



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 21 stycznia 2026 roku

Sprawa: Interpelacja 14419
Znak sprawy: PAD1.054.1.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Pani Poseł Barbary Bartuś nr 14419 sprawie skutków zmian w zakresie opodatkowania akcyzą elektronicznych papierosów oraz ich wpływu na rynek, zdrowie publiczne i dochody budżetu państwa, która przekazana została przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w celu udzielenia odpowiedzi w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, poniżej przekazuję stanowisko uwzględniające informacje przekazane również przez resort zdrowia.

Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) prowadzi stały monitoring zjawisk nieuiszczania należności celnych i należnych podatków z tytułu sprzedaży, w tym także z wykorzystaniem internetowych kanałów dystrybucji.

Rozwój internetu spowodował, że oferty przedsiębiorców są obecne również w tym szeroko rozumianym medium. Przyspieszenie transformacji cyfrowej wszystkich sfer gospodarczych wymuszone zostało, m.in. przez pandemię COVID-19. W konsekwencji znaczna część społeczeństwa dokonuje zakupów przez internet, stąd naturalnym jest, że KAS monitoruje oferty sprzedawców w tym obszarze. Takie analizy są coraz bardziej skomplikowane, a co za tym idzie pracochłonne.

Różnorodność sposobów zawierania umów na odległość (poprzez międzynarodowe sklepy internetowe, komunikatory internetowe, dark web etc.), rozwój systemów płatności oraz tanich i szybkich sposobów wysyłek sprawiają, że handel się globalizuje, a co za tym idzie jest coraz bardziej dostępny i powszechny.

Dlatego przy badaniu tego typu działalności konieczne jest uwzględnianie bardzo dużej liczby podmiotów z całego świata.

W ramach struktury organizacyjnej KAS zostały wyodrębnione trzy ośrodki, które zajmują się monitorowaniem obrotu gospodarczego prowadzonego poprzez różne

kanały internetowe. Zjawisko szarej strefy w Internecie zostało dostrzeżone nie tylko przez organy KAS, ale również przez organy Unii Europejskiej, czego następstwem było przyjęcie dyrektywy Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowani (tzw. dyrektywa DAC7).

Organy KAS obowiązane są działać na podstawie analizy ryzyka i kierować ewentualne kontrole podatkowe albo kontrole celno-skarbowe do wytypowanych podatników. Monitoring pewnych obszarów internetu, głównie e-handlu, pozwala na takie typowanie nieuczciwych podatników do przeprowadzenia wskazanych kontroli. Te wszystkie działania KAS nakierowane są na zwalczanie szarej strefy, w tym również w obrocie elektronicznymi papierosami i płynami do ich używania. W ramach podjętych działań w 2025 r. organy KAS dokonały ujawnień ponad 181 tys. sztuk e-papierosów i ok. 1,3 mln ml płynów do e-papierosów. Niezależnie od prowadzonych działań kontrolnych w obszarze sprzedaży internetowej, resort finansów w ramach prac legislacyjnych rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1757) zgłosił zmiany w sprawie przyznania nowych uprawnień Krajowej Administracji Skarbowej w celu zwalczania nielegalnych treści w internecie:

- odnoszących się do nielegalnej sprzedaży towarów lub nielegalnego świadczenia usług, które mogą wyczerpywać znamiona konkretnego czynu zabronionego określonego w ustawie z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy;
- zakazu sprzedaży na odległość wyrobów tytoniowych (art. 12c pkt 5 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych);
- podrobienia znaku towarowego (art. 305 ustawy Prawo własności przemysłowej).

Natomiast w ramach prowadzonych działań kontrolnych, KAS wykorzystuje m.in. techniki OSINT (tzw. biały wywiad, czyli gromadzenie, analizę i wykorzystanie informacji z publicznie dostępnych, z legalnych źródeł, takich jak media społecznościowe, fora i strony internetowe, bazy danych czy pozostałe media). Wyniki takich działań wykorzystywane są w dalszych procesach kontrolnych. Rozwój nieklasycznych kanałów dystrybucji oraz uproszczonych (z punktu widzenia sprzedawcy i kupującego), ale bardzo trudnych do analizy form płatności powoduje problemy w badaniu i skutecznej kontroli tego typu działalności, jednak w kontekście poczynionych ujawnień nie ma podstaw do stawiania tezy o braku skuteczności organów KAS.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, że przepisy ustawy z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, wskazały bezpośrednio, w dodawanym art. 11j, jako organ wiodący, w zakresie nadzoru nad rynkiem wyrobów tytoniowych i powiązanych, Inspekcję Handlową, która jest odpowiednim podmiotem do podejmowania działań nadzoru rynku, bowiem posiada zarówno odpowiednio przeszkolony i posiadający wieloletnie doświadczenie kontrolne personel, sieć placówek w całym kraju oraz wypracowane wewnętrzne metodyki kontroli. Ponadto Inspekcja Handlowa

aktualnie posiada kompetencje do kontroli wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych.

W kolejnym obecnie procedowanym przez Ministerstwo Zdrowia projekcie nowelizacji ww. ustawy tytoniowej (UD 213) zaproponowano dodanie art. 11c ust. 1a, który daje organom nadzoru (Inspekcji Handlowej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej) możliwość przeprowadzenia weryfikacji zgodności papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych z wymogami technicznymi, które zostały określone w art. 11c ust. 1 ustawy tytoniowej w laboratoriach należących do Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej lub Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowego Instytutu Badawczego. Pozwoli to organom nadzoru na skuteczne sprawowanie nadzoru nad składem płynu zawartego w tych wyrobach.

W celu umożliwienia identyfikacji dokumentacji zgłoszeniowej podlegającego sprawdzeniu w laboratorium papierosa elektronicznego i pojemnika zapasowego zaproponowano również zmianę art. 11c ust. 3 poprzez wprowadzenie obowiązku zamieszczania na opakowaniu tych wyrobów identyfikatora E-papierosa (EP-ID) w rozumieniu decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/2183 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiającej wspólny format zgłaszania papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych. Identyfikator ten jest numerem, który producent lub importer nadaje zgłoszeniu wyrobu w systemie EU-CEG.

W art. 11f ustawy tytoniowej zaproponowano dodanie ust. 1a–1e, które przewidują upoważnienie Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych do zlecenia badania składu płynów do elektronicznych papierosów oraz badania emisji z papierosów elektronicznych na potrzeby postępowania w przedmiocie wstrzymania wytwarzania lub wprowadzanie do obrotu lub nakazania wycofania z obrotu na czas niezbędny dla dokonania oceny przez Komisję Europejską, czy określone papierosy elektroniczne lub pojemniki zapasowe mogą stanowić poważne zagrożenia dla zdrowia ludzkiego. Projekt określa wykaz laboratoriów, które będą realizować przedmiotowe badania, biorąc pod uwagę ich potencjał i niezależność od przemysłu wyrobów nikotynowych. Jako właściwe laboratoria zostały wskazane laboratoria działające w ramach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej oraz Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego PZH – Państwowego Instytutu Badawczego. Pobór próbek do badania będzie mógł zostać dokonany przez przedsiębiorcę na wezwanie Prezesa Biura do spraw Substancji Chemicznych bądź przez właściwy organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że ww. działania przyczynią się do zwiększenia kontroli rynku elektronicznych papierosów. Dodatkowo w ramach przyszłych prac nad nowelizacją dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE, należy rozważyć rekomendowanie rozszerzenia systemu Track and Trace (system śledzenia ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych, mający na celu zwalczanie przemytu i nielegalnego handlu

papierosami, tytoniem oraz nowymi wyrobami tytoniowymi) o elektroniczne papierosy oraz pojemniki z płynem zawierającym nikotynę do ponownego ich napełniania.

Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na fakt, że w ostatnich latach w Polsce pojawiły się nowe zagrożenia dla zdrowia publicznego, które utrudniają realizację skutecznej polityki antynikotynowej.

Są nimi nie tylko elektroniczne papierosy, ale również podgrzewane wyroby tytoniowe, oraz saszetki nikotynowe. Niewątpliwie istotnym zagrożeniem dla krajowego zdrowia publicznego jest to, że młodzi konsumenci tego rodzaju wyrobów postrzegają "niższe narażenie" jako "niższe ryzyko zdrowotne", czego w ocenie Ministerstwa Zdrowia obecnie nie można jednoznacznie potwierdzić.

Podobne stanowisko w przedmiotowej sprawie prezentują również:

- Narodowy Instytut Onkologii im. Marii Skłodowskiej-Curie- Państwowy Instytut Badawczy;
- Polska Akademia Nauk, która w raporcie Polskie Zdrowie 2.0 pn.: „Redukcja używania tytoniu i innych produktów zawierających nikotynę, szczególnie wśród młodego pokolenia Polaków”, wskazuje jednoznacznie, iż: „nie budzi wątpliwości, że decydenci zdeterminowani w walce o zdrowie mogą swoimi działaniami doprowadzić do znaczącego spadku konsumpcji produktów zawierających nikotynę. Obrazuje to przykład Nowej Zelandii, gdzie rozpowszechnienie palenia tytoniu spadło z 18% w roku 2007 do 8% w roku 2022. Przeczy to tezie promowanej przez producentów wyrobów tytoniowych i ich sojuszników, że znaczna część palaczy nie jest w stanie rzucić nałogu i należy godzić się na swobodne funkcjonowanie rynku produktów dostarczających nikotynę oraz że najlepszym rozwiązaniem jest oferowanie alternatywnych wobec tradycyjnych papierosów produktów w ramach tzw. strategii redukcji szkód (tzw. „harm reduction”)”.

Warto również zauważyć, że w dniu 17 października 2025 r. Agencja Ocen Technologii Medycznych (AOTMiT) wydała najnowsze rekomendacje dla Ministra Zdrowia w sprawie „zalecanych technologii medycznych, działań przeprowadzanych w ramach programów polityki zdrowotnej oraz warunków realizacji tych programów, dotyczących profilaktyki przewlekłej obturacyjnej choroby płuc (POChP)”. W ramach przedmiotowych wytycznych jednoznacznie podkreślono, że alternatywne sposoby przyjmowania nikotyny, które nie są produktami leczniczymi dostępnymi w aptekach (tj. podgrzewacze tytoniu, e-papierosy, nikotyna syntetyczna), nie mogą być wykorzystywane w ramach „redukcji szkód”. W związku z powyższym jedyną formą „redukcji szkód” w ramach pomocy osobom uzależnionym od nikotyny, w opinii AOTMiT, jest Nikotynowa Terapia Zastępcza.

Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, sprzedaż produktów leczniczych stosowanych w leczeniu uzależnienia od wyrobów tytoniowych (np. gumy do żucia, tabletki do ssania, aerozol do stosowania w jamie ustnej, pastylki do ssania) wymaga uzyskanie pozwolenia Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, poprzedzonego pozytywnym procesem oceny dokumentacji rejestracyjnej, charakteryzującej ich właściwości farmakodynamiczne, farmakokinetyczne oraz potwierdzającej ich skuteczność i bezpieczeństwo stosowania. Przedmiotowy proces rejestracyjny jest gwarantem

realnej skuteczności oferowanych środków stosowanych w leczeniu zespołu uzależnienia od wyrobów tytoniowych.

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zdrowia publicznego oraz ekonomiki zdrowia kluczowe jest ograniczenie samej konsumpcji wyrobów nikotynowych, gdyż to ona jest pierwotnym źródłem wysokich kosztów leczenia i strat gospodarczych, szacowanych na dziesiątki miliardów złotych rocznie, które w praktyce przerzucane są na całe społeczeństwo w postaci wydatków systemu ochrony zdrowia, świadczeń społecznych i utraconego potencjału pracy.

Tym samym brak jest uzasadnionych podstaw na różnicowanie omawianych produktów jako „mniej” lub „bardziej” szkodliwe, a tym samym do różnicowania w tym kontekście stawek akcyzy.

Końcowo należy wyjaśnić, że ocena skutków regulacji powstaje przeważnie przed powstaniem aktu prawnego na etapie jego projektowania i jest jednym z załączników do projektu aktu normatywnego (w omawianym przypadku UD 139), OSR zawiera informacje o przewidywanych skutkach proponowanych regulacji według metody analizy kosztów i korzyści. Obowiązek wykonania OSR reguluje Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.)

Natomiast OSR do UD 139 dostępny jest pod linkiem:

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389955/katalog/13084089>.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

Do wiadomości:
KPRM