Warszawa, 10 listopada 2026 r.

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
i Gospodarki

Szanowny Panie Premierze,
Szanowny Panie Ministrze,

Rada Przedsiębiorczości zwraca się z apelem o ponowną, pogłębioną ocenę rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (UD213, nr druku sejmowego 2362), ze szczególnym uwzględnieniem jego skutków dla polskiej gospodarki, miejsc pracy, eksportu, finansów publicznych, inwestycji oraz konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw.

Strategiczne znaczenie sektora dla polskiej gospodarki

Polska to największy w UE producent wyrobów tytoniowych i nikotynowych, który zaspokaja ok. 40% zapotrzebowania wspólnotowego. W szerszej kategorii wyrobów tytoniowych i nikotynowych Polska zajmowała pierwsze miejsce w Europie i drugie na świecie, osiągając eksport o wartości 5,78 mld euro. W konsekwencji wspomniane wyroby to jeden z głównych filarów polskiego eksportu, z którego znacząca część trafia do krajowego budżetu. Według danych za 2025 r. wartość polskiego eksportu papierosów, cygar i cygaretek wyniosła 4,51 mld euro, co odpowiadało około jednej piątej światowego eksportu tej kategorii. Międzynarodowe firmy ulokowały w Polsce wielomiliardowe inwestycje: PMI około 30 mld zł, JTI – około 1,4 mld

USD, BAT – blisko 4 mld zł, Imperial Brands – ponad 1,5 mld zł. Skala tych nakładów potwierdza strategiczną rolę Polski w europejskich i globalnych łańcuchach produkcji oraz eksportu.

O sile polskiej gospodarki wynikającej z efektywności sektora tytoniowego niech świadczy cała lista branż i setki przedsiębiorstw, które są jego beneficjentami. Zaczynając od rolników uprawiających tytoń do biznesowego ekosystemu należą tu przetwórcy, zakłady produkcyjne, logistyka, dostawcy, sprzedaż detaliczna, na usługach biznesowych zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym kończąc. Brak stabilności i przewidywalności w otoczeniu regulacyjnym zaprzepaści przez dekady tworzony system naczyń połączonych i wyśle alarmujący sygnał do wszystkich, którzy chcieliby w Polsce inwestować.

Zakres projektu UD213 (druk sejmowy 2362)

Projekt UD213 przewiduje w szczególności zakaz wprowadzania do obrotu jednorazowych papierosów elektronicznych, zarówno z nikotyną, jak i bez niej; ograniczenie aromatów w woreczkach nikotynowych wyłącznie do wariantu tytoniowego; zakaz sprzedaży innych produktów zawierających nikotynę, o ile nie zostały dopuszczone do obrotu w określonych reżimach prawnych, a także dodatkowe obowiązki dotyczące kontroli składu produktów i sankcje za naruszenie nowych przepisów.

Rozumiemy i popieramy potrzebę skutecznej ochrony osób małoletnich oraz realizacji celów zdrowia publicznego. Cele te powinny być jednak osiągane za pomocą środków proporcjonalnych, opartych na dowodach, spójnych z prawem Unii Europejskiej oraz poprzedzonych rzetelną oceną skutków gospodarczych i fiskalnych.

Potencjalne konsekwencje gospodarcze

W obecnym kształcie projekt doprowadzi do likwidacji legalnego rynku we wspomnianych segmentach. Spadną wpływy podatkowe oraz z eksportu, inwestycje zostaną przeniesione poza Polskę a spora liczba zatrudnionych straci pracę. Jednocześnie zwiększy się dynamika szarej strefy[1]. Dziś widzimy, że zaczyna ona wracać do poziomów sprzed kilku lat a daleko idące zakazy zwiększą jej tempo. Efekt jest łatwy do przewidzenia, konsument i tak będzie szukał produktu tylko w nielegalnych źródłach, które nie tylko nie dzielą się pieniędzmi z Państwem, ale nie trzymają wyśrubowanych standardów jakości, które regulator narzuca.
Projekt nakłada się ponadto na niedawno wprowadzone zmiany prawne i podatkowe dotyczące produktów nikotynowych. Przyjmowanie kolejnych restrykcji bez uprzedniej oceny efektów obowiązujących regulacji pogłębia niepewność prawną i utrudnia planowanie produkcji, zatrudnienia oraz inwestycji. Szczególne wątpliwości budzi adekwatność oceny skutków regulacji do skali możliwych następstw dla handlu, rolnictwa, przemysłu i finansów publicznych.

Istotnym, a często pomijanym elementem sektora, jest krajowa produkcja surowca tytoniowego. W 2025 r. tytoń uprawiano na powierzchni 8978 hektarów, natomiast na 2026 r. producenci zgłosili plany obejmujące 9168 hektarów. Oznacza to planowane zwiększenie

[1] J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2026*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, s. 27.

areału o 190 hektarów (oficjalne dane KOWR), przede wszystkim w województwach lubelskim, podkarpackim, małopolskim, podlaskim i świętokrzyskim. Polska pozostaje zatem jednym z największych producentów tytoniu w Unii Europejskiej.

Kolejne restrykcje, nakładane bez całościowej oceny ich skumulowanych skutków, mogą dodatkowo ograniczyć kontraktację surowca i przyspieszyć likwidację rodzinnych gospodarstw. Skutki te będą szczególnie dotkliwe w regionach, w których produkcja tytoniu jest od pokoleń ważnym źródłem dochodu, a możliwość szybkiego zastąpienia jej inną rentowną uprawą nie jest możliwa. Ze względu na pracochłonność produkcji konsekwencje odczują również pracownicy sezonowi, grupy producenckie, przedsiębiorstwa skupowe, transportowe i podmioty zajmujące się wstępnym przetwarzaniem surowca.

Dlatego ocena skutków projektu UD213 powinna obejmować nie tylko przemysł i handel, lecz także wpływ pośredni na rolnictwo, kontraktację krajowego surowca, dochody gospodarstw rodzinnych oraz sytuację społeczno-gospodarczą głównych regionów uprawy tytoniu.

Zastrzeżenia zgłoszone w procedurze TRIS

Projekt został notyfikowany Komisji Europejskiej w systemie TRIS pod numerem 2026/0223/PL. Szczegółowe oraz krytyczne opinie zgłosiły Rumunia, Słowacja, Szwecja, Grecja i Włochy, natomiast Czechy przedstawiły uwagi. Tak szeroka reakcja państw członkowskich stanowi istotny sygnał, że przedmiotowy projekt może tworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów, rodzić wątpliwości co do proporcjonalności przyjętych środków oraz prowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego.

Procedura TRIS służy zapobieganiu powstawaniu nowych barier technicznych, zanim zaczną one obowiązywać. Szczegółowe opinie nie powinny być zatem traktowane jako formalność, lecz jako wezwanie do merytorycznego przeglądu regulacji i wykazania, że planowane ograniczenia są konieczne, odpowiednie i najmniej restrykcyjne spośród dostępnych środków. Należy przy tym podkreślić, że Polska odniosła się do tych opinii i uwag w sposób , który nie rozwiał istotnych wątpliwości podniesionych przez państwa członkowskie, ponadto nie przedstawiła dowodów, danych i argumentów, o które te państwa zwróciły się w procesie notyfikacyjnym.

W związku z powyższym apelujemy o:

1. Wstrzymanie dalszych prac nad projektem w obecnym kształcie do czasu pełnego i rzeczywistego przeanalizowania szczegółowych opinii i uwag zgłoszonych w procedurze TRIS.

2. Przeprowadzenie uzupełniającej, niezależnej oceny skutków regulacji, obejmującej wpływ na eksport, produkcję, zatrudnienie, inwestycje, rolnictwo, handel detaliczny, dochody z akcyzy i VAT, a także skalę szarej strefy.

3. Przedstawienie publicznej odpowiedzi na zastrzeżenia państw członkowskich oraz wykazanie zgodności projektowanych środków z zasadą proporcjonalności i swobodą przepływu towarów.

4. Ocenę skutków regulacji już obowiązujących przed nakładaniem kolejnych zakazów na rynek produktów nikotynowych.

5. Podjęcie rzeczywistego dialogu z reprezentatywnymi organizacjami przedsiębiorców, pracowników, rolników, handlu i legalnych producentów w celu wypracowania rozwiązań skutecznych z perspektywy zdrowia publicznego, a jednocześnie mniej destrukcyjnych dla gospodarki.

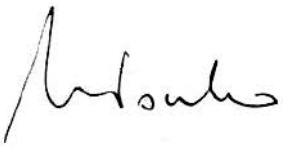
6. Rozważenie środków alternatywnych do całkowitych zakazów, w tym skuteczniejszego egzekwowania zakazu sprzedaży osobom małoletnim, wzmocnienia nadzoru rynku, systemu sankcji wobec nieuczciwych sprzedawców oraz działań ograniczających nielegalny handel.

7. Zapewnienie odpowiednio długich okresów przejściowych, jeśli jakiekolwiek nowe obowiązki zostaną utrzymane, tak aby przedsiębiorcy mogli dostosować produkcję, zapasy, umowy i systemy dystrybucji.

Rada Przedsiębiorczości podkreśla, że troska o zdrowie publiczne i ochrona konkurencyjności gospodarki nie są celami sprzecznymi. Warunkiem ich pogodzenia jest jednak tworzenie prawa opartego na danych, proporcjonalnego, przewidywalnego i zgodnego z zasadami jednolitego rynku Unii Europejskiej.

Skala gospodarcza sektora oraz liczba zastrzeżeń zgłoszonych przez inne państwa członkowskie uzasadniają osobisty nadzór Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów nad dalszym procedowaniem projektu. Zwracamy się zatem o pilne podjęcie dialogu z Radą Przedsiębiorczości oraz o niewprowadzanie regulacji, których nieodwracalne skutki gospodarcze mogą przewyższyć zakładane korzyści.

W imieniu Rady Przedsiębiorczości:



Marek Kłoczko
Krajowa Izba Gospodarcza



Marek Kowalski
Federacja Przedsiębiorców Polskich



Janusz Dziurzyński
Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych – ABSL



Marek Górski
Konfederacja Lewiatan



Wojciech Kostrzewa
Polska Rada Biznesu



Joanna Makowiecka-Gatza
Pracodawcy RP



Łukasz Bernatowicz
Związek Pracodawców Business Centre Club



Tadeusz Białek
Związek Banków Polskich



Jan Klimek
Związek Rzemiosła Polskiego

Rada Przedsiębiorczości to forum współpracy przedstawicieli 9 największych organizacji reprezentujących przedsiębiorców i pracodawców w Polsce. Pierwotnie powołana 17 listopada 2003 r., została reaktywowana 24 marca 2020 r. w celu ratowania polskiej gospodarki zagrożonej pandemią i recesją. Rada reprezentuje blisko 330 tysięcy pracodawców zatrudniających ponad 8 mln pracowników. Przewodnictwo w Radzie jest kadencyjne. Aktualnie Radzie przewodniczy Polska Rada Biznesu. Członkowie: ABSL, Business Centre Club, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Rada Biznesu, Pracodawcy RP, Związek Banków Polskich, Związek Rzemiosła Polskiego.