

Warszawa, 24 marca 2026 r.
KL/209/55/2026

Pani

Marta Golbik

Przewodnicząca Komisji Zdrowia
Sejm RP

Pan

Janusz Cichoń

Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych
Sejm RP

Pan

Mirosław Maliszewski

Przewodniczący Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Sejm RP

Pan

Rafał Komarewicz

Przewodniczący Komisji Gospodarki i Rozwoju
Sejm RP

Szanowni Państwo Przewodniczący,

w związku ze skierowaniem pod obrady Sejmu RP rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (druk sejmowy 2362), Konfederacja Lewiatan zwraca się z uprzejmą prośbą o analizę poniższych postulatów odnoszących się do ww. projektu.

Uwaga o charakterze ogólnym

W trakcie trwania rządowego etapu procesu legislacyjnego zgłoszono liczne uwagi dotyczące zarówno jakości procesu legislacyjnego, kwestii konstytucyjnych, jak

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

i potencjalnego wpływu na sferę finansów publicznych. Uważamy, że uzasadniały one ponowne, pogłębione przeanalizowanie projektu oraz powrót do merytorycznej dyskusji. Uważamy, że prowadzenie tak istotnych zmian bez pełnego odniesienia się do przedstawionych stanowisk oraz bez oparcia rozstrzygnięć na aktualnych danych i analizach może budzić wątpliwości z perspektywy standardów prawidłowego stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym.

Uwagi szczegółowe

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 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,

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

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, które potwierdzałyby, 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 warunkach procedury nadmiernego deficytu szczególnego znaczenia nabiera również rzetelna analiza konsekwencji fiskalnych oraz spójność 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

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

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: osłabia 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 prosimy Państwa Przewodniczących o zapoznanie postów z Państwa Komisji z niniejszym stanowiskiem.

Ponieważ – zgodnie z wymogami prawa – projekt ustawy będzie podlegać procedurze notyfikacyjnej w Komisji Europejskiej (TRIS), Konfederacja Lewiatan postuluje o przeprowadzenie ponownych, rzetelnych konsultacji oraz przyjęcie sekwencji działań zgodnych z zasadami prawidłowej legislacji. W pierwszym kroku należy przeprowadzić rzetelną ocenę skutków regulacji ex post dla pakietu rozwiązań już obowiązujących, a następnie wnioski z tej ewaluacji powinny wyznaczać kierunek ewentualnych zmian funkcjonujących rozwiązań prawnych. Bez zagwarantowania takiego sposobu działania istnieje realne ryzyko uchwalenia prawa, które z jednej strony nie będzie służyć ludziom, a z drugiej będzie szkodzić przedsiębiorcom i naruszać stabilność budżetową państwa. Jesteśmy również przekonani, że z uwagi na szeroki zakres oddziaływania, obejmujący nie tylko kwestie zdrowotne (m.in. budżet państwa, zatrudnienie, rolnictwo, sektor MŚP, oddziaływanie na regiony), przedłożenie powinno być rozpatrywane wspólnie przez wszystkie komisje będące adresatem tego pisma, w celu zapewnienia rzetelnej i realnej oceny skutków proponowanych rozwiązań.

Z poważaniem



Marek Górski

Prezydent Konfederacji Lewiatan

member of



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