

**Petycja w sprawie przyjęcia kompleksowego uregulowania podejścia państwa do kwestii dostępności produktów nikotynowych poprzez m.in. zmianę przepisów dotyczących akcyzy na papierosy elektroniczne**

*Szanowni Państwo,*

Obywatele zasługują na rozwiązania prawne, które adresują faktyczne problemy społeczne. Regulując je w sposób spójny, zrozumiały, uzasadniony tak, abyśmy mieli przekonanie, że nasze prawa, interesy i potrzeby (czasem bardzo rozbieżne) zostały potraktowane poważnie. W szczególności, gdy w toku procesu legislacyjnego, proponowane rozwiązania powołują się na „zdrowie publiczne” czy „ochronę zdrowia obywateli”, a sprowadzają się do nakładania nowych podatków, obywatele chcieliby mieć pewność, że nie są to puste frazesy, podniosłe hasła, które mają zamknąć merytoryczną dyskusję.

Chodzi o przekonanie, że przyjęte rozwiązania, w tak trudnych i delikatnych kwestiach jak:

- zdrowie obywateli,
- ich wolność wyboru w zakresie substancji szkodliwych, które od lat towarzyszą człowiekowi takich jak nikotyna, alkohol, cukier,
- czy w sprawach obciążeń podatkowych,

są wynikiem rzetelnej debaty uwzględniającej interesy wszystkich grup społecznych oraz spójnego, zrozumiałego i należycie uzasadnionego podejścia ustawodawcy. Bo takie przekonanie buduje potem szacunek do państwa i prawa.

W związku z tym, że wprowadzone ostatnio zmiany w podatku akcyzowym na papierosy elektroniczne, ich sposób wprowadzenia i uzasadnienie, w mojej ocenie stoją w całkowitej sprzeczności z przedstawionymi ww. zasadami jakie powinny obowiązywać przy tworzeniu prawa oraz uzasadnionymi oczekiwaniami obywateli wobec ustawodawcy, niniejszym:

działając w imieniu własnym jako obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 2 ust. 1 i 2 pkt 1 i 3, art. 4 oraz art. 9 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.),

**wnoszę petycję w interesie publicznym, dotyczącą:**

konieczności kompleksowego i spójnego uregulowania podejścia państwa do kwestii dostępności produktów nikotynowych, w szczególności, poprzez wprowadzenie zasadniczej zmiany przepisów nakładających wieloskładnikową akcyzę na e-papierosy oraz powiązane z nimi produkty, ustanowionych ustawą z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2025 poz. 340), która doprowadzi do eliminacji prohibicyjnej stawki 40 zł akcyzy na kartridże do e-papierosów.

**Uzasadnienie**

Z dniem 1 września 2025 r. użytkowników e-papierosów objęły nowe, wyjątkowo restrykcyjne regulacje podatkowe, które doprowadziły do gwałtownego wzrostu cen legalnych produktów. Na mocy nowych przepisów każde urządzenie do waporyzacji zostało objęte akcyzą w wysokości 40 zł, identyczną stawką opodatkowano również wymienne wkłady (kartridże), a dodatkowo znacząco podwyższono stawkę podatku akcyzowego na płyn nikotynowy.

W porównaniu z tradycyjnymi papierosami, których średnia cena detaliczna po podwyżkach z marca 2025 r. wynosi około 27 zł i zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Finansów nie będzie już znacząco rosnąć, e-papierosy stały się rozwiązaniem znacznie mniej opłacalnym. Oznacza to, że produkt bezdymny, który dla wielu osób stanowił realną alternatywę, został de facto, poprzez radykalne, w istocie rzeczy prohibicyjne, sankcyjne podniesienie stawki podatku, wypchnięty z rynku.

Taki sposób zarządzania kwestią zdrowia obywateli jest całkowicie niezrozumiały, stoi w sprzeczności z zasadą proporcjonalności oraz fundamentalnymi zasadami na jakich powinno opierać się tworzenie prawa w Polsce.

Warto przypomnieć, że jeszcze w 2024 roku wiceminister finansów Jarosław Neneman publicznie zapewniał, że nowa akcyza obejmie wyłącznie jednorazowe e-papierosy. W styczniu 2025 r. stanowisko to zostało zmienione - rozszerzono definicję e-papierosa, obejmując podatkiem również urządzenia wielorazowe oraz kartridże, czyli wkłady zawierające m.in. elementy grzewcze. Oczywiście, nie jest niczym nadzwyczajnym, że resort inicjujący zmiany zmienia zdanie w określonej kwestii. Jednak, taka zmiana powinna być należycie i czytelnie uzasadniona.

Równoległe opodatkowanie urządzenia, wkładu oraz płynu oznacza w praktyce podwójne obciążenie podatkowe jednej i tej samej funkcjonalnie całości, co jest nie tylko nieuzasadnione ekonomicznie, lecz także może zostać ocenione jako naruszenie zasady sprawiedliwości podatkowej i równego traktowania konsumentów. W przypadku e-papierosów wielorazowych konsument dwa razy za ten sam proces - najpierw za wkład rozumiane jako urządzenie, a następnie za płyn - mimo że żaden z tych elementów nie spełnia samodzielnie swojej funkcji użytkowej. Tego rodzaju konstrukcja podatkowa budzi uzasadnione poczucie niesprawiedliwości i niezrozumienia ze strony użytkowników, a także krytykę ekspertów podatkowych. To tak jakby osobno opodatkować, taką samą stawką, tradycyjne tytoniowe papierosy i osobno opakowanie, w którym są sprzedawane.

Efektom obecnych przepisów będzie gwałtowny wzrost cen legalnych produktów oraz odpływ konsumentów do szarej strefy. Wzrost opodatkowania spowodował, że prowadzenie legalnej działalności w segmencie e-papierosów stało się nieopłacalne zarówno dla sprzedawców detalicznych, jak i producentów. Liczne punkty sprzedaży stacjonarnej oraz sklepy internetowe, które do tej pory działały zgodnie z przepisami, zamykają się lub ograniczają działalność. Legalna branża, która przez lata dostosowywała się do regulacji, prowadziła dokumentację, deklarowała skład produktów i odprowadzała wszystkie należne podatki, została w praktyce zepchnięta na margines rynku. W jej miejsce dynamicznie rozwija się nieformalny obrót, oparty na produktach sprowadzanych spoza oficjalnego obiegu - głównie z państw azjatyckich i wschodnich, w tym Chin. Produkty te są powszechnie dostępne w sprzedaży wysyłkowej, na zagranicznych platformach e-commerce oraz w ofertach publikowanych na krajowych portalach ogłoszeniowych i w mediach społecznościowych. Ich nabycie nie wymaga weryfikacji wieku, a same produkty często pozbawione są podstawowych informacji o

składzie, producencie, kraju pochodzenia czy normach jakościowych. Zdarza się, że etykiety sporządzane są wyłącznie w językach obcych lub nie zawierają żadnych ostrzeżeń ani danych podmiotu odpowiedzialnego.

W odróżnieniu od legalnych producentów działających w Polsce, oferujących wyroby zgodne z przepisami sanitarnymi i deklaracjami składu, produkty dostępne w szarej strefie pozostają całkowicie poza nadzorem instytucji państwowych. W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zdrowia publicznego nie ma możliwości szybkiego wycofania ich z rynku ani identyfikacji źródła. Tego typu ryzyko zostało już zidentyfikowane w innych państwach europejskich, gdzie próby radykalnego podnoszenia obciążeń fiskalnych doprowadziły do masowego wzrostu nielegalnego importu i niekontrolowanego obrotu.

Obecny model opodatkowania nie tylko zagraża bezpieczeństwu konsumentów, ale również powoduje realne straty dla budżetu państwa. Utrata wpływów z tytułu akcyzy, VAT i cła idzie w parze z degradacją legalnego segmentu rynku, który do tej pory generował dochody, zapewniał miejsca pracy oraz podlegał rygorom kontroli.

Problemem, nie jest bowiem sam fakt obciążenia tych produktów podatkiem akcyzowym czy okresowe dostosowanie poziomów tego podatku, ale sposób dokonywania tych zmian. Brak stabilnej długofalowej polityki nakierowanej na osiągnięcie racjonalnych celów zdrowotnych oraz na stworzenie stabilnego środowiska prawnopodatkowego w którym przedsiębiorcy mogliby stabilnie, długoterminowo planować swoje działania (czytaj: inwestycje na terenie Polski). Nie wspominając już o tym, że brak jest tutaj najważniejszego elementu: przekonującej i racjonalnej argumentacji (czyli nie mówimy o polityce ogólników i podniosłych haseł), ale o merytorycznej argumentacji kierowanej do społeczeństwa, aby wytłumaczyć jaki cel tymi zmianami radzący chcą osiągnąć.

Warto spojrzeć na raporty eksperckie takich instytucji jak Tax Foundation (dalej „Tax Foundation”) z siedzibą w Waszyngtonie (Raport *The Future of the EU Tobacco Taxation: Insights from Member States and best practices for the next Tobacco Excise Tax Directive*, marzec 2025) czy Instytutu Finansów Publicznych (dalej „IFP”) z siedzibą w Warszawie (Raport *wpływ podatku akcyzowego na rynek wyrobów tytoniowych w Polsce*, listopad 2024).

Linki do raportów:

<https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2025/03/FF859.pdf>

<https://www.ifp.org.pl/raport-ifp-o-rynku-tytoniowym-wzrost-akcyzy-zmniejsza-popyt-na-papierosy/>

Obydwa raporty oferują analityczną i bardzo szczegółową perspektywę na zagadnienie operowania podatkiem akcyzowym na rynek produktów tytoniowych i nikotynowych oraz na konsekwencje danej polityki podatkowej na tym runku (lub braku takowej), dla przedsiębiorców, cen produktów, zachowania konsumentów, szarej strefy etc.

W Raporcie IFP, możemy przeczytać w rozdziale dotyczącym „szarej strefy”: „W okresie 2012 – 2022, najwyższy rozmiar „szara strefa” osiągnęła w II kwartale 2015 roku, tj. 19%. Za wzrost szarej strefy, w branży tytoniowej, obwinia się przede wszystkim nieracjonalna politykę akcyzową względem wyrobów tytoniowym (Skuza, 2022).” Nie da się oprzeć wrażeniu, że sytuacja się powtarza i ponownie wracamy do tego samego scenariusza.

W podsumowaniu raportu IFP (strona 67-68), możemy znaleźć przekonującą argumentację na potwierdzenie tezy, że podwyższanie podatku akcyzowego na wyroby nikotynowe będzie miało niewielki wpływ na segment *premium* (innymi słowy: zamożni konsumenci i tak sobie poradzą), spowoduje de facto zniesienie segmentu *medium* i będzie najprawdopodobniej oznaczał wzrost segmentu *low* oraz wyrobów tytoniowych, czyli tradycyjnych, szkodliwych papierosów. Dodatkowo, wskazuje się na ryzyko wystąpienia takich zjawisk jak: tzw. efekt odbicia, wzrost szarej strefy (czyli obrót nielegalny) oraz handel przygraniczny (czytaj: papierosy ze wschodu) oraz niekontrolowany handel internetowy.

W zasadzie, do identycznych wniosków dochodzi ww. Raport Tax Foundation zrealizowany po drugiej stronie oceanu. Wskazuje on, że radykalne, nieprzemyślne, prohibicyjne podnoszenie podatku akcyzowego powoduje spadek legalnej konsumpcji, ale równocześnie wzrost nielegalnego obrotu i towarzyszących temu zjawisk kryminalnych. Raport wskazuje na przykład Szwecji, która dzięki racjonalnej polityce opartej na racjonalnej *harm-reduction principle*, zamiast polityki opartej na hasłach i prohibicyjnych, niezrozumiałych obciążeniach podatkowych, osiągnęła wyjątkowy w

skali UE sukces przez znaczącą redukcję osób palących oraz wskaźników umieralności na nowotwory.

Rząd Szwecji zdecydował się na długofalową strategię opartą na realistycznej filozofii tworzenia prawa (harm-reduction), w ramach której podjęto szereg działań fiskalnych, prawnych i edukacyjnych nakierowanych na osiągnięcie zmniejszenia liczby osób palących papierosy tytoniowe m.in. poprzez zastępowanie ich alternatywnymi bezdymnymi produktami nikotynowymi. Ta polityka sprawiła, że w Szwecji odsetek osób palących, jest najniższy w Europie (5,6 %, a dla przypomnienia w Polsce to 29%). Szwecja jest także krajem, który wg. WHO (dane z 2020 roku) miał najniższy wskaźnik umieralności na nowotwory w Europie.

W świetle ww. argumentów, obecna konstrukcja podatkowa dotycząca e-papierosów nie spełnia ani celów fiskalnych, ani celów zdrowotnych. Wręcz przeciwnie - doprowadzi do wzrostu niekontrolowanego obrotu, ograniczy dostęp do mniej szkodliwych alternatyw i sprzyja powrotowi do papierosów tradycyjnych. Odbiera państwu realne wpływy z legalnego rynku a przedsiębiorcom i konsumentom poczucie stabilności. Przede wszystkim jednak, nie da się tych niedawno wprowadzonych zmian podatkowych, w jakikolwiek sposób uzasadnić w długim terminie. Znaleźć w podejściu ministerstwa finansów, przyjętym w końcu przez ustawodawcę, jakiegokolwiek długoterminowej, racjonalnej strategii działania nakierowanej na osiągnięcie czytelnych dla obywateli celów.

Innym wnioskiem z ww. Raportów, jest stwierdzenie, że podejście radykalnie prohibicyjne nie działa. I historia na swoich kartach potwierdziła to wiele razy.

To w istocie odwrócenie oczu od problemu. Wypchnięcie osób korzystających z nikotyny w szarą strefę (w praktyce: nielegalny obrót) bez ochrony państwa. Taki unik przed faktycznym zajęciem się problemem społecznym jest zresztą bardzo charakterystyczny. Tak państwo postępuje m.in. z problemem dostępności alkoholu, usługami seksualnymi czy regulacjami dot. kryptoaktywów. To ucieczka przed zmierzeniem się prawdziwym problemem społecznym i znalezieniem racjonalnego rozwiązania.

Przecież gdyby takie podejście działało – jak to zaproponowane w ustawie, polegające na radykalnym podwyższeniu podatku akcyzowego – to czy to oznacza, że dla zwalczania

alkoholizmu wystarczyłoby podnieść cenę butelki wódki np. do 200 zł, a dla zwalczania plagi otyłości, cenę puszki coli do 100 zł? Oczywiście, że nie! Ale to pokazuje jak demagogiczne, niezrozumiałe, „obok problemu” jest podejście przyjęte w ustawie.

Argument o ewentualnym obniżeniu konsumpcji, przez podwyższenie ceny danego produktu to fałsz, bo jest w naukach empirycznych powszechnie wiadome, że szarej strefy (czytaj: nielegalny rynek) nie da się wiarygodnie zmierzyć. Tak jest np. w przestępczości. Można zmierzyć te przestępstwa zgłoszone i przyjęte, ale pełnej liczby przestępstw (czyli tych niezgłoszonych) nikt nie zna. Szarą strefę można co najwyżej oszacować różnymi pośrednimi metodami. Tak samo będzie z konsumpcją produktów nikotynowych. Ludzie, w efekcie wprowadzonej zmiany, będą kupować nielegalne produkty na czarnym rynku, nie będzie to wykazywane w statystykach i można się spodziewać, że za chwile zostanie przez Państwo ogłoszony nawet sukces, bo oficjalna konsumpcja produktów nikotynowych spadnie.

Uczciwym początkiem rzetelnej dyskusji o podejściu państwa do dostępności produktów nikotynowych, powinno być uznanie faktu, że używki takie jak alkohol czy nikotyna (czy podobne substancje) towarzyszyły człowiekowi zawsze i tak zapewne będzie. Wynika to z natury człowieka i jakkolwiek byśmy to oceniali, to trzeźwe zaakceptowanie tego faktu musi być punktem wyjścia dla dalszej dyskusji.

Racjonalne państwo, które faktycznie mierzy się problemem, a nie działa na oślep lub dla pozorów, (wygłaszając frazesy o trosce o zdrowie obywateli) powinno uznać fakt, że zawsze będą ludzie, którzy w ramach swojej wolnej woli będą chcieli korzystać z takich substancji.

Uczciwe państwo, szanujące prawa i podmiotowość swoich obywateli powinno zatem, uznając ww. fakt, wprowadzić takie regulacje, aby edukować i zachęcać swoich obywateli do tego, aby prowadzili zdrowy tryb życia. Nie sięgali po takie substancje lub ograniczali ich konsumpcję świadomi jakie niosą konsekwencje. A gdy już sięgają po nie to niech robią to świadomie i odpowiedzialnie. Wprowadzając równocześnie spójną, kompleksową, długoterminową i stabilną regulację korzystania z ww. substancji. Która będzie zapewniać obywatelom możliwość nabywania takich substancji, które są legalne, sprawdzone, pod ochroną państwa. Regulacja ta będzie, przez rozsądne operowanie

podatkiem akcyzowym, promowała korzystanie z substancji najmniej szkodliwych oraz motywowała do umiarkowanej konsumpcji (obok działań edukacyjnych).

W związku z powyższym, wnoszę o skierowanie niniejszej petycji do właściwej komisji sejmowej oraz podjęcie działań zmierzających do wniesienia stosownego projektu ustawy przez podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej. W szczególności postuluję zniesienie lub ograniczenie akcyzy na urządzenia i wkłady do e-papierosów, przywrócenie przewidywalnego i racjonalnego systemu opodatkowania płynów nikotynowych oraz przeprowadzenie rzetelnej analizy skutków obowiązujących przepisów z udziałem niezależnych ekspertów i organizacji konsumenckich.

Jednocześnie, wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej moich danych osobowych z wyłączeniem danych teleadresowych.

*Z poważaniem*

Paweł Osiński

Adwokat