



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 24 lutego 2025 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym,
ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 264)**

I. Cel i przedmiot ustawy

1. Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 20 lutego 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (określanej dalej jako „opiniowana ustawa”) jest:

1) ograniczenie dostępności cenowej:

- a) płynu do papierosów elektronicznych,
- b) wyrobów nowatorskich,
- c) urządzeń do waporyzacji,
- d) zestawów części do urządzeń do waporyzacji,
- e) saszetek nikotynowych,
- f) innych wyrobów nikotynowych

– poprzez nowelizację ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 126);

2) zapewnienie proporcjonalności dodatkowej opłaty od środków spożywczych poprzez nowelizację ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1670).

2. Do najważniejszych zmian w ustawie o podatku akcyzowym należy zaliczyć:

- 1) rozszerzenie zakresu opodatkowania podatkiem akcyzowym na:
 - a) urządzenia do waporyzacji,
 - b) zestawy części do urządzeń do waporyzacji,
 - c) saszetki nikotynowe,
 - d) inne wyroby tytoniowe;
- 2) zdefiniowanie urządzeń do waporyzacji jako:
 - a) wielorazowych papierosów elektronicznych (tj. urządzeń umożliwiających wytworzenie i spożycie aerozolu z płynu do papierosów elektronicznych, które są przeznaczone do ponownego napełniania płynem do papierosów elektronicznych lub wymiany zbiornika z płynem do papierosów elektronicznych – nie wyłączając urządzeń wymagających zewnętrznego zasilania lub sterowania),
 - b) podgrzewaczy (tj. urządzeń umożliwiających wytworzenie i spożycie aerozolu z wyrobów nowatorskich bez ich spalania – nie wyłączając urządzeń wymagających zewnętrznego zasilania lub sterowania),
 - c) urządzeń wielofunkcyjnych (tj. urządzeń wielorazowych umożliwiających wytworzenie i spożycie aerozolu zarówno z płynu do papierosów elektronicznych, jak i z wyrobów nowatorskich – nie wyłączając urządzeń wymagających zewnętrznego zasilania lub sterowania)

– z wyłączeniem urządzeń przeznaczonych wyłącznie do celów medycznych;
- 3) zdefiniowanie zestawu części do urządzenia do waporyzacji jako kompletu części, który może służyć do wytworzenia urządzenia do waporyzacji poprzez złożenie lub połączenie części wchodzących w skład tego kompletu;
- 4) zdefiniowanie saszetek nikotynowych jako wyrobów niezawierających tytoniu, lecz zawierających nikotynę lub jej związki lub pochodne, zmieszanych lub niezmieszanych z włóknami roślinnymi lub innymi dodatkami, znajdujących się w porcjowanych saszetkach lub w równoważnej postaci, które mogą być używane doustnie do wchłaniania nikotyny lub jej związków lub pochodnych przez ludzi;
- 5) zdefiniowanie innych wyrobów nikotynowych jako wyrobów zawierających nikotynę lub jej związki lub pochodne, które mogą być używane do wchłaniania nikotyny lub jej związków lub pochodnych przez ludzi, innych niż wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyn

do papierosów elektronicznych, wyroby nowatorskie i saszetki nikotynowe, z wyłączeniem wyrobów wykorzystywanych wyłącznie w celach medycznych;

- 6) zdefiniowanie jednorazowych papierosów elektronicznych jako urządzeń umożliwiających wytworzenie i spożycie aerozolu z płynu do papierosów elektronicznych zawartego w tych urządzeniach, które nie są przeznaczone do ponownego napełniania płynem do papierosów elektronicznych lub wymiany zbiornika z płynem do papierosów elektronicznych – nie wyłączając urządzeń, które wymagają zewnętrznego zasilania lub sterowania;
- 7) rozszerzenie definicji legalnej wyrobów nowatorskich na wyroby będące:
 - a) mieszaniną, w której składzie znajdują się substancje inne niż tytoń lub susz tytoniowy, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny, z wyłączeniem płynu do papierosów elektronicznych oraz wyrobów wykorzystywanych wyłącznie w celach medycznych,
 - b) mieszaniną, o której mowa w lit. a, oraz zawierające odrębnie płyn do papierosów elektronicznych– które po podgrzaniu dostarczają aerozol bez spalania mieszaniny, inne niż wyroby tytoniowe lub susz tytoniowy;
- 8) zwolnienie od opodatkowania podatkiem akcyzowym nabycia wewnątrzwspólnotowego urządzeń do waporyzacji, saszetek nikotynowych lub innych wyrobów nikotynowych dokonywanego przez osobę fizyczną, jeżeli wyroby te są przemieszczane przez tę osobę osobiście na jej własny użytek i nie są przeznaczone na cele handlowe, z uwzględnieniem zasady, w myśl której na przeznaczenie handlowe wskazuje w szczególności nabycie wewnątrzwspólnotowe w ilościach przekraczających:
 - a) 2 sztuki urządzeń do waporyzacji,
 - b) 0,2 kilograma saszetek nikotynowych,
 - c) 0,2 kilograma innych wyrobów nikotynowych;
- 9) zwolnienie od opodatkowania podatkiem akcyzowym importu urządzeń do waporyzacji, saszetek nikotynowych lub innych wyrobów nikotynowych, przywożonych w bagażu osobistym podróżnego, który ukończył 17 lat, w ramach następujących norm:
 - a) urządzenia do waporyzacji – 2 sztuki,
 - b) saszetki nikotynowe:
 - 0,04 kilograma – w przypadku podróżnych w transporcie lotniczym lub morskim,

- 0,004 kilograma – w przypadku podróży w transporcie innym niż lotniczy lub morski,

c) inne wyroby nikotynowe:

- 0,04 kilograma – w przypadku podróży w transporcie lotniczym lub morskim,
- 0,004 kilograma – w przypadku podróży w transporcie innym niż lotniczy lub morski;

10) zwolnienie od opodatkowania podatkiem akcyzowym importu urządzeń do waporyzacji, saszetek nikotynowych lub innych wyrobów nikotynowych, umieszczonych w przesyłce wysyłanej z terytorium państwa trzeciego przez osobę fizyczną i przeznaczonej dla osoby fizycznej przebywającej na terytorium kraju, jeżeli przesyłka ma charakter okazjonalny, zawierając wyroby przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego odbiorcy lub jego rodziny, których ilość i rodzaj nie wskazują na ich przeznaczenie handlowe, a odbiorca nie jest obowiązany do uiszczenia jakichkolwiek opłat na rzecz nadawcy w związku z otrzymaniem przesyłki, w ramach następujących norm:

- a) urządzenia do waporyzacji – 2 sztuki,
- b) saszetki nikotynowe – 0,004 kilograma,
- c) inne wyroby nikotynowe – 0,004 kilograma;

11) określenie stawki akcyzy na:

- a) urządzenia do waporyzacji w wysokości 40,00 zł za sztukę,
- b) zestawy części do urządzeń do waporyzacji w wysokości 40,00 zł za sztukę,
- c) saszetki nikotynowe w wysokości:
 - 150,00 zł za każdy kilogram – w okresie od dnia 1 sierpnia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.,
 - 200,00 zł za każdy kilogram – w okresie od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2026 r.,
 - 250,00 zł za każdy kilogram – od dnia 1 stycznia 2027 r.,
- d) inne wyroby nikotynowe w wysokości:
 - 150,00 zł za każdy kilogram – w okresie od dnia 1 sierpnia 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.,

- 200,00 zł za każdy kilogram – w okresie od dnia 1 stycznia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2026 r.,
- 250,00 zł za każdy kilogram – od dnia 1 stycznia 2027 r.;

12) rozszerzenie wykazu wyrobów akcyzowych objętych obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy o:

- a) urządzenia do waporyzacji,
- b) saszetki nikotynowe,
- c) inne wyroby nikotynowe.

3. Do najważniejszych zmian w ustawie o zdrowiu publicznym należy zaliczyć:

1) ustanowienie regulacji, w myśl których jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty od środków spożywczych (określanej dalej jako „opłata”):

- a) w informacji w sprawie opłaty nie wykazał opłaty w należnej wysokości ani nie wpłacił w terminie opłaty w należnej wysokości, organ właściwy w sprawie opłaty, w drodze decyzji, określa wysokość należnej opłaty oraz ustala dodatkową opłatę w wysokości do 50% podstawy ustalenia wysokości dodatkowej opłaty, jednakże:
 - jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty w okresie 14 dni po zakończeniu kontroli podatkowej złożył korektę tej informacji z wykazaną opłatą w należnej wysokości i najpóźniej w dniu jej złożenia wpłacił opłatę w należnej wysokości wraz z odsetkami za zwłokę, organ właściwy w sprawie opłaty, w drodze decyzji, ustala dodatkową opłatę w wysokości do 25% podstawy ustalenia wysokości dodatkowej opłaty,
 - jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty przed dniem wszczęcia kontroli podatkowej złożył korektę tej informacji z wykazaną opłatą w należnej wysokości oraz wpłacił opłatę w należnej wysokości wraz z odsetkami za zwłokę, dodatkowej opłaty nie ustala się,
- b) w informacji w sprawie opłaty wykazał opłatę w należnej wysokości, lecz nie wpłacił w terminie opłaty w należnej wysokości, organ właściwy w sprawie opłaty, w drodze decyzji, określa wysokość należnej opłaty oraz ustala dodatkową opłatę w wysokości do 50% podstawy ustalenia wysokości dodatkowej opłaty, jednakże:

- jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty w okresie 14 dni po zakończeniu kontroli podatkowej wpłacił opłatę w należnej wysokości wraz z odsetkami za zwłokę, organ właściwy w sprawie opłaty, w drodze decyzji, ustala dodatkową opłatę w wysokości do 25% podstawy ustalenia wysokości dodatkowej opłaty,
 - jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty przed dniem wszczęcia kontroli podatkowej wpłacił opłatę w należnej wysokości wraz z odsetkami za zwłokę, dodatkowej opłaty nie ustala się,
- c) nie złożył w terminie informacji w sprawie opłaty ani nie wpłacił w terminie opłaty w należnej wysokości, organ właściwy w sprawie opłaty, w drodze decyzji, określa wysokość należnej opłaty oraz ustala dodatkową opłatę w wysokości do 50% podstawy ustalenia wysokości dodatkowej opłaty, jednakże:
- jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty w okresie 14 dni po zakończeniu kontroli podatkowej złożył tę informację z wykazaną opłatą w należnej wysokości i najpóźniej w dniu jej złożenia wpłacił opłatę w należnej wysokości wraz z odsetkami za zwłokę, organ właściwy w sprawie opłaty, w drodze decyzji, ustala dodatkową opłatę w wysokości do 25% podstawy ustalenia wysokości dodatkowej opłaty,
 - jeżeli podmiot obowiązany do zapłaty opłaty przed dniem wszczęcia kontroli podatkowej złożył tę informację z wykazaną opłatą w należnej wysokości oraz wpłacił opłatę w należnej wysokości wraz z odsetkami za zwłokę, dodatkowej opłaty nie ustala się;
- 2) sformułowanie unormowań, zgodnie z którymi podstawą ustalenia wysokości dodatkowej opłaty jest wysokość niewpłaconej należnej opłaty, a w przypadku wpłacenia opłaty w wysokości niższej od należnej – wysokość zaniżenia należnej opłaty, z uwzględnieniem zasady, w myśl której ustalając wysokość dodatkowej opłaty, organ właściwy w sprawie opłaty bierze pod uwagę:
- a) okoliczności powstania nieprawidłowości,
 - b) rodzaj i stopień naruszenia ciążącego na podmiocie obowiązany do zapłaty opłaty obowiązku, które skutkowało powstaniem nieprawidłowości,
 - c) rodzaj, stopień i częstotliwość stwierdzonych dotychczas nieprawidłowości dotyczących opłaty,
 - d) wysokość niewpłaconej należnej opłaty albo wysokość zaniżenia należnej opłaty,

- e) działania podjęte przez podmiot obowiązany do zapłaty opłaty po stwierdzeniu nieprawidłowości w celu usunięcia skutków nieprawidłowości;
- 3) ustanowienie zasady, w myśl której dodatkowej opłaty nie ustala się wobec osób fizycznych, które za ten sam czyn ponoszą odpowiedzialność za wykroczenie skarbowe albo za przestępstwo skarbowe.

4. Opiniowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r., jednakże:

- 1) przepisy ustawy o zdrowiu publicznym (w brzmieniu określonym przez art. 2 opiniowanej ustawy) oraz przepisy art. 3, art. 4 oraz art. 8 opiniowanej ustawy (stanowiące konsekwencję legislacyjną nowelizacji ustawy o zdrowiu publicznym) mają wejść w życie **z dniem następującym po dniu ogłoszenia;**
- 2) przepisy ustawy o podatku akcyzowym (w brzmieniu określonym przez art. 1 opiniowanej ustawy) oraz przepisy art. 5 opiniowanej ustawy (stanowiące konsekwencję legislacyjną nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym), w zakresie:
 - a) urządzeń do waporyzacji,
 - b) zestawów części do urządzeń do waporyzacji,
 - c) płynu do papierosów elektronicznych zawartego w jednorazowych papierosach elektronicznych– mają być stosowane **od dnia 1 lipca 2025 r.;**
- 3) przepisy ustawy o podatku akcyzowym (w brzmieniu określonym przez art. 1 opiniowanej ustawy) oraz przepisy art. 5 opiniowanej ustawy (stanowiące konsekwencję legislacyjną nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym), w zakresie:
 - a) wyrobów nowatorskich będących mieszaniną, w której składzie znajdują się substancje inne niż tytoń lub susz tytoniowy, zarówno z nikotyną, jak i bez nikotyny,
 - b) wyrobów nowatorskich będących mieszaniną, o której mowa w lit. a, oraz zawierających odrębnie płyn do papierosów elektronicznych,
 - c) saszetek nikotynowych,
 - d) innych wyrobów nikotynowych– mają być stosowane **od dnia 1 sierpnia 2025 r.**

II. Przebieg prac legislacyjnych

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów 24 stycznia 2025 r. (druk sejmowy nr 981).

29 stycznia 2025 r. Marszałek Sejmu skierował projekt opiniowanej ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 5 lutego 2025 r., kończąc się skierowaniem go do Komisji Finansów Publicznych.

6 lutego 2025 r. Komisja Finansów Publicznych przedstawiła sprawozdanie o projekcie opiniowanej ustawy (druk sejmowy nr 1015).

Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się 20 lutego 2025 r., nie zgłoszono do niego poprawek.

W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie opiniowanej ustawy zmian, które zmieniałyby w sposób zasadniczy jego meritum.

III. Uwaga szczegółowa natury konstytucyjnej

Przepis art. 9 opiniowanej ustawy w zakresie, w jakim przewiduje, że opiniowana ustawa wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r., budzi wątpliwości co do zgodności z art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (określanej dalej jako „Konstytucja”).

Realizacja tak określonego okresu *vacatio legis* jest uwarunkowana podpisaniem opiniowanej ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w terminie umożliwiającym jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw najpóźniej w dniu 1 kwietnia 2025 r. **Przyjmując założenie, że opiniowana ustawa zostanie rozpatrzona przez Senat na posiedzeniu, które planuje się odbyć w dniach 12 i 13 marca 2025 r., Prezydent nie będzie dysponował zagwarantowanym mu w art. 122 ust. 2 Konstytucji 21-dniowym okresem na podjęcie decyzji w sprawie jej podpisania.** Nierespektowanie zagwarantowanego Prezydentowi terminu podjęcia decyzji w sprawie podpisania ustawy stanowi tymczasem wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa

prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*¹, a tym samym – **naruszył** art. 2 w związku z art. 122 ust. 2 i art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Uwzględniając powyższe założenie i przedstawioną argumentację, należy rozważyć akceptację następującej **propozycji poprawki**:

- w art. 9 wyrazy „z dniem 1 kwietnia 2025 r.” zastępuje się wyrazami „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Piotr Magda

Główny legislator

¹ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r. (Kp 1/13).