



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DZG-III.054.1.2026
Warszawa, 28 stycznia 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: udzielenia odpowiedzi na interpelację Pana Posła Witolda Tumanowicza w sprawie negatywnego wpływu systemu kaucyjnego na mniejszych przedsiębiorców (K10INT14438)

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację Pana Posła Witolda Tumanowicza w sprawie wpływu systemu kaucyjnego na mniejszych przedsiębiorców (K10INT14438) - chciałbym na wstępie poinformować, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii uważnie obserwuje uruchomienie systemu kaucyjnego w Polsce. Jego właściwe działanie uważamy za skuteczny sposób zwiększenia poziomów selektywnego zbierania odpadów i recyklingu, a tym samym realizacji idei gospodarki o obiegu zamkniętym.

W odniesieniu do kwestii opodatkowania wody butelkowanej, zgodnie z informacjami uzyskanymi od Ministerstwa Finansów, obniżoną stawkę VAT w wysokości 5% stosuje się m.in. do soków owocowych i warzywnych (tzw. soki 100%) oraz napojów bezalkoholowych, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego¹.

Dla możliwości objęcia danego napoju stawką VAT w wysokości 5% decydującym jest skład produktu. Jeżeli dany napój nie zawiera wymaganej ilości soku z owoców lub warzyw – nie jest objęty stawką 5%. Podobne zasady opodatkowania VAT tego rodzaju napojów obowiązywały również przed wprowadzeniem tzw. nowej matrycy stawek VAT, a zatem stawką VAT² w wysokości 5% objęte były już wcześniej określone napoje bezalkoholowe, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosił nie mniej niż 20% składu surowcowego. Woda butelkowana jest opodatkowana natomiast stawką VAT 23%. Przewidziane w przepisach prawa krajowego

¹ Poz. 17 załącznika nr 10 w związku z art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

² Wprowadzona ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1751, z późn. zm.).

w zakresie VAT preferencje w postaci stawek obniżonych czy zwolnień od podatku oparte są na regulacjach zawartych w dyrektywie VAT³.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), z zastrzeżeniem poszanowania zasady neutralności podatkowej, na której opiera się wspólny system VAT, do państw członkowskich należy dokładniejsze określenie – wśród dostaw towarów i świadczenia usług objętych kategoriami załącznika III do dyrektywy VAT – tych, do których ma zastosowanie stawka obniżona⁴.

Możliwość dokonywania selektywnego stosowania obniżonej stawki VAT jest uzasadniona m.in. tym względem, że – ponieważ stawka ta stanowi wyjątek – ograniczenie jej stosowania do określonych i swoistych aspektów kategorii danego świadczenia jest spójne z zasadą, według której wyjątki i odstępstwa należy interpretować zawężająco⁵.

Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika również, że zasada neutralności VAT sprzeciwia się temu, aby towary lub usługi podobne, które są konkurencyjne wobec siebie, były traktowane odmiennie z punktu widzenia VAT. Jeśli chodzi zaś o ocenę podobieństwa danych towarów lub usług, z orzecznictwa TSUE wynika, że zasadniczo należy uwzględnić punkt widzenia przeciętnego konsumenta.

Towary lub usługi są podobne, gdy wykazują analogiczne właściwości i zaspokajają te same potrzeby konsumenta, według kryterium porównywalności w użytkowaniu, i gdy istniejące różnice nie wpływają w znaczący sposób na decyzję przeciętnego konsumenta o skorzystaniu z jednego lub drugiego towaru bądź usługi⁶.

Na tle powyższych wskazówek TSUE należy stwierdzić, że napoje objęte stawką 5% zawierające co najmniej 20% soku owocowego czy warzywnego oraz inne napoje objęte CN 2202 niespełniające tego warunku (takie jak wody butelkowane mineralne czy źródlane, wody smakowe, zawierające mniejszą, czasem śladową, ilość tego soku, czy też napoje niezawierające w ogóle soku z owoców lub warzyw, zawierające tylko dodatek cukru lub innego środka słodzącego, a także różne napoje gazowane) to różne produkty, które z punktu widzenia przeciętnego konsumenta nie są zastępowalne.

W przypadku omawianych towarów z kategorii napojów bezalkoholowych polskie przepisy uzależniają, jak już wskazano wcześniej, stosowanie stawki obniżonej od kryterium składu surowcowego. W ocenie Ministerstwa Finansów kryterium to precyzyjnie i jednoznacznie określa zakres danej kategorii objętej preferencją. Nie jest zatem uzasadniona w interpelacji uwaga o niespójności i nieracjonalności funkcjonujących w omawianym zakresie regulacji.

Niezależnie od powyższego zauważenia wymaga, że ewentualna zmiana polegająca na obniżeniu stawki VAT na wodę wiązałaby się z istotnym zmniejszeniem wpływów budżetowych z tytułu podatku VAT.

³ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.) – dalej dyrektywa VAT.

⁴ Przykładowo: wyrok w sprawie C-499/16 pkt 23

⁵ Wyrok w sprawie C-499/16 pkt 24.

⁶ Wyrok w sprawie C-499/16 pkt 30 i 31, wyrok w sprawie C-146/22 pkt 46 – 52.

Podatek VAT jest podstawowym źródłem wpływów do budżetu państwa, z którego finansowane są wydatki związane z funkcjonowaniem sfery publicznej, w tym wydatki na cele społeczne czy obronność kraju. Wszelkie zatem decyzje w zakresie zmian w wysokości stawek VAT powinny opierać się na szacunkach wpływu takiego rozwiązania na konsumentów, jak również ich kompleksowego wpływu na gospodarkę, w tym budżet państwa.

W kontekście potencjalnych skutków finansowych dla budżetu państwa należy również mieć na uwadze okoliczność objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. W obecnych uwarunkowaniach budżetowych, ale również geopolitycznych i gospodarczych, zakres możliwych działań polegających na wprowadzaniu preferencji podatkowych pozostaje zatem ograniczony. Z tego względu zmiana wysokości opodatkowania VAT wody butelkowanej nie jest obecnie planowana.

Nie wyklucza to jednak prowadzenia w tej kwestii dalszych analiz i podjęcia w przyszłości ewentualnych działań w tym obszarze, w przypadku zmiany uwarunkowań budżetowych.

Odpowiedzi na poszczególne pytania przedstawiam poniżej. Wyjaśnienia w dużym stopniu opierają się na informacjach przekazanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska - resort odpowiedzialny za wprowadzenie przepisów dotyczących systemu kaucyjnego.

1. Czy Ministerstwo Rozwoju i Technologii widzi zagrożenia dla konkurencyjności mniejszych, rodzimych przedsiębiorców, związane z funkcjonowaniem systemu kaucyjnego w Polsce? Jeżeli tak, to jakie?

Ministerstwo Rozwoju i Technologii bacznie obserwuje wprowadzenie systemu kaucyjnego i jego konsekwencje dla podmiotów funkcjonujących na rynku krajowym. MRiT zauważa zarówno zagrożenia, jak i szanse dla konkurencyjności mniejszych, rodzimych przedsiębiorców. Zostanie to szczegółowo wyjaśnione w odpowiedzi na pytanie nr 2.

Rozporządzenie PPWR (rozporządzenie 2025/40⁷) nakazuje wprowadzenie systemów kaucyjnych (art. 50 ust. 2) do 1 stycznia 2029. Innymi słowy - jest to data graniczna, więc system kaucyjny może być ustanowiony w Polsce wcześniej tak, aby zapewnić zgodność przepisów krajowych z przepisami Unii Europejskiej.

2. Czy Ministerstwo Rozwoju i Technologii analizowało wpływ systemu kaucyjnego na konkurencyjność polskich przedsiębiorców, w szczególności mikro, małych i średnich przedsiębiorców? Jeżeli tak, kto jest autorem tych analiz i z jakiej daty pochodzą?

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie przeprowadzało odrębnych analiz wpływu uruchomienia systemu kaucyjnego na konkurencyjność przedsiębiorstw. W Polsce wpływ na konkurencyjność handlu i MŚP był analizowany w raportach organizacji biznesowych i branżowych. Każda prezentowana dotychczas analiza była przygotowywana przed pełnym rozruchem systemu, a więc jest obciążona błędami wynikającymi w dużym stopniu z przyjętych założeń funkcjonowania systemu i warunkowością zależną od wielu zmiennych.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE

Wpływ na dane przedsiębiorstwo zależeć będzie od trudnych do oszacowania przed wdrożeniem systemu zmiennych jak np. niepewność wdrożeniowa – czyli zaangażowanie w uczestnictwo w systemie, decyzja o prowadzeniu manualnej lub automatycznej zbiórki opakowań, wysokość kosztów i struktura opłat niezbędnych do poniesienia za uczestnictwo w systemie, zróżnicowanych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa i od operatora, opłat operacyjnych, logistyki odbiorów, rozliczeń kaucji, harmonizacji z wymaganiami dotyczącymi rozszerzonej odpowiedzialności producenta wynikającymi z rozporządzenia PPWR.

Nie bez znaczenia jest prognozowane i podkreślane w OSR do nowelizacji ustawy kaucyjnej ryzyko spadku obrotów małych sklepów przy niedostatecznym lokalnym dostępie do punktów zwrotu opakowań i możliwości odzyskania kaucji. Szacunki branżowe wskazują możliwą utratę ok. 30% przychodów jednostek, które nie przyjmują zwrotów. Może być to szczególnie dotkliwe dla małych jednostek handlowych o powierzchni poniżej 200 m². Z drugiej strony analizy wskazują na szansę konkurencyjną dla małych sklepów, jeśli zapewnią wygodne punkty zwrotu opakowań – będzie to efekt dodatkowego ruchu klientów. Wskazuje na to m.in. doświadczenia rynków UE, gdzie model „return-to-retail” koreluje z wysokimi wskaźnikami zwrotu.

3. Czy zdaniem resortu, przyjęte w ramach systemu kaucyjnego rozwiązania dotyczące ustawowych terminów przekazania kaucji przez producentów do operatorów systemu kaucyjnego nie zagrażają polskim producentom, pomimo braku wprowadzenia analogicznych ustawowych terminów przekazania kaucji do producenta przez jego klientów np. sieci handlowe i dystrybutorów? Czy Ministerstwo analizowało wpływ powyższej regulacji dot. terminów rozliczenia kaucji na sytuację finansową producentów, zwłaszcza z grupy mikro, małych i średnich przedsiębiorców?

W art. 40j ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi⁸ (dalej: ustawa) wskazuje się, że w zezwoleniu na prowadzenie systemu kaucyjnego określa się zasady pobierania i zwracania kaucji oraz rozliczania kaucji między podmiotem reprezentującym a podmiotami, o których mowa w art. 40g ust. 1 pkt 3 (w tym m.in. wprowadzających produkty w opakowaniach na napoje, wprowadzających bezpośrednio produkty w opakowaniach na napoje).

Zezwolenie jest wydawane na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy (podmiot reprezentujący), który samodzielnie określi we wniosku m.in. terminy zapłaty. Oznacza to, że zezwolenie, wydawane przez ministra właściwego do spraw klimatu, zawiera terminy, w jakich będzie zwracana kaucja producentom opakowań, bez uwzględnienia ich interesów. Tylko jedna strona transakcji będzie miała wpływ na ustalenie tych terminów (bez możliwości negocjacji terminów). Jednocześnie w ustawie nie wskazano wprost, jaki miałby być termin maksymalny, co może budzić wątpliwości odnośnie do zasady równości prowadzenia działalności gospodarczej.

Ewentualna inicjatywa ustawodawcza mogłaby wskazywać, że rozliczenie finansowe następuje w okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż miesiąc.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na ogólne przepisy dotyczące terminów zapłaty, które zostaną wyjaśnione w odpowiedzi na pytanie 5.

⁸ Dz.U. z 2025 r. poz. 870

4. Czy Ministerstwo prowadzi analizy dotyczące wymaganych od producentów napojów przez duże sieci handlowe terminów płatności kaucji oraz wpływu tych praktyk na sytuację finansową polskich producentów napojów?

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie analizowało adresowanej w pytaniu kwestii. Rozliczenia między podmiotami znajdują się w zawieranych między nimi umowach. W praktyce producenci napojów rozliczają się z hurtowniami najczęściej w ciągu 14–30 dni, a przy większych podmiotach do 45–60 dni. Między przedsiębiorcami termin zapłaty co do zasady nie powinien przekraczać 60 dni.

Dla poprawności rozliczeń między podmiotami istotne znaczenie ma prawidłowe ustalenie momentu powstania obowiązku pobrania kaucji, którym powstaje z chwilą dokonania sprzedaży produktu przez wprowadzającego do sieci handlowej. Zgodnie z art. 40g ust. 16 ustawy kaucję pobiera się na etapach dystrybucji produktu w opakowaniu, o którym mowa w załączniku nr 1a do ustawy, będącego napojem, poprzedzających sprzedaż tego produktu użytkownikowi końcowemu oraz od użytkownika końcowego nabywającego ten produkt.

Ze względu na terminy dokonywania rozliczeń pomiędzy podmiotami, które znajdują się w ich umowach, nie zidentyfikowano konieczności wprowadzania zmian w przepisach w tym zakresie.

5. Czy zdaniem Ministerstwa zasadne byłoby wprowadzenie zmian w przepisach, które zagwarantowałyby, że transfer środków stanowiących wartość kaucji w ramach całego łańcucha odbywałby się w jednakowych terminach gwarantowanych ustawą? Czy Ministerstwo zamierza wystąpić do Ministerstwa Klimatu i Środowiska z wnioskiem w powyższym zakresie?

W polskim systemie prawa obowiązują ogólne przepisy dotyczące terminów zapłaty. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. *o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych* termin zapłaty określony w umowie nie może przekraczać 60 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, chyba że strony w umowie wyraźnie ustalą inaczej i pod warunkiem, że ustalenie to nie jest rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela.

Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 2a tej ustawy termin zapłaty określony w umowie nie może przekraczać 60 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, jeżeli dłużnikiem zobowiązany do zapłaty za towary lub usługi jest duży przedsiębiorca, a wierzycielem jest mikroprzedsiębiorca, mały przedsiębiorca albo średni przedsiębiorca. W przypadku gdy strony ustalą harmonogram spełnienia świadczenia pieniężnego w częściach, termin ten stosuje się do zapłaty każdej części świadczenia pieniężnego.

Ustawowe regulowanie terminów zapłaty uwzględniające krótsze terminy niż te wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, mogą przyczynić się do zwiększenia płynności przedsiębiorstw.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii obecnie nie planuje wystąpić z wnioskiem o zmianę przepisów w zakresie wskazanym w pytaniu.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że system kaucyjny dopiero rozpoczął swoje działanie, a ewentualne zmiany w przepisach powinny być wprowadzane rozważnie i po dokonaniu analizy funkcjonowania tego systemu w dłuższej perspektywie.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Baranowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii

Do wiadomości

1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska