodarczych, przedsiębiorców i naukowców o różnych aspektach tego zjawiska.

Szara strefa gospodarcza jest zjawiskiem szybko zmieniającym swój zasięg i przemieszczającym się między działalnościami gospodarczymi. Obserwowany od kilku dekad przyspieszony rozwój technologii w wielu dziedzinach gospodarki stwarza nowe możliwości dla szarej strefy wszędzie tam, gdzie nie ma regulacji prawnych lub są one możliwe do obchodzenia. Internet staje się miejscem, które umożliwia ekspansję szarej strefie.

Społeczne i gospodarcze skutki szarej strefy wpływają na dużą część uczestników życia gospodarczego. Najczęściej wymienia się straty budżetu państwa. Opinia ta jest słuszna, należy jednak podkreślić, że gdyby wszystkie podmioty gospodarcze z szarej strefy miały działać w oficjalnej gospodarce, duża ich część nie byłaby w stanie uzyskiwać wyników finansowych umożliwiających przetrwanie na rynku. W związku z tym, część strat budżetu państwa jest iluzoryczna.

Z całą pewnością szara strefa prowadzi do strat ponoszonych przez uczciwych przedsiębiorców zmagających się z nieuczciwą konkurencją. Osoby pracujące w szarej strefie pozostają poza systemem ubezpieczeń społecznych lub ich składki w tym systemie są zaniżane, co pomniejsza wysokość ich przyszłych emerytur. Z kolei konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niespełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu, czego nie są świadomi. Na ogół nie mogą też liczyć na żadną formę gwarancji lub rękojmi.

Są też pozytywne aspekty szarej strefy. Dzięki niej wiele osób ma szansę znalezienia jakiegokolwiek pracy zarobkowej lub uzyskiwania dochodów.

Przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy upatruje się głównie w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo, czemu niektórzy przedsiębiorcy nie są w stanie sprostać. Istotne są także postawy części uczestników życia gospodarczego, w tym przedsiębiorców, wyrażające się niską moralnością podatkową i skłonnością do uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów, także z nielegalnych źródeł.

Ostatnie dekady przyniosły wysyp opracowań naukowych na temat szarej strefy gospodarczej. Problemem tym interesują się także międzynarodowe organizacje, Komisja Europejska, OECD, ONZ, Bank Światowy i MFW. Co istotne, problematyką szarej strefy, często odmiennie definiowanej, zajmuje się

coraz więcej dyscyplin nauki, czyniąc z tego zjawiska przedmiot interdyscyplinarnych badań.

Raport składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy rozdział zawiera opis badań nad szarą strefą oraz szacunki jej rozmiarów w Polsce wraz z prognozą na 2025 rok. Punkt wyjścia dla szacunków rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie stanowią szacunki Głównego Urzędu Statystycznego rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) prowadzone w ramach rachunków narodowych. Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych konfrontowane są z szacunkami GUS i wyjaśnione są przyczyny różnic między tymi szacunkami. Drugi rozdział poświęcony jest opisowi szarej strefy w działalnościach gospodarczych. Obrót bezgotówkowy, który wpływa na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej opartej na transakcjach gotówkowych jest przedmiotem trzeciego rozdziału. W trzech kolejnych rozdziałach opisane są przypadki szarej strefy występujące w różnych działalnościach gospodarczych: przemysł spirytusowy, przemysł tytoniowy i fałszowanie leków. Przemysł spirytusowy notuje ponowne zwiększanie nielegalnej sprzedaży alkoholu, po latach ograniczonego jej zasięgu. Przemysł produkcji wyrobów tytoniowych jest frapującym dla badaczy przypadkiem wchodzenia do niego szarej strefy wraz ze zwiększającą się dywersyfikacją jego wyrobów.

Obrót sfalszowanymi lekami jest zjawiskiem pierwszy raz opisywanym w raporcie IPAG. Proceder ten wymaga dalszych badań, m.in. z uwagi na trudność w oszacowaniu jego rozmiarów. W siódmym rozdziale opisujemy działania państwa nakierowane na ograniczanie rozmiarów szarej strefy.

Zwracamy uwagę na fakt, że każdy rozdział może być traktowany jak odrębne opracowanie. Nie zmienia to faktu, że raport stanowi zwartą całość.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób bardziej zrozumiały dla szerokiej opinii publicznej **Instytut ogłosił dzień 8 marca 2025 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować czteroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby 66 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 299 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to projekcję udziału szarej strefy w 2025 roku na poziomie 18,1 proc. skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2024 roku dzień ten przypadł również 8 marca, a rok wcześniej 10 marca.

Raporty z lat 2018-2024 zawierają opis rozmaitych aspektów szarej strefy, które nie zostały tu poruszone.

Zespół Instytutu składa podziękowania partnerom raportu, Związkowi Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego i Fundacji Polska Bezgotówkowa za wsparcie przy pracach nad raportem. Dziękujemy Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu i jego współpracownikom za konsultacje. Pracodawcom branży vapingowej dziękujemy za informacje wspomagające nasze szacunki.

1. Definicja i rozmiary szarej strefy

Szara strefa jest terminem określającym prowadzenie działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem podlegającym rejestracji i kontroli państwa. Zjawisko to istnieje od kiedy powstawały struktury państwowe, gdyż ludzie uzyskujący dochody niechętnie dzielą się nimi z państwem.

Podział szarej strefy według GUS

W Polsce, podobnie jak w innych krajach o gospodarce rynkowej, nielegalne i ukrywane działalności objęte są szacunkami w ramach statystyki publicznej. Główny Urząd Statystyczny w ramach rachunków narodowych szacuje rozmiary szarej strefy gospodarczej jako składowej produktu krajowego brutto od 2014 roku. Na gospodarkę nieobserwowaną (tak w publikacjach GUS nazywana jest szara strefa) składają się dwa podstawowe elementy¹:

- **szara gospodarka**, która obejmuje działania produkcyjne w sensie ekonomicznym, całkowicie legalne (pod względem spełniania norm i regulacji prawnych), ale ukrywane przed władzami publicznymi,
- **działalność nielegalna**, która obejmuje produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie jest zabronione przez prawo oraz działalność produkcyjną, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów nie mających do tego prawa, np. praktyka medyczna bez licencji.

Szara gospodarka

Pierwszym i zarazem najistotniejszym elementem szarej gospodarki jest legalna, ale zarazem **ukryta działalność prowadzona przez zarejestrowane przedsiębiorstwa**. Firmy ukrywają część swych obrotów w celu uniknięcia płacenia podatków, przede wszystkim podatku dochodowego i podatku VAT, a także płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Inny powód zaniżania przychodów to niewypełnianie standardów wymaganych przez przepisy prawa, np. elementów prawa pracy takich jak: płaca minimalna, maksymalny czas pracy czy też warunki bezpieczeństwa i higieny pracy. Inne przyczyny to brak odpowiednich uprawnień, czy też niespełnianie norm technicznych lub wymogów ochrony środowiska.

Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki. Mniejsze podmioty są też bardziej skłonne do ukrywania działalności w celu uniknięcia procedur administracyjnych, takich jak raportowanie, wypełnianie kwestionariuszy i formularzy statystycznych itp.

Drugim elementem szarej gospodarki jest **nierejestrowane świadczenie pracy przez osoby fizyczne na rzecz innych osób lub przedsiębiorstw**. Potocznie siłę roboczą uczestniczącą w szarej strefie określa się mianem „pracujących na czarno”. Całkowity brak rejestracji zatrudnienia jest podyktowany chęcią uzyskania wymiernych korzyści:

- po stronie pracodawcy - mniejszych kosztów pracy (mniejsze składki na ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wypłacanych osobom zatrudnionym nieformalnie),
- po stronie pracownika - uzyskania wyższego wynagrodzenia „do ręki”, niż w sytuacji formalnego zatrudnienia.

Praca bez rejestracji jest też nierzadko skutkiem małej skali działalności i może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć (np. działalność turystyczna). W działalność nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w pierwszym elemencie szarej strefy gospodarczej (działalności ukrytej). Są to m.in.: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim (przymus ekonomiczny); pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający w szarej strefie, niekiedy wykorzystujący do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy; emeryci i renciści, dysponujący dużą ilością czasu; studenci i uczniowie; imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem.

Działalność nielegalna

W Polsce, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, w oficjalnych statystykach GUS wyodrębnia się wartość dodaną powstałą wskutek:

- przemytu, nielegalnej produkcji papierosów i handlu tymi papierosami,
- produkcji i handlu odkażanym alkoholem,
- produkcji i handlu narkotykami,
- działalności sutenerskiej (działalności osób czerpiących korzyści majątkowe z tytułu świadczenia usług prostytutki przez inne osoby).

Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak znane są też przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych zarejestrowanych i legalnie działających firm.

¹ Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2019-2022, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2024

Tablica 1.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2019-2022 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2019	2020	2021	2022
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana		12,1	11,8	10,5	9,2
Szara gospodarka	Działalność ukryta	9,6	9,5	8,9	7,7
	Działalność nieformalna	2,1	1,9	1,3	1,2
Działalność nielegalna		0,4	0,4	0,3	0,3

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2019-2022, GUS, Warszawa 2024

Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez GUS zawierają działalność nielegalną oraz oba elementy szarej gospodarki tj. działalność ukrytą prowadzoną przez zarejestrowane przedsiębiorstwa oraz działalność nieformalną, czyli pracę nierejestrowaną.

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2019-2022 zmniejszył się z 12,1 do 9,2 proc. Zmniejszyły się również udziały jej głównych składowych - działalności ukrytej o 1,9 pkt. proc. (z 9,6 do 7,7 proc.) i działalności nieformalnej o 0,9 pkt. proc. (z 2,1 do 1,2 proc.).

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy ma zatem **działalność ukryta**, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. Wartość dodana wytworzona przez działalność ukrytą stanowiła według ostatnich szacunków GUS około 84 proc. całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (**działalność nieformalna**) stanowiły około 13 proc. rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce, co odpowiadało 1,2 proc. produktu krajowego brutto.

Ujmowana w oficjalnych statystykach GUS działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. Udział jej w latach 2019-2022 właściwie nie zmieniał się i wynosił 0,3-0,4 proc. PKB, czyli 3,3 proc. szarej strefy.

Od strony sektorowej największa część szarej strefy przypada na handel i naprawę pojazdów samochodowych oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią. Wartość dodana wytworzona w tej części gospodarki stanowiła 3,0 proc. PKB w 2022 roku (jedna trzecia szarej strefy). Udział tego sektora w ciągu lat 2019-2022 zmniejszył się o 1,1 pkt. proc.

Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (18 proc. szarej strefy) - firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 1,7 proc. PKB. W przypadku tego sektora nastąpił spadek udziału szarej strefy o 0,2 pkt. proc.

Na trzecim miejscu znalazła się szara strefa w obsłudze rynku nieruchomości, odznaczająca się udziałem 1,3 proc. PKB (spadek z 1,9 proc. w 2019 roku).

Jedynym sektorem nieustługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, jest przemysł. Przypadło na niego 12 proc. wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2022 roku. Stanowiło to nieco ponad 1 proc. PKB.

Tablica 1.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2019-2022 (w proc.)

Sekcje PKD	2019	2020	2021	2022
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana	12,1	11,8	10,5	9,2
Przemysł	1,6	1,4	1,3	1,1
Budownictwo	1,9	2,1	2,0	1,7
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	4,1	3,8	3,2	3,0
Transport i gospodarka magazynowa	1,0	1,0	1,0	0,8
Obsługa rynku nieruchomości	1,9	1,8	1,5	1,3
Pozostałe sekcje	1,2	1,3	1,2	1,0

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2019-2022, GUS, Warszawa 2024

Tablica 1.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy w PKB w polskiej gospodarce (mld zł, ceny bieżące)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PKB w cenach bieżących (1) (GUS do 2024, rok 2025 - prognoza IPAG)	2 314	2 363	2 662	3 101	3 402	3 617	3 900
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (2) (GUS do 2022, od 2023 szacunki IPAG)	280	279	279	285	306	326	351
Doszacowania IPAG (3)	143	179	254	354	415	422	433
Szara strefa (ujęcie IPAG) (4)=(2)+(3)	423	457	534	639	721	747	784
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG (5)=(1)+(3)	2 456	2 542	2 916	3 455	3 817	4 039	4 333
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB (4)/(5)	17,2%	18,0%	18,3%	18,5%	18,9%	18,5%	18,1%

Źródło: GUS, szacunki i prognozy IPAG

Rozmiary szarej strefy - szacunki IPAG

Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych oparte są na ponad 20-letnim doświadczeniu ekspertów w badaniu rozmaitych sektorów polskiej gospodarki, które były i są dotknięte zjawiskiem szarej strefy. Szacunki IPAG obejmują większy zakres działalności, zaliczanych do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego. Przy szacunkach zaniżania obrotów przez przedsiębiorstwa, obliczenia GUS obejmują bowiem z założenia osoby fizyczne, mikrofirmy (o liczbie pracujących do 9 osób) i podmioty małe (z liczbą pracujących od 10 do 49 osób), a pomijają średnie i duże przedsiębiorstwa.

Szara strefa w ujęciu IPAG obejmuje więc zarówno szacunki GUS, jak również tzw. doszacowania IPAG, czyli tę część wartości dodanej, która nie jest ujmowana przez GUS w oficjalnych statystykach. Doszacowania IPAG swym zakresem obejmują oba elementy szarej strefy tj. szarą gospodarkę oraz działalność nielegalną.

Doszacowania IPAG uwzględniają również średnie i duże przedsiębiorstwa, jak również obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, uwzględniane przez GUS w dostatecznym stopniu. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które również nie są objęte szacunkami przez GUS. IPAG uwzględnia też efekty nierejestrowanej działalności gospodarczej obywateli innych krajów w Polsce, głównie Ukrainy.

Szacunki rozmiarów szarej strefy opublikowane przez GUS obejmują jedynie okres do 2022 roku, stąd też szacunki dla lat 2023-2024 oraz prognoza dla roku 2025 zostały opracowane przez IPAG. Źródłem danych dotyczących wartości produktu krajowego brutto był GUS (lata 2019-2024). Wartość PKB w cenach bieżących w 2025 roku jest autorską prognozą IPAG.

W ocenie IPAG w 2025 roku całkowita wartość dodana wytworzona w szarej strefie w Polsce wyniesie 784 mld zł. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. Łącznie w latach 2019-2025 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła niemal dwukrotnie.

Począwszy od 2021 roku doszacowania IPAG podwajają zakładane przez IPAG szacunki GUS wartości szarej strefy, co wynika z pojawiania się kolejnych, nieobserwowanych wcześniej przejawów szarej strefy, których nie obejmowały oficjalne statystyki (szerzej o skutkach lockdownów i wybuchu wojny na Ukrainie patrz IPAG Szara Strefa 2022 i 2023).

Udział szarej strefy w PKB w ujęciu IPAG

Całkowity udział szarej strefy w gospodarce Polski, IPAG oblicza jako iloraz całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie (w ujęciu IPAG) i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS (czyli o doszacowania IPAG).

Na przestrzeni ostatniej dekady różne czynniki miały wpływ na zmiany udziału szarej strefy w polskiej gospodarce. Poniżej prezentujemy, w naszej opinii, najważniejsze z nich.

Przed pandemią

W latach 2014-2019 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce zmniejszył się z 19,5 do 17,2 proc. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy w tym okresie należy uznać:

- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi,
- działania władz nakierowane na uszczelnienie systemu podatkowego, a w szczególności wprowadzenie w 2016 roku Jednolitego Pliku Kontrolnego, którym zostały objęte początkowo firmy duże, następnie firmy średnie i małe, a od 2018 roku także firmy mikro,

- skuteczna walka z działalnością nielegalną - ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, walka z nielegalną sprzedażą przemycanego paliwa, ograniczenie nielegalnego hazardu.

W trakcie pandemii COVID-19

W 2020 roku nastąpiło przełamanie korzystnej tendencji, jaką było coroczne zmniejszanie się udziału szarej strefy. Wzrósł on wówczas do 18,0 proc., czyli do poziomu odnotowanego w 2018 roku. Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do odwrócenia korzystnego trendu były:

- pandemia koronawirusa i związane z nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- nowe przejawy szarej strefy związane z omijaniem zakazów administracyjnych,
- niższa mobilność społeczna, skutkująca ogólnie mniejszym popytem,
- ogólnie słabsza koniunktura gospodarcza, oznaczająca niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności,
- wzrost płacy minimalnej o 15 proc. (z 2250 do 2600 PLN brutto), wpędzający najmniejsze firmy w szarą strefę.

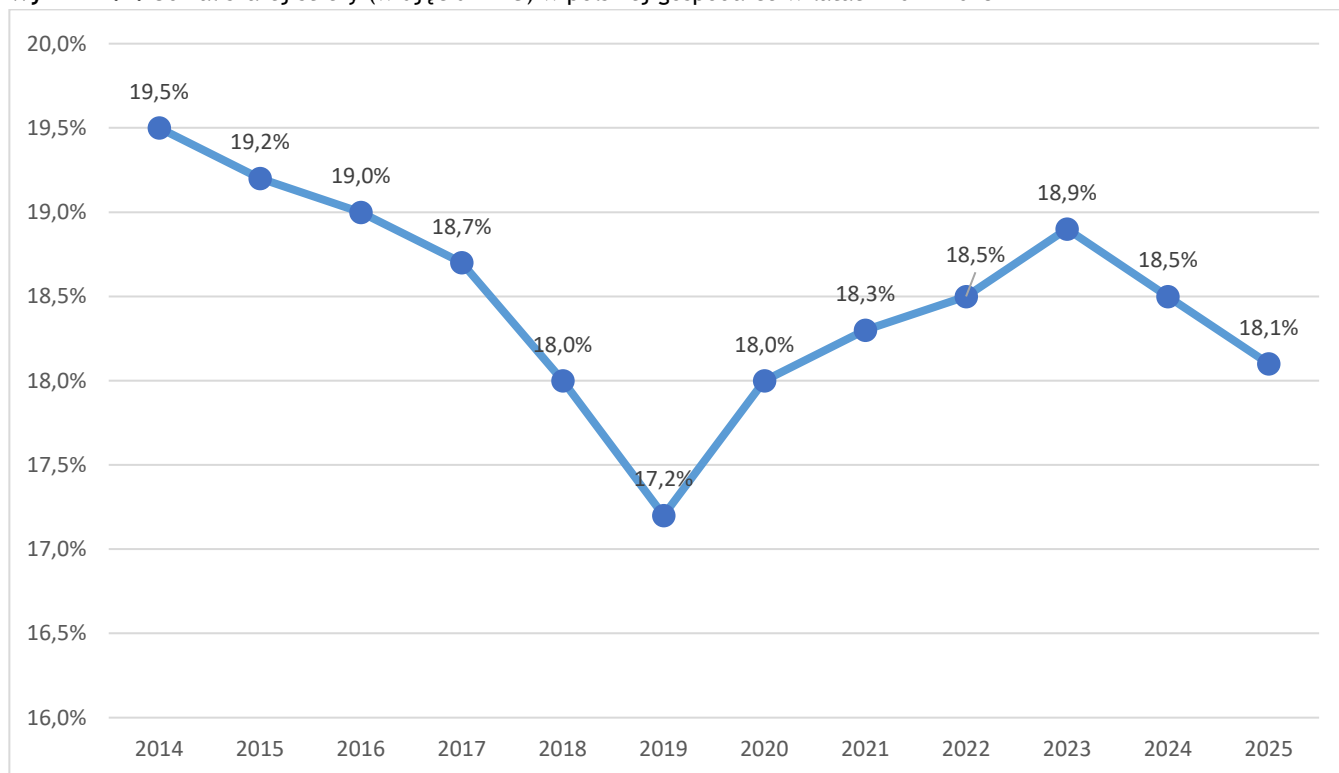
W 2021 roku wystąpiła dalsza intensyfikacja czynników rozwoju szarej strefy, które pojawiły się w roku 2020. Ponadto pojawiły się takie zjawiska jak nielegalny obrót produktami i usługami związanymi stricte z pandemią koronawirusa (nielegalny handel szczepionkami, świadectwami szczepień itp.).

Po wybuchu wojny na Ukrainie

Lata 2022-2023 były okresem dalszego wzrostu udziału szarej strefy - do 18,9 proc. Do najważniejszych czynników skłaniających firmy do ukrywania dochodów należały:

- wojna na Ukrainie, skutkująca dalszym wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, spowodowanym m.in. kryzysem na rynku surowców energetycznych (niespotykanie wysokim poziomem ich cen),
- wzrost cen energii elektrycznej i rosnąca dwucyfrowa inflacja,
- wzrost kosztów kredytu spowodowany wzrostem stóp procentowych,
- słaba koniunktura gospodarcza i tym samym trudniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej,
- niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne podatkowe i związane z tym kłopoty z prawidłowym rozliczaniem wynagrodzeń i naliczaniem składek (głównie w pierwszych miesiącach 2022 roku),
- dalszy wzrost płacy minimalnej i ogólna presja na wynagrodzenia (inflacja i niedobór pracowników).

Wykres 1.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2025



Źródło: Szacunki IPAG

W 2024 roku

W 2024 roku doszło do odwrócenia niekorzystnej tendencji i pierwszego od 2019 roku spadku udziału szarej strefy. Głównym czynnikiem była poprawa koniunktury gospodarczej i blisko 3-procentowe tempo wzrostu gospodarczego po stagnacyjnym 2023 roku. Lepsza sytuacja gospodarcza w mniejszym stopniu zachęcała przedsiębiorstwa do poszukiwania oszczędności i prowadzenia działalności w szarej strefie.

Ponadto 2024 rok był okresem wyraźnie niższego wzrostu cen niż obserwowano w latach 2022 i 2023 - 3,6 proc. wobec odpowiednio 14,4 i 11,4 proc. Niższy wzrost cen oznaczał dla firm większą stabilność kosztów i mniejszą skłonność do ukrywania dochodów. Konsumenci z kolei mieli mniejszą pokusę do nabywania usług świadczonych w szarej strefie.

W 2025 roku

W 2025 roku wystąpi dalszy spadek udziału szarej strefy - do 18,1 proc. Zasadniczym czynnikiem hamującym dalszy wzrost udziału szarej strefy będzie lepsza sytuacja gospodarcza. Prognozy makroekonomiczne wskazują na szybsze tempo wzrostu gospodarczego - 3,7 proc. wobec 2,9 proc. w roku 2024. Poprawa koniunktury powinna doprowadzić do wzrostu obrotów firm i większych zysków z działalności gospodarczej, co w naturalny sposób będzie zachęcać przedsiębiorców do większej aktywności w rejestrowanej i legalnej części gospodarki.

Narodowy Bank Polski wskazuje w swej najnowszej projekcji na ożywienie inwestycyjne spowodowane m.in. silnym wzrostem napływu funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy. W efekcie powinien wzrosnąć popyt na usługi mniejszych przedsiębiorstw (często w charakterze podwykonawców), co będzie zachętą do rezygnacji przez nie z działalności w szarej strefie.

Oczekiwana jest także stabilna sytuacja na rynku pracy - stopa bezrobocia pozostanie w przedziale 5-5,5 proc. przy jednocześnie słabszej niż w 2024 roku dynamice kosztów pracy (wzrost minimalnego wynagrodzenia o 8,5 proc. wobec 19 proc. w 2024 roku). Niższy wzrost kosztów działalności będzie w mniejszym stopniu skłaniać firmy do działania w szarej strefie.

Inflacja w 2025 roku będzie wyższa niż w 2024 roku - 4,9 proc. (projekcja marcowa NBP) wobec 3,6 proc. w 2024 roku. Szybsze tempo wzrostu cen nie będzie jednak miało takiego wpływu na wzrost szarej strefy, jaki wystąpił przy szokach cenowych w latach 2022-2023. Wyraźnie większa stabilność cen niż w tamtym okresie będzie oznaczać dla firm mniejsze wahania kosztów i mniejszą presję na wzrost wynagrodzeń, co częściowo będzie zachęcać do wychodzenia z szarej strefy.

Przedsiębiorcom będą także sprzyjać zmiany w otoczeniu regulacyjnym m.in.:

- wprowadzenie kasowego PIT dla jednoosobowej działalności gospodarczej (JDG),
- składka zdrowotna - wyłączenie z podstawy oskładkowania przychodów i kosztów związanych ze sprzedażą środków trwałych,
- obniżka najniższej składki zdrowotnej płaconej przez przedsiębiorców o 25 proc. (9 proc. od 75 proc. minimalnego wynagrodzenia),
- wzrost limitu przychodów, po przekroczeniu którego przedsiębiorcy muszą prowadzić księgi rachunkowe z 2 do 2,5 mln euro.

Czynnikami zachęcającymi do zakupów w szarej strefie (działalność nielegalna) pozostanie dalszy wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe i spirytusowe.

2. Szara strefa gospodarcza według działalności

W latach 2021 - 2024 ceny dóbr i usług konsumpcyjnych wzrosły łącznie o 38,8 proc. w porównaniu z 2020 rokiem. Niezależnie od wzrostu dochodów w tym okresie, sytuacja taka w społeczeństwie odczuwana jest jako pojawienie się w Polsce drożyzny. W związku z tym powstał impuls do rozwoju szarej strefy, zarówno z perspektywy przedsiębiorców, jak i konsumentów. Jest to szczególnie widoczne w usługach świadczonych ludności.

Poniżej zostały przedstawione działalności gospodarcze w sektorach gospodarki z zaznaczeniem obszarów dotkniętych szarą strefą wraz z szacunkiem jej udziałów w wytwarzanym PKB.

Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo i ogrodnictwo

W działalnościach rolniczych i okolorolniczych dość powszechne jest oferowanie pracy na czarno, szczególnie w okresach spiężeń sezonowych. Popyt na pracę wzrasta wówczas znacząco na krótki okres, a producenci rolni, by nie tracić zbiorów, muszą posłużyć się większą liczbą pracowników. Dla uniknięcia strat producenci rolni oferują wynagrodzenia pod stołem, co pozwala zapewnić ich odpowiednią wysokość. Częsty jest ubój zwierząt przeznaczony na pokątną sprzedaż. Powszechne są też opłaty za usługi rolnicze np. wynajem pracy kombajnu zbożowego z operatorem, czy traktora z pługiem itp. Podobnie jest z nielegalną wycinką drzew oraz sprzedażą drewna. Wzdłuż dróg z ruchem samochodowym popularna jest sprzedaż runa leśnego i owoców. Podobnie jest z warzywami i owocami sprzedawanymi na targowiskach. Leśnicy nie są w stanie skutecznie zapobiegać różnym przejawom kłusownictwa, kradzieży drewna czy nielegalnym wycinkom choinek w okresie świąt Bożego Narodzenia. Niektórzy rybacy i wędkarze sprzedają pokątnie ryby. W różnych miejscach znajdują się niewielkie nielegalne plantacje konopi indyjskich służących do produkcji marihuany. Prowadzona jest też hodowla i sprzedaż psów i kotów nieobjętych oficjalną listą hodowli Związku Kynologicznego PL czy Polskiego Związku Felinologicznego. Prowadzone są również nielegalne hodowle ptactwa i bydła bez odpowiedniej opieki weterynaryjnej i bezpośrednio sprzecznej z przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt. Znane są także przypadki nielegalnych hodowli zwierząt egzotycznych, często chronionych, pod fałszywym pretekstem prowadzenia cyrku. Nierejestrowane usługi ogrodnicze świadczone są na rzecz właścicieli działek rekreacyjnych i domów jednorodzinnych.

Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2020 roku pokazują, że w 1310,0 tys. gospodarstw indywidualnych pracowały nie tylko osoby zaliczane do rodzinnej siły roboczej (użytkownik gospodarstwa, współmałżonek, pozostali członkowie rodziny pracujący bez formalnego wynagrodzenia), ale również zatrudniani w tych gospodarstwach pracownicy najemni o róż-

nym statusie. Byli to pracownicy stali i dorywczy, wspomagani przez pracowników firm zewnętrznych świadczących odpłatne usługi w gospodarstwie rolnym, czyli pracowników kontraktowych oraz pomoc sąsiedzka². Należy podkreślić, że w porównaniu z 2010 rokiem, kiedy przeprowadzono poprzedni spis rolny, nastąpiła znacząca zmiana w strukturze zatrudnienia w gospodarstwach indywidualnych. W mniejszym stopniu w pracę w gospodarstwach angażowane były rodziny rolników i pracownicy najemni stali i dorywczy, a w znacznie większym stopniu pracownicy kontraktowi oraz pracujący w ramach pomocy sąsiedzkiej.

O ile w 2010 roku zaledwie 6,2 proc. gospodarstw indywidualnych korzystało z usług pracowników kontraktowych, to w 2020 roku odsetek ten wzrósł do 25,4 proc., zaś w przypadku pomocy sąsiedzkiej z 13,9 proc. do 33,4 proc. Taka sytuacja stwarza duży potencjał do zatrudniania osób bez urzędowych rejestracji, angażowanych ad hoc do prac w rolnictwie. Tezę tę potwierdza pośrednio struktura nakładów pracy przedstawiona w wynikach spisu. Z podanych informacji wynika, że 92,3 proc. nakładów pracy dostarczyła rodzinna siła robocza, pracownicy najemni 6,1 proc., a pracownicy kontraktowi i pomoc sąsiedzka 1,6 proc.

Instytut szacuje udział rolnictwa, leśnictwa, rybactwa i ogrodnictwa w szarej strefie gospodarczej w przedziale 2 - 3 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. Udział ten wykazuje lekką tendencję wzrostową.

Górnictwo i wydobywanie

Na terenach, gdzie leżą pokłady węgla kamiennego na bliżej trudną do określenia skalę funkcjonują małe dzikie szyby w okolicach wyeksploatowanych kopalń. W 2022 roku pojawiły się znowu tzw. biedaszyby. Znane były przypadki nielegalnego, często pod osłoną nocy, wydobycia węgla w Polsce, który wówczas osiągał rekordowo wysokie ceny.

Nielegalnie wydobywany piasek i żwir oraz inne kruszywa i kopaliny sprzedawane są na potrzeby budownictwa. Skala i zasięg tego zjawiska zostały szczegółowo opisane w rozdziale 4 publikacji IPAG „Szara strefa 2024”.

Na Pomorzu, głównie na Mierzei Wiślanej i w okolicach Gdańska, nielegalnie eksploatowane są złoża bursztynu. Nie można wykluczyć poszukiwań bursztynu na Lubelszczyźnie, gdzie zalegają złoża bursztynu, które według szacunków geologów, są znacznie większe niż na Pomorzu.

Instytut szacuje udział górnictwa i wydobywania w szarej strefie gospodarczej na poziomie poniżej 1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie się tego udziału na takim poziomie.

² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/pracujacy-i-naklady-pracy-w-gospodarstwach-rolnych-w-okresie-12-miesiecy-wyniki-wstepne-psr-2020,5,1.html>

Przetwórstwo przemysłowe

Mikroprzedsiębiorstwa działające w przetwórstwie przemysłowym od dłuższego czasu mają problem ze sprostaniem wymogu podnoszenia wysokości minimalnego wynagrodzenia. Niewielka różnica między przeciętnym wynagrodzeniem w tej grupie przedsiębiorstw a minimalnym wynagrodzeniem sugeruje, że pracownicy opłacani są „pod stołem”, czyli bez rejestracji w ZUS. Takie praktyki umożliwia zaniżanie wielkości obrotów raportowanych władzom gospodarczym.

Obserwuje się nierejestrowaną produkcję wyrobów spożywczych na sprzedaż - przetwory mięsne, wyroby cukiernicze, domowe dania gotowe (weki), przetwory, napoje. Produkcja mebli na zamówienie bez faktury jest kolejnym przykładem szarej strefy w mikroprzedsiębiorstwach.

Powszechnie znanym przykładem działalności przemysłowej w ramach szarej strefy gospodarczej to nielegalna produkcja alkoholu (bimbru), tytoniu, narkotyków i substancji psychotropowych, w tym tzw. dopalaczy wraz z przemysłem do kraju i wywozem za granicę.

Do legalnie produkowanych wyrobów przemysłowych przez szarą strefę (zaniżanie obrotów) w pierwszej kolejności należy wymienić produkcję odzieży. Falszowane są niektóre materiały budowlane: do cementu pochodzącego z cementowni dodaje się bezwartościowe składniki obniżające jego wartość użytkową. Często zjawiskiem jest ponadto produkcja podrabianych wyrobów powszechnie znanych marek. Centralne Biuro Śledcze Policji informuje, że grupy przestępcze zajmują się nawet produkcją broni³.

Na rynku coraz częściej pojawiają się sfalszowane, czyli podrabiane leki i tzw. suplementy diety. Rozdział ... jest poświęcony szczegółowemu omówieniu tego procederu.

Instytut szacuje udział przemysłu przetwórczego w szarej strefie gospodarczej w przedziale 12 do 15 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobny jest niewielki spadek tego udziału.

Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę

Instytut szacuje udział tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej na poniżej 0,25 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest utrzymanie się tego udziału na takim samym poziomie.

Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja

Na całym świecie i także w Polsce pojawiają się tzw. mafie śmieciowe, które zajmując się obrotem odpadami uczestniczą w szarej strefie gospodarczej. Wynegocjowane wysokie ceny płacone przez „producentów śmieci” za wywóz i utylizację odpadów zakładają działania przewidziane w normach unijnych prowadzące do utylizacji odpadów z możliwie mi-

nimalnym uszczerbkiem dla środowiska naturalnego. W rzeczywistości nie wszystkie wymagania są przestrzegane i realizowane, co w nieuzasadniony sposób zwiększa dochody nieuczciwych przedsiębiorców, choćby poprzez zawyżanie kosztów działalności. Do tej grupy należy też zaliczyć prowadzone na zlecenie producentów skupy zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego celem utylizacji, w którym notuje się handel dokumentami poświadczającymi fikcyjne dokonanie utylizacji. Nie do końca przejrzysty jest obrót zużytym olejem silnikowym.

Dowodem dużej skali oszustw gospodarowaniu i rekultywacji odpadów są liczne pożary składowisk śmieci oraz porzucanie toksycznych substancji na działkach wynajmowanych pod pozorem magazynowania materiałów.

Instytut szacuje udział tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej na około 2 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększenie się tego udziału.

Budownictwo

Budownictwo jest działalnością gospodarczą o dużym nasyceniu szarą strefą gospodarczą. Dotyczy to robotników budowlanych zatrudnianych „na czarno” na budowach, zwłaszcza na budowach budynków mieszkalnych wykonujących proste prace niewymagające kwalifikacji, często zatrudnianych dorywczo przy pracach sezonowych. Drugą część szarej strefy w budownictwie jest świadczenie osobom prywatnym przez mikroprzedsiębiorstwa rozmaitych usług budowlanych, remontowych i napraw.

Instytut szacuje udział budownictwa w szarej strefie gospodarczej na 15 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest nieznaczne zwiększenie tego udziału.

Handel i naprawa pojazdów samochodowych

Handel, obok budownictwa, jest sektorem najbardziej dotkniętym działalnościami szarej strefy gospodarczej. Na szarą strefą w handlu składają się liczne i niepowiązane ze sobą formy działalności. Do najlepiej rozpoznanych działalności handlowych w szarej strefie należą: poza fakturowy handel towarami niewiadomego pochodzenia, nielegalny handel bronią i amunicją, nieopodatkowany handel uliczny i przycementarny, obnośny handel napojów na dworcach kolejowych i na plażach, nieopodatkowany handel za pośrednictwem Internetu, handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu, handel targowiskowy w obszarach przygranicznych, oszukańcza sprzedaż w Internecie, handel podrabianymi lekami, nielegalny eksport leków z Polski, handel narkotykami i dopalaczami, handel papierosami z przemytu i nielegalnej produkcji, przemyt papierosów za granicę, nierejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, w tym na koncertach muzyki rozrywkowej, usługi komisowe, naprawy

³ <https://cbasp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html>

i serwis pojazdów w warsztatach, handel częściami samochodowymi nieznanego pochodzenia. Handel tzw. starociami odbywa się na targowiskach i w Internecie.

Przedstawiona wyżej lista działalności handlowych opiera się w dużej mierze na pracownikach zatrudnianych na czarno oraz na opłacaniu ich „pod stołem”.

CBŚP często informuje o zwiększającej się liczbie rozbijanych krajowych grup przestępczych. Duża część tych grup działa w nielegalnej szarej strefie (handel narkotykami i dopalaczami, handel bronią bądź wyrobami tytoniowymi). Sukcesem działań CBŚP jest zwiększanie ich skuteczności, jednak wiele nielegalnych działań pozostaje niewykrytych. Z uwagi na wysokie zyski w miejsce likwidowanych grup przestępczych powstają nowe.

Instytut szacuje udział handlu i naprawy pojazdów samochodowych w szarej strefie gospodarczej na ponad 25 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest powolne obniżanie się tego udziału głównie w wyniku licznych działań podejmowanych przez państwo w ramach zwalczania szarej strefy gospodarczej.

Transport i gospodarka magazynowa

Przy bardzo dużej liczbie przedsiębiorstw transportowych i silnej konkurencji między nimi zdarzają się przypadki nielegalnego transportu osobowego i towarowego, w tym przeprowadzki mieszkań. Klienci mniej płacą za usługi, a przewoźnicy niższe podatki. Zdarza się też zawyżanie opłat za transport przez nieuczciwych przewoźników i konduktorów czy też niewydawanie opłaconych przez pasażerów biletów. W takich przypadkach pojawia się albo nieopodatkowany dochód w przedsiębiorstwach transportowych, albo ma miejsce przywłaszczanie opłat należnych właścicielom firm przewożących pasażerów. W działalności kurierskiej zdarza się nierejestrowane podwykonawstwo.

Podobne praktyki mogą być obserwowane w gospodarce magazynowej.

Instytut szacuje udział transportu i gospodarki magazynowej w szarej strefie gospodarczej na około 7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

Zakwaterowanie i gastronomia

Usługi noclegowe nie są w pełni rejestrowane. Krótkookresowy wynajem mieszkań, głównie turystom, tak w dużych miastach, jak i w miejscowościach turystycznych, jest zjawiskiem szarostrefowym obserwowanym na całym świecie. Prowadzi to do uszczerbku w opodatkowaniu tej działalności⁴ i do obniżania jakości usług. Przykładowo, oficjalna liczba miejsc noclegowych w Zakopanem określana jest

przez władze miejskie na ponad 40 tysięcy. Tymczasem w Tatrzańskiej Izbie Gospodarczej panuje opinia, że faktycznie jest tych miejsc trzy razy więcej⁵.

Szara strefa na rynku wynajmu mieszkań została opisana w rozdziale 8 publikacji IPAG „Szara strefa 2019”, zaś zjawisko szarej strefy w turystyce zostało omówione w rozdziale 6 publikacji IPAG „Szara strefa 2023”.

Podobne mechanizmy można rozszerzyć na usługi cateringowe i dowóz żywności z restauracji do mieszkań i biur. W sezonie urlopowym w gastronomii zatrudniane są osoby na czarno, napiwki stanowią dużą część ich dochodów. Inspekcje pokazują przypadki zaniżania obrotów w gastronomii oraz ograniczające koszty nieprzestrzeganie przepisów sanitarnych. Częstym zjawiskiem jest oszukiwanie właścicieli restauracji przez kelnerów wręczających klientom pokwitowania zapłaty podobne do fiskalnych.

Instytut szacuje udział zakwaterowania i gastronomii w szarej strefie gospodarczej na 7 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

Informacja i komunikacja

Powszechne i trudne do oszacowania rozmiarów jest zjawisko nielegalnego kopiowania i rozpowszechniania treści objętych prawami autorskimi w formie piractwa komputerowego, odpłatnego udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki oraz kserowanie książek i czasopism. Nowe i coraz bardziej skomplikowane technologie teleinformatyczne oferowane użytkownikom komputerów wymagają pomocy ze strony informatyków. Duża część usług z zakresu wdrażania takich technologii i serwisu komputerowego dla gospodarstw domowych świadczona jest bez zgłaszania władzom skarbowym.

Instytut szacuje udział Informacji i komunikacji w szarej strefie gospodarczej na około 1,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest nieznaczne zwiększanie się tego udziału.

Działalność finansowa i ubezpieczeniowa

Proceder lichwiarstwa nie został całkowicie wyeliminowany, mimo wprowadzenia ograniczeń i restrykcji w działalności pozabankowych firm pożyczkowych, ochraniających interesy osób nieposiadających zdolności kredytowych według standardów banków komercyjnych. Zauważalne staje się wyłudzenie prawa własności do mieszkań od osób starszych w ramach rzekomych rent na dożywocie. Mieszkania takie trafiają później na rynek nieruchomości. Świadczone są też odpłatnie usługi finansowe (np. odpłatne wypełnianie zeznań podatkowych) usługi doradcze, pośrednictwo (np. sprzedaży samochodu poza komisem).

⁴ Ta forma działalności w ramach szarej strefy gospodarczej została szczegółowo omówiona w raporcie „Szara strefa 2019”, IPAG, Warszawa, marzec 2019

⁵ <https://turystyka.wp.pl/zaskakujace-dane-z-zakopanego-nawet-przed-pandemia-nie-bylo-takiego-boomu-6906074971736576a>

Instytut szacuje udział działalności finansowej i ubezpieczeniowej w szarej strefie gospodarczej na około 1 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

Obsługa rynku nieruchomości

Przy stosunkowo niskim ryczałtowym opodatkowaniu nadal trwa nierejestrowany wynajem nieruchomości i pomieszczeń przez właścicieli. Zjawiskiem z pogranicza szarej strefy jest spekulacyjny i nieopodatkowany handel nowobudowanymi mieszkaniami. Osoby trudniące się tym procederem nabywają jednorazowo od deweloperów w dużych miastach po kilkanaście lub kilkadziesiąt mieszkań, gdy tylko zostają wystawione na sprzedaż. Korzystają przy tym z rabatów wpłacając stosunkowo niewielkie zaliczki. Kolejnym krokiem jest ogłaszanie ofert sprzedaży mieszkań na licznych wyspecjalizowanych portalach internetowych, a następnie dokonywana jest faktyczna sprzedaż ostatecznym nabywcom mieszkań w formie cesji, które nie pociągają za sobą opłat na rzecz władz skarbowych. Proceder taki, przy ciągłym wzroście cen nieruchomości i przy koncentracji na cieszącym się dużym popytem niewielkich mieszkań, okazuje się bardzo opłacalny z bliskim zeru ryzykiem niepowodzenia, czyli niesprzedania mieszkania czy zagrożeniem karą. W tym przypadku wykorzystywane są luki prawne umożliwiające prowadzenie specyficznego i nieopodatkowanego pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Z kolei na terenach wiejskich często prowadzona jest nieoficjalna dzierżawa gruntów rolnych, zwykle w zamkniętych gremiach sąsiedzkich lub rodzinnych. Instytut szacuje udział obsługi rynku nieruchomości w szarej strefie gospodarczej na około 10 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zmniejszenie się tego udziału.

Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna

Przy dużej liczbie absolwentów uniwersyteckich wydziałów prawa i trudnościach w znalezieniu pracy, wielu z nich świadczy odpłatnie nierejestrowane usługi prawnicze, głównie porady i redaguje pisma niezbędne do załatwiania spraw w urzędach i wymiarze sprawiedliwości. Do różnego rodzaju wydarzeń towarzyskich (wesela, chrzciny) angażowani są profesjonalni fotografowie, którzy zaniżają swoje oficjalne obroty. Rzeczoznawcy z różnych technicznych specjalności dokonują odpłatnych ekspertyz bez rejestracji honorariów z tego tytułu.

Instytut szacuje udział działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej w szarej strefie gospodarczej na 2 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału, głównie z powodu rosnącego opodatkowania działalności profesjonalnych i eksperckich.

Administrowanie i działalność wspierająca

W tej sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności znajdują się działalności potencjalnie podatne na szarą strefę, takie jak sprzątanie obiektów, wynajem, dzierżawa i wypożyczanie

rozmaitego sprzętu i maszyn, usługi detektywistyczne i usługi ochrony.

Instytut szacuje udział administrowania i działalności wspierającej w szarej strefie gospodarczej na poniżej 0,2 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zmniejszanie się tego udziału.

Edukacja

W polskim szkolnictwie podstawowym i średnim poczynając od podstawowego powszechne jest zatrudnianie korepetytorów, najczęściej nauczycieli, w tym emerytowanych oraz studentów, którzy w większości nie raportują dochodów uzyskiwanych z tego tytułu. Podobnie popularne są prywatne lekcje muzyki czy języków obcych, w tym świadczone przez przebywających w Polsce w coraz większej liczbie cudzoziemców. W Internecie pojawiają się oferty dostarczania prac dyplomowych od prezentacji maturalnych i prac licencjackich zaczynając, na rozprawach doktorskich kończąc. Z uwagi na stosowanie licznych procedur komputerowych programów antyplagiatowych, są to częściowo nowe utwory pisane przez autorów wyspecjalizowanych w unikaniu wykrywania oszustw.

W ostatnim okresie media donoszą, że sprzedawane są gotowe fałszywe dyplomy, świadectwa wystawiane jako „dyplomy kolekcjonerskie”.

Instytut szacuje udział edukacji w szarej strefie gospodarczej na 2 - 3 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

Opieka zdrowotna i pomoc społeczna

Nadal notowane są przypadki udzielania odpłatnej pomocy lekarskiej gotówką bez pokwitowań. Nieznana jest liczba znachorów w Polsce, ale wiadomo, że jest ich stosunkowo wielu. Zdarzają się przypadki prowadzenia praktyk lekarskich przez osoby na podstawie wyłudzonych dyplomów. Od czasu do czasu opinia publiczna dowiadyuje się o zgonach jako efekcie praktyk znachorskich lub przez osoby bez uprawnień lekarskich. Opieka w domu nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi świadczona także przez osoby z zagranicy, odbywa się często bez jakiegokolwiek rejestracji.

Instytut szacuje udział opieki zdrowotnej i pomocy społecznej w szarej strefie gospodarczej na 4 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zmniejszanie się tego udziału.

Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją

Jest wielu amatorów nierejestrowanego, zatem nielegalnego hazardu w różnych formach, także w Internecie. Nadal dostępne są nielegalne automaty go gier losowych wypłacających wygrane, tzw. jednoręczni bandyci. Przez Internet organizowane są zakłady wzajemne. Odbywa się handel biletami, na wtórnym rynku, na rozmaite wydarzenia i imprezy. Zaniżane są dochody zespołów muzycznych i indywidualnych wykonawców za usługi świadczone na imprezach towarzyskich i rodzinnych.

Instytut szacuje udział działalności związanej z kulturą, rekreacją i rekreacją w szarej strefie gospodarczej na 2 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

Pozostała działalność usługowa

Niektóre zakłady fryzjerskie i kosmetyczne nie wydają kwitów fiskalnych swoim klientom. Nierejestrowane dochody wykorzystywane są do finansowania dodatkowych w stosunku do zaniżanych w deklaracjach, wynagrodzeń pracowników. Prowadzone są nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie pojazdów.

Instytut szacuje udział pozostałej działalności usługowej w szarej strefie gospodarczej na 2 proc. PKB wytworzonego

w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobna jest stabilizacja tego udziału.

Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby

Zatrudnianie pomocy domowych i osób do pomocy w gospodarstwach domowych oraz odpłatna pomoc sąsiedzka to najczęściej spotykany przejaw szarej strefy w przypadku zatrudniania osób przez gospodarstwa domowe.

Instytut szacuje udział działalności w ramach tej sekcji PKD w szarej strefie gospodarczej na 1,5 proc. PKB wytworzonego w szarej strefie. W kolejnych latach najbardziej prawdopodobne jest zwiększanie się tego udziału.

3. Obrót bezgotówkowy jako narzędzie ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej

Obrót bezgotówkowy i gotówkowy

Obrót bezgotówkowy na stałe wpisał się w polski krajobraz, stając się preferowaną formą transakcji zarówno dla konsumentów, jak i przedsiębiorców. Jego powszechne stosowanie przynosi realne korzyści wszystkim uczestnikom rynku. Zalety obrotu bezgotówkowego wskazywane przez jego użytkowników to przede wszystkim wygoda, oszczędność czasu, bezpieczeństwo transakcji, ich szybkość oraz przeprowadzanie transakcji na odległość w czasie rzeczywistym. Badania naukowe jednoznacznie wskazują, że obrót bezgotówkowy, mając wpływ na przyspieszanie transakcji, wspiera rozwój gospodarczy.

Obrót bezgotówkowy przynosi także wymierne korzyści dla wzrostu gospodarczego. Wskazują na to prowadzone w różnych ośrodkach i odnoszące się do różnych okresów badania wpływu obrotu bezgotówkowego na wzrost polskiego PKB i jego składowych. Badania Zandiego⁶ dla lat 2008-2012 dla Polski pokazały, że wzrost liczby kart płatniczych o 1 procent przyczynia się do wzrostu PKB o 0,02 procent. W rozpatrywanym okresie pięciu lat efekt wzrostu liczby kart kredytowych i debetowych doprowadził do skumulowanego wzrostu PKB o 0,54 procent. Podobne badania Jankowiaka⁷ dla Polski pokazały, że w latach 1996-2004 korzystanie z kart płatniczych prowadziło do wzrostu skłonności do lokowania oszczędności w bankach, a ponadto zwiększenie wartości transakcji przy udziale kart płatniczych o 10 procent przyczyniało się do wzrostu wartości inwestycji i konsumpcji o 0,8 procent. W długim okresie taki sam wzrost wartości transakcji wpływał na wzrost nominalnego PKB o co najmniej 0,7 procent. Z kolei wyniki projektu realizowanego w Uczelni Łazarzskiego⁸ poświęconego badaniu nad wpływem używania kart płatniczych na wielkości makroekonomiczne doprowadziły do konkluzji (bez szacunków ilościowych), że wzrost obrotów gotówkowych wpływał negatywnie na poziom tempa wzrostu PKB w Polsce w latach 2001-2012, podczas gdy wzrost obrotów bezgotówkowych wpływał nań pozytywnie.

Wraz z rosnącą popularnością płatności bezgotówkowych, ich wpływ na wzrost PKB staje się mniej wyraźny. Choć w przeszłości obrót bezgotówkowy silniej stymulował gospodarkę, nadal odgrywa w niej ważną rolę.

Rosnąca popularność obrotu bezgotówkowego sprzyja ograniczaniu rozmiarów i zasięgu szarej strefy gospodarczej. Transakcje w szarej strefie odbywają się bowiem prawie wyłącznie gotówką, najczęściej przekazywaną z ręki do ręki, a same transakcje nie pozostawiają śladów w dokumentacji księgowej. Z tego powodu władze skarbowe nie są w stanie rejestrować takich działalności i związanych z nimi dochodów. Intencją ukrywania rzeczywistych rozmiarów działalno-

ści gospodarczej jest nie tylko unikanie opodatkowania i płacenia składek do ZUS, ale często także obchodzenie stosowania obowiązującego prawa i regulacji administracyjnych. Chodzi tu o uzyskiwanie licencji, jeżeli jest ona wymagana, przestrzeganie przepisów ochrony środowiska, prawa pracy itd. Ukrywanie przed władzami administracyjnymi części lub rzadziej całości, działalności gospodarczej jest nieodłączną cechą szarej strefy gospodarczej.

Gotówka zgromadzona w sposób niejawnym przez przedsiębiorców lub uczestniczące w szarej strefie osoby fizyczne, w pewnej części jest poddawana legalizacji przy zawieraniu rozmaitych transakcji. Część takiej gotówki wprowadzana jest także do dalszego obiegu w szarej strefie gospodarczej. W grę wchodzić mogą zakupy zaopatrzeniowe z szarej strefy oraz przede wszystkim opłacanie pracowników zatrudnianych nielegalnie. Szeroko stosowana jest też praktyka płacenia legalnie zatrudnianym pracownikom dodatkowych wynagrodzeń poza rejestracją, czyli „pod stołem”. Nadwyżka finansowa stanowi zysk przedsiębiorców - uczestników szarej strefy.

W efekcie kolejnych zdarzeń gospodarczych, nierejestrowane wynagrodzenia i dochody gotówkowe pochodzące z szarej strefy trafiają do oficjalnej gospodarki, na ogół poprzez zakupy za gotówkę na rynku. Oznacza to, że zdecydowana większość dochodów z szarej strefy w ostatnim etapie zdarzeń gospodarczych zasila legalny obieg pieniędzy.

Panuje pełna dobrowolność korzystania przez gospodarstwa domowe z obrotu bezgotówkowego. Są coraz bardziej powszechne przypadki płatności wyłącznie bezgotówkowych, na przykład przy opłatach za zakup treści cyfrowych, subskrypcji, czy też biletów komunikacyjnych w środkach miejskiego transportu. Tymczasem, pojawiają się w naszym kraju inicjatywy usiłujące powstrzymać rozwój obrotu bezgotówkowego. Wysuwane są liczne argumenty za koniecznością posługiwania się gotówką. Podnosi się między innymi hipotetyczną możliwość utraty środków przez kasowanie zapisów elektronicznych, ataki hakerskie czy utratę środków w wyniku konfliktu zbrojnego itd. Osoby głoszące takie tezy nie są świadome lub nie przyjmują do wiadomości faktu, że prawo przewiduje zabezpieczenia na wypadek ewentualnej utraty środków na rachunku bankowym w wyniku różnych przewidywalnych i nieprzewidywalnych okoliczności.

Dłużej niż dwie pełne dekady posługiwania się obrotem bezgotówkowym w Polsce nie dostarczają przykładów spełniania się czarnych scenariuszy odnoszących się do obrotu bezgotówkowego.

⁶ Zandi M., Singh V., Irving J., (2013), *The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*, Moody's Analytics, Economic & Consumer Credit Analytics, February 2013

⁷ Jankowiak J., (2004), *Karty płatnicze visa a podstawowe wielkości makroekonomiczne*, Warszawa, grudzień 2004 r. (mimeo)

⁸ Radło M. et alia, *Pieniądz gotówkowy i bezgotówkowy a rozwój polskiej gospodarki*, Uczelnia Łazarzskiego, Warszawa 2014

Próby zniechęcania do obrotu bezgotówkowego nie mają jednak większego wpływu na korzystanie przez gospodarstwa domowe z takich form płatności. Statystyki i liczne badania naukowe odnotowują nieprzerwany wzrost popularności obrotu bezgotówkowego wśród Polaków.

Należy jednak zastrzec, że posługiwanie się gotówką ma również swoje zalety. Przede wszystkim wskazuje się, że gotówka umożliwia realizację transakcji, gdy dojdzie do awarii elektronicznych systemów płatności, awarii aplikacji bankowych, czy unieruchomienia terminala z tak prozaicznych powodów jak brak połączenia internetowego czy brak prądu. Wskazuje się także, że gotówka w większym stopniu zabezpiecza prywatność i dane osobowe niż transakcje elektroniczne.

Czynnikiem zwiększającym obrót bezgotówkowy jest uzyskiwanie samodzielności decyzji płatniczych przez wchodzące na rynek kolejne pokolenia, które mają styczność z cyfrową rzeczywistością od wczesnego dzieciństwa. Korzystanie z aplikacji bankowych, transakcji zbliżeniowych, czy BLIK (o czym szerzej w dalszej części rozdziału) stało się dla znaczącej części młodzieży podstawową formą codziennego rozliczania płatności, a wizyty w banku czy płatności gotówką ograniczają się w jej przypadku do minimum.

Badania nad postawami, zwyczajami i zachowaniami płatniczymi polskiego społeczeństwa prowadzone cyklicznie niezależnie od siebie przez kilka instytucji jednoznacznie pokazują zwiększający się udział płatności bezgotówkowych i malejący udział płatności gotówkowych. Najważniejsze badania z tego zakresu prowadzone są przez Fundację Polska Bezgotówkowa, Narodowy Bank Polski oraz przez firmy komercyjne, na przykład przez PolCard, dostawcę rozwiązań w obszarze płatności bezgotówkowych.

Badania wskazują, że udział obrotu bezgotówkowego zbliża się do poziomu ponad 70 proc. płatności. W dużej mierze wynika to ze zwiększającego się zaufania do obrotu bezgotówkowego.

Z ogłoszonego w październiku 2024 roku raportu NBP „Zwyczajne płatnicze w Polsce w 2023 r.”⁹ odnoszącego się do płatności detalicznych wynika między innymi, że z gotówki skorzystało 96,9% uczestników badania, przy czym dla 12,7% z nich płatność gotówką była jedyną metodą płatności. Nieco mniej osób (86,5%) skorzystało w tym okresie z karty płatniczej. Innymi powszechnie wykorzystywanymi bezgotówkowymi instrumentami płatniczymi były przelewy. Z użyciem gotówki dokonano 40,2% płatności odpowiadających za 28,1% wartości wszystkich transakcji. Dane te potwierdzają, obserwowaną od kilkunastu lat, tendencję stopniowego spadku udziału gotówki w płatnościach.

Płatności bezgotówkowe dominują w większych ośrodkach miejskich. Duże organizacje handlowe na szeroką skalę wprowadzają innowacyjne rozwiązania do swoich placówek.

Dzięki temu coraz popularniejsze w marketach staje się instalowanie kas samoobsługowych, w których korzystanie z kart płatniczych czy płatniczych urządzeń mobilnych jest jedyną dopuszczalną formą płatności. Pojawiają się też całodobowe bezobsługowe sklepy, głównie spożywcze, z płatnościami bezgotówkowymi. Transakcje te pozwalają handlowcom na ograniczanie kosztów osobowych, a z drugiej strony skracają czas obsługi klientów.

Płatności bezgotówkowe dzięki aplikacjom instalowanym w telefonach komórkowych opanowały różne usługi w całości, na przykład dostarczanie jedzenia do konsumentów prosto z restauracji czy innych punktów gastronomicznych lub częściowo, na przykład opłaty za transport osobowy lub publiczny.

Wpływ płatności bezgotówkowych na gospodarkę i szarą strefę

Innowacyjne funkcjonalności pojawiające się w Internecie sprzyjają rozwojowi obrotu bezgotówkowego i zwiększaniu obszarów jego stosowania. Badania GUS obejmujące lata 2020 - 2024 pokazują¹⁰, że w badanym okresie odsetek użytkowników Internetu dla celów prywatnych z bankowości elektronicznej zwiększył się z 49,5 proc. do 56,7 proc. W 2024 roku odnotowano spadek o 2,4 pkt. proc. w porównaniu z 2023 rokiem. Spadek ten można wyjaśnić rosnącą popularnością operacji mobilnych, co w odczuciu respondentów nie stanowiło korzystania z Internetu. Było siódmym najczęściej wybieranym zastosowaniem internetu, a jego popularność nie odbiegała znacząco od poczty elektronicznej czy mediów społecznościowych. W 2024 roku 69,5 proc. internautów poszukiwało w sieci informacji o towarach i usługach, przy 64,4 proc. rok wcześniej. Był to czwarty najbardziej popularny temat wyszukiwania w sieci.

Informacje o wieku osób zamawiających towary przez Internet w 2024 roku pokazują wyraźnie większą popularność takiej formy zakupów wśród ludzi młodszych. W grupie wiekowej 16-24 lata aż 84,3 proc. użytkowników Internetu korzystało z e-zakupów, największy odsetek, 91,9 proc. przypadł na grupę wiekową 25-34 lat, by obniżyć się w kolejnych grupach wiekowych do 22,3 proc. w przypadku osób w wieku 65-74 lat. W całej zbadanej populacji internautów omawiany odsetek wyniósł 67,4 proc. Internauci z wyższym wykształceniem dokonują częściej zakupów w sieci (90,6 proc.) niż internauci z podstawowym wykształceniem (49,2 proc.)

Odsetek internautów robiących zakupy przez Internet był większy w dużych miastach niż w obszarach wiejskich: odpowiednio 71,5 i 60,8 proc. W układzie wojewódzkim przodują trzy województwa: mazowieckie, śląskie i wielkopolskie z odsetkiem ponad 70 proc.

⁹ <https://static.nbp.pl/systemy/platniczy/Zwyczajne-platnicze-w-Polsce-2023.pdf>

¹⁰ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/jak-korzystamy-z-internetu-dla-rodzin-bioracych-udzial-w-badaniu-2023,5,14.html>

Z powyższych danych można wywnioskować, że większość kupujących przez Internet dokonuje płatności bezgotówkowych. Odsetek korzystających z bankowości elektronicznej jest bowiem nieco niższy niż odsetek kupujących przez Internet. Płatności gotówkowe (płatność przy odbiorze) zdarzają się przy zakupach ze sklepów internetowych, przez ostrożne osoby obawiające się oszustwa.

GUS informuje także o udziale zakupów przez Internet w sprzedaży detalicznej w skali kraju, w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 9 osób, w miesiącach¹¹. Średni miesięczny udział wyniósł w ośmiu pierwszych miesiącach 2024 roku 8,5 proc. Udziały te różniły się między grupami towarowymi. Największy udział, 23,2 proc. przypadł na tekstylia, odzież i obuwie, 23,1 proc. na prasę, książki i artykuły ze sklepów niewyspecjalizowanych. Dwucyfrowy udział zanotowano także w przypadku mebli oraz sprzętu rtv i agd - 17,2 proc.

Powyższe wskaźniki po uwzględnieniu mikroprzedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą przez Internet byłyby znacznie wyższe. GUS nie dysponuje danymi z tego zakresu od mikroprzedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 10 osób.

Fenomen handlu elektronicznego ściśle związany z płatnościami bezgotówkowymi, przyczynia się do zwiększania zakupów dóbr i usług. Internet pozwala na dotarcie do artykułów, które w tradycyjnym systemie nie zostałyby odnalezione, a płatność bezgotówkowa umożliwia wygodne dopełnianie transakcji. Pobudza to popyt i tym samym wpływa pozytywnie na wzrost gospodarczy i ogranicza zakupy w szarej strefie. Dodatkowym bodźcem do zakupów przez Internet są korzystniejsze prawa konsumenta niż w sklepach stacjonarnych (możliwość odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni bez podawania przyczyny), niższe ceny (brak kosztów sklepowych) oraz w większości przypadków dostawa zamówień pod wskazany adres lub do paczkomatów.

Warto zauważyć, że rozwój płatności bezgotówkowych ma znaczący wpływ na dostarczanie innowacyjnych rozwiązań. Innymi słowy, generowany jest popyt na innowacje technologiczne, które znajdują zastosowanie także w innych obszarach gospodarki. Oznacza to także powstawanie wielu nowych firm obsługujących obrót bezgotówkowy. Dzięki temu zwiększa się innowacyjność gospodarcza, która wpływa na poprawę międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki.

Oszacowanie wpływu obrotu bezgotówkowego na ograniczanie rozmiarów szarej strefy jest trudne i skomplikowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że bez powszechnie używanego obrotu bezgotówkowego rozmiary szarej strefy byłyby większe.

Infrastruktura obrotu bezgotówkowego

Kluczowymi elementami obrotu bezgotówkowego są karty płatnicze oraz powiązane z nimi nośniki służące do realizacji transakcji bezgotówkowych. W transakcjach tych wykorzystywane są nie tylko terminale płatnicze. Statystyki NBP odnoszące się do obrotu bezgotówkowego poza transakcjami dokonywanymi kartami płatniczymi, obejmują także transakcje na nośnikach bazujących na kartach płatniczych, takich jak aplikacje mobilne Apple Pay, Google Pay, zegarki, opaski oraz transakcje BLIK¹².

BLIK jest innowacyjnym polskim systemem płatności mobilnych uruchomionym w 2015 roku. System ten powstał z inicjatywy polskich banków. Jest zarządzany i rozwijany przez Polski Standard Płatności. Umożliwia on użytkownikom bankowości mobilnej i elektronicznej przeprowadzanie natychmiastowych krajowych transakcji bezgotówkowych w złotych przez całą dobę 7 dni w tygodniu. System umożliwia też realizowanie płatności przez Internet oraz w tradycyjnych sklepach i punktach usługowych, a także w komunikacji miejskiej, w strefach płatnego parkowania, w urzędach oraz między użytkownikami tego systemu. Funkcjonalność systemu BLIK jest oferowana w aplikacjach banków uczestniczących w systemie. Realizować można także wypłaty i wpłaty w bankomatach. Na koniec czerwca 2024 roku w systemie BLIK uczestniczyło 20 banków, zaś liczba zarejestrowanych użytkowników systemu wyniosła 30,3 mln¹³. W I półroczu 2024 roku wartość transakcji zrealizowanych w systemie BLIK wyniosła 158,2 mld zł i wzrosła o 17 proc. w porównaniu z II półroczem 2023 roku¹⁴.

System BLIK od początku jego uruchomienia rozwija się dynamicznie. Już w 2019 roku, w czwartym roku funkcjonowania systemu, liczba transakcji BLIK przekroczyła liczbę transakcji wykonanych kartami płatniczymi w polskim Internecie¹⁵.

Aktualnie już wszystkie terminale w Polsce umożliwiają dokonywanie płatności zbliżeniowych. W znacznym stopniu funkcja ta przyczyniła się do popularyzacji płatności bezgotówkowych w kraju.

Narodowy Bank Polski informuje¹⁶ o dostępności do licznych innowacyjnych instrumentów płatniczych. Wymienione zostały aplikacje płatnicze firm technologicznych oparte o technologię NFC¹⁷ (usługi Google Pay, Apple Pay, Garmin Pay),

¹¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/dynamika-sprzedazy-detalicznej-w-sierpniu-2024-roku,14,117.html>

¹² Informacje uzyskane z Departamentu Systemu Płatniczego NBP.

¹³ <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/11/Ocena-I-polrocze-2024.pdf>

¹⁴ tamże

¹⁵ <https://www.blik.com/5-lat-blika-353-mln-transakcji-o-wartosci-47-mld-zlotych-czas-na-ekspansje-miedzynarodowa>

¹⁶ <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/11/Ocena-I-polrocze-2024.pdf>

¹⁷ ang. *Near Field Communication*, to technologia, która pozwala nawiązywać bezprzewodową i bezdotykową komunikację pomiędzy urządzeniami.

płatności odroczone oferowane przez banki i podmioty niebankowe, rozwiązania SoftPOS¹⁸ oferowane przez agentów rozliczeniowych i banki, płatności z wykorzystaniem biometrii oraz inne innowacyjne rozwiązania płatnicze. Jedną z nich jest Click to Pay, który dzięki tokenizacji umożliwia szybkie, wygodne i bezpieczne płatności kartą w Internecie.

W tablicy 3.1 przedstawiono dane obrazujące rozwój płatności bezgotówkowych kartami płatniczymi w Polsce w latach 2013 - 2024. Okres objęty obserwacją obfitował w znaczące zmiany technologiczne, co wyraźnie pokazują prezentowane liczby. Rozszerzanie wachlarza nośników do przeprowadzania transakcji bezgotówkowych jako element ekosystemu płatności bezgotówkowych, jest jedną z przyczyn dynamicznych zmian omawianych zjawisk.

Dla zachowania porównywalności w czasie, w tablicy 3.1 podaliśmy dane odnoszące się do trzeciego kwartału kolejnych lat, bowiem w pierwszym kwartale roku, kiedy publikowane są raporty IPAG, dostępne są dane sięgające trzeciego kwartału poprzedniego roku. Oznacza to, że liczby z tablic 3.1 i 3.2 dotyczą innych okresów obserwacji.

Uwagę zwraca ponad sześciokrotny wzrost liczby transakcji bezgotówkowych kartami przy niższym wzroście infrastruktury obsługi obrotów bezgotówkowych. Liczba kart płatniczych na koniec września 2024 roku była mniejsza niż na koniec czerwca tegoż roku o ponad 200 tysięcy. Wynika to z kilku powodów, w tym z dużego nasycenia nimi rynku, z rezygnacji z drugiej czy kolejnej karty, z przechodzenia na inne omówione wyżej formy płatności bezgotówkowych. Zmniejszająca się liczba bankomatów wynika z mniejszego popytu na wypłaty gotówkowe, co potwierdza fakt korzystania w szerszym zakresie z innych form płatności bezgotów-

kowych przez posiadaczy kart płatniczych. Tezę tę wzmocnia także fakt, że między III kwartałem 2013 a 2024 roku udział transakcji bezgotówkowych w liczbie transakcji kartami płatniczymi zwiększył się z 64,9 proc. do 95,5 proc¹⁹.

Wart podkreślenia jest ponad czterokrotny wzrost liczby terminali POS w badanym okresie. Terminale służą do przeprowadzania płatności bezgotówkowych w handlu, usługach, urzędach i wielu innych miejscach jak np. w urządzeniach samoobsługowych. Za tak dynamicznym rozwojem tego kluczowego segmentu infrastruktury stoi działalność Fundacji Polska Bezgotówkowa. *Celem Fundacji jest podejmowanie działań w zakresie rozwoju płatności bezgotówkowych w Polsce, w szczególności poprzez rozbudowę sieci akceptacji instrumentów płatniczych oraz promowanie i rozwój płatności bezgotówkowych wśród polskich przedsiębiorców i konsumentów, a także działania na rzecz budowy innowacji technologicznych w płatnościach*²⁰.

Działająca od lutego 2018 roku Fundacja Polska Bezgotówkowa postawiła sobie ambitny cel podwojenia liczby terminali płatniczych z ok. 600 tys. w 2016 roku do 1,2 miliona. Realizacja tego celu zakończyła się sukcesem, z komentarzem, że przytaczane tu dane statystyczne NBP nie obejmują części terminali działających w Polsce podmiotów zagranicznych (tzw. cross-border) raportujących swoje wyniki do zagranicznych nadzorów (a nie do NBP).

Osiągnięcie tego sukcesu jako efektu skutecznej pracy wykonanej przez Fundację Polska Bezgotówkowa oraz wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój sieci akceptacji, ma swój wyraz nie tylko w liczbach absolutnych, ale także w przesunięciu pozycji Polski w liczbie terminali POS na milion mieszkańców z 23 miejsca w 2015 roku na 8 miejsce w 2023 roku (dane tablicy 3.2).

Tablica 3.1. Dane statystyczne ilustrujące rozwój płatności bezgotówkowych w Polsce w latach 2013-2024

	Q3 2013	Q3 2017	Q3 2023	Q3 2024	Zmiana w % Q3 2024 do 2013
Liczba kart płatniczych w mln	34,9	38,5	45,1	45,9	31,5
w tym					
Liczba kart z funkcją zbliżeniową w mln	19,8	30,6	43,6	45,6	130,3
Liczba transakcji kartami płatniczymi w mln	581	1191	2641	2799	381,8
w tym					
Liczba transakcji bezgotówkowych kartami	377	1004	2354	2518	567,9
Wartość transakcji kartami płatniczymi w mld zł	114	169	312	336	193,9
Liczba terminali POS (point of sale) w tys.	311	604,9	1261	1364	338,6
Liczba bankomatów w tys.	18,8	23,3	21,8	20,9	11,2

Źródło: NBP: Informacja o kartach płatniczych III kwartał 2024 r., grudzień 2024 i analogiczne publikacje z poprzednich lat, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/12/2024-Q3-inf-o-kartach.pdf>

¹⁸ Rozwiązania te umożliwiają akceptantowi przyjmowanie płatności (zbliżeniowymi kartami płatniczymi lub przy użyciu aplikacji płatniczej zainstalowanej na urządzeniach mobilnych z funkcją NFC) bez konieczności stosowania dodatkowego sprzętu (np. osobnego czytnika kart czy urządzenia do autoryzacji płatności).

¹⁹ <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/12/2024-Q3-inf-o-kartach.pdf>

²⁰ <https://polskabezgotowkowa.pl/o-nas/>

Tablica 3.2. Wybrane wskaźniki płatności bezgotówkowych w Polsce na tle Unii Europejskiej w latach 2015 i 2023

	Rok	Polska	Unia Europejska	Miejsce Polski w UE
Liczba terminali POS w tysiącach w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców	2015	12,1	20,3	23/27
	2023	36,1	39,3	8/21
Liczba transakcji przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych na jednego mieszkańca	2015	127,0	226,4	b.d.
	2023	376,2	317,7	9/27
Liczba transakcji kartami płatniczymi na jednego mieszkańca	2015	65,5	109,4	16/28
	2023	240,6	185,4	7/26
Liczba transakcji bezgotówkowych dokonanych pojedynczą kartą płatniczą	2015	70,5	57,9	b.d.
	2023	187,6	64,0	3/21
Udział transakcji bezgotówkowych w ogólnej liczbie transakcji przeprowadzonych kartami płatniczymi w proc.	2015	77,7	78,7	9/25
	2022	96,2	92,8	2/19
Liczba poleceń zapłaty na jednego mieszkańca	2015	0,6	46,3	23/25
	2023	1,1	50,7	19/24

Źródło: https://nbp.pl/wp-content/uploads/2024/12/Porownanie_2023-3.pdf

Nadal istnieje realny potencjał do zwiększania liczby terminali płatniczych w Polsce. Świadczy o tym między innymi fakt, że liczba terminali POS przypadająca na 1 milion mieszkańców jest mniejsza w Polsce o 3,2 tysiące, czyli o 8,1 proc. niż średnio w krajach Unii Europejskiej (tablica 3.2). Należy przy tym zauważyć, że istotne zwiększenie tej średniej powodują dwa kraje objęte regulacjami dotyczącymi obowiązków płatności bezgotówkowych: Grecja i Włochy.

Znacznie szybszy wzrost liczby transakcji bezgotówkowych w porównaniu ze wzrostem wartości przeprowadzanych transakcji w Polsce dowodzi coraz szerszego stosowania kart płatniczych do opłacania drobnych codziennych zakupów.

W obrocie bezgotówkowym, poza kartami płatniczymi, można posługiwać się także innymi instrumentami. Należą do nich polecenie przelewu i polecenie zapłaty z rachunków bankowych.

Płatności bezgotówkowe w Polsce rozwijają się dynamicznie na tle państw Unii Europejskiej, zaś poziom ich zaawansowania w przeliczeniu na mieszkańca przedstawia tablica 3.2.

W Polsce przy użyciu bezgotówkowych instrumentów płatniczych oraz transakcji kartami płatniczymi dokonuje się średnio na mieszkańca więcej transakcji niż w krajach Unii Europejskiej. Co ważne, pozycja naszego kraju wobec innych krajów Unii Europejskiej jest coraz bliżej czołówki europejskiej, którą tworzą bogate kraje Europy Zachodniej i Skandynawii. Duża liczba transakcji kartami płatniczymi jest charakterystyczna dla atrakcyjnych turystycznie krajów południa Europy (Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja).

W Polsce w 2023 roku dokonano 187,6 transakcji pojedynczą kartą płatniczą, co oznacza trzecią pozycję w UE za Estonią i Słowacją, przy średniej unijnej 64,0 transakcji. Oznacza to, że statystyczny Polak co drugi dzień płaci kartą, czemu sprzyja niemal 100 proc. wyposażenia kart i terminali w technologię zbliżeniową oraz podwojenia sieci akceptacji kart w ostatnich sześciu latach.

Udział procentowy transakcji bezgotówkowych w ogólnej liczbie transakcji przeprowadzonych kartami płatniczymi wynoszący w Polsce w 2023 roku 96,2 proc. stawia Polskę na drugim miejscu w Unii Europejskiej, za Irlandią (98,4 proc.), przy średniej unijnej (19 państw) 92,8 proc.

Wielce zastanawiająca jest bardzo niska liczba poleceń zapłaty na jednego mieszkańca w Polsce. Plasuje to nas na 18. pozycji wśród 24 państw Unii, dla których podane są informacje w tej sprawie. Podobnie jak w poprzednim przypadku, można stawiać hipotezy wyjaśniające ten fakt. Instrument polecenia zapłaty oznacza utratę kontroli nad cyklicznymi płatnościami przez właściciela rachunku bankowego. Rzadkie korzystanie z tego instrumentu może być też wyrazem braku zaufania do organizacji pobierających regularne opłaty od swoich klientów (elektrownie, gazownie, telekomunikacja itd.) bezpośrednio z rachunku bankowego klientów. Klienci wolą samodzielnie sprawdzić wartość faktury za usługi przed dokonaniem płatności.

Działania instytucjonalne

Limit płatności gotówkowych

Obecnie polskie prawo obowiązujące od 2017 roku nakazuje dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy. Jeżeli stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca, a jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 tys. zł lub równowartość tej kwoty, to obowiązuje obrót bezgotówkowy. W artykule pt. *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczania szarej strefy w Polsce* opublikowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu autorki wymieniają siedem korzyści płynących z ustawowego limitu płatności gotówkowych²¹.

²¹ Anna Cwiakata-Małys, Iwona Piotrowska, *Obniżenie limitu płatności gotówkowych jako element efektywnego ograniczania szarej strefy w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 480.2017

Prawo to nie jest bezwzględnie przestrzegane, szczególnie przy sprzedaży produktów rolnych przez drobnych rolników lub nawet okazjonalnych hurtowników sprzedających produkty rolne. Sytuacja na Warszawskim Rolno-Spożywczym Rynku Hurtowym w podwarszawskich Broniszach, popularnej giełdzie zaopatrującej Warszawę w warzywa, owoce i kwiaty jest przykładem nieprzestrzegania ograniczeń w płatnościach gotówkowych.

Wyплаты wynagrodzeń

Poczynając od lat 70. pracodawcy stopniowo wdrażali przekazywanie wynagrodzeń na rachunki bankowe pracowników. Przyspieszenie tych działań było możliwe dzięki intensywnemu rozwojowi bankowości w Polsce oraz rozbudowy sieci akceptacji płatności bezgotówkowych.

Zaporowe koszty wpłat w okienkach banków

Z kolei w latach 90. XX wieku banki rozpoczęły akcję zniechęcania swoich klientów detalicznych do dokonywania wpłat gotówkowych w kasach banku, wprowadzając stosunkowo wysokie prowizje od najbardziej popularnych przelewów w oddziale banku, czyli od opłat rachunków telefonicznych, za media, czynsze itd. Tak pomyślany *quasi* przymus ekonomiczny okazał się skuteczny. Skłonił on duży odsetek

klientów do stosowania wpłat bezgotówkowych, najczęściej ze swojego rachunku bankowego, wykorzystując bardzo wygodną formę przelewów wraz z postępami w rozwoju bankowości elektronicznej.

Rozszerzanie dostępności obrotu bezgotówkowego

Aktualnie w zasadzie wszystkie instytucje i większość podmiotów przyjmujących masowe wpłaty umożliwia dokonywanie płatności bezgotówkowych. Wśród nich należy wymienić Poczta Polska, urzędy, sądy, a także policja drogowa.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych deklaruje, że w 2024 roku poniżej 20 procent wypłat świadczeń dokonywanych jest poza wypłatami na konta bankowe beneficjentów świadczeń. Wypłaty takie, o które należy zwrócić się do Zakładu, dotyczą osób starszych, wykluczonych cyfrowo, z niskim wykształceniem lub osób zamieszkujących na obszarach nieobjętych zasięgiem Internetu.

Utrwalanie się nawyku do dokonywania płatności bezgotówkowych u konsumentów prowadzi coraz częściej do rezygnacji z zakupów w przypadkach płatności możliwych tylko w gotówce. Prozaicznym powodem najczęściej bywa nienoszenie ze sobą większych sum gotówki, a także chęć zachowania przy sobie nawet niewielkich sum „na wszelki wypadek”.

4. Szara strefa na rynku napojów spirytusowych

Wstęp i geneza problemu

Najważniejszym czynnikiem decydującym o rozmiarach szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych jest cena, zależna od wysokości akcyzy na alkohol. Działa prosty mechanizm - **im wyższy podatek akcyzowy, tym większa zachęta dla nielegalnych producentów i sprzedawców alkoholu do działania w szarej strefie.**

Podatek akcyzowy jest, z jednej strony narzędziem polityki fiskalnej, służącym do uzyskiwania przez państwo dochodów budżetowych. Z drugiej strony, rolą akcyzy jest podniesienie cen napojów alkoholowych do poziomu ograniczającego nadmierne spożycie tych wyrobów.

Relatywnie wysoki udział podatku akcyzowego w cenie alkoholu wysokoprocentowego (sięgający około 50-60 proc. - wykres 4.6.) powoduje, że różnica w cenie między alkoholem legalnym a nielegalnym jest wysoka. W konsekwencji niektórzy konsumenci kierujący się wyłącznie kryterium cenowym, sięgają po tańsze alkohole, pochodzące z nielegalnego źródła, tym samym rezygnując z droższych, ale całkowicie legalnych wyrobów alkoholowych.

Wysoka akcyza na napoje spirytusowe może więc prowadzić do zwiększonego przesuwania się konsumpcji alkoholu w kierunku szarej strefy, co z kolei rodzi poważne problemy gospodarcze (szkodzi legalnie działającym producentom) i społeczne. Może przyczyniać się do wzrostu problemów związanych z nielegalną produkcją i sprzedażą, a także zagrożenia zdrowia związanego ze spożyciem alkoholu z nielegalnych źródeł.

Z drugiej strony, odpowiedni poziom akcyzy pozwala po części pośrednio kontrolować konsumpcję alkoholu, szczególnie wśród osób uboższych, których decyzje i wydatki wydają się być bardziej wrażliwe na zmiany cen. Dlatego też wyzwaniem jest znalezienie równowagi między wysokością akcyzy na alkohol, tak aby była ona przede wszystkim skuteczna, ale jednocześnie nie prowadziła do wzrostu szarej strefy.

Inne przyczyny rozwoju szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Oprócz podatku akcyzowego wpływ na rozmiary szarej strefy na rynku napojów alkoholowych mają także inne, częstokroć bardziej uniwersalne czynniki:

- podatek VAT: podatek od wartości dodanej jest drugim co do wielkości fiskalnym obciążeniem ceny alkoholu; przedsiębiorcy działający w szarej strefie nie naliczają i nie odprowadzają tego podatku, co pozwala im zapewnić niższą cenę nielegalnych wyrobów, a uzyskane w ten sposób „oszczędności” stanowią dodatkowy zysk,
- podatek dochodowy: nielegalni producenci i sprzedawcy alkoholu ukrywają swoje obroty w celu uniknięcia płacenia podatku dochodowego od osiągniętego zysku,

- regulacje: restrykcyjne przepisy mogą skłaniać do nielegalnej produkcji i dystrybucji alkoholu; w efekcie unika się dodatkowych kosztów, procedur i ograniczeń administracyjnych, np. konieczności oznaczania alkoholi znakami akcyzy,

- poziom cen: cena legalnie wyprodukowanego alkoholu, zwłaszcza jeśli chodzi o produkty wysokiej jakości tzw. alkohole markowe, jest zwykle wysoka, co skłania do produkcji i kupowania nielegalnych, ale tańszych alternatyw dostępnych w szarej strefie,

- brak konieczności kontroli procesu produkcji: w szarej strefie nie przeprowadza się zwykle kontroli jakości i czystości chemicznej wyrobów alkoholowych, a także często nie dochowuje się odpowiednich standardów bezpieczeństwa i przestrzegania norm, które dotyczą legalnie działających producentów; ułatwia to prowadzenie nielegalnej produkcji alkoholu, ale może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia konsumentów,

- wysoka marża nielegalnych sprzedawców i producentów: handel alkoholem w szarej strefie jest uważany za dochodową działalność, ponieważ nielegalni producenci mogą go sprzedawać po niższych cenach niż czynią to legalni sprzedawcy i mimo to osiągać większy od nich zysk; sprzyja temu również duży udział podatków w cenie alkoholu, co daje szeroki margines dla wysokich marż nielegalnych sprzedawców,

- zła sytuacja ekonomiczna: w regionach zagrożonych ubóstwem, z wysokim poziomem bezrobocia i małymi szansami na znalezienie zatrudnienia, nielegalna sprzedaż alkoholu może stanowić jedno z niewielu możliwych źródeł zarobków miejscowej ludności,

- społeczne przyzwolenie: powszechna w niektórych regionach i środowiskach aprobata dla nielegalnej produkcji i sprzedaży alkoholi (często też podyktowana miejscową tradycją i obyczajem) zachęca do podejmowania niezgodnej z prawem działalności,

- niska świadomość społeczna: przeciętni konsumenci, nabywający alkohol poza legalnym kanałem dystrybucji, zwykle nie są w pełni świadomi źródła pochodzenia kupowanego alkoholu i z tym wiążących się niebezpieczeństw dla zdrowia i życia; nie są też zwykle w stanie odróżnić doskonale podrobionego alkoholu od oryginału, w konsekwencji kreują popyt na alkohol pochodzący z szarej strefy,

- zbyt niska wysokość kar: niedostatecznie restrykcyjne przepisy karno-skarbowe zachęcają do działalności związanej z produkcją, dystrybucją i sprzedażą nielegalnego alkoholu, w szczególności gdy zasądzane kary są stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków; coraz więcej przypadków wykrycia szarej strefy na rynku alkoholu to jedynie wykroczenie skarbowe²², a nie przestępstwo - nawet w przypadku dużego wolumenu nielegalnego alkoholu; W 2021

²² Z wykroczeniem skarbowym mamy do czynienia, gdy wartość czynu lub utraconych wpływów z podatków nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia

roku, czyli w okresie najwyższej w ostatnich latach legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych, wartość graniczna przedmiotu czynu karno-skarbowego, która przesądzała o jego kwalifikacji jako wykroczenie lub przestępstwo skarbowe, wynosiła 14 000 zł (5 x 2800 zł), podczas gdy w 2025 roku wynosi już 23 330 zł (5 x 4666 zł). Doszło zatem w ciągu 4 lat do wzrostu o niemal 10 tys. zł kwoty, do wysokości której mamy do czynienia z wykroczeniem a nie przestępstwem skarbowym. Biorąc pod uwagę, że minimalne wynagrodzenie wzrosło w latach 2021-2025 o 66 proc., a średnia cena butelki wódki 40 proc. wzrosła o ok. 36 proc., oznacza to w praktyce, że coraz większe wolumeny nielegalnego alkoholu można kwalifikować jako wykroczenia skarbowe, co wiąże się też ze znacznie niższą wysokością kar niż w przypadku przestępstw skarbowych.

Różne formy szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Szara strefa w produkcji spirytusu może obejmować wiele różnych praktyk, które są nielegalne lub niezgodne z przepisami dotyczącymi produkcji i sprzedaży alkoholu. Do najważniejszych należą:

1. Odkazanie skażonego alkoholu
2. Nielegalna produkcja (bimbrownictwo)
3. Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych
4. Nielegalny obrót alkoholem
5. Przemyt alkoholu

Wymienione działania mogą prowadzić do zagrożeń związanych z konsumpcją toksycznych lub niskiej jakości alkoholi, a także do utraty dochodów budżetu państwa z tytułu podatków i opłat. Stąd też rządy podejmują różnego rodzaju działania mające na celu zwalczanie szarej strefy w produkcji spirytusu, takie jak: zwiększanie kontroli, wprowadzanie coraz to surowszych kar dla nielegalnych producentów i handlarzy oraz edukacja społeczeństwa na temat ryzyka związanego z nielegalnym alkoholem.

1. Odkazanie skażonego alkoholu

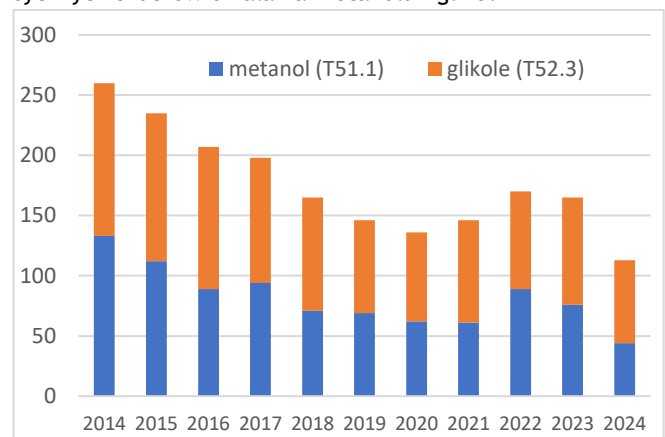
Odkazanie skażonego spirytusu polega na procesie oczyszczania alkoholu, który zawiera celowo wprowadzone szkodliwe substancje chemiczne, powodujące jego nieprzydatność do spożycia. Alkohol skażony nie jest więc produktem spożywczym a przemysłowym (np. płyn do dezynfekcji, czy rozcieńczalnik) i stąd też nie jest objęty akcyzą. Odkazanie ma więc na celu wprowadzenie na rynek produktu tańszego, nieakcyzowanego i nielegalnego, jako produktu w teorii bezpiecznego i gotowego do spożycia.

Ponieważ proces odkazania nie jest relatywnie kosztowny ani też wyjątkowo skomplikowany, stanowi jedno z najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa konsumentów, dla legalnie działających producentów napojów spirytusowych, jak również dla dochodów budżetu państwa. Odkazony alkohol jest też trudny do odróżnienia od legalnego alkoholu z tego względu, że procesy odkazające dość skutecznie usuwają zarówno charakterystyczny smak jak i woń czynnika skażającego, co oczywiście nie oznacza, że alkohol

zostaje całkowicie oczyszczony ze szkodliwych związków i jest bezpieczny dla zdrowia - może nadal zawierać resztki skaźnika, glikol, a nawet metanol. W efekcie konsumenci nabywający napoje spirytusowe poza legalnym obrotem mogą być przekonani, że nabywają lokalny, wyprodukowany metodą rzemieślniczą tradycyjny produkt (bimber, samogon), a w rzeczywistości kupują odkazony rozpuszczalnik czy płyn do mycia szyb.

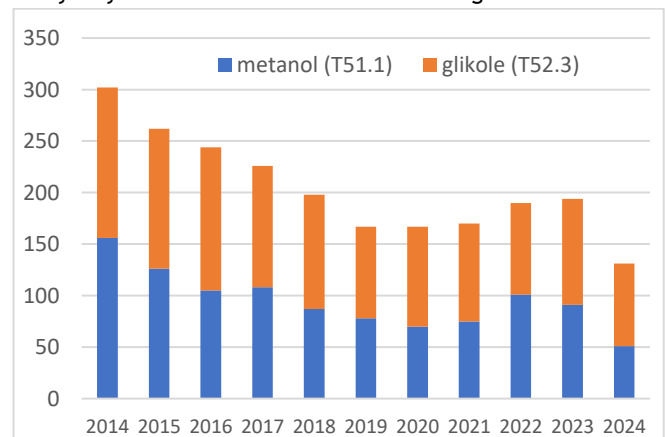
Dane Narodowego Funduszu Zdrowia wskazują, że w ciągu ostatniej dekady średnio 175 osób rocznie było leczonych z powodu zatrucia metanolem lub glikolami (środkami skażającymi spirytus). Również z tego samego powodu średnio 205 osób rocznie było hospitalizowanych.

Wykres 4.1. Liczba pacjentów z rozpoznaniem głównym toksycznych skutków działania metanolu i glikoli



Źródło: Narodowy Fundusz Zdrowia

Wykres 4.2. Liczba hospitalizacji z rozpoznaniem głównym toksycznych skutków działania metanolu i glikoli



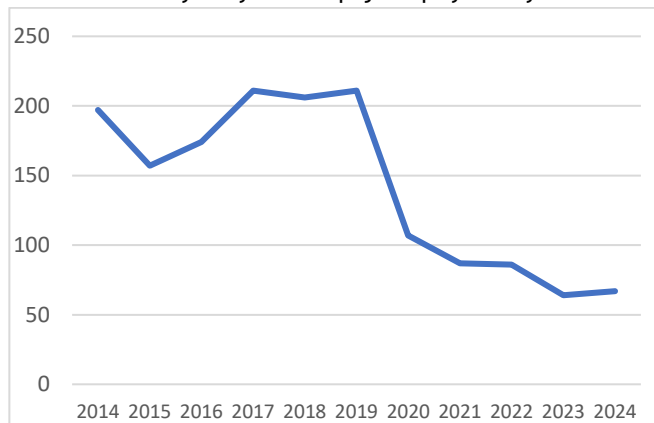
Źródło: Narodowy Fundusz Zdrowia

2. Nielegalna produkcja

Nielegalna produkcja wysokoprocentowego alkoholu to tzw. pędzenie bimbrowu, czyli destylacja alkoholu w warunkach domowych. Mimo powszechnego postrzegania w niektórych regionach takiego produktu jako atrakcyjnego i bezpiecznego napoju alkoholowego, destylacja metodą chałupniczą może nie usunąć całkowicie niektórych niebezpiecznych substancji, takich jak metanol, który może być bardzo toksyczny nawet w niewielkich ilościach.

Spoleczne przyzwolenie dla produkcji bimbrow i jego konsumpcji sprzyja rozwojowi tego przejawu szarej strefy na rynku napojów spirytusowych. Niemniej wprowadzanie na rynek wyprodukowanego domowym sposobem spirytusu odbywa się bez zezwoleń, z pominięciem podatków, a często też bez spełnienia norm bezpieczeństwa oraz jakości. Nielegalni producenci mogą też używać tanich lub niebezpiecznych składników do produkcji spirytusu, co może prowadzić do powstania toksycznych produktów, które stanowią zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

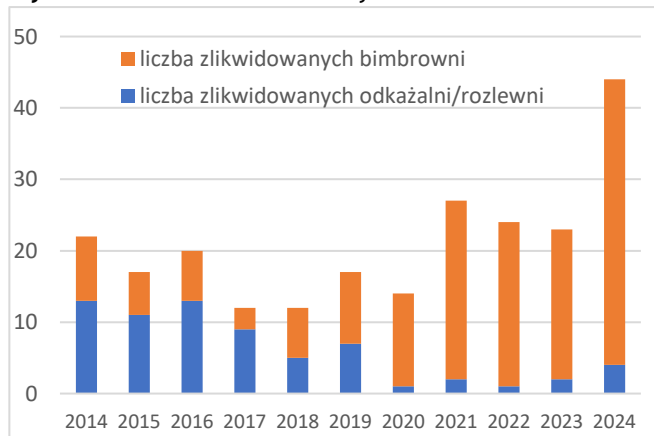
Wykres 4.3. Liczba stwierdzonych przestępstw dotyczących art.42-44 Ustawy o wyrobie napojów spirytusowych



Źródło: Komenda Główna Policji

Statystyki Komendy Głównej Policji dotyczące art. 41-44 Ustawy z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych, które obejmują m.in. wyrabianie napojów spirytusowych niezgodnie ze sposobem produkcji, warunkami technologicznymi lub parametrami jakościowymi oraz wyrabianie lub rozlewanie napojów spirytusowych bez wymaganego wpisu do rejestru, wskazują, że od pandemicznego 2020 roku doszło do dużego spadku tego rodzaju przestępstw. Około 70 proc. tego rodzaju przestępstw w ostatnich 5 latach to właśnie nierejestrowana produkcja alkoholu.

Wykres 4.4. Liczba zlikwidowanych bimbrowni i odkażalni



Źródło: Krajowa Administracja Skarbowa

Statystyki Krajowej Administracji Skarbowej wskazują z kolei na wyraźny wzrost liczby zlikwidowanych bimbrowni i odkażalni alkoholu w ostatnich latach, co koresponduje ze wzrostem stawek akcyzy na wyroby spirytusowe.

3. Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych

Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych polega na nielegalnej produkcji alkoholu, a następnie wprowadzeniu go na rynek jako rzekomo wysokiej jakości produktu znanej marki alkoholowej. Podrabianie produktów jest działaniem nielegalnym, szkodliwym dla branży, konsumentów oraz legalnych producentów. Narusza też prawa własności intelektualnej - narusza prawa autorskie oraz znaki towarowe firm.

Grupy przestępcze zajmujące się podrabianiem markowych wyrobów alkoholowych często używają tanich składników i nieprawdziwych etykiet, aby stworzyć produkty podobne do oryginalnych. Spotykany jest również proceder polegający na zbieraniu pustych butelek po oryginalnych napojach alkoholowych w celu ponownego ich napetnienia, ale niskiej jakości wyrobem i dalszej sprzedaży jako pełnowartościowego oryginalnego produktu.

Podrabianie alkoholi jest szkodliwe dla konsumentów, ponieważ mogą oni nieświadomie nabyć niebezpieczne i niezdrowe trunki zamiast oryginalnych produktów. Nabycie podróbek podważa też zaufanie konsumentów do markowych producentów alkoholu. Klienci dowiadując się, że nabyli podróbkę, mogą unikać kolejnych zakupów wyrobów tego producenta, w obawie przed zakupem kolejnego nieoryginalnego produktu.

Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych ma też inne negatywne konsekwencje dla legalnie działających producentów. Jeśli konsumenci zaczynają wybierać podróbki zamiast markowych oryginalnych produktów, legalnie działające przedsiębiorstwa mogą odnotować spadek sprzedaży i zysków.

4. Nielegalny obrót alkoholem

Nieodłączną częścią szarej strefy na rynku alkoholu jest nielegalna sprzedaż, czyli wprowadzanie na rynek produktów bez wymaganych prawem należnych podatków i zezwoleń, a często także szkodliwych dla zdrowia. Cechą charakterystyczną tego elementu szarej strefy jest obrót poza legalnie działającymi sklepami, mającymi zezwolenie na sprzedaż akcyzowanego alkoholu.

Z badania przeprowadzonego przez Ogólnopolski Panel Badawczy Ariadna w lutym 2025 roku wynika, że 11 proc. ankietowanych w ciągu ostatnich 12 miesięcy spotkało się z ofertą zakupu alkoholu z nielegalnego źródła, a 15 proc. spotkało się z nielegalnym alkoholem na imprezach lub wydarzeniach towarzyskich.

Głównym kanałem dystrybucji nielegalnego alkoholu jest tzw. sprzedaż prywatna, czyli zakup od znajomego, sąsiada itp. Na takie źródło pochodzenia bimbrow wskazało aż 71 proc. ankietowanych, którzy spotkali się z ofertą zakupu alkoholu z nielegalnego źródła. Tego rodzaju sprzedaż odbywa się również w tzw. melinach, czyli miejscach, gdzie zbierają się osoby z tzw. marginesu społecznego w celu spożywania alkoholu.

Nielegalny handel alkoholem odbywa się też na bazarach i targowiskach (23 proc. wskazań), ale także może przybierać formę dystrybucji alkoholu niejasnego pochodzenia przez legalnie działających sprzedawców. Zdarzają się sytuacje, w których w legalnie działających w sklepach detalicznych sprzedawany jest alkohol bez legalnych oznaczeń akcyzowych (8 proc. wskazań).

Coraz większego znaczenia dla sprzedaży nielegalnego alkoholu nabierają nowoczesne kanały dystrybucji, jak sprzedaż poprzez Internet a w szczególności poprzez media społecznościowe. Blisko co dziesiąty konsument nielegalnego alkoholu nabywa go właśnie za pośrednictwem środków elektronicznych.

Innym kanałem nielegalnej sprzedaży wyrobów alkoholowych są niektóre placówki gastronomiczne i hotelarskie (9 proc. wskazań). Sprzedaż alkoholu w postaci drinków, tostów, deserów itp. nie pozwala na dokładne sprawdzenie jakiego pochodzenia trunki zostały dodane do napoju, w szczególności, gdy jest to alkohol wysokoprocentowy. Teoretycznie istnieje również ryzyko, że nieuczciwy barman sprzeda klientom kieliszek podrobionego markowego trunku, będąc świadomym, że klienci nie mają właściwie możliwości sprawdzić, czy butelka/etykieta jest oryginalna lub czy miała naklejoną banderolę.

5. Przemysł alkoholu

Przemysł alkoholu to nielegalna działalność polegająca na przewożeniu przez granicę państwa alkoholu bez wymaganych zezwoleń, ceł i podatków. Przemysł alkoholu ma zwykle na celu nielegalny import wyrobów spirytusowych, których produkcja za granicą jest tańsza, np. podróbek, czy legalnie wyprodukowanych alkoholi, których wytworzenie nie jest obwarowane takimi normami i regulacjami jak w kraju importera oraz obłożonych za granicą niższymi podatkami.

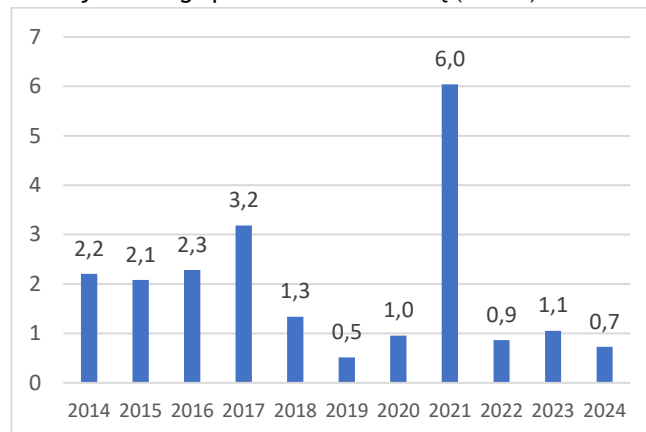
Nielegalny przywóz alkoholu jest zwykle domeną zorganizowanych grup przestępczych, które często też podejmują się działań korupcyjnych wobec służb celnych. Przemysł alkoholu zwykle jest prowadzony na dużą skalę, ale też znanym zjawiskiem jest przemysł towarów przez „mrówki”, czyli pojedyncze osoby, zwykle mieszkające w pobliżu granicy państwa.

Na polski rynek najczęściej przemycą się wyroby spirytusowe z krajów spoza Unii Europejskiej, tj. z Rosji, Białorusi i Ukrainy. Ponieważ koszt produkcji w tych krajach i poziom akcyzy jest niższy niż w Polsce, działalność przemytnicza jest opłacalna. Nieobjęcie cłem i podatkami wwiezionego do kraju alkoholu, generuje zysk grup przestępczych oraz naraża na utratę dochodów budżet państwa.

Z oficjalnych statystyk polskiej Straży Granicznej wynika, że przemysł alkoholu do Polski już nie jest tak istotny, jak to miało miejsce w latach przedpandemicznych. Wartość ujawnionego przez tę służbę w 2024 roku alkoholu, pochodzącego

z przestępstwa wyniosła około 0,7 mln zł, co jest porównywalne z poziomami z wcześniejszych lat. Z jednej strony doszło niewątpliwie do poprawy skuteczności polskich służb granicznych, a z drugiej do lepszej ochrony polskich granic w tym uszczelnienia granicy z Białorusią, co w efekcie wyraźnie ograniczyło napływ ze wschodu alkoholu z przemytu.

Wykres 4.5. Wartość alkoholu pochodzącego z przestępstwa ujawnionego przez Straż Graniczną (mln zł)



Źródło: Raporty Straży Granicznej

Wpływ stawek podatku akcyzowego na ceny detaliczne wyrobów spirytusowych

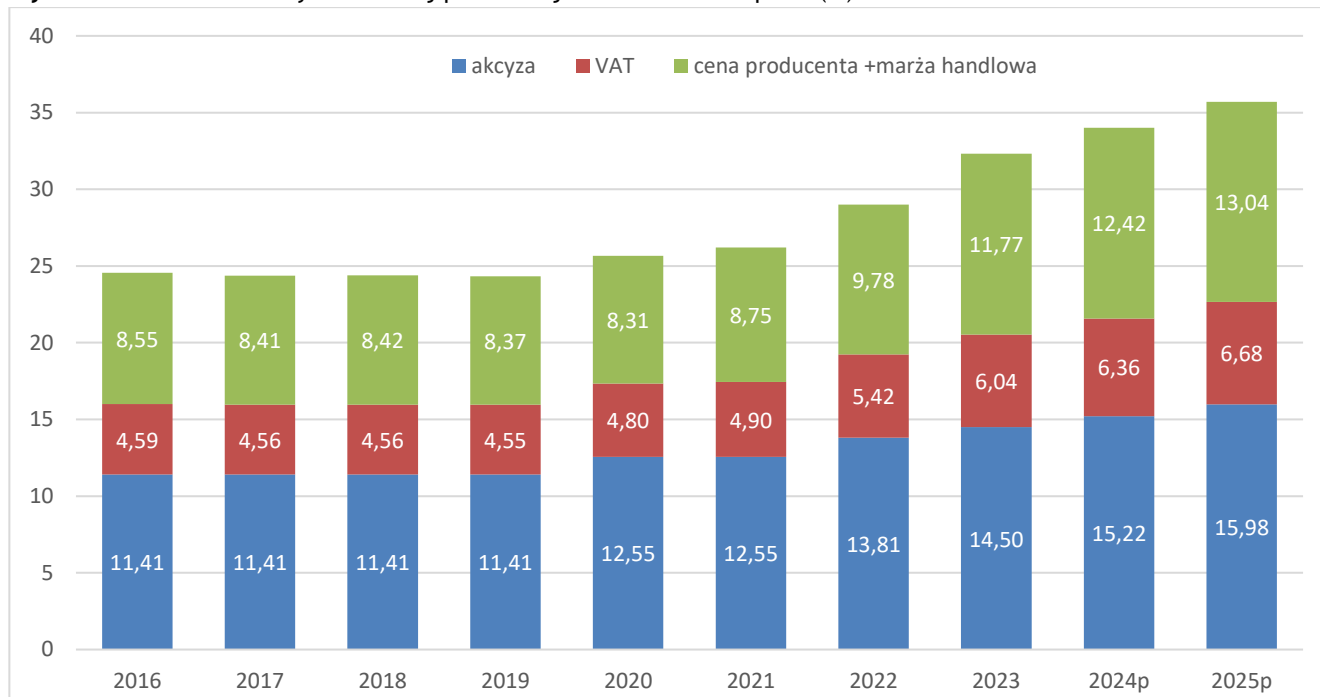
Wysokość stawki podatku akcyzowego na alkohol etylowy jest zasadniczym czynnikiem kształtującym ceny wyrobów spirytusowych w Polsce. Tym samym jej poziom wpływa na wysokość popytu na alkohol oraz pośrednio na rozmiary szarej strefy na rynku napojów spirytusowych, gdyż im wyższy poziom ceny detalicznej legalnego alkoholu tym większy popyt na nielegalne trunki.

Z badań empirycznych elastyczności cenowej popytu na alkohol wynika²³, że wzrost ceny alkoholu o 1 proc. powoduje spadek popytu o 0,5 proc. Są to wprawdzie wyniki dla rynku amerykańskiego, a dla rynku polskiego mogą być inne, ale kierunek zmian jest ten sam. Wyższe ceny alkoholu w legalnej sprzedaży wpływają także na zakupy z nielegalnych źródeł po niższej cenie. Zjawisko to nasiliło się w Polsce w 2023 roku z powodu prowadzącego do uszczerbku budżetów domowych Polaków wysokiego poziomu inflacji.

Decyzje co do wysokości stawek akcyzy na napoje alkoholowe są podejmowane przez rząd, a następnie uchwalane przez parlament w drodze zmiany ustawy o podatku akcyzowym. Wyroby spirytusowe podlegają stawkom akcyzy na alkohol etylowy. Akcyza naliczana jest od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100 proc. zawartego w gotowym wyrobie. Oznacza to, że jest ona naliczana nie od objętości całego napoju alkoholowego, ale jedynie od znajdującego się w nim czystego alkoholu etylowego.

²³ A.C. Wagenaar, M.J. Salois and K.A. Komro, Effects of Beverage Alcohol Price and Tax Levels on Drinking: A Meta-analysis of 1003 Estimates from 112 Studies, *Addiction*, Vol. 104, No. 2, pp. 179-190, February 2009

Wykres 4.6. Struktura ceny detalicznej półlitrowej butelki wódki 40 proc. (zł)



Źródło: GUS - Bank Danych Lokalnych, Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, IPAG (szacunki 2024-2025)

Ponieważ stawki akcyzy są podawane w przeliczeniu na jednostki hurtowe (hektolitry) konsumenci często nie są świadomi, jaki jest jej udział w cenie produktu detalicznego. W rzeczywistości stanowi ponad połowę ceny statystycznej butelki wódki 0,5 l, co pokazuje jak decyzje co do wysokości akcyzy mogą wpływać na podaż i popyt na rynku napojów alkoholowych.

Główny Urząd Statystyczny corocznie podaje wysokość przeciętnej ceny detalicznej półlitrowej butelki wódki czystej o zawartości alkoholu 40 proc. w poprzednim roku. W trakcie prac nad raportem ostatnie dostępne dane dotyczyły roku 2023, więc w celu lepszego zobrazowania jak poziom akcyzy wpływa na przeciętne ceny wódki w latach 2024 i 2025, przyjęto założenie, że koszty producenta i marże sprzedawców zmieniają w stopniu analogicznym do zmian w poziomie akcyzy.

Analiza danych historycznych wskazuje, że brak zmian w wysokości akcyzy de facto powoduje stabilizację cenową na rynku wyrobów spirytusowych. W latach 2015-2019 przeciętna cena półlitrowej butelki wódki 40 proc. nie przekraczała 25 zł, a wysokość akcyzy wynosiła 11,41 zł, czyli stanowiła mniej niż połowę przeciętnej ceny detalicznej. Co istotne, kwotowy udział akcyzy w cenie napoju alkoholowego jest stały i niezależny od ceny końcowej. Oznacza to, że im tańszy wyrób alkoholowy tym udział tego podatku w nim wzrasta. Przykładowo we wskazanym okresie, czyli przy akcyzie na poziomie 11,41 zł, jej udział przy cenie butelki wódki 20 zł wyniósł 57 proc., ale przy cenie 25 zł udział ten już wyniósł 47 proc.

Drugi z podatków, który jest wliczony w cenę detaliczną wyrobów spirytusowych to podatek VAT 23 proc. Jego wartość zwiększa się wraz ze wzrostem ceny detalicznej netto. Suma obu podatków - akcyzy i VAT - stanowi łączny dochód budżetu państwa z jednej butelki wódki. W przypadku napoju

spirytusowego 40 proc. o przeciętnej cenie rynkowej, podatki stanowią zwykle około 2/3 jego ceny.

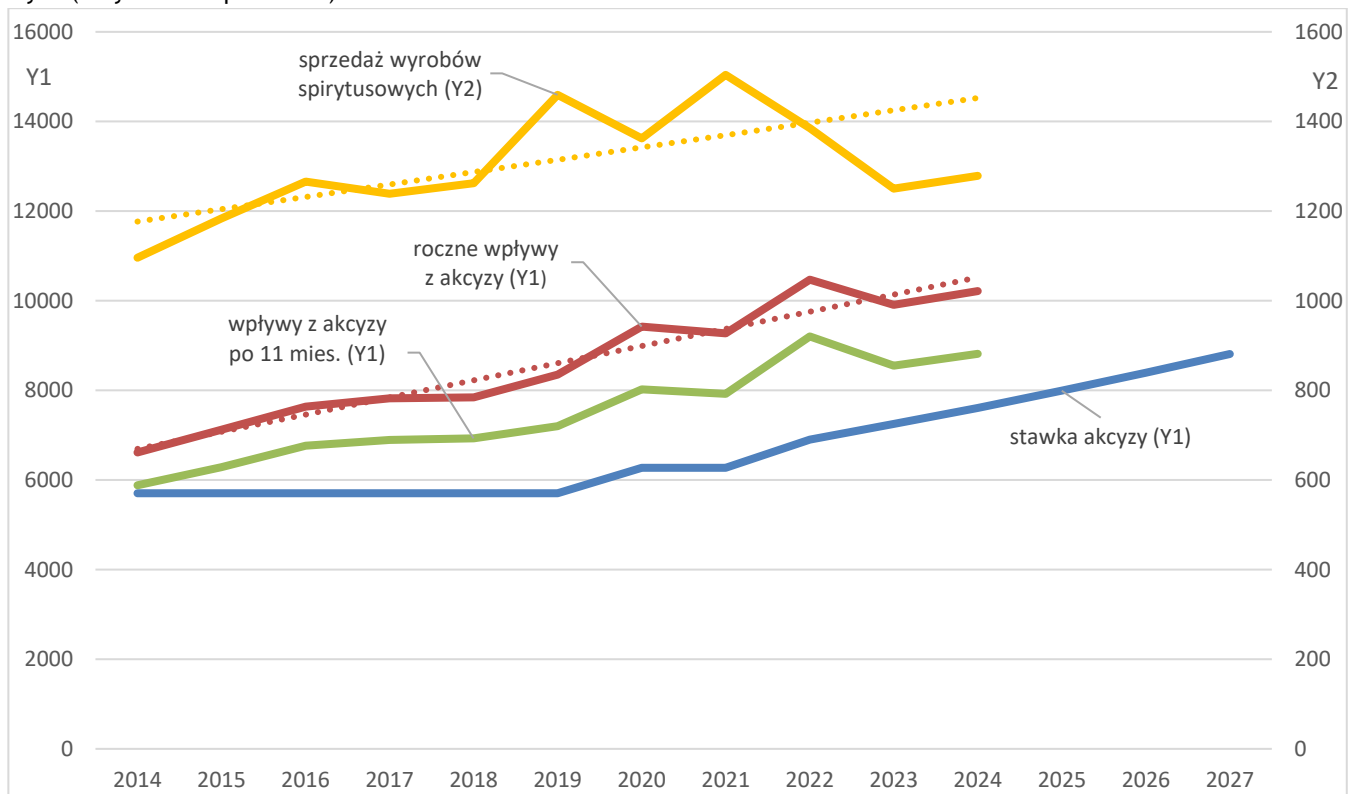
W 2021 roku rząd podjął decyzję o corocznym systematycznym zwiększaniu stawek akcyzy na napoje alkoholowe - odpowiednio o 10 proc. w 2022 roku oraz kolejno co roku o 5 proc. w latach 2023-2027. Łącznie zatem akcyza wzrosła w latach 2021-2027 o 40 proc.

Skutki zmian w akcyzie dla rozmiarów szarej strefy

Głównym powodem, dla którego podnosi się stawki akcyzy na wyroby spirytusowe, jest ograniczenie nadmiernego spożycia alkoholu oraz zapewnienie dodatkowych wpływów do budżetu państwa. Ponieważ wzrost akcyzy oznacza jednocześnie wzrost cen detalicznych alkoholi, to tym samym wywołuje określone reakcje producentów i konsumentów.

Podwyżka akcyzy dla producentów wyrobów spirytusowych oznacza wzrost cen detalicznych ich produktów, co zgodnie z teorią powinno spowodować odpowiedni spadek popytu na wysokoprocentowe alkohole. W takiej sytuacji oznacza to mniejszy wolumen sprzedaży produktów i tym samym niższe zyski branży spirytusowej (a także mniejsze wpływy z podatku CIT). Analiza danych historycznych wskazuje, że w latach, w których dochodziło do podwyżki akcyzy na alkohol etylowy, występował zwykle spadek produkcji wyrobów spirytusowych. Oczywiście w latach poprzedzających wzrost akcyzy branża spirytusowa przygotowuje się do podwyżek, zwiększając produkcję i tworząc zapasy, które zostają objęte jeszcze bieżącą, niższą stawką akcyzy, ale nie jest to oczywiście jedyna przyczyna spadku produkcji (tzw. efekt bazy) w roku wzrostu akcyzy.

Wykres 4.7. Stawki podatku akcyzowego (zł/1 hl 100 proc. alk.), wpływy z akcyzy (mln zł) i sprzedaż wyrobów spirytusowych (w tys. hl 100 proc. alk.)



Źródło: GUS, Ministerstwo Finansów, Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym

Po wprowadzeniu pierwszych z dwóch z całej serii podwyżek akcyzy, jaka czeka branżę spirytusową w Polsce, doszło do spadku sprzedaży wyrobów spirytusowych. W 2023 roku wolumen sprzedaży legalnych napojów spirytusowych (we wszystkich pojemnościach) w przeliczeniu na 100 proc. czystego alkoholu był o 17 proc. niższy niż w 2021 roku. Jednocześnie wpływy z akcyzy wzrosły, ale w zdecydowanie mniejszym stopniu od wzrostu stawek tego podatku. Między rokiem 2021 a 2023 stawka akcyzy wzrosła o nieco ponad 15 proc., a roczne wpływy z tego podatku wzrosły jedynie o 7 proc.

W 2024 roku doszło do kolejnej 5-procentowej podwyżki akcyzy i według wstępnych danych Ministerstwa Finansów (dane za 11 miesięcy), rok ten zakończył się wzrostem wpływów z tego podatku o ok. 3 proc. r/r przy jednoczesnym wzroście legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych nieco ponad 2 proc. Należy jednak zastrzec, że negatywny dla sprzedaży wzrost stawki akcyzy został mocno skompensowany wzrostem wynagrodzeń.

Skumulowany efekt podwyżek akcyzy wyniósł 20 proc. w latach 2022-2024, a wzrost rocznych wpływów w 2024 roku w porównaniu do roku 2021 był o połowę mniejszy i wyniósł ok. 10 proc. Wyraźnie mniejszy od wzrostu stawki akcyzy wzrost wpływów do budżetu państwa wskazuje, że znajdujemy się blisko szczytu krzywej Laffera, gdzie po przekroczeniu pewnego optimum każde kolejne podwyższanie stawki podatkowej powoduje zmniejszanie się wpływów z tytułu tego podatku).

Z danych GUS wynika, że rynek legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych skurczył się ze 150 mln litrów 100-proc. alkoholu w 2021 r. do 125-128 mln litrów w latach 2023-2024, czyli do poziomu, który notowano w latach 2016-2018. Biorąc pod uwagę, że przyzwyczajenia konsumpcyjne Polaków nie zmieniają się równie gwałtownie, a łączna konsumpcja wyrobów spirytusowych (wyroby legalne + alkohol z szarej strefy) pozostaje względnie stabilna, można założyć z dużym prawdopodobieństwem, że doszło do przesunięcia konsumpcji w kierunku nielegalnego alkoholu produkowanego lub sprzedawanego w szarej strefie.

Z analiz IPAG wynika, że zgodnie z 10-letnim trendem potencjalny wolumen legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych w 2024 roku ukształtował się na poziomie około 145 mln litrów. Biorąc pod uwagę, że rejestrowana sprzedaż wyniosła w tym samym roku 128 mln litrów, szacujemy, że pozostałe około 17 mln litrów alkoholu 100 proc. zostało zakupionych w szarej strefie.

Wartość potencjalnych wpływów z tytułu podatku akcyzowego, jakie można było pozyskać w 2024 roku od tak oszacowanego wolumenu szarej strefy, czyli 170 tys. hl alkoholu 100 proc. (przy stawce 7610 zł/1 hl) wynosi około 1,3 mld zł.

Biorąc pod uwagę, że akcyza stanowi około 60 proc. ceny detalicznej najtańszej legalnie dostępnej wódki (26 zł), poziom akcyzy 1,3 mld zł odpowiada 85 milionom półlitrowych butelek o wartości około 2,2 mld zł, co można uznać za wartość nielegalnego wysokoprocentowego alkoholu, jaki jest konsumowany w ciągu roku, który jeszcze do niedawna,

na co wskazują dane o sprzedaży z poprzednich lat, był nabywany w legalnym obrocie.

Szacunki za 2024 rok są zbliżone do analogicznych przeprowadzonych przez IPAG dla 2023 roku, gdzie wartość utraconych wpływów z akcyzy również wynosiła 1,3 mld zł. Łącznie

zatem w latach 2023-2024 utracone wpływy z akcyzy na wyroby spirytusowe wyniosły blisko 2,6 mld zł.

5. Szara strefa w branży tytoniowej

Rynek wyrobów tytoniowych jest jednym z obszarów najbardziej narażonych na rozwój szarej strefy. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na wysoki poziom opodatkowania wyrobów tytoniowych, choć wspomnieć należy dodatkowo o wysokim stopniu uregulowania produkcji wyrobów zawierających nikotynę i obrotu nimi. W branży tytoniowej wyróżnić należy kilka odrębnych segmentów; w każdym z nich zagadnienia związane z szarą strefą przyjmują nieco inne oblicze, specyficzne dla danej grupy produktów. W rozdziale przedstawione zostały charakterystyki zjawiska szarej strefy w trzech grupach: na rynku papierosów, e-papierosów jednorazowych oraz wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu²⁴.

Rynek papierosów

Na krajowym rynku papierosów zjawisko szarej strefy obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary:

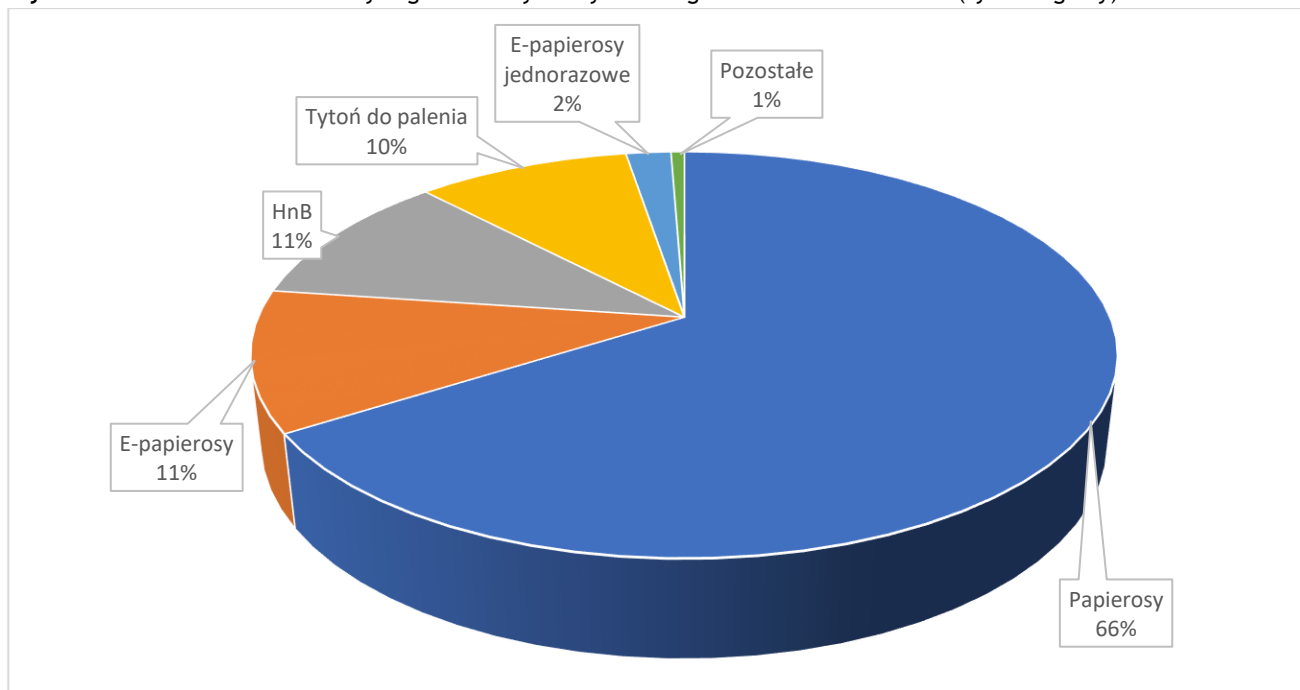
- przemysł papierosów z zagranicy do Polski (głównie z Białorusi, Ukrainy i Rosji) i nielegalną ich sprzedaż na rynku krajowym oraz
- nielegalną produkcję podrobionych towarów znanych marek, wraz z wprowadzeniem ich do obrotu bez obowiązujących znaków akcyzy.

Mimo, Mimo, że Polska ma jedną z niższych stawek akcyzy na papierosy w Unii Europejskiej, podstawową przyczyną występowania obu wymienionych przejawów szarej strefy jest

wysoki stopień opodatkowania papierosów. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowiły w 2024 roku w Polsce niemal 83 procent ceny paczki papierosów. Obecnie, spośród państw Unii Europejskiej, niższy minimalny podatek akcyzowy niż w Polsce jest już w Bułgarii, Chorwacji, Grecji oraz na Cyprze i na Węgrzech²⁵. Do niedawna Polska znajdowała się pod tym względem na drugim miejscu, a podatek akcyzowy niższy był tylko w Bułgarii.

Wysoki udział podatków w cenach wyrobów legalnych sprawia, że oferowana przez nielegalnych producentów cena wyrobów tytoniowych może być niższa niż produktów dostępnych w normalnym obrocie. Wysoka marża nielegalnych producentów powoduje, że ewentualne kary w przypadku wykrycia ich działalności, w połączeniu ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem wykrycia, postrzegane były przez lata jako relatywnie mało uciążliwe. Mimo zaostrożenia wysokości kar od 1 maja 2021 roku²⁶, wysoka zyskowność wciąż stanowi zachętę do podejmowania działalności w szarej strefie. Duża część nielegalnej krajowej produkcji wyrobów tytoniowych kierowana jest na nielegalny eksport, czyli przemysł do innych krajów Unii Europejskiej - zwłaszcza do Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Szwecji, Włoch czy Czech, w których poziom opodatkowania, a w konsekwencji i ceny, są znacznie wyższe niż w Polsce.

Wykres 5.1. Wolumenowe udziały segmentów rynku tytoniowego w Polsce w 2024 roku (rynek legalny)



Źródło: Opracowanie IPAG na podstawie danych firm tytoniowych

²⁴ tzw. produkty typu HnB (*heat-not-burn*).

²⁵ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/podatek-akcyzowy-0>

²⁶ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 694.

W odniesieniu do rynku polskiego, zjawiskiem znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo jest sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie wyrobów rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. Kilkukrotne przebicie ceny papierosów kupowanych za wschodnią granicą w porównaniu do ceny uzyskiwanej po wprowadzeniu ich do obrotu na rynku polskim sprawia, że marża przestępców zajmujących się tym procederem jest bardzo wysoka. Wykrywalność tego typu przestępczości jest przy tym stosunkowo niewysoka, a zasądzone kary, mimo wspomnianego zaostrzenia przepisów - wciąż stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków.

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są straty budżetu państwa, wynikające z nieodprowadzania należnych podatków - przede wszystkim akcyzy i VAT, ale dodatkowo również PIT i CIT. Wartość tak zwanej luki podatkowej związanej z szarą strefą na samym tylko rynku nielegalnych papierosów IPAG szacuje w 2024 roku na kwotę około 2 miliardów złotych strat ponoszonych przez budżet państwa (w 2023 roku było to niecałe 1,7 miliarda złotych). Dla porównania warto wskazać, że 2024 roku całkowite dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły ponad 90,31 miliarda złotych, a całkowite dochody budżetowe z akcyzy od wyrobów tytoniowych (bez wyrobów nowatorskich i płynów do e-papierosów) stanowiły około 1/3 dochodów akcyzowych budżetu.

Nadmienić jednak należy, że straty wynikające z funkcjonowania szarej strefy na rynku tytoniowym są szersze. Nie można pomijać bowiem utraconych przychodów przedsiębiorstw legalnie działających na rynku, które konkurować muszą na nierównych zasadach z nielegalną częścią rynku. Doliczyć do tego należy utracone przychody dystrybutorów i pośredników. Duże straty generuje także kradzież własności intelektualnej właścicieli marek wyrobów tytoniowych. Dotyczy to zarówno nielegalnej produkcji papierosów, jak i przemytu. W przypadku nielegalnego wytwórstwa, produkty podrobione stanowią prawie całość wolumenu,

a w przypadku przemytu poza podrobionymi wyrobami markowymi część stanowi także legalna produkcja zagraniczna, zlokalizowana np. na Białorusi, realizowana znacznie powyżej zapotrzebowania miejscowych legalnych rynków, z przeznaczeniem na nielegalne wprowadzenie do obrotu na terenie państw Unii Europejskiej.

Według najnowszych dostępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego (opublikowanych w 2024 roku)²⁷, wartość dodana, która została wytworzona w 2022 roku w wyniku przemytu papierosów do Polski, stanowiła około 0,04 procent PKB, czyli prawie 1,23 miliarda złotych. Udział ten pozostał na zbliżonym poziomie od 2021 roku, co przy obserwowanym wzroście PKB oznacza wzrost wartości dodanej przemytu w cenach bieżących. Biorąc pod uwagę dłuższy horyzont czasowy (od 2019 roku), szacunki GUS pokazują nominalny wzrost wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski. W 2020 roku udział wartości dodanej generowanej w wyniku przemytu papierosów do Polski według GUS obniżył się przejściowo do poziomu 0,03 procent PKB.

W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, szacunki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wartości przemytu papierosów do Polski uznać należy za dyskusyjne. Po pierwsze, warto zwrócić uwagę na znaczącą korektę szacunków, w porównaniu z publikowanymi w poprzednich latach. W analogicznej publikacji wydanej rok wcześniej udziały wartości dodanej wytworzonej w wyniku przemytu papierosów do Polski szacowane były dla lat 2019-2021 na poziomie 0,01 procent PKB²⁸. Oznacza to, że obecne szacunki są czterokrotnie wyższe dla lat 2019 i 2021 oraz trzykrotnie wyższe dla 2020 roku niż poprzednie. Po drugie, w oparciu o szacunki udziału papierosów pochodzących z przemytu w krajowym rynku papierosów, zdziwienie budzą kierunki zmian udziałów - utrzymanie stałego udziału w latach 2019 oraz 2021-2022 z przejściowym obniżeniem w 2020 roku. Według szacunków rynkowych w latach 2019-2022 utrzymywał się bowiem trend spadkowy udziału przemytu (udział przemytu zmniejszył się z 7,9 procent w 2019 roku do 4,7 w 2022 roku, spadając w każdym kolejnym roku)²⁹.

Tablica 5.1. Udział wartości dodanej z przemytu papierosów do Polski i jej wartość w ujęciu GUS (ceny bieżące)

	2019	2020	2021	2022
PKB (mln PLN)	2 288 492	2 337 672	2 631 302	3 074 798
Przemyt papierosów (udział w PKB)	0,04%	0,03%	0,04%	0,04%
Przemyt papierosów (mln PLN)	915	701	1 053	1 230

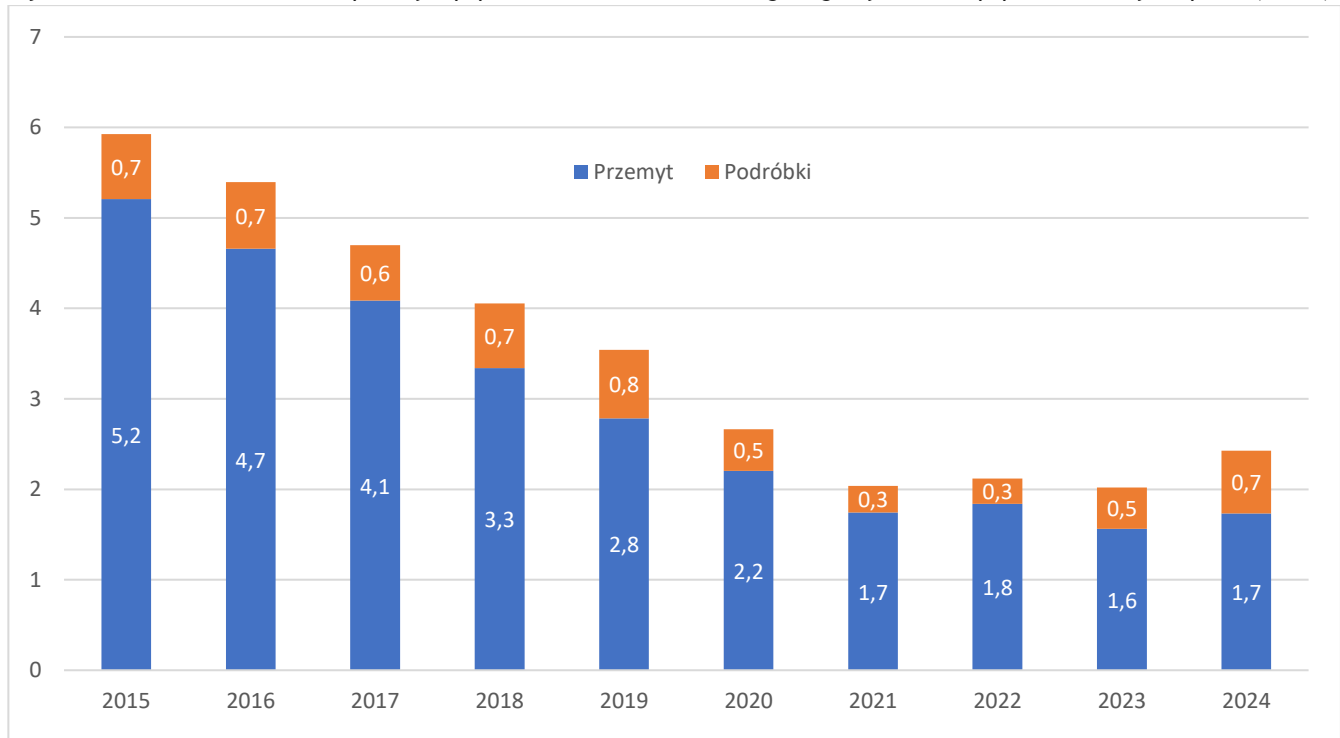
Źródło: Obliczenia IPAG na podstawie danych GUS

²⁷ Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2019-2022, GUS, Warszawa, lipiec 2024

²⁸ Rachunki narodowe według sektorów instytucjonalnych w latach 2018-2021, GUS, Warszawa, lipiec 2023

²⁹ Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

Wykres 5.2. Szacunkowa wartość przemytu papierosów do Polski oraz nielegalnego wytwórstwa papierosów na rynek polski (mld zł)



Źródło: Szacunki IPAG

W oparciu o przedstawione w dalszej części rozdziału szacunki udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów, dane o wolumenie legalnej sprzedaży papierosów w Polsce oraz średnią ważoną cenę sprzedaży, wartość przemytu papierosów do Polski szacować należy na około 1,7 miliarda złotych w 2024 roku, a w okresie, którego dotyczą przedstawione wyżej szacunki Głównego Urzędu Statystycznego, wartości te mieściły się w przedziale między 1,7 a 2,8 miliarda złotych. Od 2016 roku obserwować można stałą tendencję spadkową wartości papierosów przemycanych do Polski. Wyjątkiem był 2022 rok, w którym mimo spadku rynkowego udziału papierosów pochodzących z przemytu, wzrosła ich wartość - stało się tak na skutek wzrostu cen papierosów oraz wielkości całego rynku.

Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 0,7 miliarda złotych w 2024 roku. Oznacza to istotny wzrost w porównaniu z poprzednimi latami. Nadmienić przy tym należy, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papierosów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości papierosy z szarej strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie.

Według szacunków firmy badawczej Almares, udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów w czwartym kwartale 2024 roku odnotował gwałtowny wzrost o ponad 2 punkty procentowe, do poziomu 6,7 procent, nie notowanego od czterech lat. Warto podkreślić, że w czwartym kwartale 2024 roku wzrosły udziały zarówno papierosów pochodzących z przemytu, jak i papierosów podrabianych. Wcześniej, od 2016 roku, udziały szarej strefy znajdowały się w wyraźnym trendzie spadkowym, osiągając swoje historyczne minimum poniżej 5 procent³⁰. Rekordowo wysokie udziały szarej strefy, na poziomie 18-19 procent, odnotowane zostały w 2015 roku i od tego czasu sukcesywnie się obniżały³¹.

Na obserwowany do czwartego kwartału 2024 roku niski udział szarej strefy w rynku złożyło się co najmniej kilka czynników. Wśród nich podkreślić należy rolę przyjętej pod koniec 2021 roku tzw. mapy akcyzowej, czyli ścieżki stopniowego podnoszenia opodatkowania m. in. na wyroby tytoniowe. Stanowiła ona przykład pogodzenia interesów budżetu państwa z interesami podmiotów funkcjonujących na rynku, bez stwarzania zachęt dla rozwoju szarej strefy. Najważniejszą zaletą funkcjonowania tego rozwiązania była średniookresowa stabilność reguł i przewidywalność systemu. Są to podstawowe warunki zapewnienia wzrostu wpływów budżetowych przy jednoczesnym ograniczeniu zasięgu

³⁰ Ibidem.

³¹ Dokładniejsza analiza czynników wpływających na wysokość udziałów szarej strefy w krajowym rynku papierosów w latach 2014-2022 przedstawiona została w raporcie IPAG Szara strefa 2023.

szarej strefy³². W okresie największego rozwoju szarej strefy, zwłaszcza w latach 2012-2015, podwyżki podatku akcyzowego wdrażane były często w sposób chaotyczny, bez wcześniejszych zapowiedzi odnośnie ich terminu i wysokości, co prowadziło do rozwoju szarej strefy i nie pozwalało uzyskiwać założonych efektów dochodowych. W warunkach funkcjonowania mapy akcyzowej, podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe, wprowadzane według wcześniej ustalonego i skonsultowanego harmonogramu, nie skutkowały spadkami sprzedaży i wzrostem szarej strefy.

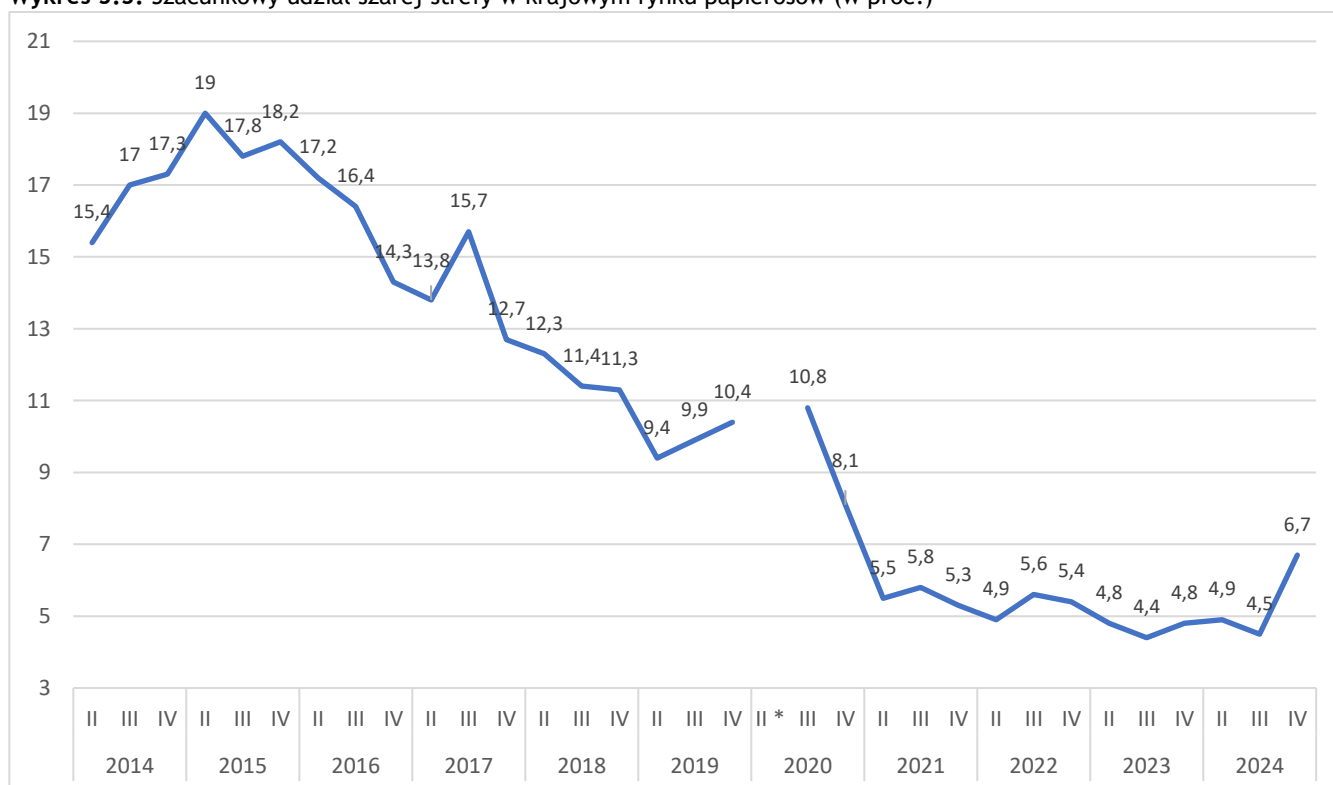
Nadużyciem byłoby oczywiście stwierdzenie, że wdrożenie mapy akcyzowej było jedynym czynnikiem wpływającym na ograniczenie wielkości zjawiska szarej strefy, tym bardziej, że spadkowy trend obserwowany był już od 2015 roku. Niemniej jednak historycznie niski poziom udziału szarej strefy w rynku tytoniowym osiągnięty został właśnie w warunkach funkcjonowania mapy. Spośród innych czynników wpływających na spadek udziału szarej strefy należy wymienić:

- długookresowy trend bogacenia się społeczeństwa i wzrost dostępności cenowej wyrobów z legalnego obrotu;
- eliminacja luk prawnych tworzących środowisko sprzyjające funkcjonowaniu szarej strefy;

- zbudowanie systemu skoordynowanych działań służb państwowych (Krajowa Administracja Skarbowa, Centralne Biuro Śledcze Policji, Straż Graniczna), współpracujących z podmiotami legalnie działającymi na rynku;
- wdrożenie systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT;
- wzmocniona ochrona granic z Białorusią i Rosją;
- wybuch wojny na Ukrainie.

Znaczenie tych czynników oraz ich wpływ na spadek udziału szarej strefy omówiony został szeroko m.in. w raporcie IPAG *Szara strefa 2024*. Obserwowane obecnie odwrócenie trendu i znaczący rozwój szarej strefy wiązać należy przede wszystkim z odejściem od obowiązujących do niedawna ustaleń mapy akcyzowej, wzrostem cen papierosów oraz perspektywą dalszego dynamicznego ich wzrostu. 18 października 2024 roku uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o podatku akcyzowym³³. Zakłada ona podwyższenie stawek akcyzy na wyroby tytoniowe (papierosy, tytoń do palenia oraz cygara i cygaretki), susz tytoniowy oraz wyroby nowatorskie. Dotychczasowe stawki opodatkowania przestały obowiązywać 28 lutego 2025 roku, natomiast od 1 marca 2025 roku weszła w życie nowa wysokość akcyzy. W ustawie zapisany został również nowy harmonogram wzrostu stawek akcyzy, znacznie wyższych niż we wcześniejszej mapie akcyzowej.

Wykres 5.3. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w proc.)

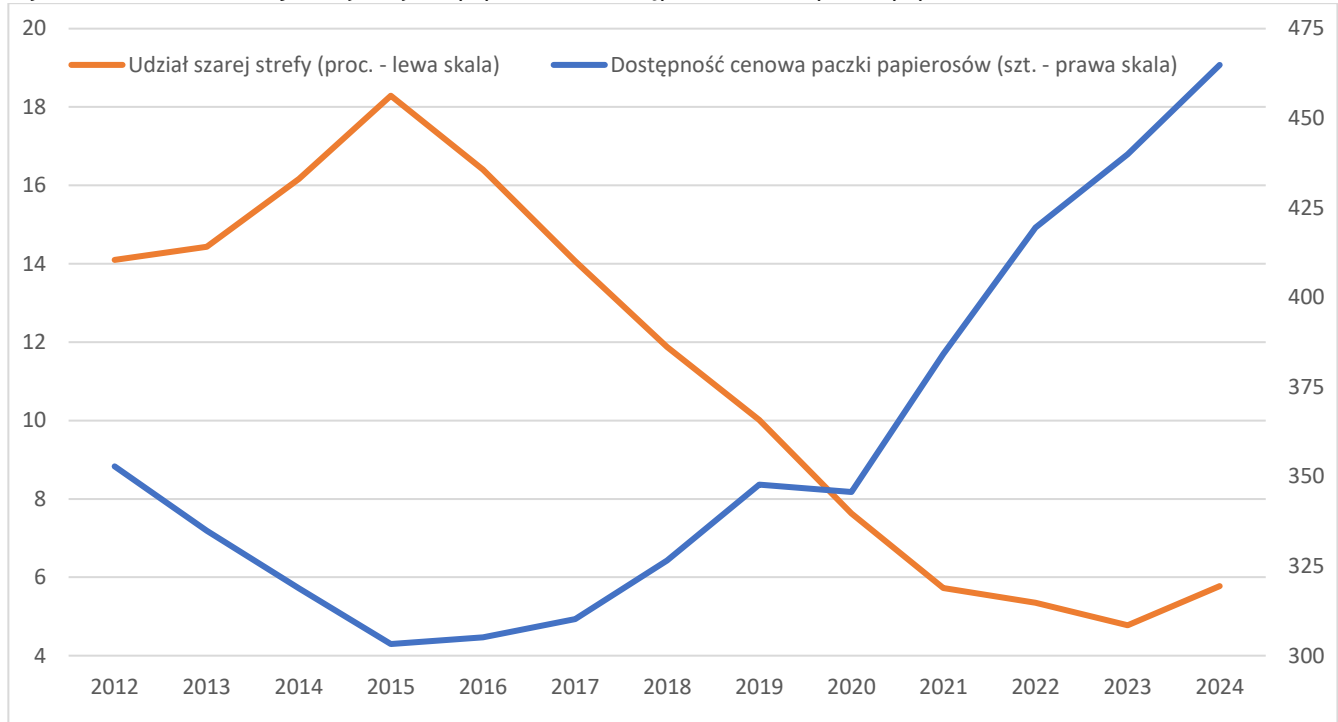


* II kwartał 2020 r. - brak danych ze względu na ograniczenia związane z pandemią koronawirusa

Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

³² Zaznaczyć przy tym warto, że wprawdzie w pierwszym roku po wprowadzeniu mapy zanotowany był istotny wzrost rynku papierosów, to już w drugim roku wzrost rynku papierosów wyhamował, a w przypadku wyrobów nowatorskich istotnie ograniczyła się dynamika rozwoju tej kategorii.

³³ Dz. U. 2024 poz. 1681.

Wykres 5.4. Udział szarej strefy w rynku papierosów i dostępność cenowa paczki papierosów w Polsce w latach 2012-2024

Źródło: Opracowanie IPAG na podstawie szacunków Almares i własnych oraz danych GUS.

Jak pokazują doświadczenia historyczne z lat 2012-2015, skokowe podwyżki akcyzy prowadzą do szybkiego wzrostu udziału szarej strefy tytoniowej w rynku nawet już przed ich wprowadzeniem, po samej ich zapowiedzi. Stało się tak również w końcu 2024 roku. Co więcej, spodziewać się należy dalszego wzrostu udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów. Nowy harmonogram wzrostu stawek akcyzy na papierosy przewiduje bowiem stosunkowo szybkie tempo zmian: o 25 procent w 2025 roku, 20 procent w 2026 roku oraz 15 procent w 2027 roku. W przypadku np. wyrobów nowatorskich podwyżki w 2025 r. są aż dwukrotnie wyższe. Tak drastyczne zmiany wysokości podatku, a co za tym idzie poziomu cen, wpływać będą na spadek dostępności cenowej wyrobów nikotynowych będących w legalnym obrocie. Popyt przenosić się będzie zatem na produkty dostępne w szarej strefie.

W realiach polskiego rynku tytoniowego istnieje ścisły związek między dostępnością cenową papierosów a udziałem szarej strefy w rynku. Wraz ze wzrostem dostępności cenowej paczki papierosów w legalnym obrocie, zmniejsza się udział szarej strefy w rynku. Spadek dostępności cenowej papierosów powoduje wzrost udziału szarej strefy. Obraz tej zależności w latach 2012-2024 przedstawiony został na wykresie 5.4. Jako miernik dochodu w obliczeniach wykorzystano przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto, a jako miernik ceny papierosów WAP (weighted average price). Wzrost udziału szarej strefy w końcu 2024 roku uznać należy za antycypację spadku dostępności cenowej w wyniku zapowiedzianego na 2025 rok wzrostu cen.

Zagrożenie rozwoju szarej strefy w krajowym rynku papierosów jest tym większe, że wciąż spodziewana jest zapowiadana przez Komisję Europejską nowelizacja dyrektywy 2011/64/UE. Oficjalnie deklarowanym celem politycznym tych zmian jest doprowadzenie do 2040 roku niemal całkowitej redukcji odsetka osób palących w Unii Europejskiej. Unijny plan zakłada, że procent osób palących ma się zmniejszyć do 20 procent przed 2025 rokiem, a w 2040 roku wynieść mniej niż 5 procent. Głównym narzędziem wdrażania tej zmiany społecznej ma być polityka akcyzowa. W rzeczywistości projektowane zmiany nie ograniczają się do osób palących papierosy, ale dążą do niemal całkowitego wyeliminowania z rynku wyrobów tytoniowych poprzez drastyczne podniesienie minimalnych stawek akcyzy na różne kategorie wyrobów tytoniowych.

Głównymi orędownikami projektowanych zmian są państwa, w których obecnie obowiązujące stawki akcyzowe należą do najwyższych w Unii Europejskiej, czyli zmagająca się z szarą strefą Francja, Irlandia, Finlandia i Niemcy. Zbyt wysokie stawki opodatkowania stanowią grunt pod wzmożone działanie szarej strefy. Najbardziej drastycznym przykładem jest w tym kontekście właśnie rynek francuski, na którym udział szarej strefy sięga ponad 33 procent, co jest niechlubnym rekordem w Unii Europejskiej. Państwami najbardziej zagrożonymi planowaną rewizją dyrektywy są te, w których poziom akcyzy jest niski, tj. Bułgaria, Węgry i Polska. W Polsce, znajdującej się na wschodniej granicy UE, zagrożenie to potęgowane jest szczególnie wysokim poziomem ryzyka przemytu z kierunku wschodniego.

Projekt dyrektywy ukazać się miał pierwotnie wiosną 2023 roku. Według najnowszych doniesień może to nastąpić w 2025 roku. Jesienią 2022 roku do prasy europejskiej przedostały się planowane wysokości nowych stawek. Według tych informacji, minimalny poziom akcyzy na papierosy wzrosnąć miałby dwukrotnie. Dyrektywą miałyby być również objęte nowe kategorie wyrobów nikotynowych do tej pory nie objęte jej zakresem, tj. wyroby nowatorskie, płyn do e-papierosów oraz saszetki z nikotyną. Działanie takie jest jak najbardziej zasadne. Tym bardziej, iż zdecydowana większość państw członkowskich posiada już własne regulacje w zakresie ich opodatkowania.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy w ogóle możliwe jest ujednoczenie stawek podatkowych i cen w Unii Europejskiej, jeśli brak jest tzw. stawki maksymalnej, której bogate państwa członkowskie nie mogłyby przekroczyć. W opinii IPAG, rewizja dyrektywy bez wprowadzenia takiej stawki maksymalnej może nie wypełnić swojego celu, ponieważ wschodnioeuropejskie państwa członkowskie UE nigdy nie dorównają poziomowi opodatkowania w bogatszych krajach zachodniej i północnej UE, jeśli te ostatnie, realizując partykularne interesy, będą bez końca podwyższały minimalne stawki akcyzowe.

Rynek e-papierosów jednorazowych

W myśl znowelizowanej ustawy o podatku akcyzowym z 20 lutego 2025 roku³⁴, jednorazowe papierosy elektroniczne są to urządzenia umożliwiające wytworzenie i spożycie aerozolu z płynu do papierosów elektronicznych zawartego w tych urządzeniach, które nie są przeznaczone do ponownego napełniania płynem do papierosów elektronicznych lub wymiany zbiornika z płynem do papierosów elektronicznych, również te, które wymagają zewnętrznego zasilania lub sterowania. Standardowy e-papieros jednorazowy ma wbudowany pojemnik, zawierający do 2 ml liquidu, o dopuszczalnym stężeniu nikotyny do 20 mg/ml, co pozwala na około 700-800 zaciągnięć i stanowi odpowiednik 2,5-3 paczek papierosów.

Szczególnie dynamiczny rozwój tego segmentu rynku przypadł na lata 2022-2023. Według szacunków IPAG, sprzedaż jednorazowych e-papierosów w Polsce, łącznie w legalnym obrocie i w szarej strefie, wyniosła w 2023 roku blisko 100 mln sztuk, co oznaczało trzykrotny wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim³⁵. W opinii IPAG, przynajmniej 1/3 tego wolumenu sprzedawana była w szarej strefie. Szara strefa w tym przypadku oznacza sprzedaż dokonywaną przez Internet, najczęściej przez strony zredagowane w języku polskim, z serwerów zlokalizowanych za granicą. Łamany jest tym samym ustawowy zakaz sprzedaży na odległość wyrobów zawierających nikotynę³⁶. Bardzo często jednorazowe e-papierosy sprzedawane tą drogą nie spełniają wymogów stawianych produktom znajdującym się w legalnym obrocie.

Wśród powszechnych zidentyfikowanych naruszeń prawa są m.in.:

- przekroczenie przez producentów dopuszczalnej pojemności płynu z nikotyną (dopuszczalna wartość to 2 ml);
- przekroczenie przez producentów dopuszczalnego stężenia nikotyny w płynie (dopuszczalna wartość to 20 mg/ml);
- brak zgłoszenia ze strony producenta do Biura ds. Substancji Chemicznych o wprowadzeniu produktu na rynek;
- brak wymaganych prawnie informacji (np. brak lub zbyt małe ostrzeżenia zdrowotne na paczkach jednorazowych, smakowych e-papierosów; brak informacji o stężeniu wdychanej nikotyny; brak instrukcji w języku polskim).

Wobec szybkiego rozwoju rynku jednorazowych e-papierosów oraz faktu, że znacząca część sprzedaży kierowana jest do osób nieletnich, Ministerstwo Zdrowia w marcu 2024 roku zapowiedziało szybkie wprowadzenie zakazu ich sprzedaży. Zakaz ten nie został dotychczas wprowadzony, jednak same jego zapowiedzi spowodowały istotne zmiany na rynku. Duża część operujących na rynku podmiotów zaczęła wstrzymywać zamówienia i dążyć do wyprzedaży posiadanych zapasów towarów. Skutkowało to spadkiem cen oraz wchodzeniem w coraz większym stopniu na pojawiającą się lukę rynkową wyrobów sprzedawanych w szarej strefie. Rynek zatem nadal się rozwijał, jednak dynamicznie coraz większa jego część przechodziła do szarej strefy. Równolegle zmieniała się jego struktura asortymentowa - z jednej strony przechodząc do typów urządzeń nie objętych planowanymi obostrzeniami ze względu na różnice definicyjne, z drugiej coraz bardziej zwiększając pojemności pojemników z liquidem i stężenie nikotyny w nich zawartych.

W dniu 20 lutego 2025 roku Sejm uchwalił wspomnianą wyżej ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw. Deklarowanym celem przyjętych w ustawie rozwiązań jest zmniejszenie przystępności cenowej m.in. jednorazowych e-papierosów poprzez obłożenie ich podatkiem akcyzowym. Oprócz samego liquidu podatkiem akcyzowym objęte zostały m.in. urządzenia do waporyzacji (wielorazowe papierosy elektroniczne oraz urządzenia wielofunkcyjne) i zestawy części do urządzeń do waporyzacji. Wyższą akcyzą obłożony został płyn do papierosów elektronicznych zawarty w jednorazowych papierosach elektronicznych.

Zgodnie z zapisami ustawy, stawka akcyzy na wielorazowe papierosy elektroniczne (a także podgrzewacze tytoniu oraz urządzenia wielofunkcyjne) wyniesie 40 złotych za sztukę. Akcyza na płyn zawarty w jednorazowych papierosach elektronicznych zostanie podwyższona od 1 lipca 2025 roku o 40 złotych od każdego papierosa. W kolejnych latach poziom

³⁴ Dz.U. 2025 poz. 340.

³⁵ Rynek jednorazowych e-papierosów w Polsce, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa, luty 2024

³⁶ Ustawa z dn. 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, tekst jednolity: Dz.U. 2023 poz. 700.

akcyzy będzie rósł: od 1 lipca 2025 roku będzie to 0,96 złotych za każdy mililitr liquidu i 40 złotych od płynu zawartego w jednym papierosie elektronicznym; od 1 stycznia 2026 roku - 1,44 złotych za każdy mililitr i 40 złotych od płynu; od 1 stycznia 2027 roku - 1,80 złotych za każdy mililitr i 40 złotych od płynu.

W przypadku wielorazowych e-papierosów przedmiotem opodatkowania będzie zatem samo urządzenie. Natomiast w przypadku jednorazowych e-papierosów opodatkowanie będzie liczone od ilości płynu i do tego będzie doliczana kwota 40 złotych. To oznacza, że akcyza w przypadku papierosów jednorazowych będzie się składała z dwóch części: części liczonej od objętości oraz stałej kwoty. Rozwiązanie takie w praktyce eliminuje legalną część rynku jednorazowych e-papierosów, ponieważ przez wzrost ceny stanie się ona w jeszcze większym stopniu niekonkurencyjna wobec opcji dostępnych przez zakupy internetowe.

Nadmienić przy tym należy, że przyjęte rozwiązania mogą rodzić możliwości unikania opodatkowania. Spodziewać się można na przykład pojawienia się w sprzedaży urządzeń, które nie będą spełniać ustawowych definicji e-papierosów wielorazowych, wielofunkcyjnych, ani jednorazowych, a przez to nie będą objęte akcyzą. Z pewnością to czy zauważymy wzrost szarej strefy w tych wyrobach zależeć będzie od skuteczności egzekucji przepisów przez służby skarbowe, które powinny szeroko monitorować i skutecznie reagować na próby obchodzenia przepisów i istniejących definicji.

Eliminacja metodami fiskalnymi legalnego rynku stwarza grunt pod dalsze przyspieszenie rozwoju szarej strefy. Dyskrybucja odbywa się dodatkowo w coraz większym stopniu media społecznościowe: Telegram, Facebook, Viber i inne platformy. Dochodzi nawet do sytuacji, kiedy w obrocie zaczynają funkcjonować podróbki nielegalnych produktów. Na nielegalnym rynku dominują tzw. „jednorazówki dużych buchów”, pozwalające nawet na 18 000 do 50 000 zaciągnięć. W większości z nich zawartość nikotyny osiąga poziom 5 procent (wobec dopuszczanej w legalnym obrocie 2 procent).

Pomimo faktycznej likwidacji metodami fiskalnymi legalnej części rynku jednorazowych e-papierosów, co jak tłumaczy Ministerstwo Finansów podyktowane jest koniecznością ograniczenia dostępności cenowej tych wyrobów szczególnie dla osób młodych, Ministerstwo Zdrowia prowadzi prace nad całkowitym zakazem sprzedaży e-papierosów jednorazowych (projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, wpisany do wykazu prac programowych i legislacyjnych Rady Ministrów - UD213). Wobec aktualnych trendów rynkowych, wydaje się, że istotniejsze byłoby obecnie zaplanowanie nad działalnością szarostrefową, koncentrującą się w Internecie.

Rynek nowatorskich wyrobów tytoniowych

Szara strefa na rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych (podgrzewanych wyrobów tytoniowych) jest zjawiskiem stosunkowo nowym. Inaczej niż w przypadku tradycyjnych papierosów, w szarej strefie wymienić należy na razie jedną kategorię nielegalnych wkładów tytoniowych do podgrzewacza tytoniu tj. wkłady legalnie wyprodukowane i przemycone do Polski z krajów o niskich cenach wyrobów nowatorskich (np. Białoruś). Kupić można także wyroby, które nie zawierają tytoniu, ale przystosowane są do podgrzewania w dostępnych na rynku urządzeniach. Warto przypomnieć, że nowatorskie wyroby tytoniowe wprowadzono na polski rynek niedawno, bo w kwietniu 2017 roku.

Zjawisko szarej strefy w segmencie wyrobów nowatorskich stało się zauważalne jeszcze przed objęciem ich efektywną stawką podatkową, tj. przed 1 października 2020 roku. Przed wejściem w życie realnego opodatkowania straty budżetu państwa wynikające z tego proceduru wynikały wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku VAT. Po objęciu wkładów do podgrzewacza tytoniu podatkiem akcyzowym pojawiły się dodatkowo straty z tytułu nieodprowadzania tego podatku.

Wraz ze wzrostem opodatkowania oraz zainteresowania konsumentów nowatorskimi wyrobami tytoniowymi, rośnie jednak również ryzyko wzrostu rozmiarów szarej strefy. Obecnie udział wyrobów nowatorskich w rynku (biorąc pod uwagę legalną część rynku wyrobów tytoniowych) szacować należy na około 11 procent. Coraz bardziej zwiększa się zatem również rynek dla potencjalnych grup, chcących czerpać korzyści z działalności szarostrefowej. W kontekście tym warto zwrócić uwagę, że zachętą dla działalności w szarej strefie są na rynku wyrobów nowatorskich różnice w opodatkowaniu tych wyrobów w Polsce oraz na Białorusi i Ukrainie. Stawki opodatkowania w tych krajach są znacząco niższe niż w Polsce, zwłaszcza po wejściu w życie w 2025 roku znowelizowanej mapy akcyzowej. Niższe stawki akcyzy oraz koszty pracy sprawiają, że paczka wkładów jest tańsza niż w Polsce, a różnica ta w najbliższych latach ma się pogłębić. Zgodnie ze wzmiankowaną ustawą z dn. 18 października 2024 roku, stawka akcyzy na wyroby nowatorskie wzrosła o 50 procent od 1 marca 2025 roku, w 2026 roku wzrosnąć ma o 20 procent, a w kolejnym roku o następne 15 procent. Pogłębiająca się różnica ceny między Polską a wschodnimi sąsiadami stanowić będzie zatem coraz większą zachętę do przemytu tych wyrobów na rynek polski. O ile zatem do niedawna problem szarej strefy na rynku wyrobów podgrzewanych traktować można było jako marginalny, obecnie staje się coraz bardziej istotny.

Poza wzrostem stawek akcyzy, istotnym impulsem do rozwoju szarej strefy na rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych stanie się w najbliższym czasie przyjęta przez Sejm 21 lutego 2025 roku nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, zakazująca sprzedaży w Polsce aromatyzowanych

(w tym mentolowych) wkładów do podgrzewaczy tytoniu³⁷. Celem ustawy jest wdrożenie unijnej dyrektywy, którą państwa członkowskie miały implementować od 23 października 2023 roku³⁸.

Polska przyjęła dyrektywę jako jedna z ostatnich w Unii Europejskiej. W pewnej mierze wynikało to ze specyfiki polskiego rynku wyrobów tytoniowych. Po wprowadzeniu w Polsce od 20 maja 2020 roku zakazu sprzedaży papierosów mentolowych, które stanowiły wówczas około 30 procent krajowego rynku papierosów, duża część konsumentów przeniósła swój popyt na wyroby nowatorskie, zmniejszając tym samym presję dla rozwoju szarej strefy. Obecnie około 3/4 polskiego rynku wkładów do podgrzewaczy tytoniu stanowią wkłady smakowe - mentolowe i owocowe. Biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania systemowe, w praktyce likwidujące legalną część segmentu rynku związanego z aromatyzowanymi wyrobami nowatorskimi, konsumenci pozostaną bez alternatyw legalnego zaspokajania popytu. Spodziewać się należy, że istotna część tego popytu przekierowana zostanie na produkty nabywane w szarej strefie.

Istnieje zatem znaczące prawdopodobieństwo dynamicznego rozwoju nowego segmentu szarej strefy, polegającego na przemyśle wyrobów z krajów spoza Unii Europejskiej, gdzie warianty smakowe są szeroko dostępne. Przemysł ten rozwijać się może nie tylko kanałami tradycyjnymi, ale dodatkowo znacznie trudniejszymi do wykrycia drogami internetowymi. Równolegle pojawia się wysokie ryzyko powrotu byłych palaczy, którzy przeszli na mniej szkodliwe rozwiązania alternatywne, do palenia papierosów, zaopatrzonego na przykład w aromatyzujące folijki zapachowe i kapsułki smakowe.

Mając na uwadze, iż 3/4 rynku tych wyrobów to warianty smakowe, potencjalne straty dla budżetu państwa, wynikające z wdrożenia nowego zakazu, szacować należy na około 800 milionów złotych. Uwzględniając wszystkie aspekty związane z rozwojem szarej strefy straty te mogą być jeszcze wyższe.

Niewielkie znaczenie dla udziału szarej strefy na rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych ma nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym z dn. 20 lutego 2025 roku³⁹. Celem nowelizacji było m.in. objęcie podatkiem akcyzowym urządzeń do waporyzacji oraz podgrzewaczy tytoniu. Zgodnie z zapisami ustawy, stawka akcyzy na podgrzewacz tytoniu wyniesie 40 złotych netto, co mogłoby zwiększyć cenę detaliczną urządzenia o około 50 złotych po uwzględnieniu podatku VAT. W odróżnieniu od urządzeń do waporyzacji, podgrzewacze tytoniu mają stosunkowo długą trwałość, używane są zatem względnie długo i zakup nowego urządzenia przez indywidualnego użytkownika odbywa się rzadziej niż w przypadku innych wyrobów nikotynowych. Nie należy się zatem spodziewać, by ta nowa forma opodatkowania akcyzą podgrzewaczy tytoniu skutkowałą dynamicznym rozwojem szarej strefy. Możliwe jest oczywiście omijanie podatku akcyzowego przez internetowy zakup nieoryginalnych urządzeń do podgrzewania.

Pomimo, iż IPAG nie analizuje jeszcze szarej strefy w innym wyrobie alternatywnym do papierosów, jakim są saszetki nikotynowe to zasadnym jest również wspomnieć o zagrożeniach w tym segmencie. Rynek saszetek nikotynowych w Polsce rozwija się dynamicznie a sam wyrób stanowi kolejną alternatywę dla osób chcących rzucić nałóg palenia. Widząc zauważalny wzrost rynku oraz wsłuchując się w postulaty branży tytoniowej, Ministerstwo Finansów zdecydowało się na opodatkowanie saszetek z nikotyną podatkiem akcyzowym. Z pewnością takie działanie przyczyni się do zwiększenia legalności obrotu takimi wyrobami, a jednocześnie przyniesie budżetowi spore dochody. Wzrastająca popularność tych wyrobów może jednak być zakłócona przez plany Ministerstwa Zdrowia, zmierzające do wprowadzenia całkowitego zakazu sprzedaży smakowych wersji tego produktu, pozostawiając na rynku jedynie aromat tytoniu. Działanie takie, biorąc pod uwagę, że prawie cały rynek tych wyrobów to warianty smakowe, jest działaniem bardzo ryzykownym z punktu widzenia zagrożeń szarą strefą.

³⁷ W chwili oddawania raportu do druku ustawa czekała na podpis Prezydenta.

³⁸ Dyrektywa Delegowana Komisji Europejskiej (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2100&from=PL>

³⁹ Dz.U. 2025 poz. 340.

6. Obrót sfalszowanymi lekami

Rozdział ten poświęcony jest procederowi produkcji i dystrybucji sfalszowanych leków. Zjawisko to jest elementem szarej strefy gospodarczej na całym świecie. W wielu krajach obserwuje się nasilanie tego zjawiska i tym samym staje się ono palącym problemem społecznym, jest bowiem groźne dla zdrowia, a nawet życia ludzi. W Polsce zjawisko to jest stosunkowo słabo znane szerokiej opinii publicznej.

Na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego znajduje się informacja, że *nawet jednorazowe przyjęcie sfalszowanego produktu leczniczego może zakończyć się utratą zdrowia lub śmiercią*⁴⁰.

Opis zjawiska

Termin sfalszowane leki jest używany przez Ministerstwo Zdrowia i związane z nim instytucje. Można spotkać także określenia takie, jak leki nielegalne czy podrabiane (ang. *illegal, falsified, counterfeit, fake*). Według definicji Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego (GIF), *sfalszowane farmaceutyki nie odpowiadają wymaganiom jakościowym ustalonym dla danych produktów leczniczych, zawierają zwykle składniki gorszej jakości, nieodpowiednie ich proporcje, zanieczyszczenia lub inne niedopuszczone substancje czynne o nieznanym bezpieczeństwie stosowania*⁴¹.

W praktyce za leki sfalszowane uważa się także leki nielegalnie sprowadzane z zagranicy, leki przeterminowane, leki niewłaściwie przechowywane oraz leki produkowane z substancji czynnych uzyskiwanych z leków pochodzących z oficjalnego obiegu.

Według Międzynarodowej Organizacji Zdrowia, *lekiem sfalszowanym jest lek rozmyślnie i w celu wprowadzenia w błąd niewłaściwie oznakowany pod względem składu i/lub źródła pochodzenia. Taki lek może zawierać właściwe substancje aktywne, niewłaściwe substancje, nieprawidłową ilość substancji aktywnych, znaczną ilość zanieczyszczeń, ewentualnie sfalszowane opakowanie bezpośrednio lub zewnętrznie*⁴².

Ustawa Prawo farmaceutyczne w art. 2 pkt 38a podaje rozbudowaną definicję sfalszowanego produktu leczniczego: *sfalszowanym produktem leczniczym jest produkt leczniczy, z wyłączeniem produktu leczniczego z niezamierzoną wadą jakościową, który został fałszywie przedstawiony w zakresie: a) tożsamości produktu, w tym jego opakowania, etykiety, nazwy lub składu w odniesieniu do jakichkolwiek składników, w tym substancji pomocniczych, oraz mocy tych składników, b) jego pochodzenia, w tym jego wytwórcy,*

*kraju wytworzenia, kraju pochodzenia lub podmiotu odpowiedzialnego, lub c) jego historii, w tym danych i dokumentów dotyczących wykorzystanych kanatów dystrybucji*⁴³.

Sfalszowane leki w najlepszym razie są nieskuteczne, a w najgorszym toksyczne.

GIF na konferencji w lutym 2025 roku informował, że w globalnej skali *według Światowej Organizacji Zdrowia leki sfalszowane nie zawierają żadnej substancji aktywnej farmakologicznie (32 proc.), posiadają nieprawidłową ilość substancji aktywnej (20 proc.) lub nieprawidłową substancję aktywną (21 proc.), znajdują się w nieprawidłowym opakowaniu (16 proc.), posiadają zanieczyszczenia (9 proc.) lub są kopiami produktu oryginalnego (1 proc.)*⁴⁴.

Według informacji uzyskanych w GIF, w 2022 r. w Polsce odnotowano 26 000 hospitalizacji ludzi zatrutych sfalszowanymi lekami, których leczenie kosztowało NFZ około 90 milionów złotych. W Szwecji stwierdzono około 1000 zgonów w ciągu roku w wyniku zażywania sfalszowanych leków. NFZ nie dysponuje takimi informacjami dla Polski. Można jednak domniemywać, że liczba rocznych zgonów z takich powodów jest w Polsce znacznie wyższa niż w Szwecji.

Kanatów dystrybucji sfalszowanych leków, a również suplementów diety i wyrobów medycznych, jest kilka. Najpopularniejsza jest sprzedaż przez Internet, często za pośrednictwem portali społecznościowych, na przykład Instagrama. Do niedawna fałszowane leki były do nabycia na platformie Allegro, jednak po interwencji Głównego Inspektora Farmaceutycznego zaprzestano tej działalności. Trudna do opanowania jest sprzedaż leków na innych platformach zakupowych (np. eBay, a zwłaszcza chińskich - AliExpress, Temu itp.). Odrębną kwestią jest handel w tzw. darknecie.

W Polsce sfalszowane leki można znaleźć na targowiskach, jak również w siłowniach, fitness klubach, sex-shopach, salonach masażu orientального czy zakładach kosmetycznych. Oszuści dokładają starań, by oferowane przez nich leki były łądząco podobne do autentycznych. Rozprowadzający nielegalne leki dysponują dokładnymi informacjami o sytuacji na rynku farmaceutycznym, o lekach trudno dostępnych lub brakujących w oficjalnym obiegu. Typowym przykładem może tu być modny, bardzo popularny i skuteczny lek na otyłość Ozempic, z pierwotnym przeznaczeniem na leczenie cukrzycy. Lek ten o stosunkowo wysokiej cenie jest trudno dostępny z powodu niemożności sprostania popytowi przez duńskiego producenta. Oszuści podrabiający leki oferują Ozempic nabywcom zadowolonym ze znalezienia tańszego źródła zakupu tego leku.

⁴⁰ <https://www.gov.pl/web/gif/informacje-ogolne>

⁴¹ <https://www.gov.pl/web/gif/leki-sfalszowane>

⁴² Z. Fijałek, K. Sarna, Wybrane aspekty jakości produktów leczniczych i suplementów diety - produkty substandardowe, nielegalne i sfalszowane, „Farmacja Polska” 2009, t. LXV, nr 7, s. 467-475

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 686, z 2025 r. poz. 129

⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/gif/nie-okradaj-sie-ze-zdrowia-falszywe-leki-to-prawdziwe-zagrozenie>

Popyt na sfalszowane leki, suplementy diety czy wyroby medyczne wynika z wielu przyczyn. Największym zagrożeniem jest jednak fakt, że jest on realizowany przy braku wiedzy przez nabywców o negatywnych skutkach czy zagrożeniach dla zdrowia z powodu zażywania sfalszowanych leków. Do głównych przyczyn zalicza się:

- Przywiązanie do wygodnych zakupów przez Internet,
- Niższa cena i niechęć do płacenia firmom farmaceutycznym,
- Okresowe braki leków na rynku aptecznym bądź niedostępność trudno dostępnych leków,
- Uciążliwość zakupów w aptekach: kolejki pacjentów, ryzyko niedostępności leku, ryzyko zarażenia się chorobą od innych klientów aptek,
- Rady domorostłych „ekspertów”.

Polskie prawo nakazuje osobisty odbiór w aptece leków na receptę w każdym przypadku, nawet jeżeli lek był zamawiany przez Internet. Oszuści oferujący przez Internet sfalszowane leki na recepty omijają ten przepis, a konsumenci nie muszą udawać się po zakupy do aptek, bowiem kurierzy dostarczają je do mieszkań.

Główny Inspektorat Farmaceutyczny informuje, że najczęściej podrabiane są leki wspomagające odchudzanie, na problemy z erekcją i hormony sterydowe. W kraju zaczynają pojawiać się sfalszowane leki i produkty lecznicze o działaniu antykoncepcyjnym czy psychotropowym (...) w krajach rozwiniętych częściej podrabiane są leki specjalistyczne oraz drogie⁴⁵.

Sfalszowane leki produkowane są w kraju przez przestępcze grupy w różnego rodzaju nielegalnych wytwórniach, na ogół bez zachowania elementarnych wymogów sanitarnych wymaganych prawem farmaceutycznym. Producenci takich leków często zaopatrują się w substancje do produkcji ich z importu, głównie z kierunku azjatyckiego. Niektóre leki są importowane jako produkty gotowe. Obserwuje się też reeksport do innych krajów. Inną metodą jest wyprawianie leków z oficjalnego obrotu i wprowadzanie ich do nierejestrowanej sprzedaży krajowej po wyższych cenach. Z niektórych preparatów wytwarza się inne produkty, w szczególności środki psychoaktywne (narkotyki).

Według prof. Sławomira Wilczyńskiego ze Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, zyskowność z produkcji i handlu sfalszowanymi lekami w 2020 roku należała do najwyższych spośród nielegalnych działalności ściganych jako przestępstwa kryminalne. Inwestycja 1 000 dolarów przynosiła zwrot 3 300 dolarów za fałszowanie pieniędzy, 6 500 dolarów za fałszowanie kart kredytowych, 10 000 dolarów z prostytucji, 20 000 dolarów w handlu narkotykami, 40 000 dolarów z fałszowania papierosów oraz między 200 000 a 500 000 dolarów z fałszowania leków⁴⁶. Zdaniem Instytutu, tak

spektakularna zyskowność z fałszowania leków odnosi się do skrajnych przypadków, na przykład dzielenia na drobne dawki fentanylu importowanego nielegalnie z Chin, a przeciętna zyskowność dla całego rynku podrabianych leków jest niższa.

Obserwuje się intensywny handel międzynarodowy nielegalnymi lekami. Z Polski wywozi się środki wyprowadzone z oficjalnego obrotu lub nielegalnie produkowane w kraju. Stwierdza się także import (przede wszystkim z Chin i Korei Południowej), głównie leków podrabianych oraz leków na receptę, a także substancji farmaceutycznych stosowanych do wyrobu narkotyków. Według Głównego Inspektora Farmaceutycznego aż 95% leków na receptę sprzedawanych przez Internet jest podrabianych.

Transport nielegalnych leków przez granice między państwami Unii Europejskiej często odbywa się w przesyłkach pocztowych (paczkach) oraz z wykorzystaniem firm kurierskich. W 2021 roku podrobione leki stanowiły jedną czwartą wszystkich podrobionych towarów zatrzymanych przez europejskie służby celne w ruchu pocztowym⁴⁷.

Działania władz

Walka z produkcją i dystrybucją takich produktów powinna stanowić poważne wyzwanie dla instytucji ochrony zdrowia ze względu na ryzyko, na jakie narażeni są pacjenci. Władze i interesariusze przemysłu farmaceutycznego powinni skupić się na zabezpieczeniu łańcucha dystrybucji leków i zapobieganiu wszelkim formom ich fałszowania.

We wrześniu 2010 roku Minister Zdrowia⁴⁸ powołał Zespół do Spraw Fałszowania i Nielegalnego Obrotu Produktami Leczniczymi oraz Innymi Sfalszowanymi Produktami Spełniającymi Kryteria Produktu Leczniczego. W skład zespołu wchodziło przedstawicieli 10 instytucji: Głównego Inspektora Farmaceutycznego, Ministra Zdrowia, Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Głównego Inspektora Sanitarnego, Prokuratora Generalnego, Komendanta Głównego Policji, Szefa Służby Celnej; Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dyrektora Narodowego Instytutu Leków oraz Głównego Lekarza Weterynarii. Wiodącą rolę powierzono Głównemu Inspektoratowi Farmaceutycznemu.

Obserwując skuteczność działań komisji tworzonych w ramach administracji rządowej w Polsce, trudno byłoby spodziewać się spektakularnych efektów działań komisji, w skład której wchodzi przedstawicieli tak dużej liczby instytucji. Tak też stało się z tą komisją. Ministerstwo Zdrowia na swojej stronie internetowej nie umieściło informacji o efektach pracy tego zespołu. Jest tam jedynie informacja o dużej międzynarodowej konferencji poświęconej problematyce sfalszowanych leków. Komisja przestała istnieć w 2019 roku.

⁴⁵ <https://www.gov.pl/web/gif/informacje-ogolne>

⁴⁶ https://nil.org.pl/uploaded_files/art_1604423837_prezentacja-sfalszowane-leki.pdf

⁴⁷ https://servier.com/en/newsroom/protecting-patients-counterfeit-medicines/#_ftn2

⁴⁸ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/powolanie-zespołu-do-spraw-falszowania-i-nielegalnego-obrotu-34432691>

Zwrot w kwestii monitorowania i przeciwdziałania fałszowaniu leków w Polsce nastąpił po powołaniu Łukasza Pietrzaka na nowego Głównego Inspektora Farmaceutycznego pod koniec lipca 2024 roku. W lutym 2025 roku GIF uruchomił społeczną kampanię edukacyjną pod hasłem „Nie okradaj się ze zdrowia. Fałszywe leki to prawdziwe zagrożenie”. Ambasadorkami kampanii zostały wybitne sportswomenki - tyżwiarka szybka Luiza Złotkowska, wicemistrzyni olimpijska z Soczi i brązowa medalistka z Vancouver oraz kajakarka Justyna Iskrzycka - brązowa medalistka Igrzysk w Tokio.

Inną wartą podkreślenia inicjatywą GIF jest porozumienie Komendanta Głównego Policji z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym zakładające cykl szkoleń obejmujących problematykę przestępstw związanych z rynkiem farmaceutycznym we wszystkich garnizonach Policji w Polsce.

GIF, w odróżnieniu od analogicznych agencji w innych krajach, nie ma uprawnień śledczych. Zadanie takie spoczywa na strukturach zwalczania przestępczości gospodarczej Policji.

Na Wydziale Informatyki Politechniki Poznańskiej, we współpracy z GIF, zrealizowano bezkosztowo pilotażowy projekt, mający na celu opracowanie metodyki i wytworzenie oprogramowania do identyfikowania stron internetowych oferujących sfalszowane leki i analizy zawartości tych stron. Wynik projektu okazał się obiecujący, jednak do opracowania oprogramowania o pełnej funkcjonalności i użyteczności konieczne jest uzyskanie odpowiedniego finansowania z instytucji państwowej. Szacuje się, że na tego typu projekt należy przeznaczyć co najmniej dwa lata.

Z informacji uzyskanych przez Instytut od Komendy Głównej Policji w trybie dostępu do informacji publicznej, w dziesięciolecie 2015-2024 Policja stwierdziła dokonanie 747 przestępstw, z czego 492 wykrytych, z artykułu 165 § 1 pkt 2 (ustawa z 6.06.1997 roku) kodeksu karnego (*kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach: wyrabiając lub wprowadzając do obrotu szkodliwe dla zdrowia substancje, środki spożywcze lub inne artykuły powszechnego użytku lub też środki farmaceutyczne nieodpowiadające obowiązującym warunkom) jakości podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8*)⁴⁹. Sprawców ponad 1/3 stwierdzonych przestępstw nie wykryto.

Dr Ewelina Wojewoda, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Uniwersytetu w Białymstoku, zwraca uwagę na fakt, że *wielość przepisów prawno-karnych konkurujących ze sobą (Kodeks karny i Prawo farmaceutyczne) do oceny tego samego stanu faktycznego stwarza konieczność ustalenia wzajemnych relacji, jakie między nimi zachodzą. De lege lata*

*prawkłowa kwalifikacja prawno-karna fałszowania produktów leczniczych może bowiem nastrożać wiele wątpliwości*⁴⁹.

Wspomniana wyżej komplikacja prawna jest prawdopodobną przyczyną dużej różnicy między statystykami przestępstw typizowanych w Kodeksie karnym i w prawie farmaceutycznym. GIF informuje bowiem, że *Policja w 2024 r. wszczęła 532 postępowania przygotowawcze, co oznacza wzrost w odniesieniu do 2023 r. o 121 spraw. W 2024 roku odnotowano 670 przestępstw w obszarze przestępczości farmaceutycznej, co oznacza wzrost o 92 w stosunku do 2023 r. (Biuro Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej KGP)*⁵⁰.

Perspektywa międzynarodowa

Według WHO przemysł związany z nielegalnym obrotem i podrabianiem leków generuje rocznie 400 miliardów euro⁵¹.

Międzynarodowe organizacje policyjne, Interpol i Europol zajmują się regularnym corocznym śledzeniem działalności przestępczych związanych z nielegalnym internetowym handlem sfalszowanymi produktami leczniczymi. Interpol koordynuje operację „Pangea”, a Europol operację „Shield”. Polska Policja corocznie bierze udział w obu operacjach.

Między kwietniem a listopadem 2024 roku organy ścigania, sądowe, celne, medyczne i antydopingowe z 30 krajów połączyły siły w ramach operacji SHIELD V. Europol koordynował tę globalną akcję mającą na celu zwalczanie handlu podrobionymi i niewłaściwie używanymi lekami oraz nielegalnymi substancjami dopingującymi. Operację w 2024 r. wspierały Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), Frontex, Światowa Agencja Antydopingowa (WADA) i krajowe agencje medyczne.

Wstępne wyniki operacji SHIELD V są następujące: 418 osób aresztowanych, oskarżonych lub objętych postępowaniem karnym; zbadano 52 zorganizowane grupy przestępcze; zdemontowano 4 podziemne laboratoria; łączna wartość konfiskat przekracza 11,1 mln EUR, w tym: 426 016 nielegalnych opakowań nielegalnych leków, 4 111 kilogramów proszku i surowca, 108 litrów substancji czynnej. 174 968 fiolek i ampułek, ponad 4 683 426 tabletek i pigulek⁵².

Omówienie wyników operacji SHIELD IV odnoszącej się do roku 2023 zawiera wzmiankę o tym, że władze Grecji rozbiły sieć przestępczą, która od 2019 roku handlowała nielegalnymi produktami farmaceutycznymi i wyrobami medycznymi. Zarekwirowane produkty były importowane za pośrednictwem kurierów lub transportowane przez członka grupy z Turcji i Polski⁵³.

⁴⁹ Ewelina Wojewoda, Refleksje wokół prawno-karnej oceny fałszowania produktów leczniczych oraz wprowadzania ich do obrotu, Prawo w Działaniu. 49/2022. Ss/ 84-98.

⁵⁰ <https://www.gov.pl/web/gif/nie-okradaj-sie-ze-zdrowia-falszywe-leki-to-prawdziwe-zagrozenie>

⁵¹ <https://pharmaceuticalmanufacturer.media/pharmaceutical-industry-insights/pharmaceutical-manufacturing-insights/mapping-counterfeit-diversion-epidemic-in-pharma/>

⁵² <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-warns-consumers-to-be-mindful-about-fake-medicines-offered-online>

⁵³ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/fake-medicines-worth-eur-64-million-eu-markets>

W konkluzji raportu Europol stwierdza, że przestępczość farmaceutyczna stanowi rosące zagrożenie w Unii Europejskiej.

Szacunek wartości obrotu sfalszowanymi lekami

Próba szacunku rozmiarów szarej strefy w produkcji i obrocie sfalszowanymi lekami i wyrobami medycznymi w 2024 roku w Polsce jest oparta na trudnych do zweryfikowania szacunkowych informacjach liczbowych i kilku założeniach.

Jeżeli Policja wykryła 670 przestępstw farmaceutycznych, to faktyczna liczba takich przestępstw wynosi co najmniej 1000, nawet jeżeli na jedną osobę lub grupę przestępczą przypada więcej niż jedno przestępstwo. Roczny obrót sfalszowanymi lekami przypadający na jedną grupę przestępczą jest z pewnością zróżnicowany i znajduje się w przedziale między kilkadziesiąt tysięcy a kilkunastu milionów złotych. Kwoty tego rzędu pojawiają się w informacjach medialnych o zatrzymaniach przestępców zajmujących się produkcją lub handlem sfalszowanymi lekami.

Należy zauważyć, że konfiskowane leki i materiały do ich produkcji odnoszą się do przypadkowego momentu w roku, podczas gdy działalność przestępcza trwa ciągle i stały jest obrót sfalszowanymi lekami. Zakładając, że średni obrót na grupę przestępczą wynosi 500 000 zł, roczny obrót sfalszowanymi lekami równy byłby 500 mln zł. Odliczając koszty przestępców w wysokości 150 mln zł, wygenerowana wartość dodana, czyli ukryty wkład do krajowego PKB wynosi 350 mln zł.

Powyższy szacunek, zdaniem Instytutu, jest dolną granicą prawdopodobnych rozmiarów szarej strefy produkcji i handlu sfalszowanymi lekami w Polsce.

Rekomendacje

Z uwagi na zwiększającą się skalę procederu produkcji i dystrybucji sfalszowanych leków stwarzającą poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, po przeprowadzeniu analizy mechanizmów działania tego zjawiska jest zdania, że władze powinny podjąć, w trybie szybkim, następujące działania wspomagające starania Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego i Policji:

- nadanie Głównemu Inspektoratowi Farmaceutycznemu uprawnień śledczych,
- dofinansowanie narzędzi informatycznych do ujawniania podmiotów sprzedających i rozprowadzających sfalszowane leki przez Internet,
- uporządkowanie przepisów prawnych z obszaru przestępczości farmaceutycznej, celem wyeliminowania rozbieżności w kwalifikacji prawnokarnej podobnych stanów faktycznych,
- zahamowanie procesu zmniejszania się liczby aptek w Polsce.

7. Polityka państwa wobec szarej strefy gospodarczej

W ostatnich kilkunastu latach polski rząd podjął wiele inicjatyw, których jednym z celów było ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Do najważniejszych należą:

- Powołanie Krajowej Administracji Skarbowej
- Wprowadzenie zmian w organizacji sądów i prokuratury
- Jednolity Plik Kontrolny
- Pakiet przewozowy (System SENT)
- Mechanizm Podzielonej Płatności (MPP)
- Ograniczenie płatności gotówkowych
- Mechanizm solidarnej odpowiedzialności
- Konfiskata rozszerzona
- System STIR
- Kasy fiskalne on-line
- Nowelizacja ustawy AML
- Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. sygnalistów)
- Publikacja wykazu podatników VAT (tzw. Biała lista podatników)

Ponadto, we współpracy z UN Global Compact, prowadzono działania skierowane do sektorów i branż szczególnie narażonych na obecność szarej strefy. Należy tu wymienić obrót paliwami, działalność hazardową, przemysł tytoniowy czy gospodarowanie odpadami. Działania te uwzględniały postulaty zgłaszane przez izby gospodarcze lub przedstawiciele zainteresowanych sektorów gospodarki. Efekty tych działań rządu większości przypadków przynosiły pożądane efekty. Udało się wyeliminować duże grupy przestępcze.

Problem szarej strefy pozostaje jednak ciągle aktualny, bowiem działalności te są rozproszone praktycznie na całą gospodarkę, jak zostało to opisane w rozdziale 2. Z przytoczonego opisu wynika, że szara strefa koncentruje się głównie w działalnościach usługowych oraz w mikroprzedsiębiorstwach, a także w działalnościach szczególnie na nią narażonych ze względu na swoją specyfikę (rynek napojów spirytusowych i rynek wyrobów tytoniowych). W grę wchodzi przede wszystkim działalność legalne, ukrywane przed władzami.

21 marca 2025 roku w Monitorze Polskim (poz. 263)⁵⁴ ogłoszono zarządzenie numer 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie. Zarządzenie powołuje Międzyresortowy Zespół do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie jako organ pomocniczy Rady Ministrów.

Do zadań powołanego zespołu należy przede wszystkim *przygotowanie projektu strategii i planu działania dla administracji rządowej mających na celu przeciwdziałanie takiej aktywności gospodarczej, która jest, w szczególności dla celów nakładania danin publicznych lub korzystania ze środków publicznych, celowo lub nieumyślnie, ukrywana przed pomiarem, zwanej dalej „szarą strefą”*.

Rząd przyjął oryginalną definicję szarej strefy. Jest ona nieprecyzyjna i trudna w interpretacji dla przedsiębiorców.

Wśród sześciu zadań Zespołu wymienia się także *wypracowanie metodyki szacowania szarej strefy, opracowanie rekomendacji* i korzystanie z doświadczeń innych państw. Zespół pod przewodnictwem sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów ma liczyć 22 członków reprezentujących ministerstwa, urzędy centralne i służby specjalne. Zarządzenie nie określa okresu działania Zespołu, przewodniczący ma składać premierowi raz w roku sprawozdanie z działalności Zespołu, który ma się spotykać co najmniej 2 razy w roku, a działalność prowadzona ma być przez stały zespół roboczy i grupy zadaniowe.

Powołanie zespołu do przeciwdziałania szarej strefie wymaga komentarza.

Fundacja Naukowa IPAG, od lat prowadząca badania nad szarą strefą w Polsce, uznaje tę inicjatywę za właściwe posunięcie, jednak pragnie zwrócić uwagę na pewne zagrożenia, które mogą ograniczać skuteczność działania Zespołu.

Po pierwsze, doświadczenie pokazuje, że przedsięwzięcia przeprowadzane przez bardzo liczne gremia urzędników państwowych nie zawsze są skuteczne.

Po drugie, osoby działające w szarej strefie są w stanie być o krok przed władzą, która się nimi interesuje.

Po trzecie, skupianie się na działaniach represyjnych, do jakich urzędnicy przejawiają skłonność, przynosi znacznie gorsze efekty niż działania prowadzące do zmian systemowych, czyli do zmian regulacji.

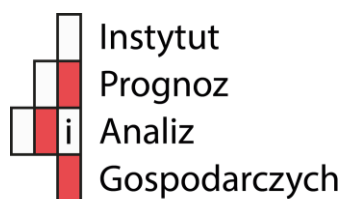
Po czwarte, jeżeli działania władz będą nadmiernie radykalne, może to spowodować wycofywanie się z działalności gospodarczej wielu podmiotów, głównie mikroprzedsiębiorstw.

Na podstawie analizy sytuacji szarej strefy przeprowadzonej w ostatnich latach przez Instytut w kilku sektorach gospodarki, kierunek działań Zespołu powinien między innymi obejmować:

- Doprowadzenie do zahamowania radykalnego podwyższenia minimalnego ustawowego wynagrodzenia. Powstała sytuacja stanowi przymus działania w szarej strefie przez wiele mikroprzedsiębiorstw, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach.
- Podjęcie monitorowania szerzenia się szarej strefy w Internecie, chociażby w opisanych w tym raporcie segmentach szarej strefy gospodarczej, w sprzedaży przez Internet sfalszowanych leków, nielegalnych wyrobów przemysłu tytoniowego, czy sprzedaży alkoholu nieznanego pochodzenia. Skuteczne działania wymagają tutaj dużych nakładów finansowych. Może to być wielce opłacalna inwestycja zapobiegająca zagrożeniom zdrowia,

⁵⁴ <https://monitorpolski.gov.pl/M2025000026301.pdf>

-
- których leczenie ograniczy wydatki publicznej ochrony zdrowia.
- Usprawnienie wydawania decyzji administracyjnych. Przykład procederu nielegalnego wydobywania kopalin niezbędnych w budownictwie, opisanego w raporcie IPAG „Szara strefa 2024” pokazuje, że w skrajnych przypadkach podmioty starające się o zezwolenia (licencje) oczekiwały na decyzję miesiące, a nawet lata.
 - Ujednolicenie prawa w taki sposób, żeby nie było wątpliwości, które działania w szarej strefie stanowią przestępstwo, a które są wykroczeniami.



Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

specjalizuje się w opracowaniach określanych jako ekonomia stosowana,
przygotowuje ekspertyzy i raporty w następujących obszarach tematycznych:

Ocena gospodarczych skutków regulacji

Pionierskie raporty sektorowe

Badanie i monitoring sektorów gospodarczych

Strategie rozwoju i ekspertyzy

Prognozy ekonomiczne

Krótko- i długookresowe prognozy makroekonomiczne (od 1994 roku)

Model branżowego ryzyka inwestycyjnego (od 1992 roku)

przygotowuje opracowania przekrojowe, takie jak:

Uaktualniane na bieżąco bazy prognoz makroekonomicznych
najważniejszych organizacji międzynarodowych i rządu

Badania szarej strefy gospodarczej i jej skutków dla gospodarki i sektorów

Analizy rozkładu dochodów na różnych szczeblach

Więcej informacji na stronie www.ipag.org.pl

ZAPRASZAMY