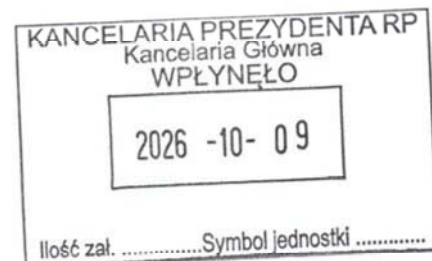




RPW/94936/2026 P
Data: 2026-10-09

Balice, dnia 8 października 2026 r.



Szanowny Pan

Karol Nawrocki

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Pałac Prezydencki

ul. Krakowskie Przedmieście 46/48

00-071 Warszawa

Dotyczy: ustawy z dnia 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 2839, druk senacki nr 836), przekazanej Prezydentowi RP do podpisu 24 września 2026 r. – uzupełnienie petycji Stowarzyszenia z 6 października 2026 r. (wpływ do Kancelarii Prezydenta RP 7 października 2026 r.)

Szanowny Panie Prezydencie,

w uzupełnieniu petycji z 6 października 2026 r., w której wniosło o odmowę podpisania ustawy z dnia 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 2839), przekazuję w załączeniu opinię prawno-konstytucyjną tej ustawy, sporządzoną przez z dnia 8 października 2026 r.

Opinia ocenia ustawę według standardu, który Pan Prezydent przyjął 2 lipca 2026 r., kierując do Trybunału Konstytucyjnego ustawę z dnia 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym. Jej najważniejsze ustalenia:

1. Ustawa przewiduje 14 dni vacatio legis i trzy miesiące na wykonanie obowiązków rejestracyjnych, zezwoleniowych i znakowych – wobec szerszego kręgu podmiotów niż ustawa z 15 maja 2026 r., przy której Pan Prezydent uznał 14 dni i dwa miesiące za okres niewystarczający. Ministerstwo Finansów samo określiło trzy miesiące jako czas minimalny na uzyskanie samego zezwolenia.
2. Ustawa odstępuje od sześciomiesięcznego terminu z art. 68b ustawy – Prawo przedsiębiorców bez przedstawienia przyczyn, choć w innych projektach z 2026 r. Rada Ministrów ten obowiązek wypełniała.

3. Stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych rośnie do 2,20 zł/ml – o 22% ponad 1,80 zł/ml zapisane w ustawie na 2027 r. (mapa akcyzowa) i o 53% wobec 2026 r. Podwyżka pojawiła się dopiero w drugiej wersji projektu, konsultowanej 14 dni, a jej wysokości nie uzasadniono mimo wezwania Koordynatora Oceny Skutków Regulacji.
4. Ocena skutków regulacji liczy skutek podwyżki (214,2 mln zł rocznie) od stawki 1,44 zł, choć bez ustawy od 1 stycznia 2027 r. obowiązuje 1,80 zł; przy założeniach samej oceny skutków podwyżka ponad mapę akcyzową daje 65–105 mln zł rocznie. Po podwyżce stawki z 0,96 zł do 1,44 zł legalny wolumen płynu zmniejszył się o około 20% (kwiecień–lipiec 2026 r. wobec 2025 r.).
5. Ustawa przenosi ciężar podatku z gotowych wkładów (akcyza niższa o 90%) na płyn w butelkach (wyższa o 53%). Stowarzyszenie nie kwestionuje jednakowej stawki za mililitr dla wszystkich wyrobów – wnosi, by była to stawka zapisana w ustawie, 1,80 zł, a nie 2,20 zł wprowadzone ponad mapę akcyzową.
6. Zastrzeżenia do trybu prac zgłaszały Prokuratoria Generalna, Rządowe Centrum Legislacji i Koordynator Oceny Skutków Regulacji – a więc rządowi eksperci, o których Pan Prezydent mówił 2 lipca 2026 r.

Wobec upływu w dniu 15 października 2026 r. terminu określonego w art. 122 ust. 2 Konstytucji, uprzejmie proszę o umożliwienie przedstawicielom i autorom opinii spotkania z właściwymi osobami w Kancelarii Prezydenta RP przed tym terminem. Pozostajemy do dyspozycji pod wskazanymi wyżej danymi kontaktowymi.

Stowarzyszenie zrzesza polskich mikro, małych i średnich przedsiębiorców – producentów, dystrybutorów i sprzedawców płynów do papierosów elektronicznych.

Z wyrazami szacunku

Załączniki:

1. Opinia z 8 października 2026 r. „Ustawa z dnia 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym – analiza prawno-konstytucyjna ustawy uchwalonej na podstawie rządowego projektu UD363 (druk sejmowy nr 2839, druk senacki nr 836)” – 22 strony.

**Ustawa z dnia 18 września 2026 r. o zmianie ustawy
o podatku akcyzowym**

Analiza prawno-konstytucyjna ustawy uchwalonej na podstawie
rządowego projektu UD363 (druk sejmowy nr 2839, druk senacki nr
836)

Warszawa 8.10.2026 r.

Ustawa w liczbach

Czas dla przedsiębiorców	Stawka na płyn w 2027 r.	Konsultacje projektu	Dochód z podwyżki na płyn
JAK POWINNO BYĆ			
6 miesięcy od ogłoszenia do wejścia w życie przepisów zwiększających obciążenia – art. 68b Prawa przedsiębiorców (pkt 2.2)	1,80 zł/ml mapa akcyzowa zapisana w ustawie o podatku akcyzowym (pkt 2.3)	2 × 21 dni po 21 dni na każdą konsultowaną wersję; krótszy termin wymaga szczegółowego uzasadnienia – regulamin pracy Rady Ministrów (pkt 2.4)	214,2 mln zł akcyzy rocznie – tyle według oceny skutków regulacji ma przynieść podwyżka (pkt 3.3)
JAK JEST			
14 dni + 3 miesiące do stosowania nowych przepisów; według MF 3 miesiące to minimum na samo zezwolenie (pkt 2.2)	2,20 zł/ml o 22% ponad mapę akcyzową, o 53% wobec 1,44 zł w 2026 r. (pkt 2.3)	2 × 14 dni po 14 dni na wersję; dodatek 50 zł dla jednorazówek dopisany po konsultacjach (pkt 1.2)	65–105 mln zł tyle daje podwyżka ponad mapę przy założeniach samej oceny; 214,2 mln zł odpowiada porównaniu ze stawką 1,44 zł z 2026 r. (pkt 3.3)

Konkluzje

Konkluzje – od najważniejszej dla decyzji Prezydenta:

- (1) **W ocenie** – ustawa w obecnym kształcie nie spełnia konstytucyjnych standardów zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz odpowiedniej *vacatio legis*, a podwyżka stawki na płyn ponad mapę akcyzową budzi uzasadnione wątpliwości co do proporcjonalności – w rozumieniu, które Prezydent przyjął we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2026 r.
- (2) **Ustawa nie spełnia standardu, który Prezydent zastosował 2 lipca 2026 r. wobec ustawy z 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym.** Prezydent uznał wtedy, że 14 dni *vacatio legis* i 2 miesiące do stosowania nowych przepisów to za mało, gdy przedsiębiorcy muszą się zarejestrować, uzyskać zezwolenia, zamówić znaki akcyzy i oznaczyć zapasy. Ustawa z 18 września 2026 r. nakłada te same obowiązki – tym razem na cały rynek urządzeń zasilająco-sterujących – i daje 14 dni oraz 3 miesiące. Według MF 3 miesiące to „czas minimalny niezbędny do uzyskania/zmiany zezwolenia” – na znaki akcyzy i oznaczenie wyrobów nie zostaje czasu. Podwyżka stawki na płyn wchodzi 1 stycznia 2027 r., 78 dni po upływie terminu na podpis (pkt 2.1–2.2).
- (3) **Orzecznictwo Trybunału i doktryna uzależniają długość *vacatio legis* od skali zmiany i możliwości adresatów.** Trybunał bierze pod uwagę, jak dalece nowe przepisy różnią się od dotychczasowych, i możliwości adaptacyjne adresatów, które „bywają wszak zróżnicowane”. W prawie podatkowym „władztwo państwa rysuje się wyjątkowo ostro”, a doktryna traktuje 14 dni jako punkt wyjścia, który przy regulacjach gospodarczych należy wydłużać. Wyrok K 23/12, w którym Trybunał utrzymał 14 dni dla nowego podatku, dotyczył podatnika takiego jak KGHM i obowiązku złożenia deklaracji – nie firm, które muszą uzyskać zezwolenia i znaki akcyzy. Trybunał inaczej ocenia też regulacje dopisane na późnym etapie prac, bez konsultacji. Zarazem przy *vacatio legis* zgodnej z

ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych stwierdza naruszenie Konstytucji „tylko w rażących przypadkach” – skuteczność weta od tej oceny nie zależy (pkt 2.2).

- (4) **Ustawa odstępuje od ustawowej zasady 6 miesięcy na przygotowanie przedsiębiorców, a podana przyczyna nie obejmuje podwyżki stawek.** Art. 68b Prawa przedsiębiorców wymaga terminu „nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia”, a odstępstwo – ważnego interesu publicznego i przedstawienia przyczyn w uzasadnieniu projektu. Uzasadnienie projektu art. 68b nie powołuje, a krótki termin wiąże z uszczelnieniem systemu; podwyżka stawki na płyn z uszczelnieniem nie ma związku. W innych projektach rządowych z 2026 r., także w nowelizacji ustawy SENT, rząd przyczyny odstępstwa od art. 68b przedstawiał (pkt 2.2).
- (5) **Podwyżka wykracza ponad mapę akcyzową i pojawiła się dopiero w drugiej wersji projektu.** Stawka na płyn rośnie do 2,20 zł/ml wobec 1,80 zł zapisanych w ustawie o podatku akcyzowym na 2027 r. (+22%); wobec 1,44 zł obowiązujących w 2026 r. wzrost wynosi 53%. Wersja projektu z 13 lutego 2026 r. stawek nie podnosiła i dawała 6 miesięcy *vacatio legis*; dodatek do akcyzy od jednorazowych e-papierosów podniesiono z 40 do 50 zł dopiero po konsultacjach – na wniosek części ich uczestników, choć wersja konsultowana zapowiadała utrzymanie 40 zł. Wysokości stawek nie uzasadniono, choć wzywał do tego Koordynator Oceny Skutków Regulacji (pkt 1.1–1.2 i 2.3–2.4).
- (6) **Zastrzeżenia do trybu prac zgłaszali rządowi eksperci – przed takimi ustawami Prezydent przestrzegał rząd 2 lipca 2026 r.** Prokuratoria Generalna uznała równoległe prace nad UD308 i UD363 za sprzeczne z zasadą racjonalnego ustawodawcy wynikającą z art. 2 Konstytucji. Rządowe Centrum Legislacji wskazywało zawite przepisy przejściowe i definicje wymagające korekty, a Koordynator Oceny Skutków Regulacji – brak uzasadnienia stawek (pkt 2.4).
- (7) **Ustawa przenosi ciężar podatku z gotowych wkładów na płyn w butelkach.** Akcyza od wkładu z 2 ml płynu spada z 42,88 zł do 4,40 zł (–90%). Akcyza od 10 ml płynu w butelce rośnie do 22,00 zł – o 4,00 zł ponad mapę akcyzową i o 7,60 zł wobec 2026 r. Producenci płacą wyższą akcyzę z góry – w przedpłacie akcyzy albo przez zabezpieczenie akcyzowe – a MF nie uwzględniło żadnej uwagi firm z rynku płynów do stawek (pkt 3.1–3.2).
- (8) **Ocena skutków regulacji przypisuje podwyżce co najmniej dwukrotnie większy dochód, niż wynika z jej własnych założeń.** Kwota 214,2 mln zł odpowiada porównaniu ze stawką 1,44 zł z 2026 r., choć od 1 stycznia 2027 r. bez ustawy obowiązuje 1,80 zł¹. Przy reakcji sprzedaży przyjętej w ocenie skutków regulacji podwyżka ponad mapę akcyzową daje ok. 65–105 mln zł akcyzy rocznie – mniej niż połowę tej kwoty (pkt 3.3).
- (9) **Podwyżka stawki na płyn zwiększa ryzyko odpływu do szarej strefy.** W 2025 r. KAS zabezpieczyła 3,2 mln ml płynów bez polskich znaków akcyzy i odnotowuje rosnące znaczenie sprzedaży transgranicznej przez internet. Wpływy z płynów wzrosły po siedmiu miesiącach 2026 r. o 50%, nie więcej niż stawka – legalna sprzedaż nie rośnie. Ustawa podnosi stawkę o kolejne 22% ponad mapę akcyzową, a rząd sam zakłada spadek legalnej sprzedaży płynu o 25%. Obniżka akcyzy od wkładów działa w przeciwnym kierunku – ustawa łączy środki o przeciwnym działaniu (pkt 3.4).
- (10) **Weto nie musi opóźniać uszczelnienia.** We wniosku do Trybunału z lipca 2026 r. Prezydent wskazał kompleksowe uregulowanie rynku „z odpowiednio ukształtowanymi przepisami przejściowymi” jako środek mniej dolegliwy niż ustawa z 15 maja 2026 r. Definicje ustawy z 18 września 2026 r. tę część realizują; stawek wniosek nie oceniał. Weto utrzymuje jednak do czasu uchwalenia nowej ustawy akcyzę 40 zł od każdego wkładu. Dlatego weto powinien uzupełniać prezydencki projekt ustawy z definicjami i zmianą opodatkowania wkładów, stawkami z mapy akcyzowej i 6 miesiącami na przygotowanie.

Ustawa zawiera rozwiązania, których celowość nie budzi wątpliwości: jednakowe opodatkowanie e-papierosów niezależnie od technologii i zamknięcie drogi sprzedaży urządzeń „na części”. Wątpliwości konstytucyjne dotyczą sposobu – tempa wejścia w życie, podwyżki stawek ponad ścieżkę zapisaną w ustawie i trybu, w jakim ją wprowadzono.

Szczegółowy komentarz

1. Wprowadzenie

1.1 Treść ustawy

Ustawa zmienia model opodatkowania e-papierosów: akcyza od sztuki obciąża urządzenie zasilająco-sterujące, a wkład – wyłącznie akcyza od płynu. Jednocześnie podnosi stawki².

Tabela 1. Zmiany wprowadzane przez ustawę z 18 września 2026 r.

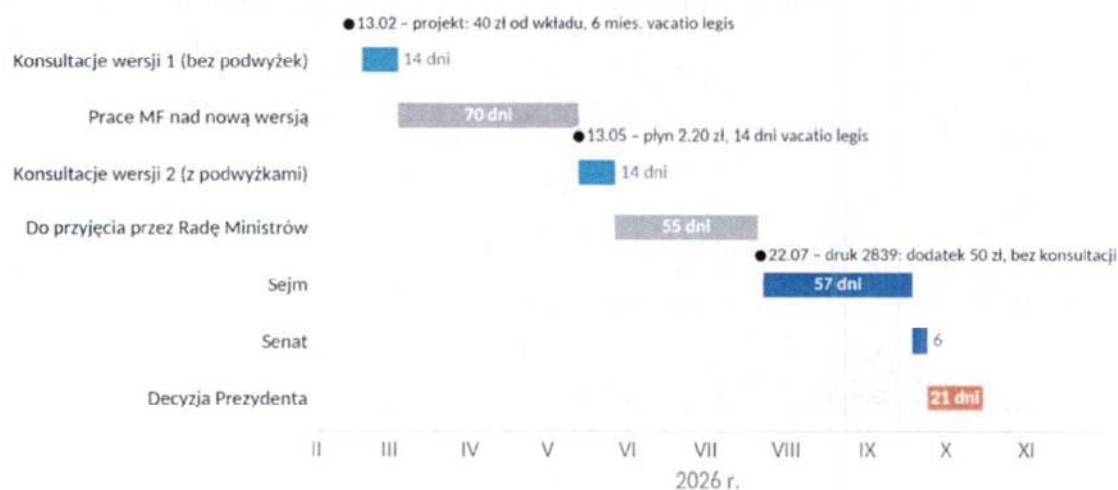
Element	Jest	Będzie	Skutek
Płyn do e-papierosów ³	1,44 zł/ml (2026 r.); 1,80 zł/ml od 2027 r. w obowiązującej mapie akcyzowej	2,20 zł/ml od 1.01.2027 r.	+53% wobec 2026 r.; +22% ponad mapę
Gotowy wkład (pod) z 2 ml płynu ⁴	40 zł jak od urządzenia oraz akcyza od płynu: 42,88 zł	tylko akcyza od płynu: 4,40 zł	–90%
Urządzenia do waporyzacji i zestawy części ⁵	40 zł/szt.	50 zł/szt.	+25%
Dodatek do akcyzy od jednorazowego e-papierosa ⁶	40 zł	50 zł	+25%; dopisane po konsultacjach
Urządzenia zasilająco-sterujące bez systemu grzewczego ⁷	poza akcyzą	akcyza, rejestracja, zezwolenia, zabezpieczenie, znaki akcyzy	nowe obowiązki firm
Termin ⁸	–	14 dni od ogłoszenia; nowe przepisy stosowane po 3 miesiącach; płyn od 1.01.2027 r.	krócej niż 6 miesięcy z art. 68b Prawa przedsiębiorców

W okresie przejściowym podmioty obracające urządzeniami, które dotąd nie były wyrobami akcyzowymi, muszą dokonać zgłoszenia rejestracyjnego, uzyskać albo zmienić zezwolenie, zamówić znaki akcyzy i oznaczyć zapasy legalizacyjnymi znakami akcyzy, a producenci – wpłacić przedpłatę akcyzy⁹.

1.2 Przebieg prac legislacyjnych

Od projektu z 13 lutego 2026 r. do uchwalenia ustawy przez Sejm minęło 217 dni. Etap rządowy trwał 158 dni, konsultacje obu wersji projektu – łącznie 28 dni¹⁰.

Wykres 1. Przebieg prac nad projektem UD363 w 2026 r.



Źródło: obliczenia własne (dni kalendarzowe między datami granicznymi)¹¹.

- **Zmiana koncepcji w trakcie prac.** Wersja z 13 lutego 2026 r. wprowadzała akcyzę 40 zł od każdego wkładu i 6 miesięcy vacatio legis. Wersja z 13 maja 2026 r. zwalniała wkłady z akcyzy od sztuki, podnosiła stawkę na plyn do 2,20 zł/ml i na urządzenia do 50 zł, a vacatio legis skracała do 14 dni¹². Dodatek do akcyzy od jednorazowego e-papierosa podniesiono z 40 do 50 zł dopiero po konsultacjach, uwzględniając uwagę czterech ich uczestników, choć uzasadnienie wersji konsultowanej zapowiadało, że zasady obciążania jednorazówek 40 zł się nie zmieniają; pozostali uczestnicy nie mogli się do tej zmiany odnieść¹³.
- **Konsultacje skrócone z 21 do 14 dni.** MF uzasadniało to „potrzebą ich pilnego procedowania”; Koordynator Oceny Skutków Regulacji rekomendował 21 dni^{14,15}.
- **Błędy oceny skutków regulacji.** Ocena wskazywała 765 tys. ml płynu zamiast 765 mln ml, zakładała stosowanie przepisów od listopada 2026 r., a dochód z podwyżki na plyn liczyła od stawki z 2026 r., nie od 1,80 zł obowiązującej od 2027 r. Wiceminister finansów potwierdził błąd w Sejmie^{16,17}.
- **Prace parlamentarne.** Komisja Finansów Publicznych zmieniła brzmienie 30 z 75 akapitów projektu; Senat przyjął ustawę bez poprawek¹⁸.

2. Ustawa a Konstytucja RP

2.1 Standard przyjęty przez Prezydenta w lipcu 2026 r.

2 lipca 2026 r. Prezydent skierował do Trybunału Konstytucyjnego ustawę z 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 2457), zarzucając jej niezgodność z art. 2, 20, 22, 31 ust. 3, 32 oraz 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP^{19,20}. Ustawa ta nie została ogłoszona²¹. Ocenę wniosek oparł na dwóch wyrokach Trybunału:

- **Kp 2/08** – zasada zaufania do prawa dotyczy przede wszystkim sytuacji, gdy sytuacja adresatów norm prawnych „została w sposób nieoczekiwany pogorszona w stosunku do poprzedniego stanu prawnego”²²;
- **K 27/00** – prawo nie może stawać się „swoistą pułapką dla obywatela”, który układa swoje sprawy w zaufaniu do obowiązujących reguł²³.

Z tych wyroków wniosek wyprowadził standard vacatio legis ocenianej „materialnie, z uwzględnieniem rzeczywistego ciężaru obowiązków, które ustawa nakłada”, i na tej podstawie uznał 14 dni oraz 2 miesiące za okres niewystarczający²⁴. Ten sam standard rozstrzyga o ocenie ustawy z 18 września 2026 r.

Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę w nakładaniu podatków i określaniu stawek²⁵. Wniosek z lipca 2026 r. to przynajmniej wątpliwości konstytucyjne nie dotyczą możliwości objęcia e-papierosów akcyzą ani uszczelniania systemu, lecz „sposobu, w jakim ustawodawca cel ten zrealizował”²⁶. Doktryna, pisząc o „trwałej linii orzeczniczej” Trybunału, podkreśla, że swobodzie w nakładaniu podatków „towarzyszy silne związanie prawodawcy zasadami właściwej legislacji”²⁷. Opinia stosuje tę samą miarę.

2.2 Odpowiednia vacatio legis – orzecznictwo, doktryna i art. 68b Prawa przedsiębiorców

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych wyznacza 14 dni jako minimum – akt wchodzi w życie po tym terminie, „chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”²⁸. Trybunał wywodzi wymóg odpowiedniej vacatio legis z art. 2 Konstytucji RP²⁹ i ocenia go według czterech kryteriów; w tabeli 2 zestawiono je z ustawą z 18 września 2026 r.

Tabela 2. Kryteria odpowiedniej vacatio legis a ustawa z 18 września 2026 r.

Kryterium	Orzecznictwo Trybunału	Ustawa z 18 września 2026 r.
Cel	„wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji” (K 12/03) ³⁰	Stawka na płyn rośnie ponad ścieżkę zapisaną w ustawie o podatku akcyzowym na niespełna trzy miesiące przed 2027 r. (pkt 2.3).
Skala zmiany	odpowiedniość zależy od „całokształtu okoliczności”, w tym od tego, „jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych” (K 4/99) ³¹	Nowy model opodatkowania; akcyza obejmuje wyroby dotąd spoza systemu; obowiązki rejestracyjne, zezwoleniowe i znakowe (pkt 1.1).
Możliwości adaptacyjne adresatów	możliwości adaptacyjne „bywają wszak zróżnicowane” (P 1/95) ³²	Wśród adresatów są małe firmy; zezwolenia i znaki akcyzy zależą od decyzji organów, a według MF 3 miesiące to minimum na samo zezwolenie (pkt 2.2 i 3.2).
Konsultacje	inaczej ocenia się rozwiązania „poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego”, a inaczej „regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi” (K 23/03) ³³	Podwyżki stawek wprowadzono w drugiej wersji projektu, a dodatek do jednorazowych e-papierosów podniesiono już po konsultacjach, bez możliwości odniesienia się do tej zmiany przez ich uczestników (pkt 1.2 i 2.4).

W prawie podatkowym standard jest wyższy: „władztwo państwa rysuje się wyjątkowo ostro”, a gwarancje ochrony interesu jednostki „mają wyjątkowo duże znaczenie” (K 13/93)³⁴. Wymóg vacatio legis w roku poprzedzającym rok podatkowy Trybunał sformułował dla podatków płaconych w skali rocznej i akcyza nim nie jest objęta. Jego uzasadnienie – czas na dostosowanie decyzji do podatku, który przyjdzie zapłacić – odnosi się jednak także do stawki akcyzy ustalonej z wyprzedzeniem na kolejny rok.

Doktryna czyta ten standard tak samo. Termin 14-dniowy należy „uznać za punkt wyjścia” i wydłużać zwłaszcza dla norm, które „wymagają dostosowania działalności gospodarczej do nowych okoliczności”³⁵. Zmiana niekorzystna dla adresatów wymaga przepisów przejściowych albo vacatio legis pozwalającej na „dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych”³⁶, a „obszerność zmian i złożoność materii” przemawia za jej wydłużeniem³⁷. W prawie daninowym wymóg okresu dostosowawczego należy traktować „szczególnie rygorystycznie”, a o nieodpowiedniej vacatio legis świadczy „brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym”³⁸. Adresaci powinni otrzymać czas, by „przystosować się do nowych rozwiązań prawnych, zakończyć już prowadzone interesy, bądź podjąć decyzję o niepodjęciu nowych”³⁹.

Ustawa z 18 września 2026 r. spełnia więc wszystkie przesłanki dłuższego terminu (tabela 2). Zestawienie obu ustaw akcyzowych przedstawionych Prezydentowi w 2026 r.:

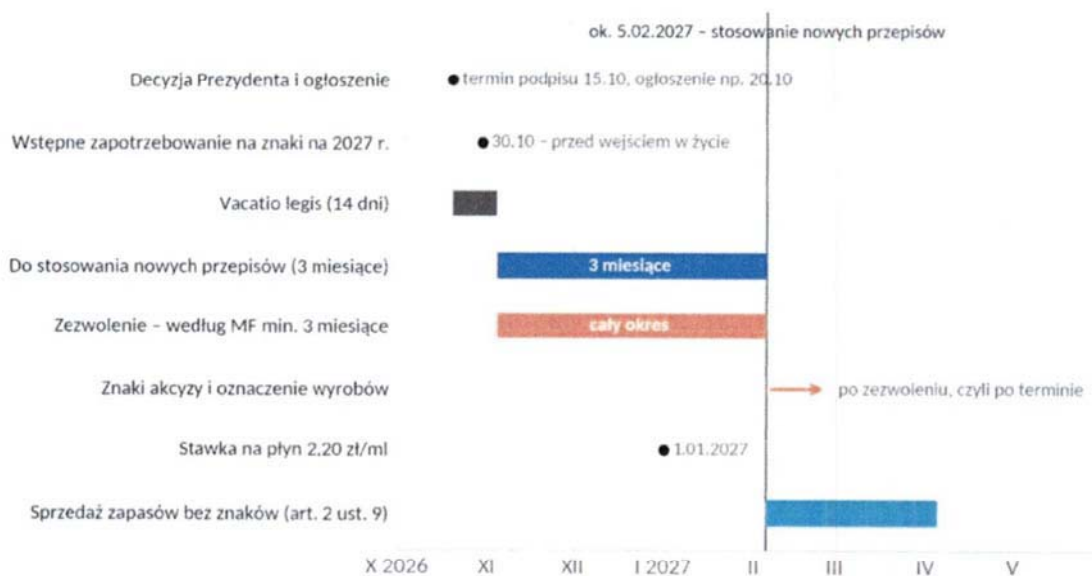
Tabela 3. Ustawy akcyzowe przedstawione Prezydentowi w 2026 r.

Element	Ustawa z 15.05.2026 r. (skierowana do TK)	Ustawa z 18.09.2026 r.
Wejście w życie	14 dni od ogłoszenia	14 dni od ogłoszenia
Stosowanie nowych przepisów	po 2 miesiącach od wejścia w życie	po 3 miesiącach od wejścia w życie; stawka na płyn od 1.01.2027 r.
Krąg zobowiązanych	urządzenia działające na zasadzie indukcji elektromagnetycznej	wszystkie urządzenia zasilająco-sterujące spoza dotychczasowej akcyzy; wszystkie urządzenia do waporyzacji (stawka 50 zł)
Obowiązki dostosowawcze	rejestracja, zezwolenia, znaki akcyzy, legalizacja zapasów, przedpłata akcyzy	te same ⁴⁰
Ocena Prezydenta	okres niewystarczający ⁴¹	–

Dodatkowy miesiąc nie zmienia oceny: obowiązki są te same, a krąg zobowiązanych szerszy – obejmuje wszystkie urządzenia zasilająco-sterujące, które dotąd nie były wyrobami akcyzowymi⁴². Rząd uzasadnił termin tym, że zmiany „mają charakter uszczelniający i stanowią odpowiedź na obchodzenie obowiązujących przepisów”⁴³, a doktryna uznaje przeciwdziałanie oszustwom podatkowym za interes publiczny, który może uzasadniać krótszą *vacatio legis*⁴⁴. Trybunał dopuszczał jednak argument ważnego interesu publicznego dla bardzo krótkiej *vacatio legis* „pod warunkiem, że ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty nie podlegające organom państwowym” (K 13/99)⁴⁵, a ustawa z 18 września 2026 r. nakłada obowiązki rejestracyjne, zezwoleniowe i znakowe. Uzasadnienie tempa dotyczy przy tym definicji, nie podwyżki stawki na płyn – ta z uszczelnieniem nie ma związku, a wchodzi w życie dopiero 1 stycznia 2027 r.

MF samo ocenia, że „3 miesiące to czas minimalny niezbędny do uzyskania/zmiany zezwolenia”⁴⁶. Ustawa daje na to dokładnie 3 miesiące: wniosek można złożyć po jej wejściu w życie, a nowe przepisy stosuje się po upływie 3 miesięcy od tego dnia⁴⁷. Zezwolenie jest dopiero pierwszym ogniwem: do wniosku o znaki akcyzy dołącza się dokumenty o złożonym zabezpieczeniu i o uprawnieniu do prowadzenia składu podatkowego, a znaki wydaje się po wpłacie ich wartości⁴⁸. Według założeń samego MF na zamówienie i odbiór znaków akcyzy oraz oznaczenie wyrobów nie zostaje więc czas. Termin na wstępne zapotrzebowanie na znaki akcyzy na 2027 r. upływa przy tym 30 października 2026 r., zanim ustawa wejdzie w życie⁴⁹.

Wykres 2. Kalendarz obowiązków według ustawy z 18 września 2026 r.



Daty przykładowe: podpis 15.10.2026 r., ogłoszenie 20.10.2026 r.; przy innym dniu ogłoszenia daty przesuwają się o kilka dni. Źródło: ustawa z 18 września 2026 r., art. 2 ust. 1, 6 i 9 oraz art. 4; art. 125 ust. 3 u.p.a.; stanowisko MF w zestawieniu uwag, poz. 14 i 23⁵⁰.

W wyroku Kp 2/08 – na którym Prezydent oparł wniosek z lipca 2026 r. – Trybunał stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne żądanie od obywateli spełnienia wymogów niemożliwych, zwłaszcza w sytuacji, gdy brak szans na ich dopełnienie jest bezpośrednim wynikiem działania organów państwa”⁵¹. O tym, czy przedsiębiorca zdąży przed dniem stosowania nowych przepisów, decyduje czas, w jakim organy podatkowe wydadzą zezwolenie i znaki akcyzy.

Trybunał ocenia zarzut nieodpowiedniej *vacatio legis* ostrożnie. Gdy *vacatio legis* odpowiada art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, naruszenie art. 2 Konstytucji można stwierdzić „tylko w rażących przypadkach” (K 23/03)⁵². Doktryna zauważa, że Trybunał „był powściągliwy w dyskwalifikowaniu okresu dostosowawczego”, a „w pewnych wypadkach” konieczność zachowania równowagi budżetowej „uzasadnia przyjęcie większego marginesu swobody ustawodawcy w określaniu długości okresu dostosowawczego”^{53,54}. Ustawa z 18 września 2026 r. formalnie zachowuje 14 dni *vacatio legis*, więc wniosek do Trybunału niesie ryzyko orzeczenia o zgodności, które obliuguje do podpisu. To przemawia za wetem jako środkiem podstawowym.

Ustawa z 18 września 2026 r. obejmuje wiele firm, także małych, a obowiązkiem nie jest deklaracja, lecz zezwolenie i znaki akcyzy zależne od decyzji organów. Funkcja fiskalna podwyżki ponad mapę akcyzową jest przy tym mniejsza, niż przyjęła ocena skutków regulacji (pkt 3.3).

Art. 68b Prawa przedsiębiorców wymaga, aby przepisy zwiększające obciążenia regulacyjne przedsiębiorców wchodziły w życie „nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia”; odstępstwo wymaga ważnego interesu publicznego, a jego przyczyny przedstawia się w uzasadnieniu projektu⁵⁵. Rząd jako przyczynę wskazał uszczelnienie systemu, które – jak wskazano wyżej – nie obejmuje podwyżki stawki na płyn. Według pisma Organizacji Pracodawców Rada Przedsiębiorców do Senatu legislator Biura Legislacyjnego Sejmu stwierdził na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych 3 września 2026 r., że „na pierwszy rzut oka istnieje pewna niezgodność systemowa z ustawą – Prawo przedsiębiorców”⁵⁶.

W innych projektach rządowych wniesionych do Sejmu w 2026 r. uzasadnienie odnosi się do art. 68b wprost: projekt przewiduje co najmniej 6 miesięcy albo wskazuje przesłankę odstępstwa z art. 68b ust. 2. Projekty obu ustaw akcyzowych dotyczących e-papierosów tego przepisu nie powołują. Przykłady zestawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Termin wejścia w życie a art. 68b Prawa przedsiębiorców w wybranych projektach rządowych z 2026 r.

Druk (data)	Przedmiot	Termin	Art. 68b w uzasadnieniu
2272 (13.02.2026) ⁵⁷	SENT – przewóz betonu	3 miesiące; nowe dane w zgłoszeniu i kary – 9 miesięcy	odstępstwo: ważny interes publiczny (wpływy z VAT); konsultacje 21 dni
2457 (15.04.2026) ⁵⁸	akcyza – e-papierosy (ustawa z 15.05.2026 r.)	14 dni; stosowanie po 2 miesiącach	nie powołano; termin „podyktowany jest koniecznością jak najszybszej zmiany przepisów”
2799 (10.07.2026) ⁵⁹	nieuczciwe praktyki rynkowe	27.09.2026 r.	odstępstwo: termin wdrożenia dyrektywy (art. 68b ust. 2 pkt 2)
2839 (22.07.2026) ⁶⁰	akcyza – e-papierosy (ustawa z 18.09.2026 r.)	14 dni; stosowanie po 3 miesiącach; stawka na płyn od 1.01.2027 r.	nie powołano; „charakter uszczelniający”
3144 (23.09.2026) ⁶¹	działalność lecznicza	1 miesiąc	odstępstwo: ważny interes publiczny (art. 68b ust. 2 pkt 1)

Źródło: uzasadnienia projektów (API Sejmu, odczyt 7.10.2026 r.); wybór projektów – wyszukiwanie w LEX odesłań do art. 68b Prawa przedsiębiorców.

Rząd stosuje więc art. 68b także w sprawach podatkowych: w projekcie nowelizacji ustawy SENT uzasadnił odstępstwo interesem fiskalnym – ochroną wpływów z VAT – a nowym danym w zgłoszeniu i karom dał 9 miesięcy. W projektach ustaw akcyzowych dotyczących e-papierosów takiej analizy nie ma, choć nakładają one obowiązki zezwoleniowe i znakowe, a zgodnie z art. 68b ust. 3 „w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawia się przyczyny odstąpienia” od 6-miesięcznego terminu⁶².

2.3 Zasada zaufania do państwa i mapa akcyzowa

Na 2027 r. ustawa o podatku akcyzowym przewiduje dla płynu 1,80 zł/ml – stawkę zapisaną w ustawie z wyprzedzeniem⁶³. Ustawa z 18 września 2026 r. podnosi ją do 2,20 zł na niespełna trzy miesiące przed wejściem w życie. To trzecia ustawa zmieniająca opodatkowanie tych wyrobów od lutego 2025 r.; druga z nich – ustawa z 15 maja 2026 r. – nie weszła w życie⁶⁴.

Wykres 3. Stawka akcyzy na płyn do e-papierosów: ścieżka zapisana w ustawie o podatku akcyzowym a ustawa z 18 września 2026 r.



Źródło: art. 165a ust. 8 i art. 99b ust. 4 u.p.a.; ustawa z 18 września 2026 r., art. 1 pkt 2 i art. 4⁶⁵.

Sytuacja jest zbliżona do opisanej w Kp 2/08: położenie adresatów pogarsza się wbrew ścieżce stawek, którą ustawodawca sam zapisał w ustawie. Podwyżkę o 0,40 zł/ml ponad tę ścieżkę wprowadzono dopiero w drugiej wersji projektu, z 13 maja 2026 r.⁶⁶ Doktryna wywodzi z zasady zaufania „zakaz zaskakiwania adresatów przepisów prawnych nowymi regulacjami prawnymi”⁶⁷, a adresaci norm „mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący”⁶⁸.

Trybunał krytykuje zmienianie przepisów w okresie vacatio legis: taka praktyka „nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej” i „może być uzasadniona tylko nadzwyczajnymi względami” (K 12/03)⁶⁹. Stawka 1,80 zł/ml obowiązuje, a jej stosowanie do końca 2026 r. wyłącza przepis przejściowy – nie jest to więc zmiana w okresie vacatio legis, ale ocena Trybunału odnosi się do niej odpowiednio. W sprawie K 12/03 Trybunał uznał zmianę za zgodną z Konstytucją; jej uzasadnieniem był stan finansów publicznych. W tej sprawie skutek fiskalny podwyżki ponad mapę jest co najmniej o połowę mniejszy, niż przyjęta ocena skutków regulacji (pkt 3.3). Doktryna dodaje, że im dłuższy horyzont planowania, tym silniejsza ochrona zaufania⁷⁰; mapa akcyzowa wyznaczała wieloletni horyzont.

2.4 Zasada poprawnej legislacji i racjonalnego ustawodawcy

Zastrzeżenia organów administracji rządowej zgłoszone w toku prac zestawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Zastrzeżenia organów administracji rządowej do projektu UD363

Organ	Data	Zastrzeżenie	Dalszy bieg
Prokuratura Generalna ⁷¹	4.03.2026	„Dublowanie prac legislacyjnych dotyczących tego samego zagadnienia, prowadzące do równoległych zmian tych samych przepisów ustawy, pozostaje w sprzeczności z zasadą racjonalnego ustawodawcy wynikającą z art. 2 Konstytucji.”	MF prowadziło oba projekty osobno, a wniosek o odstąpienie od UD308 uznało za „poza zakresem regulacji”. Ustawa z 15 maja 2026 r. pozostaje w Trybunale, a ustawa z 18 września 2026 r. zmienia te same definicje.

Organ	Data	Zastrzeżenie	Dalszy bieg
Koordinator Oceny Skutków Regulacji ⁷²	6.03.2026	„rekomenduje się wydłużenie terminu konsultacji do 21 dni”	Druga runda konsultacji również trwała 14 dni (13–27.05.2026).
Koordinator Oceny Skutków Regulacji	28.05.2026	„należy przedstawić i uzasadnić proponowane stawki wzrostu akcyzy”	Ocena skutków regulacji z 26.06.2026 r. nie uzasadnia wysokości stawek.
Rządowe Centrum Legislacji ⁷³	18.03, 1.06 i 9.06.2026	rozwiązanie przejściowe „jest zawile i powoduje szereg wątpliwości”; „(swego rodzaju definicje w definicji)”; „konieczna jest korekta redakcyjna proponowanej definicji pozostałych papierosów elektronicznych”	Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu nie zgłosiło zastrzeżeń do uchwalonego tekstu.

- **Konsultacje krótsze niż standard.** Według regulaminu pracy Rady Ministrów termin konsultacji krótszy niż 21 dni od udostępnienia projektu „wymaga szczegółowego uzasadnienia”⁷⁴. Obie wersje projektu konsultowano po 14 dni. Pierwszy termin MF uzasadniło „uszczelniającym charakterem wprowadzanych zmian i potrzebą ich pilnego procedowania”⁷⁵; Koordynator Oceny Skutków Regulacji wezwał do wydłużenia terminu albo rozszerzenia uzasadnienia⁷⁶, a drugą rundę również wyznaczono na 14 dni.
- **Zmiana stawek w trakcie prac i bez uzasadnienia.** Podwyżki pojawiły się w drugiej wersji projektu, konsultowanej 14 dni. Dodatek do jednorazowych e-papierosów podniesiono dopiero po konsultacjach, na wniosek części uczestników, a wysokości stawek nie uzasadniono mimo wezwania Koordynatora Oceny Skutków Regulacji^{77,78}.
- **Apel Prezydenta z 2 lipca 2026 r.** Prezydent wezwał rząd, aby nie kierował do podpisu ustaw, „wobec których poważne wątpliwości konstytucyjne zgłaszają już na etapie prac legislacyjnych rządowi eksperci”⁷⁹. Wątpliwość konstytucyjną co do trybu prac nad ustawą z 18 września 2026 r. zgłosiła Prokuratura Generalna⁸⁰.

Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu nie zgłosiło zastrzeżeń do techniki legislacyjnej uchwalonego tekstu⁸¹. Zarzut nie dotyczy więc redakcji przepisów, lecz trybu: zmiany stawek wprowadzonej w trakcie prac, podwyżki dla jednorazówek dopisanej po konsultacjach i braku uzasadnienia wysokości stawek.

2.5 Wolność działalności gospodarczej i proporcjonalność (art. 20, 22 i 31 ust. 3)

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny i tylko w zakresie koniecznym^{82,83}. Podwyżka stawki na płyn ponad mapę akcyzową nie spełnia wymogów konieczności i proporcjonalności sensu stricto (tabela 6).

Tabela 6. Test proporcjonalności podwyżki stawki na płyn ponad mapę akcyzową

Przesłanka	Ocena
Przydatność	Podwyżka zwiększa wpływy, ale mniej, niż przyjęła ocena skutków regulacji: ok. 65–105 mln zł akcyzy rocznie ponad mapę zamiast 214,2 mln zł (pkt 3.3). Część popytu może przesunąć się do szarej strefy (pkt 3.4).
Konieczność	Cel uszczelnienia realizują definicje, a stawka rośnie do 1,80 zł bez ustawy ⁸⁴ ; środkiem mniej dolegliwym jest uszczelnienie bez podwyżki ponad mapę.
Proporcjonalność sensu stricto	Ciężar przesunęła się na płyn w butelkach i znika z gotowych wkładów. Wiceminister finansów: „chcieliśmy to, co w jednym miejscu znika, rozłożyć w inne miejsca” ⁸⁵ . Żadnej uwagi firm z rynku płynów do stawek MF nie uwzględniło ⁸⁶ .

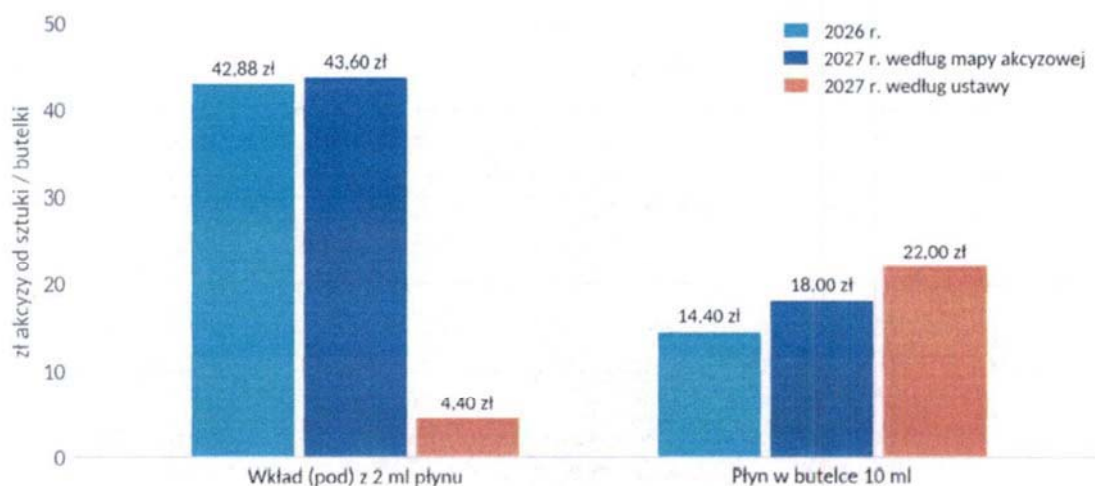
Art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia także ze względu na ochronę zdrowia. Ten cel nie tłumaczy jednak konstrukcji ustawy: obniża ona o 90% akcyzę od gotowych wkładów i podnosi ją na płyn w butelkach, a wiceminister finansów przyznał, że po podwyżce część użytkowników może przejść na papierosy tradycyjne⁸⁷.

Konstytucja pozostawia ustawodawcy swobodę w określaniu stawek (pkt 2.1). Zarzut z art. 20 i 22 w związku z art. 31 ust. 3 ma dlatego największą wagę w połączeniu z zarzutem z art. 2 – tak, jak ułożono go we wniosku z lipca 2026 r.

3. Skutki ekonomiczne

3.1 Przesunięcie ciężaru podatku

Wykres 4. Akcyza od gotowego wkładu i od płynu w butelce: 2026 r., mapa akcyzowa na 2027 r. i ustawa z 18 września 2026 r.



Źródło: wyliczenie własne na podstawie art. 99b ust. 4, art. 99ca ust. 3 i art. 165a ust. 8 u.p.a. oraz ustawy z 18 września 2026 r.

Akcyza od gotowego wkładu spada o 90%, od płynu w butelce rośnie o 53% wobec 2026 r. i o 22% wobec mapy akcyzowej⁸⁸. Wiceminister finansów potwierdził w Sejmie: „od podu nie będziemy pobierali 40 zł”⁸⁹.

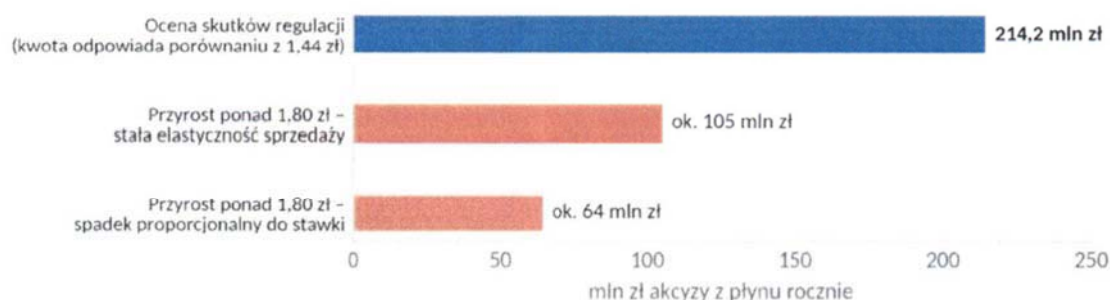
3.2 Producenci płynów i płynność finansowa

Uwagi do stawek zgłaszały firmy z rynku płynów i Związek Pracodawców Branży Vapingowej; MF nie uwzględniło żadnej z nich, w tym wniosku o analizę wpływu na mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa⁹⁰. Według danych branżowych z 2024 r. branża zatrudniała ok. 12 tys. osób⁹¹. Producent płynu poza składem podatkowym wpłaca przedpłatę akcyzy do końca miesiąca poprzedzającego produkcję, a podmiot prowadzący skład podatkowy składa zabezpieczenie akcyzowe⁹². Na każdej butelce 10 ml oznacza to 4,00 zł więcej zapłacone przed sprzedażą wyrobu niż według mapy akcyzowej (7,60 zł więcej niż w 2026 r.).

3.3 Wpływy budżetowe

- **Budżet dostaje podwyżkę bez tej ustawy.** Stawka na płyn wzrośnie 1 stycznia 2027 r. z 1,44 zł do 1,80 zł/ml z mocy obowiązujących przepisów⁹³.
- **Ocena skutków regulacji.** Dodatkowe wpływy oszacowano na ok. 435 mln zł rocznie łącznie z VAT; część dotycząca płynu (214,2 mln zł) odpowiada porównaniu ze stawką z 2026 r., nie z 1,80 zł^{94,95}.
- **Skutek podwyżki ponad mapę jest co najmniej o połowę mniejszy.** Przy reakcji sprzedaży przyjętej w ocenie skutków regulacji (spadek o 25% przy wzroście stawki z 1,44 zł do 2,20 zł) podwyżka ponad mapę przynosi ok. 65–105 mln zł akcyzy rocznie, a nie 214,2 mln zł⁹⁶.

Wykres 5. Dodatkowa akcyza z płynu: kwota z oceny skutków regulacji a przyrost ponad stawkę 1,80 zł (mln zł rocznie)



Źródło: ocena skutków regulacji dołączona do druku nr 2839; wyliczenie własne⁹⁷.

3.4 Szara strefa

Ustawa łączy środki o przeciwnym działaniu. Definicje zamykają drogę obchodzenia przepisów przez sprzedaż urządzeń „na części”, a obniżka akcyzy od gotowych wkładów sprzyja ich legalnej sprzedaży. Podwyżka stawki na płyn ponad mapę akcyzową zwiększa natomiast ryzyko odpływu z legalnego obrotu. Wskazują na to cztery okoliczności.

- **Precedens z 2025 r.** Po objęciu akcyzą urządzeń legalna sprzedaż podów i jednorazowych e-papierosów spadła we wrześniu 2025 r. o 93% rok do roku – według danych Centrum Monitorowania Rynku⁹⁸. Ustawa obniża akcyzę od wkładów; ten sam mechanizm – wysoka akcyza przy dostępnej tańszej alternatywie poza legalnym obrotem – dotyczy płynu, na który ustawa stawkę podnosi.
- **Nielegalny obrót w danych KAS.** W 2025 r. KAS przeprowadziła 1172 kontrole punktów sprzedaży detalicznej, w 422 stwierdziła naruszenia przepisów akcyzowych i zabezpieczyła 3,2 mln ml płynów bez polskich znaków akcyzy (ok. 0,3% rocznej konsumpcji przyjętej w ocenie skutków regulacji) oraz 49 tys. jednorazowych e-papierosów. KAS wskazuje na „coraz większe znaczenie sprzedaży transgranicznej” przez strony internetowe z serwerami za granicą⁹⁹. W kwietniu 2026 r. jedno zabezpieczenie objęło ponad 223 tys. jednorazowych e-papierosów; narażenie na uszczuplenie akcyzy przekroczyło 10,2 mln zł¹⁰⁰.
- **Legalna sprzedaż płynu nie rośnie.** Po siedmiu miesiącach 2026 r. wpływy z płynów wzrosły o 50%¹⁰¹, a stawka – co najmniej o tyle samo: z 0,96 zł do 1,44 zł/ml, przy czym w styczniu i lutym 2025 r. wynosiła 0,55 zł¹⁰². Wzrost wpływów wynika ze stawki, nie ze sprzedaży: wyliczenie legalnego wolumenu z miesięcznych wpływów wskazuje na jego spadek o ok. 20% rok do roku (tabela 7). Ustawa podnosi stawkę o kolejne 22% ponad mapę akcyzową.
- **Rząd sam zakłada spadek legalnej sprzedaży płynu o 25%**¹⁰³ i nie wskazuje, gdzie trafi ten popyt. Wiceminister finansów przyznał, że część użytkowników może wrócić do papierosów tradycyjnych¹⁰⁴; pozostała część może trafić do kanałów opisanych przez KAS.
- **Kanały nielegalnego obrotu.** KAS wskazuje przesyłki kurierskie i pocztowe oraz sprzedaż transgraniczną przez strony internetowe prowadzone przez podmioty zagraniczne^{105,106}. We wrześniu 2026 r. CBŚP i KAS zabezpieczyły we Wrocławiu ponad 134 tys. e-papierosów i prawie 4 tys. litrów płynów bez polskich znaków akcyzy, z oznaczeniami wskazującymi m.in. na chińskie pochodzenie towaru¹⁰⁷.

Tabela 7. Stawka, wpływ z akcyzy od płynu i legalny wolumen płynu w miesiącach III–VI 2025 r. i 2026 r.

Wielkość	III–VI 2025	III–VI 2026	Zmiana
Stawka akcyzy (zł/ml)	0,96	1,44	+50%
Wpływy z akcyzy od płynu (mln zł; wpływy z IV–VII)	416,8	502,5	+21%
Legalny wolumen płynu (mln ml)	434,2	348,9	–20%

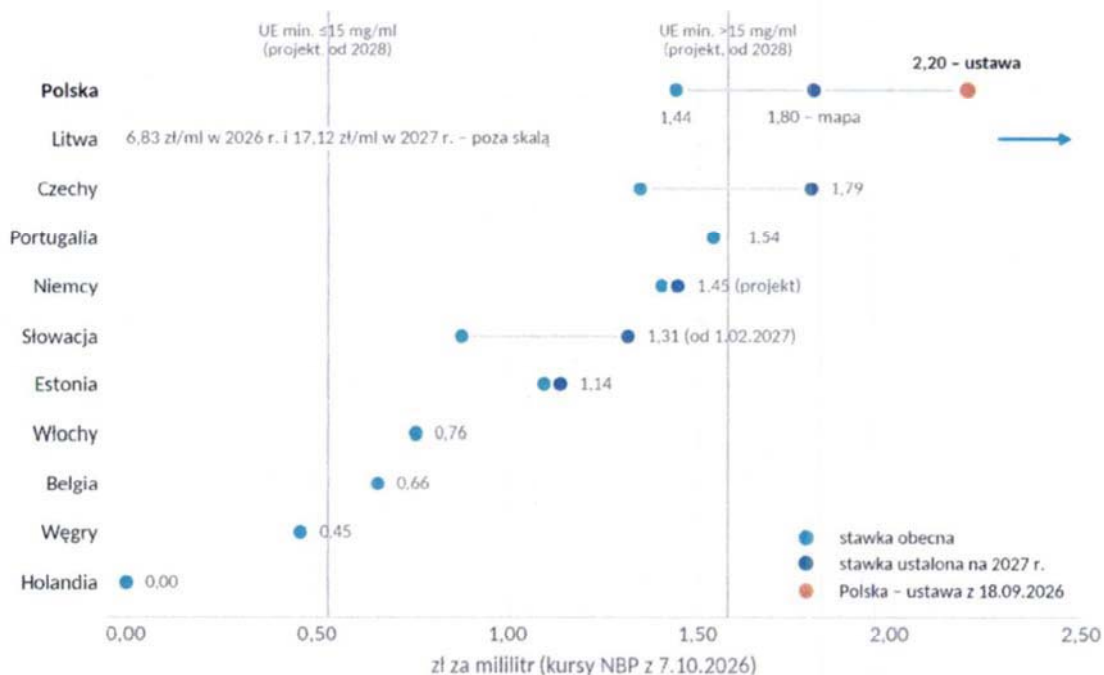
Źródło: wyliczenie własne na podstawie miesięcznych danych o wpływach¹⁰⁸.

Szacunki całkowitej skali rynku nieregularnego wskazują, że ok. 58% rynku e-papierosów w Polsce przypada łącznie na szarą i czarną strefę¹⁰⁹; organizacje pracodawców popierające ustawę powołują się na ok. 60%¹¹⁰. Liczby te należy traktować jako górne oszacowanie; kierunek zjawiska potwierdzają dane KAS.

3.5 Stawki w innych państwach UE

Pośród stawek ustalonych na 2027 r. stawka 2,20 zł/ml (ok. 0,50 €/ml) byłaby – poza litewską – najwyższą w zestawieniu: o 23% wyższą od czeskiej i o 52% od niemieckiej przewidzianej w projekcie rządowym. Stawka z mapy akcyzowej (1,80 zł/ml) odpowiada czeskiej na 2027 r. (1,79 zł/ml). Estonia zawiesiła, a Węgry obniżyły akcyzę na płyn, wskazując na handel przygraniczny, czarny rynek i nielegalny przywóz¹¹¹.

Wykres 6. Stawki akcyzy na płyn do e-papierosów w wybranych państwach UE (zł/ml)



Źródło: zestawienie własne (tabela 8)¹¹². Pionowe linie – stawki minimalne z projektu dyrektywy (0,12 i 0,36 €/ml).

Tabela 8. Stawki akcyzy na płyn do e-papierosów w wybranych państwach UE

Państwo	Stawka obecna	zł/ml	2027 r.	Wcześniejsze obniżki
Polska	1,44 zł/ml	1,44	1,80 zł/ml (mapa); 2,20 zł/ml (ustawa) ≈ 0,50 €/ml	–
Litwa ¹¹³	1,56 €/ml	6,83	3,91 €/ml (17,12 zł/ml); projekty zmian: 2 €/ml lub 4,50 €/ml; znaki akcyzy od 1.07.2027 r.	2025: propozycja obniżki do 0,40–0,50 €/ml nieprzyjęta dla 2026 r.
Portugalia	0,351 €/ml (z nikotyną)	1,54	nieustalona	2017: z 0,60 do 0,30 €/ml
Niemcy	0,32 €/ml	1,40	0,33 €/ml (projekt rządowy)	–
Czechy	7,5 Kč/ml	1,35	10 Kč/ml (1,79 zł/ml)	–
Estonia	0,25 €/ml	1,09	0,26 €/ml	1.04.2021–31.12.2022: zawieszenie akcyzy (handel przygraniczny, czarny rynek)
Słowacja	0,20 €/ml	0,88	0,30 €/ml od 1.02.2027 (1,31 zł/ml)	–
Włochy	0,172623 €/ml (z nikotyną; od 1.02.2026)	0,76	20% akcyzy od ekwiwalentu papierosów	2019: obniżka o 80–90%

Państwo	Stawka obecna	zł/ml	2027 r.	Wcześniejsze obniżki
Belgia	0,15 €/ml	0,66	brak informacji o zmianie	–
Węgry	38 HUF/ml; od 1.11.2026 41 HUF/ml	0,45	41 HUF/ml + waloryzacja	1.03.2020: z 55 do 20 HUF/ml (nielegalny przywóz)
Holandia	brak podatku	0	najwcześniej 2028 r.	–
UE – projekt dyrektywy	–	–	od 2028 r. minimum 0,12 €/ml (do 15 mg nikotyny/ml) i 0,36 €/ml (powyżej 15 mg/ml)	–

Źródło: zestawienie własne¹¹⁴.

Dla opłacalności zakupów za granicą liczy się różnica wobec państw sąsiednich. Osoba fizyczna może przywieźć płyn z innego państwa UE osobiście, na własny użytek, bez polskiej akcyzy; na cel handlowy wskazuje w szczególności ilość ponad 200 ml¹¹⁵. Z państw spoza UE w transporcie lądowym zwolnione jest 10 ml¹¹⁶. Dziś akcyza na butelce 10 ml w Polsce jest zbliżona do niemieckiej i czeskiej. Przy stawce 2,20 zł/ml będzie o 7,55 zł wyższa niż w Niemczech, o 8,86 zł niż na Słowacji i o 4,06 zł niż w Czechach; przy stawce z mapy akcyzowej różnica wobec Czech praktycznie by nie istniała (tabela 9).

Tabela 9. Różnica akcyzy na płynie między Polską a państwami sąsiednimi

Państwo	Stawka na 2027 r.	Butelka 10 ml – dziś	Butelka 10 ml – mapa 1,80 zł	Butelka 10 ml – ustawa 2,20 zł	200 ml – ustawa 2,20 zł
Niemcy	0,33 €/ml (projekt rządowy)	+0,38 zł	+3,55 zł	+7,55 zł	+151 zł
Czechy	10 Kč/ml	+0,95 zł	+0,06 zł	+4,06 zł	+81 zł
Słowacja	0,30 €/ml od 1.02.2027 r.	+5,64 zł	+4,86 zł	+8,86 zł	+177 zł
Litwa	3,91 €/ml (ustawa z 2024 r.)	–53,92 zł	–153,25 zł	–149,25 zł	–2985 zł

Różnica akcyzy w Polsce wobec państwa sąsiedniego: „+” – w Polsce wyższa, „–” – niższa. „Dziś” – stawki na 2026 r. (Polska 1,44 zł/ml). Wyłącznie akcyza, bez VAT; 200 ml – ilość, powyżej której ustawa wskazuje na cel handlowy przywozu. Źródło: tabela 8; obliczenia własne (kursy NBP z 7.10.2026 r.)^{117,118}.

Wyjątkiem jest Litwa: 1,56 €/ml w 2026 r. i 3,91 €/ml od 2027 r.¹¹⁹ Nawet przy stawce 2 €/ml rozważanej w projektach zmian akcyza na Litwie byłaby prawie czterokrotnie wyższa niż w Polsce. Od lipca 2027 r. Litwa wprowadza znaki akcyzy na płyn¹²⁰. Dla przepływów z Litwy podwyżka w Polsce nie ma znaczenia; ma je dla granicy z Niemcami, Czechami i Słowacją.

3.6 Zdrowie

- **Produkty z szarej strefy.** KAS: „Produkty niewiadomego pochodzenia, niespełniające wymogów prawnych i jakościowych, mogą stanowić zagrożenie dla konsumentów”¹²¹.
- **Przechodzenie na papierosy tradycyjne.** Wiceminister finansów przyznał, że po podwyżce ktoś może przejść „z tych wyrobów potencjalnie mniej szkodliwych” na tradycyjne papierosy¹²². Badania amerykańskie wskazują, że podatki od e-papierosów zwiększają sprzedaż papierosów tradycyjnych i ograniczają rzucanie palenia przez dorosłych¹²³.

¹Ocena skutków regulacji dołączona do rządowego projektu (druk sejmowy nr 2839), s. 8: „roczna konsumpcja płynu do papierosów elektronicznych kształtuje się na poziomie przekraczającym 1,02 mld ml. Do szacunków założono, że w związku z planowaną podwyżką stawki podatku akcyzowego na płyn do papierosów elektronicznych do 2,2 zł/ml nastąpi 25% spadek sprzedaży tego wyrobu, w związku z czym do obliczeń przyjęto ilość wynoszącą 765 tys. ml płynu. Zatem wzrost stawki akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych do poziomu 2,2 zł/ml oznaczałby dodatkowe wpływy podatkowe w wysokości około 214,2 mln zł z tytułu podatku akcyzowego (z VAT około 263,5 mln zł).” Ocena nie wskazuje stawki, od której liczy przyrost. Kwota 214,2 mln zł odpowiada dokładnie porównaniu ze stawką 1,44 zł/ml: $2,20 \text{ zł} \times 765 \text{ mln ml} - 1,44 \text{ zł} \times 1020 \text{ mln ml} = 1683 \text{ mln zł} - 1468,8 \text{ mln zł} = 214,2 \text{ mln zł}$; porównanie ze stawką 1,80 zł/ml daje $2,20 \text{ zł} \times 765 \text{ mln ml} - 1,80 \text{ zł} \times 1020 \text{ mln ml} = -153 \text{ mln zł}$. Stawka 1,44 zł/ml obowiązuje w 2026 r. – art. 165a ust. 8 pkt 2 u.p.a.: „2026 r. – 1,44 zł za każdy mililitr”. Od 1 stycznia 2027 r. bez ustawy z 18 września 2026 r. stosuje się art. 99b ust. 4 u.p.a.: „Stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi 1,80 zł za każdy mililitr.” Uzasadnienie projektu (druk nr 2839) opisuje zmianę jako „podniesienie stawki akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych z 1,80 zł do 2,20 zł za każdy mililitr”. Ustawa z 18 września 2026 r. nie weszła w życie – 24.09.2026 r. przekazano ją Prezydentowi do podpisu (przebieg procesu, API Sejmu, odczyt 7.10.2026 r.); stawka 2,20 zł/ml miałaby obowiązywać od 1 stycznia 2027 r. (art. 4). Przyrost ponad stawkę 1,80 zł/ml – wyliczenie własne. Ocena podaje reakcję sprzedaży tylko dla stawki 2,20 zł/ml (spadek o 25%), wynik zależy więc od założenia, jak sprzedaż zareaguje na stawkę 1,80 zł/ml: przy stałej elastyczności sprzedaży względem stawki wynikającej z oceny ($\ln 0,75 / \ln(2,20/1,44) \approx -0,68$) sprzedaż przy 1,80 zł/ml wynosi ok. 877 mln ml, akcyza ok. 1578 mln zł, a przyrost ok. 105 mln zł; przy spadku sprzedaży proporcjonalnym do wzrostu stawki (o 11,8% przy 1,80 zł/ml) – ok. 899 mln ml, ok. 1619 mln zł i przyrost ok. 64 mln zł.

²Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk nr 836), 21.09.2026 r.: ustawa „podwyższa: a) stawkę akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych z kwoty 1,80 zł do kwoty 2,20 zł za każdy mililitr, b) kwotę zwiększającą stawkę akcyzy (...) na płyn do papierosów elektronicznych zawarty w jednym jednorazowym papierosie elektronicznym z 40 zł do 50 zł, c) stawkę akcyzy na urządzenia do waporyzacji z kwoty 40 zł do kwoty 50 zł za sztukę”

³Art. 165a ust. 8 u.p.a.: „W roku 2025 i 2026 stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych, o której mowa w art. 99b ust. 4, wynosi w: 1) 2025 r. w okresie od dnia: a) 1 stycznia 2025 r. do dnia 28 lutego 2025 r. – 0,55 zł za każdy mililitr, b) 1 marca 2025 r. do dnia 31 grudnia 2025 r. – 0,96 zł za każdy mililitr; 2) 2026 r. – 1,44 zł za każdy mililitr.” Art. 99b ust. 4 u.p.a., obecnie: „Stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi 1,80 zł za każdy mililitr.”; w brzmieniu ustawy z 18 września 2026 r.: „Stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych wynosi 2,20 zł za każdy mililitr.”

⁴Wyliczenie własne. Wkład (pod) w 2026 r.: 40 zł akcyzy jak od urządzenia oraz $2 \text{ ml} \times 1,44 \text{ zł} = 42,88 \text{ zł}$; po ustawie: $2 \text{ ml} \times 2,20 \text{ zł} = 4,40 \text{ zł}$. Płyn w butelce: $10 \text{ ml} \times 1,44 \text{ zł} = 14,40 \text{ zł}$; $10 \text{ ml} \times 1,80 \text{ zł} = 18,00 \text{ zł}$ (mapa akcyzowa na 2027 r.); $10 \text{ ml} \times 2,20 \text{ zł} = 22,00 \text{ zł}$.

⁵Art. 99ca ust. 3 u.p.a., obecnie: „Stawka akcyzy na urządzenia do waporyzacji wynosi 40,00 zł za sztukę.”; w brzmieniu ustawy z 18 września 2026 r.: „Stawka akcyzy na urządzenia do waporyzacji wynosi 50,00 zł za sztukę.” Art. 99cb ust. 2 u.p.a., obecnie: „Stawka akcyzy na zestawy części do urządzeń do waporyzacji wynosi 40,00 zł za sztukę.”; po zmianie: „Stawka akcyzy na zestawy części do urządzeń do waporyzacji wynosi 50,00 zł za sztukę.”

⁶Art. 99b ust. 4a u.p.a. w brzmieniu rządowego projektu (druk nr 2839) i ustawy z 18 września 2026 r. (fragment): „(...) w jednym jednorazowym papierosie elektronicznym akcyzę obliczoną według stawki, o której mowa w ust. 4, powiększa się o kwotę 50,00 zł.” Obecnie kwota ta wynosi 40,00 zł. Projekt z 13.05.2026 r. poddany konsultacjom nie zmienił tego przepisu, a jego uzasadnienie stanowiło: „Nie ulegną zmianie zasady obciążania 40 zł akcyzą jednorazowych e-papierosów.” Tabełaryczne zestawienie uwag wraz ze stanowiskiem MFİG (RPL UD363, 10.06.2026 r.), poz. 9 – uwaga Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie, Federacji Przedsiębiorców Polskich, Philip Morris Polska Distribution Sp. z o.o. i Bitlogic Barnaś Sp. k.: „Dlaczego stawka akcyzowa w wysokości 50 zł za sztukę nie obejmuje jednorazowych papierosów elektronicznych, skoro to właśnie ten segment rynku był i jest bezpośrednim źródłem problemu, któremu projekt ma zaradzić?”; stanowisko MFİG: „Uwaga uwzględniona”. Wersji z kwotą 50,00 zł nie poddano konsultacjom publicznym – na etapie „Konsultacje publiczne” RPL zamieszczono wyłącznie wersję z 18.02.2026 r. i 13.05.2026 r. (odczyt 7.10.2026 r.).

⁷Ocena skutków regulacji projektu UD363 z 26.06.2026 r.: wpływ ok. 435 mln zł rocznie (akcyza z VAT), w tym płyn 214,2 mln zł akcyzy przy rocznej konsumpcji powyżej 1,02 mld ml i spadku sprzedaży o 25%; „założono, że przepisy ustawy w tym zakresie będą stosowane od listopada 2026 r.”; pkt 11: „Wyznaczona data podyktowana jest uszczelniającym charakterem wprowadzanych zmian i związana z tym potrzebą ich jak najszybszego wejścia w życie.”; nowe obowiązki: „dopełnienie obowiązków rejestracyjnych, związanych z uzyskaniem zezwoleń akcyzowych, złożeniem zabezpieczenia akcyzowego, oznaczaniem znakami akcyzy”.

⁸Ustawa z 18 września 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk senacki nr 836), art. 2 ust. 1: „Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, a do czasu upływu tego okresu stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z zastrzeżeniem ust. 2.”; art. 4: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2 w zakresie art. 99b ust. 4, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.” Okres 78 dni – wyliczenie własne (15.10.2026 r. – 1.01.2027 r.).

⁹Ustawa z 18 września 2026 r. (druk senacki nr 836), art. 2 ust. 4 (fragment): podmiot niezarejestrowany w Centralnym Rejestrze Podmiotów Akcyzowych „dokonuje zgłoszenia rejestracyjnego do właściwego dyrektora izby administracji skarbowej do dnia poprzedzającego dzień, w którym zaczną być stosowane przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”; ust. 6 (fragment): podmiot „składa przed tym dniem wniosek o wydanie albo o zmianę zezwolenia”; ust. 9 (fragment): posiadacz wyrobów „jest obowiązany oznaczyć je odpowiednimi legalizacyjnymi znakami akcyzy”; ust. 15 (fragment): producent „składa właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego deklarację w sprawie przedpłaty podatku akcyzowego oraz oblicza i wpłaca przedpłatę podatku akcyzowego w terminie do ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym zaczną być stosowane przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

¹⁰Obliczenia własne (dni kalendarzowe między datami granicznymi) na podstawie dokumentów w Rządowym Procesie Legislacyjnym (projekt z 13.02.2026 r.; pisma MFİG z 17.02.2026 r. i 13.05.2026 r.; wyciąg z protokołu ustaleń nr 30 posiedzenia Rady Ministrów z 21.07.2026 r.) oraz przebiegu procesu w Sejmie (druk nr 2839; wpływ 22.07.2026 r., skierowanie do I czytania 23.07.2026 r., uchwalenie 18.09.2026 r., stanowisko Senatu i przekazanie Prezydentowi 24.09.2026 r.).

¹¹Zob. przyp. 10.

¹²Rządowy Proces Legislacyjny, projekt UD363: projekt z 13.02.2026 r., art. 4: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: (...)”, art. 99ce ust. 3: „Stawka akcyzy na wkłady do wielorazowych papierosów elektronicznych lub urządzeń wielofunkcyjnych wynosi 40,00 zł za sztukę.”; projekt z 13.05.2026 r., art. 4: „Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 2, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.”; pismo MFiG z 17.02.2026 r. (uwagi „w terminie do dnia 4 marca 2026 r.”); „Wyznaczona data jest podyktowana uszczelniającym charakterem wprowadzanych zmian i potrzebą ich pilnego procedowania.”; pismo MFiG z 13.05.2026 r. (uwagi „w terminie do dnia 27 maja 2026 r.”).

¹³Zob. przyp. 6.

¹⁴Zob. przyp. 12.

¹⁵Koordynator Oceny Skutków Regulacji (KPRM), pisma z 6.03.2026 r. („rekomenduje się wydłużenie terminu konsultacji do 21 dni lub rozszerzenie odpowiednio uzasadnienia skrócenia terminu konsultacji publicznych z 21 do 14 dni”) i z 28.05.2026 r. („tak aby uzasadnienie potrzeby interwencji publicznej było oparte na konkretnych danych”; „należy przedstawić i uzasadnić proponowane stawki wzrostu akcyzy”).

¹⁶Zob. przyp. 7.

¹⁷Wypowiedzi podsekretarza stanu w MF J. Nenemana w pierwszym czytaniu (druk nr 2839), 63. posiedzenie Sejmu, 31.07.2026 r., stenogram: „Faktycznie jest tam błąd - nie tysiące, a miliony.”; „Mówiąc kolokwialnie, od podu nie będziemy pobierali 40 zł. Więc chcieliśmy to, co w jednym miejscu znika, rozłożyć w inne miejsca.”; „W podzie, jeśli będziemy uzupełniali płyn, 2 ml płynu, ta akcyza będzie wynosiła 4,40.”; „ktoś z tych wyrobów potencjalnie mniej szkodliwych, choć nie o szkodliwości będziemy tu dyskutować, może się przetrząść na tradycyjne papierosy”.

¹⁸Porównanie własne tekstu rządowego projektu (druk nr 2839, 22.07.2026 r.) i sprawozdania Komisji Finansów Publicznych (druk nr 3065, 3.09.2026 r.): zmienione brzmienie 30 z 75 akapitów, m.in. definicji, upoważnienia do rozporządzenia w sprawie znaków akcyzy i przepisów przejściowych; zestawienie obejmuje także zmiany redakcyjne. Senat zajął stanowisko 24.09.2026 r. i tego samego dnia ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu (przebieg procesu, API Sejmu).

¹⁹Kancelaria Prezydenta RP, „Prezydent podpisał pięć ustaw; dwie zawetował i jedną skierował do TK w trybie kontroli prewencyjnej”, prezydent.pl, 2.07.2026 r.: skierowanie do Trybunału „Ustawy z dnia 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (numer druku sejmowego 2457)”; wypowiedzi Prezydenta: „Oznacza to, że przekazano mi do podpisu przepisy, które za kilka miesięcy sam rząd chce ponownie zmienić. Czy można to nazwać inaczej niż właśnie legislacyjny chaos?”; „W tym miejscu apeluję do rządu, by nie kierował do podpisu Prezydenta ustaw, które za chwilę mają być zmieniane, ani takich, wobec których poważne wątpliwości konstytucyjne zgłaszają już na etapie prac legislacyjnych rządowi eksperci”.

²⁰Wniosek Prezydenta RP do TK z lipca 2026 r., s. 1: „Ustawie tej zarzucam w całości niezgodność z art. 2, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”; s. 3: „Wątpliwości konstytucyjne nie dotyczą zatem samej możliwości objęcia akcyzą wyrobów związanych z papierosami elektronicznymi ani samego dążenia do uszczelnienia systemu podatkowego. Dotyczą sposobu, w jakim ustawodawca cel ten zrealizował.”; s. 15–17 – oparcie oceny na wyrokach Kp 2/08 i K 27/00.

²¹Przebieg procesu legislacyjnego (druk nr 2457), API Sejmu, odczyt 7.10.2026 r.: ostatni etap – „Prezydent skierował ustawę do Trybunału Konstytucyjnego” (2.07.2026 r.); ustawa nie ma adresu publikacyjnego w Dzienniku Ustaw.

²²Wyrok TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK ZU 9A/2008, poz. 157: „w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne żądanie od obywateli spełnienia wymogów niemożliwych, zwłaszcza w sytuacji, gdy brak szans na ich dopełnienie jest bezpośrednim wynikiem działania organów państwa i w żadnym stopniu nie jest zwiniony przez osoby zainteresowane.”; „zasada zaufania obywateli do prawa odnosi się przede wszystkim do sytuacji, gdy na skutek zmian prawnych sytuacja adresatów norm prawnych została w sposób nieoczekiwany pogorszona w stosunku do poprzedniego stanu prawnego”.

²³Wyrok TK z 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK ZU 2/2001, poz. 29: „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawiało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”.

²⁴Wniosek Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2026 r. w sprawie ustawy z 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (prezydent.pl, 2.07.2026 r.; skan, odczyt OCR), s. 19: „Odpowiednia vacatio legis nie może więc być oceniana wyłącznie formalnie, przez odwołanie się do liczby dni między ogłoszeniem aktu a jego wejściem w życie. Musi być oceniana materialnie, z uwzględnieniem rzeczywistego ciężaru obowiązków, które ustawa nakłada.”; s. 19–20: „Kwestionowana ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a nowe przepisy mają być stosowane po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie. Formalnie przewidziano więc okres poprzedzający stosowanie nowych zasad. Jednak z punktu widzenia zakresu obowiązków dostosowawczych okres ten należy ocenić jako niewystarczający.”; s. 20: przedsiębiorcy muszą w tym czasie m.in. „wykonać obowiązki rejestracyjne, wystąpić o zezwolenia lub ich zmianę, zamówić znaki akcyzy, dokonać legalizacji określonych wyrobów”.

²⁵Art. 84 Konstytucji RP: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.” Art. 217: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.”

²⁶Zob. przyp. 20.

²⁷W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2 [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wyd. II, Warszawa 2016 (LEX/el.), uwaga 30: „W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (...)”; „Zmiana prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotu, powinna być wszakże dokonywana z poprawnym zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej vacatio legis, tak aby osoby te mogły mieć czas na zapoznanie się z przepisami nowymi, dostosowanie się do nich oraz co do zasady dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych.”; „Trybunał podkreśla, szczególnie tam gdzie rozpoznaje szeroki margines swobody regulacyjnej treści norm odnoszących się do danych stosunków społecznych, głównie w kwestii nakładania podatków czy innego rodzaju danin publicznych, że owej swobodzie towarzyszy silne związanie prawodawcy zasadami właściwej legislacji. Można tu już mówić o trwałej linii orzeczniczej.”

²⁸ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.): „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.”

²⁹ Art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

³⁰ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., K 12/03, OTK ZU 2A/2004, poz. 8: „Nie jest z punktu widzenia poprawności legislacyjnej oraz zasady ochrony zaufania do państwa prawnego właściwą praktyka ustawodawcza, która prowadzi do zmiany przepisów w okresie ich *vacatio legis*. Praktyka ta jest nadużywana, nie sprzyja poczuciu pewności prawa i obniża autorytet władzy ustawodawczej. *Vacatio legis* jest bowiem z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji.”; „Nie można więc wykluczyć, że w pewnych sytuacjach nowelizacja przepisów dopiero co przyjętych będzie uzasadniona szczególnymi okolicznościami. W analizowanej sprawie przyczyna taka wynika ze stanu finansów publicznych, a w każdym razie takie było uzasadnienie wprowadzonych zmian, którego Trybunał Konstytucyjny nie może poddać samodzielnej ocenie.”; „tego rodzaju praktyka ustawodawcza zasadniczo budzi zastrzeżenia i może być uzasadniona tylko nadzwyczajnymi względami”. Trybunał uznał zakwestionowane przepisy za zgodne z art. 2 Konstytucji (sentencja, pkt I.1).

³¹ Wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 7/1999, poz. 165: *vacatio legis* „ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań”; „Ocena, czy w konkretnym przypadku długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, jest uzależniona od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych.”

³² Orzeczenie TK z 11 września 1995 r., P 1/95, OTK ZU 1995, poz. 26: „Wymóg zachowania *Vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz do jego możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych, a te bywają wszak zróżnicowane.”

³³ Wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK ZU 1A/2006, poz. 8 (przepis ustawy o ubezpieczeniu wypadkowym wprowadzony z 33-dniową *vacatio legis* uznany za zgodny z art. 2 Konstytucji): „Przy ocenie zgodności aktów normatywnych z obowiązkiem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* należy także wziąć pod uwagę możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z treścią projektowanej regulacji prawnej w trakcie postępowania ustawodawczego. Inaczej należy bowiem ocenić rozwiązania prawne poddane konsultacjom z zainteresowanymi i wprowadzone od początku do projektu aktu prawnego, przy intensywnej kampanii informacyjnej ze strony podmiotu wnoszącego projekt ustawy, a następnie przyjęte w niezmiennym brzmieniu przez Sejm i Senat, inaczej natomiast – regulacje wprowadzone na ostatnich etapach procesu ustawodawczego bez wcześniejszych konsultacji z zainteresowanymi grupami społecznymi.”; „Jeżeli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom przyjętym w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...), uznanie przez Trybunał, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach (...).”

³⁴ Orzeczenie TK z 29 marca 1994 r., K 13/93, OTK ZU 1994, poz. 6: „w zakresie ustanawiania obowiązku podatkowego władztwo państwa rysuje się wyjątkowo ostro”; Trybunał „podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich”, że „gwarancje prawne ochrony interesu jednostki mają wyjątkowo duże znaczenie w prawie podatkowym i to zarówno w płaszczyźnie materialno-prawnej, jak i proceduralnej”; „Podatnicy powinni mieć bowiem czas na dostosowanie swoich decyzji do podatku, który będą musieli zapłacić w nadchodzącym roku podatkowym.” Teza o *vacatio legis* w roku poprzedzającym rok podatkowy dotyczy podatków płaconych w skali rocznej.

³⁵ R. Dowgier, Wejście w życie i obowiązywanie ustawy podatkowej, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, z. 7, s. 245: „Trybunał Konstytucyjny uznał, że minimalny okres *vacatio legis* nie powinien być krótszy niż 14 dni, co nie oznacza, że – stosownie do okoliczności – termin ten nie powinien być dłuższy. Dotyczy to zwłaszcza norm prawnych, które regulują zagadnienia gospodarcze (w tym finansowe i podatkowe) i wymagają dostosowania działalności gospodarczej do nowych okoliczności.”; s. 246: „termin 14-dniowy należy uznać za punkt wyjścia i powinien być on modyfikowany odpowiednio do treści i charakteru przepisów prawa”; „Za taki ważny interes publiczny można bez wątpliwości uznać dążenie ustawodawcy do przeciwdziałania się oszustwom i nadużyciom podatkowym, prowadzącym do uchylecia się od obowiązku uiszczania należnych podatków.”; s. 252–253: „Im dłuższa perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego prawa”.

³⁶ Zob. przyp. 27.

³⁷ J.K. Adamczyk, Polski ład – wątpliwości konstytucyjne, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 1(30), s. 108: „Obszerność zmian i złożoność materii, której one dotyczyły, winna więc wpłynąć na wydłużenie okresu *vacatio legis* – z jednej strony ze względu na zapewnienie podatnikom odpowiednio długiego czasu na przystosowanie się do zmian przepisów, a z drugiej – ze względu na to, że złożoność materii powoduje możliwość wystąpienia błędów w ustawie (...)”.

³⁸ W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2 [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, wyd. II, Warszawa 2016 (LEX/el.), uwaga 39: „Brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym świadczy o nieodpowiedniej *vacatio legis* (...).”; „Odpowiedniość” powinna być różnicowana także w zależności od tego, czy chodzi o przepisy wprowadzone po intensywnej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami (wtedy okres *vacatio legis* może być krótszy), czy zostały wprowadzone w ostatniej chwili, bez takiej konsultacji, co przemawia za wydłużeniem *vacatio legis* (...). Szczególnie rygorystycznie powinno się traktować wymóg okresu dostosowawczego w odniesieniu do prawa daninowego.”; „Trybunał Konstytucyjny, jak dotąd, był powściągliwy w dyskwalifikowaniu okresu dostosowawczego ze względu na jego nieodpowiedniość (...).”; „W pewnych wypadkach konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa i przeciwdziałanie nadmiernemu deficytowi budżetowemu uzasadnia przyjęcie większego marginesu swobody ustawodawcy w określaniu długości okresu dostosowawczego (...).”; „Ważny interes publiczny może uzasadnić wyjątkowe skrócenie tego okresu lub nawet całkowite pominięcie (...), ale tylko wtedy, gdy nowe przepisy nie nakładają na obywateli nowych obowiązków (K 13/99 z 3 listopada 1999 r.).”

³⁹ M. Chmaj [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2026 (LEX/el., stan prawny: 1.09.2026 r.), art. 2, pkt 9: „Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwa prawa (...) wynika nakaz względnej przewidywalności postępowania organów państwa i ich racjonalności w tym względzie, z czym wiąże się zakaz zaskakiwania adresatów przepisów prawnych nowymi regulacjami prawnymi.”; pkt 10: „Ustanawiane przepisy powinny umożliwiać dokonanie przedsięwzięć już rozpoczętych, realizowanych, albo stworzyć możliwości dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej. Ustawodawca posiada swobodę w formułowaniu nowych przepisów, ponieważ nie istnieje gwarancja niezmienności prawa, jednak adresaci przepisów powinni otrzymać odpowiednio długi czas na to, aby móc przystosować się do nowych rozwiązań prawnych, zakończyć już prowadzone interesy, bądź podjąć decyzję o niepodejmowaniu nowych (...).”; pkt 14: „Trybunał Konstytucyjny dopuścił przy tym możliwość odstąpienia od określenia *vacatio legis*, co byłoby dopuszczalne,

gdyby przemawiała za tym zasada konstytucyjna, w tym zwłaszcza konieczności ochrony stabilności interesów finansowych państwa i zachowania równowagi budżetowej (...)."

⁴⁰Zob. przyp. 9.

⁴¹Zob. przyp. 24.

⁴²Zob. przyp. 7.

⁴³Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 2839, 22.07.2026 r.; API Sejmu, plik uzasadnienia, odczyt 7.10.2026 r.), część III: „Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem nowego brzmienia art. 99b ust. 4 ustawy o podatku akcyzowym (wyższa stawka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych), które wejdzie w życie od dnia 1 stycznia 2027 r. W związku z tym, że wprowadzane zmiany mają charakter uszczelniający i stanowią odpowiedź na obchodzenie obowiązujących przepisów o opodatkowaniu akcyzą papierosów elektronicznych, proponuje się, aby znówelizowane przepisy były stosowane po upływie 3 miesięcy od dnia ich wejścia w życie (z wyjątkiem przepisu dotyczącego wyższej stawki akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych).” Uzasadnienie nie powołuje art. 68b Prawa przedsiębiorców.

⁴⁴Zob. przyp. 35.

⁴⁵Wyrok TK z 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK ZU 7/1999, poz. 155 (ustawa o ustroju m.st. Warszawy wchodząca w życie z dniem ogłoszenia): „Uznając respektowanie vacatio legis przez prawodawcę jako zasadę, Trybunał Konstytucyjny wskazywał w dotychczasowym orzecznictwie na dopuszczalność argumentu ważnego interesu publicznego jako uzasadnienia dla bardzo krótkiego vacatio legis lub nawet rezygnacji z jego ustanawiania (sygn. K. 9/92, K. 2/94), pod warunkiem, że ustawa nie nakłada obowiązków na obywateli lub inne podmioty nie podlegające organom państwowym.”

⁴⁶Zestawienie uwag zgłoszonych w konsultacjach i opiniowaniu projektu z 13.05.2026 r. wraz ze stanowiskiem MF, poz. 14 i 23: „1) 3 miesiące to czas minimalny niezbędny do uzyskania/zmiany zezwolenia; 2) termin na wyprzedzając jest analogiczny do tego, jaki był wprowadzony w ustawie z dnia 20 lutego 2025 r.” Ustawa z 18 września 2026 r. (druk senacki nr 836), art. 2 ust. 6 (fragment): „(...) składa przed tym dniem wniosek o wydanie albo o zmianę zezwolenia, a właściwy naczelnik urzędu skarbowego może wydać albo zmienić to zezwolenie przed tym dniem, z mocą od dnia, w którym zaczęną być stosowane przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”

⁴⁷Zob. przyp. 8.

⁴⁸Art. 125 ust. 3 u.p.a.: „Podmiot obowiązany do oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy składa wstępne zapotrzebowanie na znaki akcyzy na rok kalendarzowy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, w terminie do dnia 30 października roku poprzedzającego rok, na który jest składane wstępne zapotrzebowanie.” Art. 126 ust. 2 u.p.a.: „Składając wniosek, o którym mowa w ust. 1, wnioskodawca dołącza odpowiednio dokumenty o: (...) 5) złożonym zabezpieczeniu należności podatkowych; 6) uprawnieniu do: a) prowadzenia składu podatkowego, (...)”; art. 126 ust. 3: „Przed wydaniem decyzji w sprawie wydania albo sprzedaży znaków akcyzy podmiot obowiązany do oznaczania wyrobów akcyzowych znakami akcyzy, który złożył wniosek o: 1) wydanie podatkowych znaków akcyzy – wpłaca kwotę stanowiącą wartość podatkowych znaków akcyzy oraz kwotę na pokrycie kosztów wytworzenia podatkowych znaków akcyzy; (...)”.

⁴⁹Zob. przyp. 48.

⁵⁰Ustawa z 18 września 2026 r. (druk senacki nr 836), art. 2 ust. 9 (fragment): „(...) i będą przeznaczone do dalszej sprzedaży na terytorium kraju po upływie 2 miesięcy od dnia, w którym zaczęną być stosowane przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jest obowiązany oznaczyć je odpowiednimi legalizacyjnymi znakami akcyzy.” Daty na wykresie przyjęto dla podpisu 15.10.2026 r. i ogłoszenia 20.10.2026 r.

⁵¹Zob. przyp. 22.

⁵²Zob. przyp. 33.

⁵³Zob. przyp. 38.

⁵⁴Zob. przyp. 39.

⁵⁵Art. 68b Prawa przedsiębiorców, dodany przez art. 24 pkt 11 ustawy z dnia 21 maja 2025 r. (Dz. U. poz. 769): „1. W przedkładanych Sejmowi projektach ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, termin wejścia w życie przepisów, z których wynika zwiększenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, wyznacza się na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. 2. Odstąpienie od zasady wyznaczania terminu wejścia w życie określonej w ust. 1 może nastąpić, jeżeli: 1) przemawia za tym ważny interes publiczny; 2) wynika to z konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej. 3. W przypadku, o którym mowa w ust. 2, w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawia się przyczyny odstąpienia od zasady wyznaczania terminu wejścia w życie określonej w ust. 1.”

⁵⁶Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców, pismo do Przewodniczącego Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu z 18.09.2026 r. (materiały Senatu do druku nr 836), przytaczające wypowiedź legislatora Biura Legislacyjnego Sejmu na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych 3.09.2026 r.: „na pierwszy rzut oka istnieje pewna niezgodność systemowa z ustawą – Prawo przedsiębiorców.” Cytat za pismem; zapisu przebiegu posiedzenia Komisji nie odczytano. Postulat OPRP: stawka 2,00 zł/ml, 6 miesięcy na oznaczenie wyrobów legalizacyjnymi znakami akcyzy, termin zgodny z art. 68b.

⁵⁷Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2272, 13.02.2026 r.; API Sejmu, plik uzasadnienia, odczyt 7.10.2026 r.): „Art. 9 – zgodnie z projektowanym przepisem końcowym ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem: (...) – art. 1 pkt 4 lit. e tiret pierwsze, pkt 6 lit. d i pkt 8 (dodanie do zgłoszenia obowiązku podawania kraju rejestracji pojazdu), pkt 24 lit. b i c (kary za naruszenia), które wejdą w życie po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia, tak aby wprowadzić sześciomiesięczny okres przejściowy (od dnia wejścia w życie ustawy), w którym podmioty będą mogły nie uzupełniać zgłoszenia o kraj rejestracji pojazdu oraz nie będą podlegały karom administracyjnym za brak wykonania obowiązków nałożonych tą ustawą.”; „Od tej zasady możliwe są jednak odstępstwa, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny (art. 68b ust. 2 powołanej ustawy).”; „Ograniczenie niepożądanych praktyk ma się przyczynić do zwiększenia wpływów do budżetu państwa w podatku od towarów i usług, co jest ważne dla ochrony stabilności finansów państwa i leży w interesie publicznym (...); „Projekt był poddany konsultacjom społecznym, z 21-dniowym terminem zgłaszania uwag.”

⁵⁸Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 2457, 15.04.2026 r.; API Sejmu, plik uzasadnienia, odczyt 7.10.2026 r.): „Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, ale jej przepisy będą stosowane po upływie 2 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Zaproponowany termin wejścia w życie nowych regulacji podyktowany jest koniecznością jak najszybszej zmiany przepisów w celu obciążenia akcyzą e-papierosów działających na zasadzie indukcji elektromagnetycznej w takiej samej wysokości w jakiej obecnie obciążone akcyzą są e-papierosy z grzałką elektryczną.”

⁵⁹Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym oraz ustawy o prawach konsumenta (druk sejmowy nr 2799, 10.07.2026 r.; API Sejmu, plik uzasadnienia, odczyt 7.10.2026 r.): „Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 27 września 2026 r. W tym przypadku odstąpienie od zasady określonej w art. 68b ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.), która wprowadza co najmniej sześciomiesięczny okres *vacatio legis* dla ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców, wynika z konieczności implementacji prawa UE, tj. art. 4 ust. 1 dyrektywy 2024/825, zgodnie z którym państwa członkowskie mają stosować te przepisy od dnia 27 września 2026 r.”

⁶⁰Zob. przyp. 43.

⁶¹Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (druk sejmowy nr 3144, 23.09.2026 r.; API Sejmu, plik uzasadnienia, odczyt 7.10.2026 r.): „Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia. Odstąpienie od 6-miesięcznej *vacatio legis* wymaganej przepisem art. 68b ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.) jest w tym przypadku uzasadnione ważnym interesem publicznym, jakim jest zapewnienie jawności wydatkowania środków przez jednostki sektora finansów publicznych i zgodne z przesłanką określoną w art. 68b ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy.”

⁶²Zob. przyp. 55.

⁶³Zob. przyp. 3.

⁶⁴Ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym i niektórych innych ustaw – przepisy stosowane od 1.07.2025 r. (za wnioskiem Prezydenta RP do TK z lipca 2026 r., s. 3); ustawa z 15 maja 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 2457) – skierowana do Trybunału Konstytucyjnego, nie weszła w życie; ustawa z 18 września 2026 r.

⁶⁵Zob. przyp. 3.

⁶⁶Zob. przyp. 12.

⁶⁷Zob. przyp. 39.

⁶⁸Zob. przyp. 27.

⁶⁹Zob. przyp. 30.

⁷⁰Zob. przyp. 35.

⁷¹Prokuratura Generalna RP, stanowisko z 4.03.2026 r. (KR.51.64.2026): „Dublowanie prac legislacyjnych dotyczących tego samego zagadnienia, prowadzące do równoległych zmian tych samych przepisów ustawy, pozostaje w sprzeczności z zasadą racjonalnego ustawodawcy wynikającą z art. 2 Konstytucji.”; „poddajemy pod rozagę połączenie obu projektów”. Zestawienie uwag MF do projektu z 13.05.2026 r., poz. 18 (wniosek o odstąpienie od UD308): „Postulat poza zakresem regulacji będących przedmiotem konsultacji.”

⁷²Zob. przyp. 15.

⁷³Rządowe Centrum Legislacji, pisma z 18.03.2026 r. (rozwiązanie przejściowe „jest zawile i powoduje szereg wątpliwości”), z 1.06.2026 r. („(swego rodzaju definicje w definicji)”) i z 9.06.2026 r. („konieczna jest korekta redakcyjna proponowanej definicji pozostałych papierosów elektronicznych”; „Rozważenia wymaga także dodanie w definicji wkładu przecinka”).

⁷⁴§ 129 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404): „Wyznaczenie terminu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania krótszego niż 21 dni od udostępnienia projektu wymaga szczegółowego uzasadnienia.”

⁷⁵Zob. przyp. 12.

⁷⁶Zob. przyp. 15.

⁷⁷Zob. przyp. 6.

⁷⁸Zob. przyp. 15.

⁷⁹Zob. przyp. 19.

⁸⁰Zob. przyp. 71.

⁸¹Zob. przyp. 2.

⁸²Art. 20 Konstytucji RP: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.” Art. 22: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.”

⁸³Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

⁸⁴Zob. przyp. 3.

⁸⁵Zob. przyp. 17.

⁸⁶Zestawienie uwag zgłoszonych w konsultacjach i opiniowaniu projektu z 13.05.2026 r. wraz ze stanowiskiem MF, poz. 1–4, 10, 11, 24 i 29 (zgłaszający m.in.: ABACUS M. Olszewski, E-Dym.pl BIS, Exlab, Fusion Labs, Liquider Poland, MERCATO HURT, Promotorzy Trading, VAVO, Związek Pracodawców Branży Vapingowej) – wszystkie nieuwzględnione. Stanowisko MF w poz. 1: zmiana „zapewni jednakowe obciążenie e-papierosów niezależnie od technologii zastosowanej w nich do waporyzacji płynu”.

⁸⁷Zob. przyp. 17.

⁸⁸Zob. przyp. 4.

⁸⁹Zob. przyp. 17.

⁹⁰Zob. przyp. 86.

⁹¹Związek Pracodawców Branży Vapingowej, konferencja „Czas na fakty!”, 19.04.2024 r. – dane branżowe (branża „zatrudnia ok. 12 tysięcy osób”); dane sprzed objęcia akcyzą urzędzeń.

⁹²Art. 22 ust. 1 u.p.a. (fragment): „w przypadku produkcji poza składem podatkowym (...) wyrobów akcyzowych innych niż określone w załączniku nr 2 do ustawy, objętych stawką akcyzy inną niż stawka zerowa, producent jest obowiązany, bez wezwania organu podatkowego: (...) 2) obliczać i wpłacać przedpłatę akcyzy na rachunek właściwego urzędu skarbowego, w wysokości akcyzy, jaka będzie należna od wyprodukowanych wyrobów akcyzowych w danym miesiącu – za miesięczne okresy rozliczeniowe, w terminie do ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym wyroby akcyzowe zostaną wyprodukowane.” Art. 63 ust. 1 u.p.a. (fragment): „Do złożenia zabezpieczenia akcyzowego w kwocie pokrywającej powstałe albo mogące powstać zobowiązanie podatkowe (...) są obowiązane następujące podmioty: 1) podmiot prowadzący skład podatkowy;”.

⁹³Zob. przyp. 3.

⁹⁴Zob. przyp. 7.

⁹⁵Zob. przyp. 1.

⁹⁶Zob. przyp. 1.

⁹⁷Zob. przyp. 1.

⁹⁸Centrum Monitorowania Rynku, komunikat „Centrum Monitorowania Rynku: akcyza zabija legalny rynek - sprzedaż produktów do wapowania spadła o 93%”, PAP MediaRoom, 14.11.2025 r. (dane opublikowane po raz pierwszy 7.11.2025 r.): wrzesień 2024 r. wobec września 2025 r. – pody z 4,46 mln do 382 tys. szt. (-91%), jednorazowe e-papierosy z 4,72 mln do 271 tys. szt. (-94%), łącznie z 9,18 mln do 653 tys. szt. (-93%). Dane branżowe; komunikat nie opisuje panelu ani finansującego badanie.

⁹⁹Krajowa Administracja Skarbowa, „KAS zwalcza oszustwa związane z rynkiem e-papierosów”, gov.pl, 9.02.2026 r.: „W 2025 r. KAS przeprowadziła 1172 kontrole detalicznych punktów sprzedaży, z czego w 422 przypadkach stwierdzono naruszenie przepisów akcyzowych. W toku kontroli zabezpieczono: 3 200 000 mililitrów płynów do e-papierosów bez polskich znaków akcyzy, 49 tys. szt. jednorazowych e-papierosów o różnej pojemności.”; „KAS dostrzega coraz większe znaczenie sprzedaży transgranicznej dokonywanej za pośrednictwem stron internetowych, których serwery są zarejestrowane przez podmioty zagraniczne.”; „Produkty niewiadomego pochodzenia, niespełniające wymogów prawnych i jakościowych, mogą stanowić zagrożenie dla konsumentów.”

¹⁰⁰Krajowa Administracja Skarbowa, „KAS przejęła ponad 223 tys. sztuk nielegalnych e-papierosów”, gov.pl, 23.04.2026 r.: funkcjonariusze „znaleźli ponad 223 tys. szt. jednorazowych e-papierosów bez wymaganych znaków akcyzy”; narażenie na uszczuplenie podatku akcyzowego „w wysokości ponad 10,2 mln zł”.

¹⁰¹Wypowiedź podsekretarza stanu w MF J. Nenemana w drugim czytaniu (druki nr 2839 i 3065), 65. posiedzenie Sejmu, 15.09.2026 r., stenogram: „po 7 miesiącach dochody z papierosów wzrosły w porównaniu do 7 miesięcy poprzedniego roku prawie o 13%, z wyrobów nowatorskich - o 38%, a z płynów do e-papierosów - o 50%”.

¹⁰²Zob. przyp. 3.

¹⁰³Zob. przyp. 7.

¹⁰⁴Zob. przyp. 17.

¹⁰⁵Bankier.pl (PAP), „KAS udaremniała w tym roku przemysł ponad 42 tys. e-papierosów”, 23.03.2025 r. – Izba Administracji Skarbowej w Rzeszowie: w dwóch pierwszych miesiącach 2025 r. ponad 42 tys. e-papierosów i ponad 300 litrów płynów, w tym 40 paczek z 8 tys. pojemników płynu w sortowni przesylek; według rzecznika izby nowe wyroby są coraz częściej przemycane w paczkach nadawanych do Polski. Radio Biper, 7.05.2026 r. – Lubelski Urząd Celno-Skarbowy: 500 e-papierosów bez polskich znaków akcyzy w dwóch przesyłkach w sortowni kurierskiej.

¹⁰⁶Zob. przyp. 99.

¹⁰⁷info112.pl, „CBŚP i KAS uderzyły w nielegalny handel e-papierosami. Towar wart miliony, trzy osoby zatrzymane”, 29.09.2026 r.: w magazynach firmy we Wrocławiu zabezpieczono ponad 134 tys. e-papierosów, prawie 4 tys. litrów płynów, części do urządzeń do waporyzacji i baterie bez polskich znaków akcyzy; oznaczenia na opakowaniach zbiorczych wskazywały m.in. na chińskie pochodzenie towaru; niezapłacona akcyza – ponad 16 mln zł, VAT – prawie 9 mln zł. Relacja medialna; komunikatu CBŚP ani KAS w tej sprawie nie odczytano.

¹⁰⁸Wyliczenie własne: wolumen = wpływ z akcyzy od płynu ÷ stawka. Akcyzę wpłaca się w miesiącu następującym po powstaniu obowiązku podatkowego – art. 21 ust. 1 pkt 2 u.p.a. (fragment): „obliczać i wpłacać akcyzę na rachunek właściwego urzędu skarbowego – za miesięczne okresy rozliczeniowe, w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy”. Miesiącami III–VI odpowiadają więc wpływom z IV–VII; w obu okresach obowiązywała jedna stawka: 0,96 zł/ml w 2025 r. i 1,44 zł/ml w 2026 r. (art. 165a ust. 8 u.p.a.). Miesięczne dane o wpływach przekazało MF. Suma wpływów za 2025 r. w tych danych (1029,0 mln zł) jest o ok. 3,6% wyższa od kwoty podanej przez MF w odpowiedzi z 30.03.2026 r. na interpelację nr 15849 (993,1 mln zł). Wpływy kasowe obejmują także korekty i zwroty, a spadek legalnego wolumenu nie oznacza spadku konsumpcji.

¹⁰⁹Fraunhofer IIS i MRU GmbH, „The irregular market for e-cigarettes in Europe”, luty 2026 r.: rynek nieregularny (szara i czarna strefa łącznie) w Polsce ok. 58%, w tym szara strefa ok. 13%; zleceniodawca według doniesień prasowych – SKR AG (Lucerna); model ekonometryczny, rok odniesienia 2024.

¹¹⁰Pisma do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu (materiały do druku nr 836): Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 17.09.2026 r. („Choć projekt nie uwzględnił wszystkich postulatów zgłaszanych przez przedsiębiorców w toku konsultacji, stanowi ważny krok w kierunku uszczelnienia rynku”; szara strefa „obecnie ok. 60%”); Konfederacja Lewiatan, 21.09.2026 r. („Zgodnie z raportem Instytutu Fraunhofera z marca 2026 r. udział szarej strefy w rynku papierosów elektronicznych osiągnął w Polsce około 60%”; odrębnego raportu

Fraunhofera z marca 2026 r. nie odnaleziono); Polskie Towarzystwo Gospodarcze i Brytyjsko-Polska Izba Handlowa, 21.09.2026 r. – wnioski o rozpatrzenie ustawy na najbliższym posiedzeniu Senatu.

¹¹¹Zestawienie własne na podstawie aktów odczytanych 7.10.2026 r. na portalach urzędowych w językach oryginału: Czechy – zákon č. 353/2003 Sb., § 130u ust. 1 (e-Sbirka); Niemcy – Tabaksteuergesetz, § 2 ust. 1 pkt 7 lit. d: „ab 1. Januar 2026 0,32 Euro je Milliliter“ (projekt rządowy na 2027 r.: 0,33 €/ml); Portugalia – Código dos Impostos Especiais de Consumo, art. 104.º-C n.º 2 lit. a: „Líquido contendo nicotina - 0,351 (euro)/ml“; Słowacja – zákon č. 106/2004 Z. z., § 44ai ods. 27 i § 19ab ods. 39; Estonia – alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus, § 56 lg 5 (RT I, 02.01.2025, 1); Włochy – D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, art. 62-quater c. 1-bis i determinazione ADM prot. 74240/RU z 29.01.2026; Belgia – loi du 3 avril 1997, art. 3/2 (Moniteur belge z 29.12.2023): „droit d'accise spécial: 0,1500 euros par millilitre“; Węgry – 2016. évi LXVIII. törvény, § 145 ust. 1 lit. d i ust. 1a oraz tabela stawek NAV; Holandia – Kamerstuk 22 112 nr 4170: „Nederland heft geen belasting op deze producten“; UE – COM(2025) 580 final, art. 22 ust. 2. Obniżki: Estonia – § 85¹⁷ (RT I, 23.12.2020, 4), cel wskazany przez projektodawców (projekt 207 SE): „eesmärgiga ohjata piirikaubandust ja salaturgu“; Węgry – 2019. évi CIII. törvény, § 33 ust. 1 (od 1.03.2020), cel w uzasadnieniu: „az illegális behozatal elkerülése érdekében“; Portugalia – Lei n.º 42/2016 (budżet na 2017 r.), art. 211.º; Włochy – d.l. 119/2018, art. 25-decies (l. 136/2018), stosowany od 1.01.2019. Teksty ujednolicone (CZ, DE, SK, HU, PT, IT) nie mają mocy prawnej. Przeliczenia na złote – kursy średnie NBP z 7.10.2026 r. (tabela 195/A/NBP/2026): 1 EUR = 4,3797 zł, 1 HUF = 0,011942 zł, 1 CZK = 0,1794 zł.

¹¹²Zob. przyp. 111.

¹¹³Ustawa Republiki Litewskiej z 20 czerwca 2024 r. nr XIV-2769 o zmianie art. 23, 24, 25, 26, 30, 31, 65 i 74 ustawy o akcyzie nr IX-569 (e-seimas.lrs.lt, odczyt 8.10.2026 r.), art. 14 (od 1.01.2026 r.): „Elektroninių cigarečių skysčių taikomas 1,56 euro už mililitrą skysčio akcizų tarifas.“; art. 15 (od 1.01.2027 r.): „Elektroninių cigarečių skysčių taikomas 3,91 euro už mililitrą skysčio akcizų tarifas.“; daty wejścia w życie – art. 19 ust. 2 i 3. Stawkę 1,56 €/ml potwierdza tabela stawek akcyzy litewskiej służby celnej (Muitinė, „Akcizų tarifai nuo 2026-04-16“, art. 65 ust. 2). W Sejmie Litwy złożono projekty zmiany stawki (m.in. XVP-596 – 4,50 €/ml od 2027 r.; XVP-974 – 2 €/ml); rząd Litwy w projekcie stanowiska z 5.12.2025 r. opowiedział się za stawką 2 €/ml i przeciw podwyższeniu stawki na 2027 r. do 4,50 €/ml. W kwietniu 2025 r. frakcja „Nemuno aušra“ proponowała obniżkę do 0,40 €/ml (2025 r.), 0,45 €/ml (2026 r.) i 0,50 €/ml (2027 r.), czemu sprzeciwił się premier (anyksta.lt/BNS, 25.04.2025 r.); stawka na 2026 r. pozostała na poziomie 1,56 €/ml. Przeliczenia: 1 EUR = 4,3797 zł (NBP, 7.10.2026 r.).

¹¹⁴Zob. przyp. 111.

¹¹⁵Art. 34 ust. 1a u.p.a.: „Zwalnia się od akcyzy nabycie wewnątrzwspólnotowe płynu do papierosów elektronicznych, wyrobów nowatorskich, urządzeń do waporyzacji, szaszetek nikotynowych lub innych wyrobów nikotynowych dokonywane przez osobę fizyczną, jeżeli wyroby te są przemieszczane przez tę osobę osobiście na jej własny użytek i nie są przeznaczone na cele handlowe.“; art. 34 ust. 3: „Na przeznaczenie handlowe wskazuje w szczególności nabycie wewnątrzwspólnotowe wyrobów akcyzowych w ilościach przekraczających: (...) 3) płyn do papierosów elektronicznych – 200 mililitrów; (...) 5) urządzenia do waporyzacji – 2 sztuki“.

¹¹⁶Art. 36 ust. 1 u.p.a.: „Zwalnia się od akcyzy import wyrobów tytoniowych, napojów alkoholowych, płynu do papierosów elektronicznych, wyrobów nowatorskich, urządzeń do waporyzacji, szaszetek nikotynowych lub innych wyrobów nikotynowych, przywożonych w bagażu osobistym podróżnego, który ukończył 17 lat, w ramach następujących norm: (...) 5) płyn do papierosów elektronicznych: a) 50 mililitrów – w przypadku podróży w transporcie lotniczym lub morskim, b) 10 mililitrów – w przypadku podróży w transporcie innym niż lotniczy lub morski“.

¹¹⁷Zob. przyp. 111.

¹¹⁸Zob. przyp. 113.

¹¹⁹Zob. przyp. 113.

¹²⁰LRT.lt, „Banderolės ant elektroninių cigarečių skysčio – nuo 2027 metų liepos“, 30.06.2026 r.: Sejm Litwy przyjął zmiany ustawy o akcyzie nakładające na sprzedawców obowiązek oznaczania płynu do e-papierosów znakami akcyzy od lipca 2027 r. (72 głosy za, 1 przeciw, 17 wstrzymujących się); projekt XVP-780(2) przewiduje też odpowiedzialność podatkową posiadacza płynu nieoznaczonego znakami akcyzy.

¹²¹Zob. przyp. 99.

¹²²Zob. przyp. 17.

¹²³Cotti i in., „The Effects of E-Cigarette Taxes on E-Cigarette Prices and Tobacco Product Sales“, NBER w26724, Journal of Health Economics 2022 (finansowanie: NIDA) – wpływ podatków od e-papierosów na sprzedaż wyrobów tytoniowych; Saffer i in., NBER w26589, Journal of Risk and Uncertainty 2020 (finansowanie: NIH) – wpływ podatku od e-papierosów na palenie i rzucanie palenia przez dorosłych.