



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 30 czerwca 2026 roku

Sprawa: **Odpowiedź na interpelację poselską numer 17526**
Znak sprawy: PAD5.054.4.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na interpelację nr 17526 Posłanki na Sejm RP Pani Anny Krupki w sprawie niższych od zakładanych wpływów budżetowych z podatku akcyzowego w 2025 r. oraz potencjalnych konsekwencji dla realizacji dochodów budżetu państwa proszę przyjąć następujące wyjaśnienia.

Odnotowany poziom dochodów budżetowych z akcyzy w 2025 r. był kształtowany przez szereg czynników rynkowych i makroekonomicznych, a także wprowadzone zmiany w ustawie o podatku akcyzowym. Z uwagi na fakt, że podatkiem akcyzowym są objęte różne kategorie wyrobów np. napoje alkoholowe, wyroby energetyczne, wyroby tytoniowe, nie bez znaczenia pozostaje zmieniająca się sytuacja rynkowa poszczególnych kategorii produktów, a także fakt, że stawki akcyzy na niektóre z tych wyrobów nie ulegały zmianie od kilku lat. Stąd poziom wykonania dochodów zależy od czynników bezpośrednio oddziałujących na rynek poszczególnych wyrobów akcyzowych. I tak np. w przypadku samochodów osobowych odnotowany poziom dochodów z akcyzy można wiązać z rosnącą popularnością pojazdów z napędem alternatywnym, które na gruncie ustawy o podatku akcyzowym są objęte preferencyjnym sposobem opodatkowania tj. zwolnieniem lub obniżoną stawką podatku. W przypadku wyrobów będących użytkami istotne znaczenie ma zmiana postaw konsumentów wobec ich stosowania, czy też zjawisko substytucji występujące pomiędzy poszczególnymi kategoriami używek. Na rynku napojów spirytusowych coraz większą popularnością cieszą się wyroby typu NoLo - no alcohol, low alcohol¹. Z kolei w odniesieniu do wyrobów tytoniowych, zgodnie z danymi z Narodowego Testu Zdrowia Polaków², wśród osób poniżej 54 roku życia odnotowano wyraźny spadek

¹ Raport „Branża spirytusowa i jej znaczenie dla gospodarki 2025”, str.7

² Narodowy Test Zdrowia Polaków Raport 2024, Medonet, str. 38.

konsumpcji papierosów przy jednoczesnym wzroście liczby konsumentów e-papierosów i tytoniu podgrzewanego w tej kategorii wiekowej.

Szczegółowy opis czynników oddziałujących na poziom wykonania dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego został przedstawiony w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2025 r.”

Dokument ten jest dostępny pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2025-rok>

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowe porównanie prognozowanych wpływów od poszczególnych grup wyrobów objętych akcyzą wraz z ich wykonaniem za 2025 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2025 r.	Wykonanie za 12 miesięcy 2025 r.	Różnica pomiędzy wykonaniem, a ustawą budżetową (3-2)
	w mln zł		
1.	2.	3.	4.
Podatek akcyzowy ogółem	98 136,0	92 519,3	-5 616,7
Paliwa silnikowe	38 477,0	37 789,8	-687,2
Preparaty smarowe, oleje smarowe i pozostałe oleje	370,0	389,5	19,5
Paliwa opałowe (z wyłączeniem węgla)	167,0	174,7	7,7
Wyroby węglowe	47,0	43,5	-3,5
Gaz do napędu silników spalinowych	1 022,0	908,8	-113,2
Wyroby gazowe (z wył. gazu do napędu silników spalinowych)	156,0	157,2	1,2
Energia elektryczna	702,0	566,5	-135,5
Alkohol etylowy	10 770,0	10 416,6	-353,4
Piwo	3 563,0	3 736,7	173,7
Wino, pozostałe napoje fermentowane i wyroby pośrednie	571,0	475,7	-95,3
Samochody osobowe	5 145,0	4 249,4	-895,6
Wyroby tytoniowe	34 298,0	31 096,1	-3 201,9
Susz tytoniowy	1,000	0,5	-0,5
Płyn do papierosów elektronicznych	1 148,0	993,1	-154,9
Wyroby nowatorskie	1 699,0	1 336,4	-362,6
Urządzenia do waporyzacji*		175,3	

Inne wyroby nikotynowe*		1,8	
Saszetki nikotynowe*		5,0	
Zestawy części do urządzeń do waporyzacji*		2,5	

**W 2025 r. wprowadzono opodatkowanie podatkiem akcyzowym nowych grup wyrobów tj. urządzeń do waporyzacji, zestawów części do urządzeń do waporyzacji (od 1 lipca 2025 r.), saszetek nikotynowych oraz innych wyrobów nikotynowych (od 1 sierpnia 2025 r.).*

W kwestii rozbieżności pomiędzy wysokością planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetowych, a wykonaniem tych dochodów informuję, że Ministerstwo Finansów przygotowując prognozy dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego uwzględnia dane historyczne w zakresie wykonania dochodów, prognozy wskaźników makroekonomicznych, kształtowania się popytu na wyroby akcyzowe, szacowanych skutków finansowych zmian systemowych w obszarze tego podatku, a także jednorazowych czynników wynikających z sytuacji społeczno-gospodarczej krajowej i zagranicznej.

Prognoza gospodarcza to oparty na naukowych przewidywaniach najbardziej prawdopodobny bieg wydarzeń lub obraz zjawisk (stanów) i procesów rozwojowych, a także kierunków przyszłych stanów i rozwoju zachodzących w gospodarce jako całości oraz w poszczególnych podmiotach gospodarczych (Leksykon Biznesu, Penc Józef, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997 r.). Należy podkreślić, że prognoza zawsze obarczona jest błędem predykcji, a wartości rzeczywiste różnią się od prognozowanych. Średni procentowy błąd dla prognozy do projektów ustaw budżetowych w latach 2006-2025 dla dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego wyniósł 2,6%, co jest wielkością niską. Jednakże najczęściej przyjmuje się w statystyce i ekonometrii wartość 5% błędu prognozy.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że prognozy budżetowe z podatku akcyzowego nie odbiegają więc istotnie statystycznie od rzeczywistego wykonania w ostatnich dziesięciu latach, a Ministerstwo Finansów każdorazowo wykonując prognozy stara się je wykonać z największą możliwą dokładnością. Również wykorzystywane modele są adekwatnie do potrzeb korygowane i udoskonalane. Stąd Ministerstwo Finansów nie ma wpływu na jakość czy dostępność niektórych danych, na czynniki jednorazowe lub możliwość przewidzenia ich skali, np. wojny.

Ministerstwo Finansów każdorazowo przygotowując prognozy wykonuje je z największą starannością, w odpowiedzi na bieżącą sytuację społeczno-gospodarczą, odpowiednio dostosowuje wykorzystywane modele, uwzględnia efekty jednorazowe. Należy także podkreślić, że konstruowanie modeli, na podstawie których przygotowywane są prognozy, nie jest zadaniem jednorazowym. Modele wykorzystywane w pracach makroekonomicznych nie są jednorazowo opracowywane, a jest to proces ciągły, uwzględniający zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, jak również dostępność i jakość danych, które również nie są stałe w czasie.

W odniesieniu do wpływu wzrostu stawek akcyzy na wzrost szarej strefy pragnę podkreślić, że Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) na bieżąco monitoruje wielkość szarej strefy, korzystając z opracowań niezależnych grup konsultingowych. Należy podkreślić, że obszar ten stanowi wysokie ryzyko powstawania grup przestępczych, zatem walka z przestępczością akcyzową jest od lat stale monitorowana przez KAS. KAS dostosowuje działania kontrolne do aktualnie panującej sytuacji i pojawiających się nowych trendów w nielegalnym

obrocie wyrobami akcyzowymi, przeprowadzając na bieżąco analizy i swoje działania. Obecnie ukierunkowane są one szczególnie na wyroby tytoniowe (w tym e-papierosy i podobne wyroby) oraz wyroby alkoholowe. Efektem tych działań jest wykrywanie grup przestępczych. Czynniki takie jak wzrost stawek akcyzy oraz pogłębiające się różnice cen papierosów między Polską, a państwami trzecimi oraz utrzymujące się zainteresowanie grup przestępczych nielegalną produkcją wyrobów tytoniowych w kraju, wskazują na ryzyko dalszego wzrostu szarej strefy w kolejnych latach.

Jak wynika z badań prowadzonych przez KPMG w obszarze wyrobów tytoniowych, trend malejący utrzymuje się od 2021 roku i znajduje się na poziomie poniżej 6%. W 2025 r., według danych KPMG³ szara strefa papierosowa wzrosła w Polsce do poziomu 5,3%. Pomimo tego, Polska znajduje się w grupie państw członkowskich Unii Europejskiej, których udział w szarej strefie tytoniowej jest znacznie poniżej średniej dla całej UE (tj. 5,3% w 2025 r. w stosunku do średniej 10,3% w UE). Jednym z czynników determinujących skuteczne przeciwdziałanie występowaniu szarej strefy jest ciągłe doskonalenie i podnoszenie kwalifikacji i kompetencji kadr odpowiedzialnych za zwalczanie przestępczości, jak też kierowanie narzędzi i środków kontrolnych. Stanowi ono odpowiedź na nowe formy działania grup przestępczych. W tym zakresie istotnym jest również zacieśnianie współpracy pomiędzy poszczególnymi służbami oraz współpraca międzynarodowa z uwagi na niejednokrotnie globalny charakter działania sprawców.

W obszarze wyrobów tytoniowych w okresie od stycznia do maja 2026 r. KAS uczestniczyła (samodzielnie lub/i przy udziale innych służb), w likwidacji 16 miejsc nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych. Łącznie, podczas działań prowadzonych przy udziale KAS zabezpieczono ok. 87 mln szt. papierosów, prawie 66 ton tytoniu do palenia oraz ponad 66 ton suszu tytoniowego. Wartość zabezpieczonego towaru to ponad 146 mln zł. Na gorącym uczynku w nielegalnych fabrykach i krajalniach zatrzymano łącznie 68 osób. Szacunkowe uszczuplenia w związku z nielegalną produkcją wyrobów tytoniowych, w których wykryciu uczestniczyła KAS (samodzielnie lub we współpracy z innymi służbami) wyniosły w 2026 r. ok. 340 mln zł.

Pod stałym monitoringiem KAS jest również rynek obrotu nielegalnymi wyrobami alkoholowymi. W 2026 roku ujawniono 13 720 litrów objętościowych nielegalnego alkoholu. KAS szacuje, że nielegalny rynek napojów spirytusowych w 2025 roku wynosiła 3,2% wielkości dostaw rynkowych, tj. około 4,0 mln litrów 100% alkoholu etylowego i w stosunku do roku 2024 uległ on nieznacznemu zmniejszeniu (w 2024 roku kształtował się on na poziomie 3,8% wielkości dostaw rynkowych, tj. około 4,8 mln litrów 100% alkoholu etylowego). Na tę wielkość składają się alkohol etylowy skażony, bimber, napoje spirytusowe przemycane przez wschodnią granicę lub przeniesione w ramach dopuszczalnych norm a następnie oferowane do sprzedaży.

W związku z dynamicznym rozwojem rynku e-papierosów i identyfikowaniem różnego rodzaju nieprawidłowości, również ten obszar objęty jest stałym monitoringiem oraz kontrolami KAS od momentu opodatkowania płynu podatkiem akcyzowym. W I kwartale 2026 r. wykonano już 665 skutecznych kontroli w obszarze e-papierosów. Zajęto 3,81 mln ml e-płynu i ponad 332 tys. szt. jednorazowych papierosów elektronicznych.

³ Raport KPMG „Illicit Cigarette and Heated Tobacco Consumption, and oral nicotine share in Europe – 2025 results” s.176

W tym kontekście, w związku z pytaniem o działania legislacyjne mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego, wyjaśniam, że obecnie jest prowadzony proces legislacyjny projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy Kodeks karny skarbowy (ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD363). Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany mają na celu jednakowe obciążenie akcyzą wszystkich papierosów elektronicznych niezależnie od wykorzystywanej w nich technologii do waporyzacji płynu. Projekt ustawy zakłada także wprowadzenie zmian w dotychczasowych definicjach papierosów elektronicznych w celu eliminowania wątpliwości interpretacyjnych przy klasyfikowaniu poszczególnych wyrobów. Projektowane zmiany dotyczą m.in. objęcia podatkiem akcyzowym wszystkich tzw. „dołów” e-papierosów, czyli również urządzeń zasilająco-sterujących (np. bez grzałki), które obecnie nie są opodatkowane akcyzą. Zaproponowany model regulacyjny z uwagi na objęcie podatkiem akcyzowym wszystkich tzw. „dołów”, bez względu na technologię grzewczą w nich zastosowaną, będzie bardziej adekwatny i efektywny, niż dotychczasowe regulacje. Powyższe zmiany będą skutecznie eliminować obchodzenie przepisów przewidujących opodatkowanie akcyzą e-papierosów przyczyniając się jednocześnie do uszczelnienia systemu podatkowego.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów