

Warszawa, 6 marca 2026 r.
KL/163/45/KO/2026

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Szanowny Panie Premierze,

w związku ze skierowaniem pod obrady Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (NR UD213), Konfederacja Lewiatan wnosi o analizę poniższych postulatów w toku dyskusji nad projektem.

W świetle uwag zgłaszanych w toku konsultacji społecznych oraz sygnalizowanych wątpliwości dotyczących przebiegu procesu legislacyjnego apelujemy o ponowne rozważenie zasadności kontynuowania prac nad projektem w obecnym jego kształcie. W naszej opinii istotne byłoby pogłębione odniesienie się przez projektodawcę do przedstawionych zastrzeżeń, tak aby dalsze działania w możliwie największym stopniu odpowiadały standardom stanowienia prawa.

W obecnym kształcie projekt budzi istotne wątpliwości z perspektywy konstytucyjnych standardów prawidłowej legislacji, w tym zasady proporcjonalności, a także może prowadzić do nadmiernej regulacji. Zauważamy również, że w przypadku tego projektu kierunek działań nie w pełni koresponduje z zapowiedziami rządu dotyczącymi deregulacji rynku.

W szczególności projekt nie uwzględnia w wystarczającym stopniu niedawno przyjętych rozwiązań – zarówno w obszarze fiskalnym (akcyza), jak i materialnym (ramy funkcjonowania rynku saszetek nikotynowych). Regulacje te nie miały jeszcze możliwości w pełni zafunkcjonować ani zostać poddane ocenie skutków, co w naszej opinii powinno stanowić ważny punkt odniesienia przed podejmowaniem kolejnych interwencji. Kolejne, częste i nie w pełni skoordynowane zmiany mogą sprawiać wrażenie braku spójnej strategii regulacyjnej, a w konsekwencji zwiększać niepewność po stronie uczestników rynku. To z kolei może przekładać się na wzrost kosztów dostosowania, utrudniać stabilne planowanie

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

działalności oraz osłabiać przewidywalność otoczenia regulacyjnego i atrakcyjność inwestycyjną kraju.

Ustawodawca wprowadził już systemowe instrumenty kontroli rynku: opodatkowanie, określił warunki sprzedaży, zadbał o zapewnienie warunków jakościowych produktów, wprowadził liczne obostrzenia mające chronić młodzież przed dostępnością do produktów nikotynowych, np. saszetek z nikotyną. Zauważyć również należy, że wprowadzając podatek akcyzowy na urządzenia, ustawodawca w zasadzie wyeliminował z rynku jednorazowe e-papierosy. Działanie, które abstrahuje od tych okoliczności, a zarazem naraża państwo na istotne straty budżetowe, jest naszym zdaniem niezrozumiałe i nieuzasadnione w świetle zasad racjonalnego prawodawcy.

Projekt w praktyce zmierza do całkowitego wyeliminowania woreczków nikotynowych z rynku, gdyż te o smaku tytoniu stanowią jedynie marginalną część rynku. Powstaje ryzyko niespójności celów regulacyjnych, gdyż z jednej strony prawodawca reguluje rynek, opodatkowuje produkty, żeby po chwili te produkty wyeliminować. Zauważyć przy tym należy, że działania te nie zostały poparte dowodami naukowymi, a potrzeba wprowadzania dalszych obostrzeń jest jedynie pewną wizją projektodawcy. Z punktu widzenia standardów regulacyjnych zasadne jest, aby projektodawca przedstawił dane ewaluacyjne wykazujące, że świeżo przyjęte rozwiązania fiskalne i regulacyjne są nieskuteczne, bądź że zawiodła ich egzekucja. Skoro nowe przepisy dopiero weszły w życie, racjonalna sekwencja działań wymaga najpierw monitoringu i weryfikacji efektów, a dopiero następnie – jeśli wyniki to uzasadnią – rozważenia surowszych instrumentów. Tymczasem równoległe objęcie woreczków reżimem akcyzowym i ograniczeniami sprzedaży, przy jednoczesnym planowaniu wpływów budżetowych z tego tytułu, zderza się z dążeniem do ich faktycznego zakazu. Powstaje w ten sposób wewnętrzna sprzeczność celów ustawodawcy, której nie towarzyszy ocena skutków regulacji, wyjaśniająca sens zmiany decyzji sprzed zaledwie kilku miesięcy.

Konstytucyjna zasada proporcjonalności wskazuje, by stosowany środek był odpowiedni do zamierzonego celu, konieczny oraz nie był nadmierny względem chronionego dobra. Rozwiązania o charakterze całkowitego zakazu mają co do zasady charakter wyjątkowy i mogą być rozważane zwłaszcza wtedy, gdy wykazano, że środki mniej dolegliwe nie pozwalają skutecznie osiągnąć zakładanych celów. Samo ogólne wskazanie na ryzyka zdrowotne może nie być wystarczające dla uzasadnienia automatycznego sięgnięcia po instrument eliminacyjny, zwłaszcza w sytuacji braku praktycznej weryfikacji obowiązujących od niedawna regulacji. Analogicznie, zasada konieczności zakłada potrzebę wykazania, że nie istnieją rozwiązania mniej inwazyjne zdolne osiągnąć zamierzony cel. W przedstawionym kształcie projekt nie zawiera szerszego uzasadnienia opartego na danych empirycznych,

member of



BUSINESS@OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

które potwierdzałoby, że już przyjęte mechanizmy nadzorcze i egzekucyjne są niewystarczające.

Na odrębne rozważenie zasługuje zakres oraz szczegółowość oceny skutków regulacji. Zarówno w ujęciu ex ante, jak i ex post, OSR powinien w możliwie szerokim stopniu obejmować warianty rozwiązań, analizę kosztów i korzyści (w tym dla MŚP), ocenę skutków dystrybucyjnych, ryzyka substytucji i rozrostu szarej strefy, wpływu na konkurencję i łańcuchy dostaw, a także realnych możliwości egzekucyjnych organów państwa.

W przedstawionym zakresie część z tych elementów nie została zaprezentowana w sposób wyczerpujący, co może utrudniać pełną ocenę zasadności i proporcjonalności proponowanych rozwiązań. W konsekwencji warto rozważyć uzupełnienie uzasadnienia o brakujące analizy, tak aby proces legislacyjny był możliwie przejrzysty i odporny na zarzuty dotyczące niedostatecznego uzasadnienia przyjętych rozstrzygnięć. Dodatkowo, w warunkach procedury nadmiernego deficytu szczególnego znaczenia nabiera pogłębiona analiza konsekwencji fiskalnych oraz spójność projektowanych rozwiązań z wcześniej przyjętymi rozstrzygnięciami podatkowymi.

Projekt może również budzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa. Znacząca zmiana kierunku regulacji w krótkim czasie po przyjęciu kompleksowych rozwiązań utrudnia zachowanie ciągłości działalności gospodarczej, rodzi ryzyko strat inwestycyjnych podmiotów, a w wymiarze publicznym – osłabia pewność prawa i przewidywalność otoczenia regulacyjnego. W szczególności uwagę zwraca zestawienie niedawno wprowadzonych obciążeń podatkowych (uwzględnianych w planach dochodów budżetowych) z jednoczesnym ograniczeniem lub wygaszeniem kategorii wyrobów, których te obciążenia dotyczą. Taka sekwencja działań może rodzić pytania o spójność celów polityk publicznych oraz przejrzystość i stabilność ram regulacyjnych wobec obywateli i uczestników rynku.

Z punktu widzenia gospodarki proponowane zmiany mogą oddziaływać wielowymiarowo: osłabiać stabilność finansów publicznych, wpłyną na przedsiębiorców – zwłaszcza sektor MŚP, dla którego sprzedaż tych produktów stanowi istotne źródło przychodu – oraz rynek pracy. Ucierpieć mogą także rolnicy uprawiający tytoń, dla których zostanie zawężona możliwość rozwoju i produkcji na potrzeby branży. Dodatkowo, brak wcześniejszej szerokiej oceny w procesie stanowienia prawa zwiększa ryzyko niepożądanych efektów ubocznych, w tym wypychania popytu do obrotu nielegalnego.

W świetle powyższego dalsze procedowanie projektu UD213 uważamy za niecelowe. Konfederacja Lewiatan postuluje przyjęcie sekwencji działań zgodnych z zasadami

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy



LEWIATAN

prawidłowej legislacji. W pierwszym kroku należy przeprowadzić ocenę skutków regulacji ex post dla pakietu rozwiązań już obowiązujących, a następnie wnioski z tej ewaluacji powinny wyznaczać kierunek ewentualnych zmian funkcjonujących rozwiązań prawnych.

Z poważaniem

Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Do wiadomości:

- 1) Pan Maciej Berek – Minister do spraw Nadzoru nad Wdrażaniem Polityki Rządu
- 2) Pan Jan Grabiec – Minister, Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
- 3) Pan Adam Kądziera – dyrektor Departamentu Nadzoru nad Wdrażaniem Polityki Rządu

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy