

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 405

Instytucje w teorii i praktyce

Redaktor naukowy
Bożena Borkowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska
Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz
Łamanie: Adam Dębski
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-542-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Anna Ząbkowicz: Instytucjonalny kontekst funkcjonowania rynku i organizacyjne formy koordynacji jako elementy nowego paradygmatu w ekonomii.....	9
Stanisław Rudolf: Budowa równowagi instytucjonalnej na poziomie ponadnarodowym na przykładzie instytucji partycypacji pracowniczej	23
Tomasz Legiędź: Formowanie się porządku społecznego w krajach transformacji z perspektywy teorii rozwoju gospodarczego D.C. Northa, J.J. Wallisa oraz B.R. Weingasta.....	38
Ewa Gruszewska: Rola instytucji nieformalnych w kształtowaniu ładu instytucjonalnego.....	55
Agnieszka Szulc: Wpływ instytucji formalnych i nieformalnych na zakres szarej strefy w Polsce.....	70
Jerzy Ząbkowicz: Egzekwowanie prawa konkurencji w UE. Kompetencje równoległe instytucji UE i państw członkowskich a zasada pomocniczości	83
Mikołaj Klimczak: Splot ekonomii, prawa i polityki w rozwoju polskich instytucji ochrony konkurencji.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Zmiany instytucji formalnych w polskim szkolnictwie wyższym i ich konsekwencje	108
Zbigniew Jurczyk: Procesy koncentracji i monopolizacji na rynku prasy regionalnej w Polsce	127
Jakub Sukiennik: Państwowa regulacja rynku wyrobów tytoniowych: ścieżka rozwoju regulacji.....	141
Julitta Koćwin: Ochrona i edukacja konsumenta. Instytucjonalne zapobieganie działaniom nieetycznym i nieprawidłowościom w branży usług finansowych.....	157
Marcin Kępa: Nowe mechanizmy dystrybucji środków finansowych z Europejskiego Funduszu Społecznego w świetle teorii kosztów transakcyjnych.....	173
Gabriela Przesławska: Podejście instytucjonalne w okresie obecnego kryzysu gospodarczego na przykładzie koncepcji <i>path dependence</i>	184
Krzysztof G. Kron: Kontrowersje związane z prowadzeniem działalności gospodarczej przez Organizacje Pożytku Publicznego (OPP)	193
Wojciech Skiba: Wpływ instytucji pomocy publicznej na instrumenty polityki społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych.....	213

Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Efektywność instytucji a jakość życia w warunkach globalnej gospodarki wiedzy	238
--	-----

Summaries

Anna Ząbkowicz: Institutional context of market functioning and organizational coordination forms as elements of a new paradigm in the economics	9
Stanisław Rudolf: Construction of institutional balance at the supranational level on the example of the institution of employee participation	23
Tomasz Legiędź: Social order in transition countries: the application of a new approach by D.C. North, J.J Wallis and B.R. Weingast.....	38
Ewa Gruszewska: The role of informal institutions in the formation of institutional order.....	55
Agnieszka Szulc: Influence of formal and informal institutions into the scope of shadow economy	70
Jerzy Ząbkowicz: EU competition law enforcement. Parallel competence of EU institutions and the member states vs. the principle of subsidiarity	83
Mikołaj Klimczak: Nexus of economics, law and politics in the development of Polish institutions of competition protection.....	96
Janina Godłów-Legiędź: Changes of formal institutions in Polish higher education and their consequences	108
Zbigniew Jurczyk: The processes of concentration and monopolization on the regional press market in Poland.....	127
Jakub Sukiennik: State regulation of the tobacco market. The path of regulation development.....	141
Julitta Koćwin: Consumer protection and education – institutional prevention of unethical activities and irregularities in the financial services industry	157
Marcin Kępa: New mechanisms of distribution of financial means from the European Social Fund in the light of the theory of transaction costs	173
Gabriela Przesławska: Institutional approach in the contemporary economic crisis time on the example of <i>path dependence</i> concept	184
Krzysztof G. Kron: Controversial issues with business operations of public benefit organizations (PBOs) in Poland.....	193
Wojciech Skiba: The impact of public welfare institutions on social policy instruments in the area of vocational activation of the disabled	213
Adam P. Balcerzak, Michał Bernard Pietrzak: Institutional effectiveness vs. quality of life in the reality of global knowledge-based economy	238

Jakub Sukiennik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: jakub.sukiennik@ue.wroc.pl

PAŃSTWOWA REGULACJA RYNKU WYROBÓW TYTONIOWYCH: ŚCIEŻKA ROZWOJU REGULACJI STATE REGULATION OF THE TOBACCO MARKET. THE PATH OF REGULATION DEVELOPMENT

DOI: 10.15611/pn.2015.405.10

Streszczenie: Przedmiotem rozważań i celem niniejszej pracy będzie próba odpowiedzi na pytanie, czy na rynku wyrobów tytoniowych mamy do czynienia ze spójnością celów i rezultatów obowiązujących regulacji. Należy pamiętać, że ustawodawca stawia przed sobą zadanie redukcji kosztów związanych z konsumpcją wyrobów tytoniowych, a także negatywnych efektów zewnętrznych z tym związanych. Celem pobocznym będzie natomiast opis historycznej ścieżki rozwoju regulacji rynku wyrobów tytoniowych, której obecny stan jest zależny od jej historycznego kształtowania się.

Słowa kluczowe: rynek wyrobów tytoniowych, państwowa regulacja rynków, regulacja ekonomiczna i społeczna.

Summary: The subject of discussion and the goal of this study will be an attempt to answer the question whether on the tobacco market we are dealing with the cohesion of objectives and the results of existing regulations. It should be remembered that the legislator has set themselves the task of reducing the costs associated with the consumption of tobacco products, as well as negative external effects related to this. The secondary aim of the article will be the description of the historical path of development of market regulation of tobacco products which present state depends on its historical formation.

Keywords: tobacco market, state regulation of markets, economic and social regulation.

1. Wstęp

Początkowo należy przybliżyć możliwe podejścia w objaśnianiu państwowej regulacji rynków w kontekście zawodności mechanizmu rynkowego. Przede wszystkim w artykule rynek będzie pojmowany jako urządzenie społeczne (pewien mechanizm), którego podstawową funkcją jest zmniejszanie kosztów wymiany określo-

nych dóbr¹. W ujęciu normatywnym zakłada się, że państwo posiada umiejętności naprawy błędnego działania rynku, utrwalenia działań pożądaných społecznie, niedopuszczania do działań niepożądanych, czy wreszcie ochrony konsumenta i konkurencji². Drugie z podejść – pozytywne – dotyczy rozpoznania zależności pomiędzy poszczególnymi regulacjami a ich skutkami, co jednocześnie pozwala uprawdopodobnić lub nie hipotezę o tym, że państwo działa w taki sposób, aby niwelować niedoskonałości rynku. Wydaje się, że w pewnych sytuacjach państwowa regulacja rynków, która wynika z koncepcji normatywnej, może prowadzić do osiągnięcia innych celów i rezultatów, niż wynikałoby to z przesłanek jej wprowadzenia. Spróbujmy zatem przedstawić zależność między regulacyjną funkcją państwa a zawodnością rynku, aby następnie przejść do prześledzenia ścieżki rozwoju regulacji rynku wyrobów tytoniowych, co ułatwi odpowiedź na pytanie, czy działalność rządu na analizowanym rynku wyrobów tytoniowych jest spójna z celami stawianymi w ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych.

2. Przyczyny włączania się państwa do gospodarki a zawodność mechanizmu rynkowego

Przyczyny włączania się państwa w działanie rynków są związane m.in. z nieefektywnością mechanizmu rynkowego, która to nieefektywność może wynikać z błędów systemu gospodarczego i działających na nim podmiotów³. Jest to spowodowane łamaniem założeń modelu konkurencji doskonałej, przez co mechanizm rynkowy nie działa optymalnie. Do najczęściej niespełnianych założeń należą: brak suwerenności w podejmowaniu decyzji, asymetria informacji, nieracjonalne decyzje, powstawanie monopolii naturalnych oraz występowanie efektów zewnętrznych. Wówczas państwo może ingerować w gospodarkę, jednak ingerencja ta powinna być adaptatywna, tzn. państwo podejmuje działania w zależności od problemów, które wyłaniają się w związku z funkcjonowaniem mechanizmu rynkowego. Należy zatem oczekiwać, że w przypadku gdy przyczyny, dla których państwo ingerowało w gospodarkę, słabną, a jego działalność jest kosztowna lub wywołuje negatywne skutki uboczne, to wycofuje się ono z oddziaływania. W tym miejscu należy postawić pytanie, czy kształtowanie się regulacji rynku wyrobów tytoniowych w Polsce potwierdza, czy przeczy powyższemu twierdzeniu.

Próba odpowiedzi na to pytanie wymaga przybliżenia pojęcia zawodności rynku, które jest bardzo różnie interpretowane w literaturze. Implikuje to, że włącza-

¹ R.M. Jakubowski, *Wpływ transformacji ustrojowej na rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce*, UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 14.

² M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, MADO, Toruń 2012, s. 78–80.

³ J. den Hertog, *General Theories of Regulation*, Economic Institute, Utrecht University 1999, s. 224.

nie się państwa do gospodarki, co do zakresu i metod, jest uzasadnianie różnorako w związku z postrzeganiem danego problemu. Pierwszym modelem, który możemy rozpatrzeć w przybliżeniu pojęcia niedoskonałości rynku, jest model równowagi K. Arrowa i G. Debreu. Jego autorzy twierdzą, że w gospodarce składającej się z rynków doskonałych – doskonale konkurencyjnych, osiągnana jest równowaga, która zapewnia Pareto-optymalną alokację zasobów⁴. Innymi słowy, taki stan oznacza maksymalizację dobrobytu społecznego, a jakiegokolwiek odchylenia od niego są dowodem na niedoskonałość rynku i asumptem do ingerencji państwa w gospodarkę. Taki sposób ujęcia zawodności rynku służy uzasadnianiu bardzo szerokiego zakresu działania państwa, a przyjęcie za miarę dobrobytu społecznego sumy nadwyżki konsumenta prowadzi do tego, że regulacja przyczynia się do maksymalizacji dobrobytu konsumentów, a nie np. producentów i konsumentów, co budzi pewne wątpliwości⁵. Wydaje się również, że uznawanie każdego odchylenia od stanu równowagi za przejaw niedoskonałości rynku powoduje, że państwo stara się raczej likwidować źródła tych odchyłeń i robi to niezależnie od ponoszonych kosztów. Bardzo dobrym przykładem takiego działania jest utrzymywanie prohibicji na rynku narkotyków w Polsce, a szczególnie karanie za posiadanie miękkich narkotyków (art. 62⁶), co prowadzi do znacznych wydatków z budżetu państwa i rozmaitych efektów zewnętrznych⁷.

Inne ujęcie niedoskonałości rynku proponują R.G. Lipsey, D.D. Purvis i P.O. Steiner, którzy twierdzą, iż rynek zawodzi w alokacji zasobów oraz realizacji innych celów społecznych, np. bezpieczeństwa pracy czy zdrowia społecznego⁸. Taki sposób postrzegania niedoskonałości rynku powoduje, że oprócz regulacji ekonomicznej należy wprowadzać regulację społeczną, która ma ograniczać różnego rodzaju ryzyka, takie jak np. bezrobocie, wykluczenie społeczne itp. Bardzo kontrowersyjnym działaniem wydaje się przy tym próba podziału dóbr na te, które mają się przyczyniać do poprawy dobrobytu społecznego lub do jego spadku. Taki punkt widzenia wiąże się z koncepcją państwa paternalistycznego, które nie widzi problemu wolności i praw oraz arbitralnie podejmuje decyzje, co jest dobre.

Podsumowując, powyższy sposób postrzegania zawodności rynku prowadzi do następujących wniosków. Po pierwsze, wydaje się, że zakładają one, że państwo posiada zdolność rozpoznania niedoskonałości rynku oraz umiejętność przeciwdzia-

⁴ Por. K.J. Arrow, G. Debreu, *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, *Econometrica*, 1954, vol. 22, no. 1.

⁵ B. Borkowska, *Państwowa regulacja rynków. Przesłanki i skutki regulacji rynku papierosów w Polsce*, *Ekonomia i Prawo*, tom XII, nr 4, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń 2013, s. 553–554.

⁶ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2010, nr 213, poz. 1396.

⁷ Por. E. Kuźmich, Z. Mielecka-Kubień, D. Wiszejko-Wierzbicka, *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – koszty, czas, opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

⁸ R.G. Lipsey, D.D. Purvis, P.O. Steiner, *Microeconomics, vol. 1 of Economics*, Harper and Row Publishers, New York 1988, s. 307.

łania im, przy jednoczesnym niegenerowaniu negatywnych efektów zewnętrznych. Po drugie, wprowadzenie określonej regulacji powodowałoby konkretny i znany rządowi efekt, co tylko podkreśla, że taki sposób postrzegania zawodności rynków oznaczałoby bagatelizowanie złożoności zjawisk gospodarczych. Ostatecznie, w niniejszej pracy podjęta zostanie próba sprawdzenia, czy mamy do czynienia ze spójnością celów i rezultatów regulacji na rynku wyrobów tytoniowych. W pierwszej kolejności należy jednak opisać ścieżkę rozwoju regulacji na tym rynku, co pozwoli zwrócić uwagę na być może ograniczony zakres możliwości w realizacji celów ustawy.

3. Historia regulacji rynku wyrobów tytoniowych w Polsce

3.1. Regulacja rynku wyrobów tytoniowych przed 1989 r.

Początków regulacji rynku wyrobów tytoniowych należy doszukiwać się w 1921 r., kiedy przyjęto przepisy o opodatkowaniu wyrobów tytoniowych, obowiązujące na obszarze b. Królestwa Polskiego⁹. W późniejszym czasie uchwalano przepisy dotyczące¹⁰:

- uregulowania podatku od tytoniu i od wyrobów tytoniowych,
- zmiany cennika detalicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz ściągnięcia dodatkowej opłaty monopolowej od zapasów tychże wyrobów,
- nowej klasyfikacji papierosów gatunku luksusowego oraz ustalania i ogłaszania cennika wyrobów tytoniowych,
- i wiele innych, które przyjmowały podobny charakter.

Oprócz tego uchwalano przepisy dotyczące koncesjonowania sprzedaży wyrobów tytoniowych, które to koncesje dzieliły się na hurtowe i detaliczne. Koncesjonariusze detaliczni byli zaś zobligowani m.in. do: stałego wykonywania czynności sprzedaży, w dopuszczalnych dla danego przedsiębiorstwa godzinach handlu, sprzedawania wyrobów tytoniowych po ściśle obowiązującej cenie czy posiadania przynajmniej minimalnego zapasu wyrobów tytoniowych¹¹. Co ważniejsze, ustawa zobowiązywała koncesjonariuszy detalicznych do sprzedaży wyrobów tytoniowych wszystkim zgłaszającym się konsumentom. Tym samym w pierwszej połowie XX w. ustawodawca nie brał pod uwagę możliwej szkodliwości konsumpcji tych wyrobów. Warto dodać, że okresie od 1921 do 1939 r. przepisy zmieniały się wielokrotnie, lecz bardzo często dotyczyło to zmian cennika dla wyrobów tytoniowych. Ostatecznie konsumpcja wyrobów tytoniowych nie była wówczas postrzegana jako jeden z problemów społecznych. Problemy te możemy bowiem rozumieć jako zagadnienia przyciągające uwagę szerokiej opinii publicznej, urzędników, agend państwowych, działaczy społecznych, ekspertów, polityków czy naukowców, które są

⁹ DzU 1921, nr 89, poz. 659.

¹⁰ DzU 1921, nr 102, poz. 738; DzU 1922, nr 71, poz. 648; DzU 1923, nr 12, poz. 79; DzU 1923, nr 34, poz. 225.

¹¹ DzU 1932, nr 27, poz. 266.

dotatkowo postrzegane jako zagrożenie, przez co wyżej wymienione podmioty angażują się w ich rozwiązanie. W przypadku rynku wyrobów tytoniowych w Polsce w pierwszej połowie XX w. jedyną grupą zaangażowaną w kształtowanie regulacji był rząd.

W okresie powojennym doszło do wielu zmian przepisów, które dotyczyły m.in.¹²: sprzedaży wyrobów tytoniowych, zmiany przepisów o cenach i warunkach sprzedaży czy o uprawie tytoniu i wytwarzaniu wyrobów tytoniowych. Ostatecznie aż do 1974 r. w żadnym z postanowień nie znalazła się wzmianka o możliwej szkodliwości użytkowania wyrobów tytoniowych. Należy zatem przypuszczać, że stosowanie wyrobów tytoniowych do połowy lat 70. XX w. nie było postrzegane jako problem, a wprowadzane regulacje miały na celu kontrolę i rozwój rynku wyrobów tytoniowych w ramach celów i idei gospodarki centralnie planowanej.

Dopiero w 1974 r. wprowadzono rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie ograniczenia palenia tytoniu ze względów zdrowotnych. Zawarto w nim postanowienia co do miejsc, w których palenie jest zabronione¹³. Zalecono także wydanie zakazu palenia w określonych pomieszczeniach. Jednak kierowników odpowiednich placówek zobowiązano do wydzielenia palarni. Warto zaznaczyć, że powyższy zakaz miał być wdrożony dopiero po osiągnięciu porozumienia z pracownikami, organami samorządu robotniczego lub związkami zawodowymi. Dodatkowo niewielka restrykcyjność przepisów może świadczyć o tym, że zagrożenie związane z konsumpcją wyrobów tytoniowych było postrzegane jako umiarkowane. Wskazuje na to także opinia specjalistów z Wydziału Analiz Ekonomicznych i Społecznych, którzy w 1992 r. stwierdzili, że palenie tytoniu jest rozpatrywane w kategoriach problemu od niecałych 20 lat¹⁴.

W późniejszym czasie przyjmowano m.in. rozporządzenia¹⁵: w sprawie zawierania umów kontraktacji tytoniu, określenia przedsiębiorstw uprawnionych do nabywania surowca tytoniowego, podwyższenia cen skupu liści i nasion tytoniu, itp. W 1982 r. uchwalono zaś rozporządzenie w sprawie chorób tytoniu, które zawierało obowiązek ich zwalczania przez osoby uprawiające tytoń na koszt państwa¹⁶. W 1988 r. zmodyfikowano to postanowienie i od tego czasu koszt ten ponosiły osoby uprawiające tytoń¹⁷. Treść tych przepisów wskazuje na to, że zjawisko palenia tytoniu nie było postrzegane jako problem społeczny aż do lat 90. XX w. Wydaje się także, że regulacja rynku wyrobów tytoniowych w okresie PRL była kształtowana zgodnie z interesami i ideami gospodarki centralnie planowanej, o czym mogą świadczyć przepisy z 1982 i 1988 r. oraz te dotyczące cen i warunków sprzedaży.

¹² DzU 1945, nr 31, poz. 184; DzU 1945, nr 57, poz. 328; DzU 1953, nr 34, poz. 144.

¹³ DzU 1974, nr 22, poz. 135.

¹⁴ D. Andriejew-Frączek, *Polityka wobec palenia tytoniu*, Kancelaria Sejm, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1992, s. 2.

¹⁵ M.P. 1975, nr 25, poz. 158; M.P. 1975, nr 36, poz. 218; M.P. 1979, nr 7, poz. 49.

¹⁶ DzU 1982, nr 6, poz. 50.

¹⁷ DzU 1988, nr 40, poz. 321.

3.2. Regulacja rynku wyrobów tytoniowych w Polsce po 1989 r.

W latach 90. XX w. przyjęto uchwałę w sprawie środków na zapobieganie i leczenie uzależnienia i chorób będących następstwem palenia tytoniu. W uchwale zawarto informacje o zależności między paleniem tytoniu a stanem zdrowia populacji. Wspomniano także, że około 30% nowotworów złośliwych jest związane z paleniem wyrobów tytoniowych. Sejm uznał więc za stosowne podwyższenie stawek podatku obrotowego pobieranego od wyrobów tytoniowych. Zdecydowano się także na przekazywanie wpływów ze wzrostu podatku na leczenie następstw nałogu palenia tytoniu oraz na podjęcie działań na rzecz zakazu reklamy wyrobów tytoniowych i ochrony biernych palaczy. Wprowadzono również zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom poniżej 18 roku życia¹⁸. Taka działalność mogła być związana z obserwowanym brakiem dostępu do pełnej i prawdziwej informacji wśród konsumentów papierosów, co stanowi o jednej z zawodności rynku. Wówczas część transakcji następuje w warunkach wyższej niepewności. Wydaje się, że niniejsza uchwała była pierwszą, która na poważnie potraktowała zagrożenie związane z konsumpcją wyrobów tytoniowych. Kolejno wprowadzono przepisy m.in. w sprawie¹⁹:

- przeciwdziałania nałogowi palenia tytoniu,
- ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu i jego wyrobów,
- zmiany ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych,
- ratyfikacji Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, sporządzonej w Genewie dnia 21 maja 2003 r.,
- zmiany ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- informacji o liczbie papierosów poszczególnych marek i ilości tytoniu do palenia oznaczonych maksymalną ceną detaliczną,
- średniej ważonej detalicznej sprzedaży papierosów oraz średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży tytoniu do palenia w roku 2010.

Oprócz wymienionych przepisów, w art. 68 konstytucji zapisano, że każdy obywatel ma prawo do ochrony zdrowia²⁰. Ogólnie w odniesieniu do tytoniu i jego wyrobów w Polsce obowiązują zaś postanowienia Ramowej Konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu, które dotyczą²¹:

- krajowych i międzynarodowych działań, które mają prowadzić do eliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi,
- niekorzystnych konsekwencji konsumpcji wyrobów tytoniowych oraz ekspozycji dzieci i młodzież na dym tytoniowy,

¹⁸ M.P. 1991, nr 26, poz. 177.

¹⁹ M.P. 1994, nr 59, poz. 509; DzU 1996, nr 10, poz. 55; DzU 1999, nr 96, poz. 1107; DzU 2006, nr 66, poz. 464; DzU 2010, nr 81, poz. 529; DzU 2010, nr 257, poz. 1734; M.P. 2011, nr 15, poz. 154.

²⁰ DzU nr78, poz. 483.

²¹ DzU nr 71, poz. 487.

- ochrony dzisiejszych i przyszłych pokoleń przed zdrowotnymi, społecznymi, środowiskowymi i gospodarczymi skutkami konsumpcji wyrobów tytoniowych oraz ekspozycji na dym tytoniowy, co powoduje konsekwencje społeczne, gospodarcze i zdrowotne,
- ograniczenia i zakazów reklam i promocji wyrobów tytoniowych,
- działań prowadzących do redukcji popytu na wyroby tytoniowe,
- rozpowszechniania informacji na temat narażenia płodu poprzez ekspozycję na dym tytoniowy,
- stosowania tytoniu, który powoduje choroby prowadzące do śmierci oraz obciąża jednostki i rodziny oraz krajowe systemy opieki zdrowotnej, co ma prowadzić do redukcji konsumpcji wyrobów tytoniowych,
- szerzenia się epidemii tytoniowej, która stanowi ważki problem zdrowia publicznego.

W tym miejscu należy jednak wziąć pod uwagę również fakt, że jeśli rząd ma ograniczone możliwości pozyskiwania zasobów z podatków, to może wprowadzać regulacje przynoszące mu korzyść polityczną i (lub) finansową, jak np. podnoszenie akcyzy na rynku wyrobów tytoniowych. Działania te są szczególnie praktykowane w czasie zmian politycznych, np. w czasie transformacji, jednak towarzyszą im takie hasła, jak ochrona zdrowia czy ochrona konsumenta. Z kolei wzrost roli państwa jest zagrożeniem, gdyż prowadzi do rozszerzenia jego siły, zarówno w formie władzy, jak i wpływu pośredniego. W przypadku analizowanej regulacji nie można wykluczać właśnie takiego toku postępowania. Przechodząc dalej, wydaje się, że ustawodawca uznał, iż prawa i wolność wyboru człowieka w przypadku konsumpcji tytoniu i jego wyrobów nie mają kategorii absolutnej ze względu na realizowanie interesu publicznego przez państwo²². Znaczącym problemem metodologicznym wydaje się jednak interpretacja terminu „interes publiczny”, który można maksymalizować np. ze względu na nadwyżkę konsumentów, producentów lub konsumentów i producentów. Mimo to wprowadzenie ograniczeń na rynku wyrobów tytoniowych ma zdaniem ustawodawcy przyczyniać się do poprawy dobrobytu społecznego i ograniczenia niekorzystnych zjawisk związanych z konsumpcją, dystrybucją i produkcją tytoniu i jego wyrobów. Warto dodać, że w latach 90. pojawiały się liczne publikacje naukowe, które zwiększały świadomość szkodliwości konsumpcji tytoniu i jego wyrobów²³. Dodatkowo niektóre badania pokazywały pozytywną zależność między liczbą ograniczeń i zakazów palenia w miejscach publicznych a liczbą hospitalizacji z powodów zawałów serca, które są pochodną konsumpcji wyrobów tytoniowych²⁴. Wydaje się zatem, że regulacja rynku wyrobów tytoniowych mogła

²² P. Wilczyński, *Wolność palenia wyrobów tytoniowych? Artykuł dyskusyjny*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka, 2007, nr 3, s. 6–65.

²³ *Stan zagrożenia epidemią palenia tytoniu w Polsce*, http://sanepid.olsztyn.pl/pliki/bez_dymu/raport.pdf (9.01.2015).

²⁴ P. Janowski i in., *Wpływ zakazu palenia w miejscach publicznych na częstość hospitalizacji z powodu ostrych zespołów wieńcowych: przegląd systematyczny*, Kardiol. Pol., 2008, vol. 66, nr 10,

być kształtowana w tym czasie zgodnie z normatywną koncepcją regulacji, choćby ze względu na szkodliwość lub niepełną informację na rynku wyrobów tytoniowych. Jednak pełna odpowiedź na to pytanie wymaga sprawdzenia, czy realizowane były cele tejże koncepcji w zakresie ograniczania szkód i efektów zewnętrznych.

Wróćmy na chwilę do ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych z 1995 r.²⁵ Należy zaznaczyć, że ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, lecz najszerzą debatę wywołały zmiany wprowadzone w 2010 r. oraz w 2012 r.²⁶ Przepisy te dotyczyły rozszerzenia obszarów objętych zakazem palenia tytoniu oraz ujednoczenia sankcji za nieprzestrzeganie tych ograniczeń. Jednym z asumptów do poszerzenia zakazu były doświadczenia Irlandii, Włoch i USA, które wprowadziły całkowity zakaz palenia w miejscach publicznych²⁷. W nowelizacji zawarto także postanowienia dotyczące zaostrzenia zakazu reklamy wyrobów tytoniowych, co było jednym z postanowień Konwencji Ramowej. W tym miejscu należy wspomnieć, że mimo słuszych intencji za daleko idącym ograniczeniem używania tytoniu oraz mechanizmów rynkowych sprzyjających redukcji konsumpcji, to zmiany przepisów wzbudziły wiele niejasności. Przykładem tego może być brak zdefiniowania pojęć pomieszczenia oraz lokalu. Jak twierdzą L. Wengler i inni, naruszenie zakazów zawartych w ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu może powodować odpowiedzialność karną lub karno-administracyjną, a jedną z reguł pociągania do tego rodzaju odpowiedzialności jest jednoznaczność zakazu²⁸. Nowelizacja zawiera również przepisy dotyczące m.in.: zakazu sprzedaży papierosów w opakowaniach, które zawierają mniej niż 20 sztuk, oraz sprzedaży luzem, co ma przyczyniać się do niekupowania papierosów przez osoby niezamożne, zakazu sprzedaży papierosów w formie samoobsługowej, zakazu wprowadzania na rynek bezdymnych wyrobów tytoniowych, z wyjątkiem tych, które posiadają użytek medyczny²⁹.

W związku z bezsporną szkodliwością tytoniu i jego wyrobów wdrożone przepisy mają przyczyniać do realizacji prawa do ochrony zdrowia, w tym do ochrony krajowego systemu opieki zdrowotnej przed nadmiernymi obciążeniami, które generują choroby wynikające z konsumpcji tytoniu. Mimo to niektóre z nich budzą

s. 1107, <http://ojs.kardiologiapolska.pl/kp/article/viewFile/1937/5115> (9.01.2015).

²⁵ Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, DzU 1996, nr 10, poz. 55.

²⁶ Ustawa z dnia 8 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ustawę o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2010, nr 81, poz. 529; Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, DzU 2012, poz. 892.

²⁷ Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/051/1030.pdf> (9.01.2015).

²⁸ L. Wengler i in., *Wybrane aspekty polskiego prawa antytytoniowego jako narzędzia ograniczającego epidemię palenia tytoniu*, Ann. Acad. Med. Gedan., 2012, vol. 42, s. 89.

²⁹ Pytanie, jakie się nasuwa w tym kontekście brzmi, czy środki te są bardziej szkodliwe np. od papierosów. A jeżeli nie, to czy nie jest to zwykłe ograniczenie wolności gospodarowania?

wątpliwości interpretacyjne. Ponadto zamysł ograniczenia ilości nabywanych papierosów przez osoby niezamożne wydaje się budzić wątpliwości wobec równego traktowania obywateli. Ostatecznie w wyniku wprowadzanych przepisów na rynku wyrobów tytoniowych należałoby oczekiwać: redukcji konsumpcji, kosztów społecznych i negatywnych efektów zewnętrznych.

4. Unijne regulacje

Ostatnią z omawianych zmian prawnych będzie dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych, która została przyjęta przez Parlament Europejski w 2014 r.³⁰ Zawarto w niej m.in. takie postanowienia, jak:

- minimalny rozmiar ostrzeżeń umieszczonych na wyrobach tytoniowych,
- obowiązek umieszczania ostrzeżeń zdrowotnych na opakowaniach wyrobów tytoniowych, 65 proc. przodu i tyłu opakowania papierosów i tytoniu ciętego do samodzielnego skręcania papierosów pokrywać musi tzw. mieszane ostrzeżenie zdrowotne, czyli ostrzeżenie łączące grafikę z tekstem,
- wprowadzenie wymogów w zakresie bezpieczeństwa i jakości papierosów elektronicznych,
- zakaz dotyczący papierosów i tytoniu ciętego do samodzielnego skręcania papierosów o aromacie charakterystycznym,
- zakaz stosowania małych opakowań w przypadku określonych wyrobów tytoniowych,
- zakaz umieszczania na wyrobach tytoniowych elementów promocyjnych i mogących wprowadzić w błąd,
- zezwolenie państwu UE na wprowadzenie zakazu sprzedaży internetowej wyrobów tytoniowych,
- zobowiązanie do zgłaszania nowatorskich wyrobów tytoniowych,
- zobowiązanie do spełnienia określonych norm jakości w produkcji papierosów.

Postanowienia dyrektywy mają zniechęcać do sięgania po papierosy. Przed jej wprowadzeniem przypominano, że palenie tytoniu przyczynia się do śmierci 6 mln ludzi, w tym 700 tys. Europejczyków. Dodatkowo obowiązek umieszczania ostrzeżeń zdrowotnych pozwala przypuszczać, że próbowano zapewnić konsumentom papierosów dostęp do większej liczby informacji – wówczas działają oni w bardziej racjonalny sposób. Jednocześnie na rynku wyrobów tytoniowych – w tym również e-papierosów – obowiązują pewne normy jakości, co ma przyczynić się do redukcji szkód. Powyższe informacje mogą sugerować, że interwencja państwa na rynku wyrobów tytoniowych jest oparta na przesłankach normatywnej koncepcji i zawodności rynku.

Od 2016 r. zakazane będą papierosy smakowe, wyjątkiem zostały objęte papierosy mentolowe – czteroletni okres przejściowy. Przeciwno zakazowi papierosów

³⁰ http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_pl.pdf (9.01.2015).

mentolowych lobbowała Polska, która jest jednym z największych producentów tytoniu w UE. W pierwotnej wersji dyrektywy zakazem miały być objęte także cienkie papierosy, czemu silnie sprzeciwiali się przedstawiciele naszego kraju. Warto w tym miejscu przytoczyć opinie kilku członków europarlamentu reprezentujących nasz kraj, którzy w odniesieniu do dyrektywy stwierdzili, że:

- B. Sonik, PO: „Generalny cel dyrektywy, czyli zniechęcenie młodych ludzi do sięgania po papierosy, został zachowany, głównie dzięki zakazowi dodatków aromatycznych do papierosów. Papieros ma smakować jak papieros, czyli źle”. Dodał on również, że udało się odrzucić propozycję zakazania papierosów slim, które są ważnym elementem produkcyjnym w polskich fabrykach. Natomiast w odniesieniu do papierosów mentolowych stwierdził, że udało się wprowadzić okres przejściowy³¹.
- W. Olejniczak, SLD, stwierdził, że dyrektywa jest możliwa do zaakceptowania, bo godzi potrzebę ochrony konsumentów i ograniczenia palenia z obroną interesów producentów papierosów³².
- J. Zemke, SLD, uważa, że wynik głosowanie jest korzystny, gdyż nie przyjęto rygorystycznych rozwiązań³³.
- M. Migalski, Polska Razem, był zaś przeciwny dyrektywie i twierdzi, że ogranicza ona obywateli w ich prawach wolności, jak i co mają palić oraz wolności gospodarowania. Jego zdaniem dyrektywa uderza w polskich producentów i konsumentów, a nowe przepisy przyczynią się do rozrostu szarej strefy³⁴.

Polska jest największym producentem gotowych wyrobów tytoniowych w UE oraz drugim co do wielkości producentem tytoniu. Dystrybucją papierosów zajmują się tysiące sklepów. Jak dodaje Dyrektor Polskiej Izby Handlu, w Polsce jest 130 tys. punktów sprzedaży wyrobów tytoniowych, a dla blisko 80 tys. sprzedaż tych wyrobów stanowi między 15 a 40% obrotów. Dyrektor twierdzi także, że ograniczenie legalnej sprzedaży papierosów powoduje zwiększanie się szarej strefy, przez co może dojść do zmniejszenia liczby osób zatrudnionych legalnie oraz uszczuplenia dochodów budżetowych³⁵. Powyższe opinie pozwalają przypuszczać, że działania państwa w kontekście wyrobów tytoniowych są skierowane na zwiększanie dochodów budżetowych, a nie na ochronę zdrowia publicznego. Należy zatem powątpiewać w twierdzenie, że regulacja rynku wyrobów tytoniowych jest kształtowana ze względu na niedoskonałości rynku, mimo że na to wskazywałyby treści przepisów prawnych. Działalność rządu polegają więc na stymulowaniu kon-

³¹ <https://www.boguslawsonik.pl/aktualnosci/10028> (9.01.2015).

³² http://wyborcza.pl/1,75248,15529947,Koniec_z_mentolami_i_ladnymi_opakowaniami_Dyrektywa.html (9.01.2015).

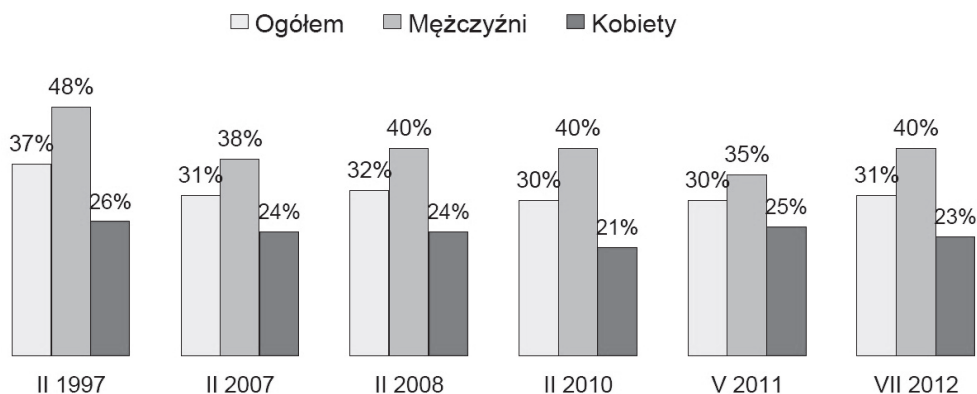
³³ <http://www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/950652,Dyrektywa-tytoniowa-Europoslowie-ratuj-polski-miliona-miejsc-pracy-w-Polsce> (10.01.2015).

³⁴ http://wyborcza.pl/1,75248,15529947,Koniec_z_mentolami_i_ladnymi_opakowaniami_Dyrektywa.html (9.01.2015).

³⁵ <http://www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/950652,Dyrektywa-tytoniowa-Europoslowie-ratuj-polski-miliona-miejsc-pracy-w-Polsce> (10.01.2015).

sumpcji papierosów, a nie na jej ograniczaniu. Służą temu m.in. przepisy o standaryzacji papierosów i ich opakowań, taka bowiem aktywność państwa powoduje ograniczenie możliwych metod konkurencji do rywalizacji cenowej. Zgodnie z prawem popytu im niższa cena, *ceteris paribus*, tym większa ilość nabywana. Skutkuje to także ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W powyższym kontekście można twierdzić, że regulacje rynku wyrobów tytoniowych nie są spójne.

Przechodząc dalej, przeprowadzona przez CBOS analiza postaw wobec palenia papierosów pokazuje, że 31% dorosłych Polaków pali. Od pięciu lat liczba ta jest na zbliżonym poziomie (zob. rys. 1). Tym samym zakaz palenia w miejscach publicznych nie ma silnego oddziaływania na popularność palenia (zob. rys. 2). Wprowadzenie tego zakazu jest jednak związane z negatywnymi efektami zewnętrznymi, które są ponoszone przez osoby niepalące.



Rys. 1. Odsetek palących ogółem

Źródło: CBOS, *Postawy wobec palenia papierosów*, Warszawa 2012.

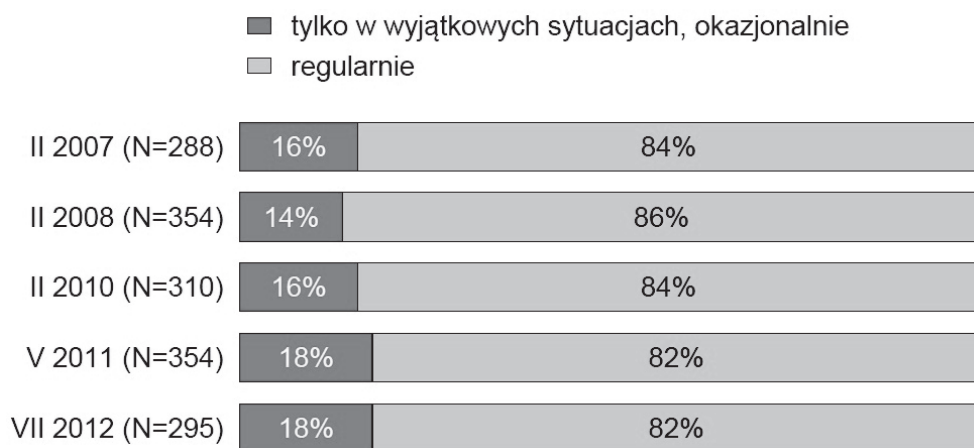
Tabela 1. Odsetek palących

Wiek	Odsetki palących:	
	mężczyzn	kobiet
18 – 24 lata	31	38
25 – 34	36	23
35 – 44	32	26
45 – 54	46	28
55 – 64	38	22
65 lat i więcej	27	8
Ogółem	40	23

Źródło: CBOS, *Postawy wobec palenia papierosów*, Warszawa 2012.

Ponadto w kontekście wdrażania przepisów mających ograniczyć palenie, a przede wszystkim wśród młodych osób, należy zanotować, że palący najczęściej mieszczą się kolejno w kategorii wiekowej: od 45 do 54 lat oraz między 18 a 24 rokiem życia (zob. tab. 1). Można więc twierdzić, że działania państwa polegające na ograniczaniu palenia papierosów wśród młodych osób są nieskuteczne.

Warto także zaznaczyć, że najwięcej palaczy jest w grupie robotników niewykwalifikowanych – 50% oraz wśród biernych zawodowo – 53%. Palenie jest najczęstsze wśród osób o niskich dochodach, co może motywować legislatora do wprowadzenia paczek o pojemności 20 sztuk – ma ograniczać konsumpcję papierosów wśród tej grupy. Działanie to wynika z paternalistycznej postawy państwa i nasuwa pytanie, czy według rządu osoby o niższych dochodach podejmują mniej racjonalne wybory w porównaniu z osobami o wyższych dochodach. Wydaje się, że takie działanie wobec osób nieuzależnionych od papierosów jest wyrazem twardego paternalizmu, który oznacza, że rząd działa w imię dobra osoby posiadającej wszelkie kwalifikacje ku temu, żeby samodzielnie o sobie decydować³⁶. Budzi to jednak wątpliwości.



Rys. 2. Osoby palące papierosy

Źródło: CBOS, *Postawy wobec palenia papierosów*, Warszawa 2012.

Niepokój może budzić także ciągle podwyższanie akcyzy przez rząd, która – jak zauważono wcześniej – nie przyczynia się do spadku liczby palaczy, a dodatkowo prowadzi do nieefektywności na rynku (zwiększanie martwej renty). Najpewniej taka aktywność państwa wynika z prób zwiększenia wpływów do budżetu, o ile bowiem podaż papierosów jest elastyczna, to popyt na papierosy wydaje się nieela-

³⁶ P. Fennel, *Inscribing paternalism in the law: consent to treatment and mental disorder*, *Journal of Law and Society*, 1990, vol. 17, no. 1, s. 29.

styczny – nikotyna uzależnienia. Tym samym podwyższenie akcyzy oznacza przede wszystkim wzrost wpływów do budżetu państwa, a tylko niewielki spadek konsumpcji, szczególnie wśród regularnych użytkowników papierosów. Wydaje się, że taki wzrost ceny powinien przyczynić się do spadku liczby palących, który jednak nie jest obserwowany. Tym samym możliwe jest zaopatrywanie się konsumentów papierosów w szarej strefie. Innym negatywnym skutkiem wzrostu akcyzy dla osób uzależnionych od papierosów jest przeznaczanie przez nich mniejszej części dochodu na dobra korzystne społecznie, a większej części budżetu na papierosy, co wynika ze specyfiki uzależnienia.

Podsumowując, od kilku lat liczba palaczy pozostaje na podobnym poziomie, tak jak proporcje między palącymi kobietami i mężczyznami czy też popularność palenia w poszczególnych grupach społecznych. Wdrożone regulacje nie przyczyniły się więc do spadku liczby osób palących czy kosztów społecznych. Dodatkowo regulacje te nie są spójne i prowadzą w pewnych obszarach do negatywnych i niezamierzonych skutków, takich jak np. rozwój szarej strefy czy spadek wydatków na dobra korzystne społecznie. Opinia Dyrektora Polskiej Izby Handlowej oraz euro-parlamentarzystów pozwalają zaś przypuszczać, że podstawowe znaczenie dla ustawodawcy mają działania skierowane na wzrost przychodów budżetowych z podatku akcyzowego, a nie ochrona zdrowia publicznego.

Do uprawdopodobnienia tej hipotezy może posłużyć także to, że w ramach Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu wydatkowane jest 915 tys. zł z 91 mln zł³⁷, oraz konstrukcja podatku akcyzowego, która stabilizuje wpływy do budżetu. Warto dodać, że NIK negatywnie oceniła realizację przez resort zdrowia Programu Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce w latach 2010–2013. Według Izby liczba palących nie zmieniła się, a nadzór państwa nad rynkiem wyrobów tytoniowych faktycznie nie funkcjonował. Resort zdrowia podkreśla, że aby zwiększyć efektywność programu, potrzebne są większe nakłady. W tym kontekście oraz w kontekście teorii biurokracji nasuwa się pytanie o sensowność powoływania agend do ograniczenia lub likwidacji określonego problemu, który stanowi o sensie ich istnienia, jednymi bowiem ze składników w funkcji użyteczności biurokratów są prestiż, wielkość biura, tj. ilości świadczonych przez nie usług, siła przetargowa biura oraz pensje³⁸. W. Pacho zalicza do tych składników także zatrudnienie, które wydaje się jednym z najważniejszych elementów funkcji użyteczności biurokratów³⁹. Zmienne te są dodatkowo skorelowane z budżetem biura, stąd jego menedżerowie będą dążyli do maksymalizacji wpływów z budżetu państwa oraz uznaniowego budżetu biurokratów, który stanowi różnicę między wpły-

³⁷ M. Miłosz, *Resort Arłukowicza (nie) walczy z paleniem*, Dziennik Gazeta Prawna, 5.09.2013, <http://zdrowie.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/437052,resort-arlukowicza-nie-walczy-z-paleniem.html> (10.01.2015).

³⁸ W.A. Niskanen, *The peculiar economics of bureaucracy*, *The American Review*, 1968, vol. 58, no. 2, s. 293–294.

³⁹ W. Pacho, *Ekonomiczna teoria biurokracji*, *Bank i Kredyt*, 2001, s. 46.

wami a minimalnym kosztem funkcjonowania agendy. Budżet ten może być rozdysponowany na potrzeby tejże agendy, pojedynczych biurokratów lub w interesie organizacji sponsorującej, np. partii politycznej, której cele nie muszą być tożsame z celami biura. Zgodnie z zasadą racjonalności, agenda ta będzie każdorazowo szacowała popyt na swoje usługi jako wyższy niż rzeczywiste zapotrzebowanie, co jest związane z wysoką asymetrią informacji. W przypadku rynku wyrobów tytoniowych trudno ocenić poziom zapotrzebowania na usługi, które wynikałyby z ustawy, stąd można przypuszczać, że wpływy agend są zależne od publikowanych statystyk związanych z występowaniem problemów. Można więc sądzić, że agendy te będą przeznaczaly więcej środków na działania operacyjne i podwyższanie statystyk w sytuacjach, w których istnieją wątpliwości co do skuteczności funkcjonowania regulacji, lub w momentach kiedy problemy związane z danym zjawiskiem zanikają. Wydaje się, że właśnie z takim zjawiskiem mamy do czynienia w przypadku rynku wyrobów tytoniowych.

Kolejny argumentem, który pozwala przypuszczać, że działanie państwa na rynku wyrobów tytoniowych ma na celu w większym stopniu przyrost wpływów do budżetu niż ochronę zdrowia publicznego, może być to, że dyrektywa z 2014 r. pozwala państwu UE na wdrożenie zakazu sprzedaży internetowej wyrobów tytoniowych, co w naszym kraju nie jest dyskutowane, a wydaje się istotne w ograniczeniu spożycia papierosów.

5. Zakończenie

Proces zmian instytucjonalnych może przebiegać dwojako. Po pierwsze, instytucje mogą być projektowane i wprowadzane przez jednostkę, np. polityka czy grupy interesu, które lobbują na rzecz regulacji mającej przenieść im korzyść lub przeciwdziałać niepożądanym zmianom. Po drugie, przekształcenia mogą następować w sposób ewolucyjny⁴⁰. Tak czy inaczej, w wielu przypadkach przeobrażenia instytucjonalne przebiegają na historycznie ukształtowanej ścieżce rozwoju (*path dependence*), którą należy rozumieć jako coś więcej niż tylko ciągły proces ewolucji⁴¹. Procesy charakteryzujące się zależnością ścieżkową można z kolei określić jako podporządkowane własnej historii, tzn. że ich rozwój jest zależny od ich historycznego kształtowania⁴². Tym samym dany proces rozwija się wedle różnych ścieżek, które mogą prowadzić do osiągnięcia rozmaitych stanów równowagi. Innymi słowy,

⁴⁰ C. Kingston, G. Caballero, *Comparing theories of institutional change*, Journal of Institutional Economics, 2009, vol. 5, no. 2, s. 153; A. Greif, C. Kingston, *Institutions: rules or equilibria?*, [w:] *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, eds. N. Schofield, G. Caballero, Springer, 2011, s. 14.

⁴¹ D.C. North, *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, 1991, vol. 5, no. 1, s. 109; A. Greif, C. Kingston, wyd. cyt., s. 14.

⁴² P. David, *Path dependence: a foundational concept for historical social science*, Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History, 2007, vol. 1, no. 2, s. 97–98.

niektóre ścieżki rozwoju regulacji mogą być zablokowane lub trudne do obrania⁴³. Wydaje się więc, że efektywna zmiana instytucjonalna może mieć miejsce wtedy, gdy brane są pod uwagę zmienne ukształtowane w procesie historycznego rozwoju regulacji i rynku, który ona obejmuje lub ma objąć. Można przypuszczać, że właśnie tak jest w przypadku regulacji rynku wyrobów tytoniowych w Polsce, początkowe bowiem ignorowanie informacji o negatywnych skutkach palenia papierosów przez rząd, a także uczynienie z rynku wyrobów tytoniowych ważnego źródła przychodów budżetowych doprowadziło do stanu, w którym rynek ten stał się ważnym elementem m.in. z punktu widzenia polityki zatrudnienia. Obecnie zatem trudno o optymalny kształt regulacji rynku wyrobów tytoniowych czy też ekspresowe realizowanie celów stawianych w ustawie, gdyż takie działania powinny uwzględniać potencjalne straty związane np. z likwidacją miejsc pracy.

Podsumowując: złożoność systemu instytucjonalnego, a szczególnie mnogość składników, kosztów i celów osiąganych dzięki zmianom instytucji na rynku wyrobów tytoniowych, sprawia, że proces optymalizacji struktury instytucjonalnej nie jest i nie będzie w pełni kontrolowany. Mimo to cel ustawy, tj. przeciwdziałanie używaniu wyrobów tytoniowych oraz ochrona zdrowia przed jego następstwami, nie jest priorytetowy dla ustawodawcy i można się nawet pokusić o twierdzenie, że nie jest realizowany. Ostatecznie funkcjonowanie rynków ma przyczyniać się do zmniejszania kosztów wymiany określonych dóbr. W tym kontekście można twierdzić, że stosowane przez państwo narzędzia regulacji na rynku wyrobów tytoniowych w Polsce prowadzą do wzrostu kosztów transakcyjnych wśród uczestników tego rynku, a to oznacza obniżenie ich dobrobytu. Dodatkowo bardzo trudno zgodzić się z twierdzeniem, że mechanizmy te jednocześnie przyczyniają się do wzrostu dobrobytu w skali całego społeczeństwa. Można więc twierdzić, że nie ma spójności między celami i rezultatami regulacji rynku wyrobów tytoniowych.

Literatura

- Andriejew-Frączek D., 1992, *Polityka wobec palenia tytoniu*, Kancelaria Sejm, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa.
- Arrow K.J., G. Debreu, 1954, *Existence of an equilibrium for a competitive economy*, *Econometrica*, vol. 22, no. 1.
- Borkowska B., 2013, *Państwowa regulacja rynków. Przesłanki i skutki regulacji rynku papierosów w Polsce*, *Ekonomia i Prawo*, tom XII, nr 4, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Toruń, s. 553–554.
- David P., 2007, *Path dependence: a foundational concept for historical social science*, *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History*, vol. 1, no. 2.
- DzU 1921, nr 102, poz. 738; DzU 1921, nr 89, poz. 659; DzU 1922, nr 71, poz. 648; DzU 1923, nr 12,

⁴³ J. Dzionek-Kozłowska, *Market versus government in the light of the discussion about path dependence*, *Economics and Law*, 2010, t. VI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2010, s. 88.

- poz. 79; DzU 1923, nr 34, poz. 225; DzU 1932, nr 27, poz. 266; DzU 1945, nr 31, poz. 184; DzU 1945, nr 57, poz. 328; DzU 1953, nr 34, poz. 144; DzU 1974, nr 22, poz. 135; DzU 1982, nr 6, poz. 50; DzU 1988, nr 40, poz. 321; DzU 1996, nr 10, poz. 55; DzU 1999, nr 96, poz. 1107; DzU 2006, nr 66, poz. 464; DzU 2010, nr 257, poz. 1734; DzU 2010, nr 81, poz. 529; DzU nr 71, poz. 487; DzU nr 78, poz. 483.
- Dzionek-Kozłowska J., 2010, *Market versus government in the light of the discussion about path dependence*, Economics and Law, t. VI, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Fennel P., 1990, *Inscribing paternalism in the law: consent to treatment and mental disorder*, Journal of Law and Society, vol. 17, no. 1.
- Greif A., Kingston C., 2011, *Institutions: rules or equilibria?*, [w:] *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, eds. N. Schofield, G. Caballero, Springer.
- Hertog J. den, 1999, *General Theories of Regulation*, Economic Institute, Utrecht University, s. 224.
- Jakubowski R.M., 2010, *Wpływ transformacji ustrojowej na rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce*, UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Janowski P., Brzozowska-Kiszka M., Dębicka-Dąbrowska D., Kawecka-Jaszcz K., 2008, *Wpływ zakazu palenia w miejscach publicznych na częstość hospitalizacji z powodu ostrych zespołów wieńcowych: przegląd systematyczny*, Kardiol. Pol., vol. 66, nr 10, s. 1107.
- Kingston C., Caballero G., 2009, *Comparing theories of institutional change*, Journal of Institutional Economics, vol. 5, no. 2.
- Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/051/1030.pdf> (9.01.2015).
- Kuźmicz E., Mielecka-Kubień Z., Wiszejko-Wierzbicka D., 2009, *Karanie za posiadanie. Artykuł 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii – koszty, czas, opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Lipsey R.G., Purvis D.D., Steiner P.O., 1988, *Microeconomics, vol. 1 of Economics*, Harper and Row Publishers, New York.
- M.P. 1975, nr 25, poz. 158; M.P. 1975, nr 36, poz. 218; M.P. 1991, nr 26, poz. 177; M.P. 1994, nr 59, poz. 509; M.P. 2011, nr 15, poz. 154; M.P. 1979, nr 7, poz. 49.
- Niskanen W.A., 1968, *The peculiar economics of bureaucracy*, The American Review, vol. 58, no. 2.
- North D.C., 1991, *Institutions*, Journal of Economic Perspectives, vol. 5, no. 1, s. 109.
- Pacho W., 2001, *Ekonomiczna teoria biurokracji*, Bank i Kredyt.
- Przybylska M., 2012, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, MADO, Toruń. s. 78–80.
- Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, DzU 1996, nr 10, poz. 55.
- Wengler L., Popowski P., Adamska-Pietrzak E., Balwicka-Szczyrba M., Balwicki Ł., Adrych-Brzezińska I., Trzeciak-Bilska K., 2012, *Wybrane aspekty polskiego prawa antytytoniowego jako narzędzia ograniczającego epidemię palenia tytoniu*, Ann. Acad. Med. Gedan., nr 42.
- Wilczyński P., 2007, *Wolność palenia wyrobów tytoniowych? Artykuł dyskusyjny*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka, nr 3.