

BEOS-209/26

Warszawa, 25 marca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III-020.22.25.2026

Data wpływu 26.03.2026

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi
(druk sejmowy nr 2358)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie załączonych do projektu uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹ (dalej: u.w.t.). Wnioskodawcy wskazują, że obowiązujące przepisy u.w.t. posługują się ogólnymi pojęciami reklamy i promocji alkoholu, tworzonymi w realiach sprzed ery mediów cyfrowych i współczesnych form turystyki (enoturystyki). W praktyce powstają spory co do granicy między dozwolonym przekazem informacyjno-kulturalnym a zakazaną promocją. Dodatkowo brak jest jednoznacznych reguł dotyczących organizacji wydarzeń enokulinarnych z degustacjami i prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych na odległość, przy jednoczesnej ochronie małoletnich. Skutkiem są niepewność prawna i rozbieżności decyzji organów, co hamuje rozwój legalnych aktywności kulturalnych oraz edukacyjnych i ogranicza przewidywalność dla producentów wyrobów winiarskich i branż powiązanych (turystyka kulinarna, enoturystyka).

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Proponowana ustawa przewiduje zmianę u.w.t. (art. 1 projektu).

Zmiany ust. 1 w art. 2¹ u.w.t. dotyczą pojęć ustawowych. Zmodyfikowane ma zostać pojęcie promocji napojów alkoholowych. Za promocję taką mają nie być uważane przekazy informacyjno-kulturalne ani wydarzenia enokulinarne (art. 1 pkt 1 projektu). Jednocześnie projekt wprowadza nowe pojęcia ustawowe: przekaz informacyjno-kulturalny i wydarzenie enokulinarne (art. 1 pkt 2 projektu). Wydarzeniem enokulinarnym ma być publiczne wydarzenie edukacyjne, enoturystyczne lub o charakterze turystyki kulinarnej, w szczególności impreza, targ, festyn, pokaz, winobranie, konkurs, w ramach których rozpowszechniane są treści o charakterze przekazu informacyjno-kulturalnego poprzez działania takie jak prezentacje, wykłady, pokazy łączenia potraw z winem oraz degustacje odpłatne lub nieodpłatne wyrobów winiarskich. Przekazem informacyjno-kulturalnym ma być rozpowszechnianie treści o charakterze historycznym, kulinarnym, edukacyjnym, kulturalnym lub turystycznym, odnoszących się do wyrobów winiarskich, ich tradycji i dziedzictwa, które nie zawierają elementów zachęcających do nabywania lub nadmiernego spożywania napojów alkoholowych.

Zgodnie z dodawanym ust. 3 w art. 2¹ u.w.t. pojęcie „wyroby winiarskie” użyte w u.w.t. należy rozumieć zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich².

W projekcie przewidziano wprowadzenie wyłączeń od zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych na obszarze kraju w odniesieniu do przekazów informacyjno-kulturalnych oraz informacji o organizowanych wydarzeniach enokulinarnych, a także komunikacji producentów i dystrybutorów wyrobów winiarskich oraz innych organizacji branży winiarskiej skierowanej do osób pełnoletnich, przy spełnieniu określonych warunków (dodawane ust. 1a i 1b w art. 13¹ u.w.t.; art. 1 pkt 5 projektu). Dopuszczalne ma być publiczne informowanie o wydarzeniach enokulinarnych pod warunkiem, że nie zawiera treści reklamowych ani ofert handlowych zachęcających do nabywania wyrobów winiarskich (dodawany art. 13^{1a} ust. 1 u.w.t.). Dopuszczalna ma być także organizacja odpłatnych lub nieodpłatnych degustacji podczas wydarzeń enokulinarnych pod warunkiem, że 1) degustacje obejmują wyroby winiarskie; 2) w miejscu degustacji jest umieszczona widoczna informacja o szkodliwości spożywania alkoholu (dodawany art. 13^{1a} ust. 2 u.w.t.). Producenci i dystrybutorzy wyrobów winiarskich oraz inne organizacje branży winiarskiej będą mogli prowadzić komunikację skierowaną do osób pełnoletnich zawierającą informacje o produkcie, metodzie produkcji, pochodzeniu, terminach wydarzeń enokulinarnych oraz zaproszenia na degustacje odpłatne lub nieodpłatne, jeżeli komunikacja ta: 1) nie będzie zawierała treści reklamowych ani ofert handlowych zachęcających do nabywania wyrobów winiarskich; 2) będzie miała charakter informacyjno-kulturalny i nie będzie zawierała ofert sprzedażowych ani treści zachęcających do nadmiernego spożywania alkoholu; 3) będzie zawierała wyraźny komunikat o szkodliwości spożycia alkoholu; 4) w kanałach cyfrowych będzie stosowała mechanizmy ograniczające dostęp osób małoletnich; 5) nie będzie

² Dz. U. z 2023 r. poz. 550, ze zm.

zawierała ofert sprzedaży ani elementów premiujących zakupy (dodawany art. 13^{1b} u.w.t).

W projekcie przewidziano określenie zasad sprzedaży napojów alkoholowych na odległość (dodawany art. 9⁷ u.w.t.; art. 1 pkt 4 projektu). Sprzedaż taką będą mogły prowadzić podmioty posiadające zezwolenie na sprzedaż alkoholu. Do sprzedaży napojów alkoholowych na odległość mają mieć zastosowanie zasady określone w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta³. Dostawa do miejsca wskazanego przez kupującego ma być realizowana przez sprzedającego lub na jego zlecenie przez dostawcę. Zakup napojów alkoholowych będzie możliwy wyłącznie w przypadku wcześniejszego potwierdzenia przez kupującego swoich danych osobowych. Przesyłka ma być specjalnie oznaczona. Dostawa produktów będących napojami alkoholowymi nie będzie mogła być zrealizowana wcześniej niż po 24 godzinach od chwili złożenia zamówienia. Zabronione będzie wydawanie przesyłki w sposób inny niż jej bezpośrednie przekazanie odbiorcy. Zabronione będzie także wydawanie przesyłki osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości, oraz osobom do lat 18.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że rozważono pozostawienie przepisów w obecnym kształcie i wydanie jedynie wytycznych interpretacyjnych, ale uznano, że rozwiązanie to jest nietrwale i nie usunie ryzyka sporów. Rozważano też wprowadzenie wyłącznie rozporządzenia wykonawczego bez zmian definicyjnych w ustawie, ale brak jest podstawy materialnej wydania takiego rozporządzenia. Ponadto brano pod uwagę wprowadzenie generalnego zakazu komunikacji o produktach alkoholowych, także w wymiarze kulturalno-educacyjnym, ale uznano, że byłaby to nadmierna ingerencja w wolność wypowiedzi i działalność kulturalną.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Rozpowszechnianie treści informacyjno-kulturalnych, w tym poprzez działania takie jak degustacje i prezentacje, może nie być uznawane za promocję i reklamę napojów alkoholowych. Takie postanowienia przewidują uregulowania litewskie, przy czym należy zaznaczyć, że przepisy litewskie dotyczą napojów alkoholowych, a nie jedynie wyrobów winiarskich. Od 2018 r. na Litwie obowiązują regulacje w zakresie reklamy, dostępności i sprzedaży napojów alkoholowych⁴, które są uznawane za jedne z najbardziej restrykcyjnych w Europie⁵ (m.in. zakaz reklamy

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1796, ze zm.

⁴ Lietuvos Respublikos Alkoholio Kontrolės įstatymas 1995 m. balandžio 18 d. nr. I-857, <https://e-seimas.lrs.lt/portala/legalAct/lit/TAD/TAIS.17752/asr> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25 III 2026 r.].

⁵ Lithuania, Nordic Alcohol and Drug Policy Network, <https://www.nordicalcohol.org/lithuania>.

napojów alkoholowych, podwyższenie do 20. roku życia minimalnego wieku uprawniającego do zakupu i spożywania napojów alkoholowych). Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o napojach alkoholowych, na terytorium Republiki Litewskiej reklama napojów alkoholowych jest zakazana, jednakże za reklamę napojów alkoholowych nie uznaje się: obiektywnej informacji o charakterze poznawczym lub naukowym dotyczącej sposobów konsumpcji napojów alkoholowych, ich produkcji, tradycji oraz przyznanych wyróżnień i nagród (art. 29 ust. 2 pkt 6 ustawy); informacji dotyczących łączenia napojów alkoholowych z żywnością oraz degustacji napojów alkoholowych i potraw, zamieszczanych w punktach sprzedaży detalicznej lub w zakładach gastronomicznych, w których napoje alkoholowe są sprzedawane konsumentowi, bądź na stronach internetowych producentów lub przedsiębiorstw prowadzących obrót napojami alkoholowymi (art. 29 ust. 2 pkt 7 ustawy); oraz nazw tradycyjnych napojów alkoholowych wytwarzanych przez rolników, umieszczanych na obiektach agroturystycznych prowadzonych przez rolników oraz na użytkowanych przez nich środkach transportu, eksponowania do degustacji tradycyjnych napojów alkoholowych wytwarzanych przez rolników, a także informacji o takich napojach zamieszczanych na stronach internetowych gospodarstw agroturystycznych prowadzonych przez rolników (art. 29 ust. 2 pkt 8 ustawy).

Enoturystyka stanowi przedmiot odrębnych uregulowań m.in. we Włoszech. Przepisy w sprawie enoturystyki są usytuowane w obrębie ustawodawstwa dotyczącego sektora rolnego i działalności turystycznej, a nie uregulowań dotyczących napojów alkoholowych. Jak stanowi włoskie rozporządzenie Ministra Polityki Rolnej, Żywnościowej, Leśnej i Turystyki w sprawie wytycznych dotyczących wymogów oraz minimalnych standardów jakości w zakresie prowadzenia działalności enoturystycznej⁶, działalność enoturystyczna oznacza wszelkie działania o charakterze poznawczym i edukacyjnym, prowadzone w miejscu produkcji wina. Działalność enoturystyczna obejmuje w szczególności: oprowadzanie z przewodnikiem po winnicach i piwnicach winiarskich; zwiedzanie miejsc ekspozycji urządzeń wykorzystywanych w uprawie winorośli, historii i praktyce wytwarzania wina oraz w uprawie winorośli; inicjatywy edukacyjne i rekreacyjne organizowane w winnicach i winiarniach, w tym edukacyjne winobrania; degustacje win oraz sprzedaż wyrobów winiarskich, w tym w połączeniu z produktami spożywczymi przygotowanymi przez podmiot prowadzący działalność, także poprzez ich łączenie z typowymi lokalnymi produktami rolnymi, potrawami na zimno oraz prostymi daniami związanymi z regionem. Działalność enoturystyczną należy prowadzić z zachowaniem przepisów dotyczących higieny, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa żywności oraz przepisów regulujących wykonywanie działalności rolniczej. Działalność enoturystyczna powinna spełniać następujące wymogi: udostępnianie obiektu do prowadzenia działalności enoturystycznej przez co najmniej trzy dni w tygodniu albo, alternatywnie, przez co najmniej sześć dni w miesiącu; podanie do publicznej wiadomości godzin otwarcia oraz informacji o możliwości zwiedzania; zapewnienie przestrzeni przeznaczonej do przyjmowania odwiedzających oraz przeprowadzania degustacji; udostępnienie materiałów

⁶ Decreto 12 marzo 2019. Linee guida e indirizzi in merito ai requisiti e agli standard minimi di qualità per l'esercizio dell'attività enoturistica, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/04/15/19a02460/sq>.

informacyjnych dotyczących regionu, pochodzenia i cech produkowanych win oraz metod ich wytwarzania; zapewnienie obecności personelu posiadającego odpowiednią wiedzę i kwalifikacje do prowadzenia zwiedzania oraz degustacji. Działalność enoturystyczna podlega przepisom podatkowym właściwym dla działalności rolniczej, zgodnie z przepisami regulującymi działalność przedsiębiorstw rolnych.

W odniesieniu do sprzedaży napojów alkoholowych na odległość należy stwierdzić, że w części państw europejskich brak jest odrębnych uregulowań w tym zakresie – obowiązek niedopuszczenia do wydania napojów alkoholowych osobom małoletnim jest wówczas realizowany w oparciu o ogólne przepisy dotyczące zakazu sprzedaży alkoholu osobom poniżej ustawowo określonego wieku. Sprzedawca jest obowiązany tak zorganizować procedurę sprzedaży, by nie doszło do wydania napoju alkoholowego osobie nieuprawnionej. Nie nakłada się na sprzedawców obowiązku stosowania technologii pozwalających potwierdzić wiek kupującego (np. systemy e-ID), a weryfikacja wieku w praktyce jest realizowana przede wszystkim poprzez: deklarację wieku zgłaszaną przez kupującego w momencie składania zamówienia (np. zaznaczenie odpowiedniego pola, *checkbox*); oraz obowiązek okazania dokumentu tożsamości przy odbiorze przesyłki zawierającej napoje alkoholowe. Taki stan prawny obowiązuje m.in. w Czechach⁷ i Irlandii⁸ – przepisy przewidują zakaz sprzedaży alkoholu osobom poniżej określonego wieku, nie precyzując szczegółowych technicznych standardów weryfikacji wieku podczas sprzedaży internetowej.

W innych systemach prawnych uznaje się, że taka procedura może być niewystarczająca z punktu widzenia skuteczności ochrony małoletnich przed dostępem do napojów alkoholowych, w związku z czym wprowadza się mechanizmy weryfikacji oparte na elektronicznej identyfikacji użytkownika. Takie rozwiązanie od 2024 r. obowiązuje w Danii⁹. Regulacje nakładają obowiązek skutecznej weryfikacji wieku kupujących w przypadku sprzedaży na odległość napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych, nikotynowych oraz e-papierosów. Przyjęto, że samodzielne oświadczenie kupującego (np. przez zaznaczenie swojego wieku w odpowiednim polu) nie jest wystarczające. Zgodnie z nowymi przepisami sprzedawcy internetowi są obowiązani do wdrożenia systemów informatycznych, które przed złożeniem zamówienia pozwalają wiarygodnie ustalić, czy konsument osiągnął ustawowy wiek uprawniający do zakupu napojów alkoholowych (16 lub 18 lat w zależności od rodzaju napoju alkoholowego). Weryfikacja wieku odbywa się z wykorzystaniem duńskiego krajowego systemu identyfikacji elektronicznej MitID¹⁰, służącego do uwierzytelniania tożsamości przy korzystaniu z usług publicznych i prywatnych.

⁷ Zákon č. 65/2017 Sb. Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2017-65>.

⁸ Intoxicating Liquor Act, 1988, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1988/act/16/section/31>; Alcohol Sales. Dáil Éireann Debate, Tuesday – 18 November 2025, https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2025-11-18/742/#pg-answers-741_742.

⁹ ID now required in Denmark for online purchases of alcohol, nicotine, e-cigarettes, and tobacco, <https://www.nordicalcohol.org/post/id-now-required-in-denmark-for-online-purchases-of-alcohol-nicotine-e-cigarettes-and-tobacco>;

En forebyggelsesplan målrettet børn og unge – tobak, nikotin og alkohol, <https://www.ism.dk/Media/638355544796222251/Aftaletekst.pdf>.

¹⁰ How you use MitID, <https://www.mitid.dk/en-gb/>.

Dopuszcza się także potwierdzenie wieku dzięki zastosowaniu innych rozwiązań technologicznych pozwalających wiarygodnie zweryfikować wiek kupującego, przykładowo przez przedłożenie sprzedawcy internetowemu dokumentu tożsamości, w szczególności przez przekazanie jego kopii w formie elektronicznej w trakcie składania zamówienia albo przy zakładaniu konta użytkownika w systemie teleinformatycznym sprzedawcy.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie wprowadzenie szeregu wyjątków od obowiązujących uregulowań w zakresie promocji napojów alkoholowych. W wyniku tych zmian zostaną rozszerzone prawne możliwości promowania napojów alkoholowych. Drugim podstawowym skutkiem projektowanej regulacji będzie uregulowanie sprzedaży napojów alkoholowych na odległość.

Z uzasadnienia projektu i DSR zdaje się wynikać, że intencją Wnioskodawców było rozszerzenie prawnych możliwości promowania napojów alkoholowych tylko w odniesieniu do wyrobów winiarskich. Przepisy w zaproponowanym kształcie są nieprecyzyjne i wprowadzenie ich do porządku prawnego bez modyfikacji mogłoby skutkować rozszerzeniem prawnych możliwości promowania także napojów alkoholowych innych niż winiarskie. Wydaje się jednak, że pierwotna intencja Wnioskodawców powinna być punktem wyjścia dla oceny skutków zaproponowanej regulacji, nie tylko prawnych, ale także – przedstawionych w kolejnych częściach niniejszej opinii – społecznych, gospodarczych i finansowych.

W uzasadnieniu projektu zasadność nowelizacji uargumentowano między innymi potrzebami rozwoju sektora winiarskiego w Polsce. Warto jednak zastrzec, że projektowana regulacja odnosi się do wyrobów alkoholowych bez ograniczeń geograficznych co do miejsca ich produkcji. Wprowadzana regulacja ma odnosić się do „wyrobów winiarskich”. Projekt nakazuje rozumieć pojęcie „wyroby winiarskie” (zob. projektowany art. 2¹ ust. 3 u.w.t.) tak, jak w obowiązującej ustawie o wyrobach winiarskich¹¹. Oznacza to, że projektowana regulacja obejmie nie tylko wino, ale także m.in. miód pitny, cydr, wino owocowe, perry, wino owocowe likierowe, wino owocowe aromatyzowane. Projektowana regulacja obejmie więc m.in. wino aromatyzowane, czyli napój, do którego może być dodany alkohol i „który ma rzeczywistą zawartość alkoholu według objętości nie mniejszą niż 14,5% obj. i nie większą niż 22% obj. oraz całkowitą zawartość alkoholu według objętości nie mniejszą niż 17,5% obj.” (zob. art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o wyrobach winiarskich). Projektowana regulacja może zatem budzić wątpliwości w kontekście różnicowania sytuacji prawnej producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych o takiej samej zawartości alkoholu, ale niebędących wyrobami winiarskimi. Wydaje się, że rozszerzenie prawnych możliwości promowania tylko napojów alkoholowych będących wyrobami winiarskimi wymagałoby przeprowadzenia dodatkowej analizy konstytucyjnej, w kontekście prawa do prowadzenia działalności gospodarczej oraz dopuszczalnego różnicowania sytuacji prawnej przedsiębiorców działających

¹¹ Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich, Dz. U. z 2023 r. poz. 550, ze zm.

w branży produktów alkoholowych. Obok kwestii rozszerzenia prawnych możliwości promowania należałoby wziąć także pod uwagę przewidywane w projekcie dopuszczenie „prowadzenia komunikacji” (projektowany art. 13^{1b} u.w.t.), które ma odnosić się do producentów i dystrybutorów oraz „innych organizacji” tylko branży winiarskiej.

Wprowadzenie projektowanej regulacji do porządku prawnego wywołałoby znaczne wątpliwości interpretacyjne. Wątpliwości te dotyczyłyby w szczególności kluczowych kwestii, takich jak (rozszerzany w porównaniu z aktualnym stanem prawnym) dopuszczalny zakres promowania wyrobów winiarskich. Wynika to z nieprecyzyjności projektowanych przepisów i niejednoznaczności powiązań między tymi przepisami. Przykładowo, w projektowanym nowym brzmieniu definicji „promocji napojów alkoholowych” (art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.) wprost stwierdza się, że „za promocję nie uważa się przekazów informacyjno-kulturalnych ani wydarzeń enokulinarnych”. Pomimo tego w projektowanym art. 13¹ ust. 1a u.w.t. zawarto jednocześnie przepis stwierdzający, że zakazy reklamy i promocji napojów alkoholowych „nie obejmują przekazów informacyjno-kulturalnych oraz informacji o organizowanych wydarzeniach enokulinarnych”, choć stwierdzenie to wydaje się zbędne, skoro takie przekazy i wydarzenia – z definicji – nie miałyby być kwalifikowane jako promocja napojów alkoholowych¹². Dodatkowo na końcu projektowanego art. 13¹ ust. 1a u.w.t. dodano zastrzeżenie, z którego wynika, że wskazane przekazy i wydarzenia miałyby spełniać warunki określone w projektowanym art. 13^{1a}. W tymże projektowanym art. 13^{1a} u.w.t. jest mowa tylko o wydarzeniach enokulinarnych (bez przekazów informacyjno-kulturalnych), co tym bardziej stawia pod znakiem zapytania celowość sformułowania zawartego w projektowanym art. 13¹ ust. 1a, obejmującego „przekazy informacyjno-kulturalne”. Równocześnie, sam projektowany przepis art. 13^{1a} ust. 1 może budzić zastrzeżenia, ponieważ odczytywany literalnie pozwalałby na przyjmowanie niezamierzonej, jak się wydaje, interpretacji. W przepisie tym stwierdza się, że dopuszczalne jest publiczne informowanie o wydarzeniach enokulinarnych „pod warunkiem, że nie zawiera treści reklamowych ani ofert handlowych zachęcających do nabywania wyrobów winiarskich” – odczytując ten przepis literalnie można by uzasadniać, że *a contrario* dopuszczalne jest informowanie o takich wydarzeniach, jeśli zawiera treści reklamowe zachęcające do nabywania innych niż winiarskie wyrobów alkoholowych.

Wątpliwości interpretacyjne, prowadzące do powstania stanu niepewności prawa, mogą wynikać z interpretacji samych definicji wprowadzanych do u.w.t. w projekcie – definicji „wydarzenia enokulinarnego” i „przekazu informacyjno-kulturalnego”. W pierwszej z definicji posłużono się pojęciem „enoturystyka”, którego zakres znaczeniowy może być różnie określany¹³, a także posłużono się zwrotami „w szczególności”, „działania takie jak”, przez co ustalenie

¹² Jednocześnie nieprecyzyjne wydaje się sformułowanie „Zakazy określone w ust. 1” użyte w początkowym fragmencie projektowanego art. 13¹ ust. 1a u.w.t. – może być ono dwojako interpretowane: jako odnoszące się do początkowego sformułowania z ust. 1 („Zabrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych [...]”) albo jako odnoszące się do punktów 1-8 w ust. 1.

¹³ M.in. ze względu na jeszcze niespetyfikowane, jak się wydaje, powszechne rozumienie tego pojęcia, czego odzwierciedleniem może być fakt, że w internetowym Słowniku Języka Polskiego PWN występuje hasło „enologia” jako «nauka o produkcji, pielęgnacji i rodzajach wina» (źródło: <https://sjp.pwn.pl/slownik/enologia.html>), natomiast nie występuje hasło „enoturystyka”.

precyzyjnych granic znaczeniowych definiowanego pojęcia – kluczowego dla wprowadzanych w projekcie rozwiązań prawnych – nie będzie możliwe. Pojęcie „przekaz informacyjno-kulturalny” zostało wykorzystane jako element składowy definicji pojęcia „wydarzenie enokulinarne”, przy czym posłużono się sformułowaniem „treści o charakterze przekazu informacyjno-kulturalnego” a nie po prostu sformułowaniem „przekaz informacyjno-kulturalny”, co może sugerować, że chodzi o treści o charakterze zbliżonym, ale być może także szerszym niż zdefiniowany „przekaz informacyjno-kulturalny”. Podobne wątpliwość, których źródłem jest brak precyzji regulacji (nabierający szczególnego znaczenia w przypadku regulacji wprowadzającej odstępstwo od obowiązujących zakazów), występują na tle projektowanego art. 13^{1a} ust. 1 u.w.t., w którym jest mowa o dopuszczalności organizowania degustacji pod warunkiem, że „degustacje obejmują wyroby winiarskie”; z przepisu odczytywanego literalnie nie wynika zakaz włączenia do degustowanego asortymentu wyrobów alkoholowych innych niż winiarskie. Powyższe uchybienia w projektowanych przepisach mogą w konsekwencji prowadzić do interpretacji, w której projektowana regulacja odnosiłaby się do przedsięwzięć dotyczących także innych niż winiarskie wyrobów alkoholowych, jak i do przedsięwzięć w ogóle niezwiązanych z produktami alkoholowymi (wydarzenia edukacyjne, wydarzenia o charakterze turystyki kulinarnej).

Kluczowym skutkiem projektowanej regulacji będzie także uregulowanie sprzedaży napojów alkoholowych na odległość (projektowany art. 9⁷ u.w.t.), przy czym wprowadzenie projektowanej regulacji do porządku prawnego bez dokonania modyfikacji w jej zaproponowanym kształcie może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. W projektowanym art. 9⁷ ust. 3 pkt 1 u.w.t. stawia się wymóg „wcześniejszego potwierdzenia przez kupującego swoich danych osobowych, w szczególności daty urodzenia z zastosowaniem krajowego schematu identyfikacji elektronicznej w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania i identyfikacji elektronicznej”. Wypada zauważyć, że istotne byłoby w takim mechanizmie potwierdzanie spełniania warunku pełnoletniości, a nie „potwierdzanie daty urodzenia”. Wątpliwości mogą powstawać na tle projektowanego art. 9⁷ ust. 3 u.w.t. W przepisie tym zawarto w szczególności zakaz wydania przesyłki zawierającej produkty będące napojami alkoholowymi m.in. osobie, której zachowanie wskazuje, że znajduje się w stanie nietrzeźwości. Wydaje się, że konstrukcja projektowanego mechanizmu sprzedaży na odległość może prowadzić do powstawania rozbieżnych interpretacji co do tego, czy naruszenie wskazanego zakazu będzie obciążać dostawcę czy podmiot dysponujący zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁴. W opinii tej stwierdzono, że projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, natomiast przewidziane w projekcie regulacje określające zasady sprzedaży napojów

¹⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Adam Dziedzić i poseł Jacek Tomczak)*, opinia BEOS z 9 II 2026 r., BEOS-WPEiM-204/26.

alkoholowych na odległość mogą zostać uznane za projekt przepisów technicznych, w związku z czym powinny one podlegać notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego¹⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁶. W opinii tej stwierdzono, że projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu wskazanego przepisu regulaminu Sejmu

2.

Zasadniczym celem zmian proponowanych w projekcie jest, jak stwierdzono w uzasadnieniu, doprecyzowanie „zakresu zakazów reklamowych i promocyjnych oraz stworzenie przejrzystych, proporcjonalnych reguł umożliwiających prowadzenie działań o charakterze informacyjno-kulturalnym, enoturystycznym i kulinarnym związanych z wyrobami winiarskimi, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych zasad ochrony zdrowia publicznego i małoletnich”.

W zakresie, w jakim w grę wchodzi reklama i promocja, projekt wykazuje związek z art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), tj. prawem do wolności wypowiedzi (w tym przypadku – handlowej), które obejmuje wolność poszukiwania, otrzymywania, przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Uprawnienie to nie jest bezwzględnie chronione. Zgodnie z art. 10 ust. 2 EKPC korzystanie z wymienionych uprawnień, które pociąga za sobą „obowiązki i odpowiedzialność”, „może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

Projekt przewiduje dookreślenie zakazów reklamowo-promocyjnych ze względu na ochronę zdrowia publicznego i ochronę małoletnich. Gdyby ustawa weszła w życie, cel ten byłby legalny (ustanowiony ustawą) i legitymowany (zgodny z celami, jakie mogą być powoływane w rozumieniu art. 10 ust. 2 EKPC).

Prawo do wolności wypowiedzi handlowej korzysta z ochrony art. 10 EKPC, lecz intensywność tej ochrony jest mniejsza niż w przypadku np. wolności wypowiedzi politycznej. Państwa-strony EKPC korzystają z szerokiego marginesu oceny.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015, s. 1.

¹⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Adam Dziedzić i poseł Jacek Tomczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 9 II 2026 r., BEOS-WPEiM-205/26.*

W projektowanej ustawie chodzi o napoje alkoholowe, których reklama/promocja jest powszechnie reglamentowana w prawie państw-stron EKPC. Projekt nie tyle ustanawia nowe ograniczenia, ile sublimuje ich działanie, odróżniając reklamy i promocję od innych przekazów związanych z wydarzeniami kulturalnymi. Z projektowanymi przepisami nie łączy się kar, które mogłyby być ewentualnie dysproporcjonalne. Można przyjąć, że projekt mieści się w szerokim marginesie oceny i na legislacyjnym etapie oceny jest zgodny z art. 10 EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na następujące podmioty:

1. osoby fizyczne – według danych GUS w 2024 r. w Polsce zamieszkiwało 37 489 tys. osób¹⁷; biorąc pod uwagę powszechną dostępność alkoholu w Polsce i jego obecność w sferze publicznej należy przyjąć, że regulacja będzie oddziaływać na całą populację, w szczególności na osoby będące konsumentami wyrobów winiarskich oraz osoby zamieszkujące regiony enoturystyczne;
2. producenci wyrobów winiarskich oraz podmioty funkcjonujące w otoczeniu enoturystyki i sprzedaży bezpośredniej – według ewidencji KOWR skala sektora obejmuje 735 winnic¹⁸; projekt będzie oddziaływać na te podmioty w zakresie sprzedaży na odległość oraz działań o charakterze informacyjno-kulturalnym, enoturystycznym i kulinarnym związanych z wyrobami winiarskimi;
3. importerzy i dystrybutorzy wyrobów winiarskich pochodzących z zagranicy – projekt dotyczy „wyrobów winiarskich”, a nie wyłącznie win produkowanych przez polskie winnice, tym samym jego skutki mogą obejmować również podmioty wprowadzające do obrotu w Polsce wyroby winiarskie pochodzące z zagranicy;
4. gminy – według stanu na 1 stycznia 2026 r. w Polsce było 2 479 gmin, w tym 302 gminy miejskie, 718 gmin miejsko-wiejskich i 1 459 gmin wiejskich¹⁹;
5. dostawcy i operatorzy logistyczni – w zakresie sposobu dostarczania przesyłek z alkoholem, w szczególności obowiązku wydania przesyłki do rąk własnych po weryfikacji wieku odbiorcy;
6. instytucje publiczne odpowiedzialne za interpretację, stosowanie i egzekwowanie nowych przepisów, w tym:

¹⁷ Polska w liczbach 2025, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

¹⁸ Rejestr producentów wina zamierzających wyrabiać wino w roku winiarskim 2025/2026 prowadzony przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa według stanu na 28 sierpnia 2025 r., <https://www.gov.pl/attachment/0f7bae5f-7ced-4b7c-a679-f1d024b9d767>. Dane za The Brewers of Europe według stanu na 2022 r., <https://brewersofeurope.eu/wp-content/uploads/2024/12/eu-beer-trends-2024-web.pdf>.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

- Inspekcja Handlowa – odpowiedzialna za kontrolę przestrzegania nowych przepisów przez przedsiębiorców,
 - sądy – nie można wykluczyć wzrostu liczby sporów interpretacyjnych dotyczących zakresu dopuszczalnych działań informacyjno-kulturalnych oraz zgodności nowych wyjątków z zasadą równego traktowania poszczególnych kategorii napojów alkoholowych;
7. producenci innych napojów alkoholowych, w szczególności piwa i alkoholi mocnych – projekt może pośrednio oddziaływać również na te podmioty, jeżeli zostanie odebrany jako tworzący szczególne, łagodniejsze zasady komunikacji dla jednej kategorii alkoholu.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zakaz reklamy i promocji alkoholu wpisuje się w zestaw sprawdzonych i rekomendowanych przez OECD²⁰ i WHO²¹ działań ukierunkowanych na redukcję kosztów związanych z używaniem alkoholu. WHO wskazuje, że kontakt z marketingiem alkoholu zwiększa akceptację picia, sprzyja wcześniejszej inicjacji i bardziej ryzykownym wzorcom konsumpcji, a systematyczne przeglądy literatury potwierdzają związek między reklamą i marketingiem a wzrostem spożycia alkoholu. W kontekście proponowanych rozwiązań należy podkreślić, że dotyczą one nie tylko tradycyjnej reklamy, ale także bardziej subtelnych, mniej oczywistych sprzedażowych form komunikacji, w tym przekazów dotyczących kultury, stylu życia oraz wydarzeń. Tym samym z perspektywy skutków zdrowotnych nie można automatycznie przyjąć, że wyłączenie określonych komunikatów o winie spod rygorów promocji będzie neutralne. Skutki te mogą być ograniczone, pośrednie i rozłożone w czasie, jednak mogą mieć niekorzystny charakter z perspektywy zdrowia publicznego.

Koszty społeczne i zdrowotne spożywania alkoholu w Polsce są wielowymiarowe i wysokie. Choć wino jest w Polsce częściej kojarzone z miejskim stylem życia, gastronomią, podróżami i kapitałem kulturowym niż z najbardziej stygmatyzowanymi wzorcami picia, pozostaje ono napojem alkoholowym, a więc produktem nieobojętym dla zdrowia. Z perspektywy ochrony zdrowia publicznego odmienne traktowanie wyrobów winiarskich względem innych kategorii alkoholu budzi wątpliwości i wymagałoby szczególnego uargumentowania.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu podkreślają, że analizy statystyczne wskazują na spadkowy trend całkowitego spożycia czystego alkoholu w Polsce w ostatnich latach i wywodzą z tego możliwość wprowadzenia ograniczonych wyjątków służących rozwojowi enoturystyki i turystyki kulinarnej. Należy jednak zaznaczyć, że sam spadek średniego spożycia alkoholu nie przesądza o osiągnięciu celów zdrowia publicznego. Wskaźniki szkód zdrowotnych i społecznych związanych z alkoholem mogą nie ulegać poprawie w takim samym stopniu. Nie można wykluczyć, że obserwowane zmiany średniego spożycia alkoholu są częściowo związane również z przemianami demograficznymi, w tym starzeniem się ludności, ponieważ dostępne badania wskazują, że konsumpcja alkoholu maleje

²⁰ *Preventing Harmful Alcohol Use*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris 2021.

²¹ <https://www.who.int/initiatives/SAFER/about>.

wraz z wiekiem²². Oznacza to, że sam trend spadkowy nie może być traktowany jako wystarczający argument na rzecz neutralności zdrowotnej projektowanych wyjątków.

Proponowana regulacja dotyczy „wyrobów winiarskich”, czyli kategorii szerszej niż klasyczne wina gronowe. Obejmuje ona nie tylko wina, ale również część innych napojów fermentowanych oraz produktów sektora wina, w tym np. cydr czy niektóre wina wzmocnione. Ma to znaczenie dla oceny społecznej projektu, ponieważ jego zakres nie ogranicza się wyłącznie do tradycyjnie rozumianego polskiego wina.

W strukturze spożycia alkoholu w Polsce dominują piwo i napoje spirytusowe, natomiast wino i miody pitne pozostają segmentem wyraźnie mniejszym. Według danych Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom za 2024 r. udział piwa wynosił 53,9%, napojów spirytusowych 38,8%, a wina i miódów pitnych 7,4%²³. Z kolei w przeliczeniu na 100% alkohol na 1 mieszkańca spożycie piwa wyniosło 4,7 l, napojów spirytusowych 3,4 l, a wina i miódów pitnych 0,6 l. Z perspektywy społecznej wino częściej wiąże się z wyższym wykształceniem, zamożnością, zamieszkiwaniem w dużych miastach^{24,25}, co wiąże konsumpcję wina z grupami o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym. W tym sensie projekt może być postrzegany jako regulacja szczególnie odpowiadająca wzorcom konsumpcji tej grupy i tym samym budzić wątpliwości z zakresu nierówności społecznych.

Choć spożycie wyrobów winiarskich pozostaje wyraźnie niższe niż spożycie piwa i alkoholi mocnych, nie można wykluczyć, że stworzenie nowego wyjątku w obszarze komunikacji i wydarzeń związanych z tą kategorią napojów alkoholowych może w dłuższym okresie sprzyjać wzrostowi ich udziału w strukturze sprzedaży i konsumpcji. Doświadczenia związane z wcześniejszym wyjątkiem dla piwa wskazują, że selektywne wyłączenia z zakazów reklamowych mogą wpływać na strukturę rynku i wzorce spożycia, choć skala tego efektu w odniesieniu do wyrobów winiarskich pozostaje trudna do precyzyjnego oszacowania.

Należy również podkreślić, że rynek wyrobów winiarskich w Polsce jest w zdecydowanej większości oparty na produktach importowanych. Krajowa produkcja wina pozostaje niewielka w relacji do całkowitej sprzedaży i konsumpcji tej kategorii napojów alkoholowych. Oznacza to, że potencjalne korzyści wynikające z projektowanej regulacji nie będą ograniczać się do polskich producentów wina, lecz mogą w istotnym stopniu obejmować również importerów i dystrybutorów zagranicznych wyrobów winiarskich. W tym sensie może występować rozbieżność między prezentowaniem projektu jako instrumentu wspierającego polskie winiarstwo a rzeczywistym zakresem jego beneficjentów.

Jednocześnie branża winiarska w Polsce ma charakter rozwijającego się segmentu rynku rolno-spożywczego i usługowego, silnie powiązanego z lokalnością, turystyką kulinarną i budowaniem oferty regionalnej. Z tej perspektywy projekt może przynosić pozytywne skutki społeczne poprzez zwiększenie przewidywalności

²² K. Zatońska i in., *Patterns of Alcohol Consumption in the PURE Poland Cohort Study and Their Relationship with Health Problems*, Int J Environ Res Public Health, 2021 Apr 15;18(8):4185.

²³ <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2025/09/Struktura-spozycia-napojow-alkoholowych2024.pdf>.

²⁴ Konsumpcja alkoholu w Polsce, Raport CBOS nr 115/2019, link: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_151_19.PDF.

²⁵ K. Zatońska i in., *Patterns of Alcohol Consumption...*, op. cit.

prawa, ułatwienie organizacji wydarzeń związanych z kulturą wina, wzmacnianie oferty turystycznej regionów oraz poprawę warunków funkcjonowania małych i średnich producentów, dla których działalność enoturystyczna stanowi ważny element modelu ekonomicznego.

Dla konsumentów projekt może oznaczać bardziej przejrzyste ramy uczestnictwa w wydarzeniach o profilu edukacyjno-kulturowym oraz dostęp do uporządkowanej komunikacji dotyczącej wyrobów winiarskich. Z drugiej strony nie można pominąć ryzyka, że regulacja będzie sprzyjała dalszej normalizacji obecności alkoholu w sferze kultury, turystyki i stylu życia. W odniesieniu do sprzedaży na odległość pozytywnie należy ocenić mechanizmy ograniczające dostęp małoletnich i wzmacniające kontrolę obrotu, jednak ich obecność nie niweluje całkowicie potencjalnych kosztów społecznych i zdrowotnych związanych z szerszą ekspozycją na przekazy dotyczące alkoholu. Znaczenie będzie miała również praktyczna skuteczność tych zabezpieczeń w ograniczaniu pośredniego oddziaływania zmian na osoby małoletnie.

Projekt może również wywoływać istotne skutki społeczne po stronie producentów innych napojów alkoholowych, w szczególności piwa i alkoholi mocnych. Jeżeli tworzy szczególne, łagodniejsze zasady komunikacji dla jednej kategorii alkoholu, może być postrzegany jako przejaw nierównego traktowania branż. Ryzyko to ma zarówno wymiar gospodarczy, jak i społeczny: może nasilać presję na dalsze wyjątki ustawowe, budować poczucie selektywności regulacji i prowadzić do sporów o granice dopuszczalnej promocji. Nie można wykluczyć, że producenci piwa lub lokalnych alkoholi mocnych będą argumentować, iż ich produkty również mają znaczenie regionalne, kulturowe i turystyczne. Z drugiej strony ewentualne rozszerzenie podobnych wyjątków na inne kategorie alkoholu mogłoby mieć znacznie dalej idące skutki zdrowotne, ponieważ piwo i alkohole mocne odpowiadają za większą część spożycia alkoholu w Polsce. Projekt może więc być postrzegany także jako precedens dla dalszych wyjątków od zakazu promocji alkoholu.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie konsultacji społecznych projektu, w których wzięło udział 160 osób, można stwierdzić, że w ocenie proponowanych rozwiązań przeważały głosy pozytywne. Wynik konsultacji ma jednak przede wszystkim charakter sygnałny, ponieważ znaczną część aktywności konsultacyjnej stanowiły wypowiedzi osób bezpośrednio związanych z branżą objętą projektem.

W przeważającej części głosy poparcia dla projektu pochodziły od osób związanych z branżą winiarską, enoturystyką, edukacją winiarską, handlem internetowym i małymi rodzinnymi producentami. W wypowiedziach tych akcentowano przede wszystkim potrzebę doprecyzowania granicy między reklamą a działalnością edukacyjno-kulturalną, uregulowania sprzedaży alkoholu na odległość, zwiększenia pewności prawa oraz ochrony rozwoju polskiego winiarstwa, enoturystyki i lokalnych społeczności²⁶.

²⁶ Zob. np. ID ankiety: 123755, 124278, 124473, 124508.

Głosy krytyczne pochodziły głównie z dwóch grup, tj. osób reprezentujących perspektywę zdrowia publicznego i antyalkoholową, oraz przedstawicieli branż innych alkoholi, zwłaszcza spirytusowej i browarniczej. W komentarzach tych podnoszono przede wszystkim ryzyko normalizacji picia alkoholu²⁷ oraz sprzeciw wobec uprzywilejowania wyrobów winiarskich względem innych kategorii alkoholu²⁸.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania będą miały pozytywny wpływ na wyniki finansowe krajowych i zagranicznych podmiotów zajmujących się produkcją, a także importem oraz sprzedażą hurtową i detaliczną wyrobów winiarskich ze względu na spodziewane zwiększenie popytu na produkty z tej kategorii napojów alkoholowych. Wzrost popytu przełoży się bowiem na wzrost przychodów ze sprzedaży, a także poprawę rentowności niektórych z tych podmiotów. Będzie to miało również pozytywne skutki finansowe dla podmiotów współpracujących z nimi w łańcuchu dostaw (m.in. świadczących usługi transportowe i magazynowe oraz producentów opakowań). Jednocześnie – jak już wskazano w punkcie VI opinii – nowe, korzystniejsze przepisy dla segmentu wyrobów winiarskich mogą pogorszyć konkurencyjność innych uczestników szerokiego rynku alkoholi. W sytuacji niezwiększenia przez konsumentów środków przeznaczanych na zakup napojów alkoholowych może bowiem wystąpić spadek popytu w innych segmentach, zwłaszcza alkoholi mocnych i piwa, co będzie miało negatywne skutki finansowe dla ich producentów oraz podmiotów w ich łańcuchach dostaw²⁹. Przyjęcie projektu będzie natomiast miało pozytywny wpływ na lokalną ofertę turystyczną, w szczególności na rozwój enoturystyki.

Projektowane rozwiązania dotyczące sprzedaży napojów alkoholowych na odległość zmniejszą ryzyko prawne oraz zwiększą wartość transakcji D2C³⁰ i B2C³¹ realizowanych w tym kanale sprzedaży; mogą być one szczególnie korzystne dla krajowych winnic, zwykle oddalonych od dużych miast i aglomeracji miejskich, w których mieszka znaczący odsetek ich potencjalnych klientów. Jednocześnie zwiększą one koszty finansowe i transakcyjne przedsiębiorstw (m.in. obowiązek weryfikacji wieku odbiorców przesyłek, stosowania specjalnego oznaczania przesyłek, zakaz wydawania przesyłek osobom znajdujących się w stanie nietrzeźwości i konieczność wprowadzenia zmian w systemach informatycznych), które mogą zostać przerzucone na konsumentów. Z drugiej strony, konsumenci zyskają dostęp do szerszej oferty napojów alkoholowych.

Oszacowanie skutków regulacji w wymiarze pieniężnym nie jest możliwe, gdyż nie można przewidzieć, jak projektowane rozwiązania wpłyną na popyt na poszczególne kategorie napojów alkoholowych. Należy również uwzględnić inne,

²⁷ Zob. np. ID ankiety: 121047.

²⁸ Zob. np. ID ankiety: 124494, 125007.

²⁹ Na tę kwestię zwrócono także uwagę w konsultacjach społecznych (ID ankiety: 125007).

³⁰ Akronim od pierwszych słów ang. *direct-to-consumer*, oznaczającego sprzedaż produktów lub usług klientom detalicznym wyłącznie poprzez własne kanały sprzedaży (np. stronę internetową).

³¹ Akronim od pierwszych słów ang. *business-to-consumer*, oznaczającego sprzedaż produktów lub usług klientom detalicznym poprzez inne podmioty.

niezależne czynniki, w tym zwłaszcza zmieniające się zachowania i preferencje konsumentów w odniesieniu do napojów alkoholowych³² (w ostatnich kilku latach konsumpcja wyrobów winiarskich w Polsce spadała)³³ i ich wariantów bezalkoholowych, wielkość dochodu rozporządzalnego, stawki podatku akcyzowego czy zmiany demograficzne. Możliwy wzrost importu wyrobów winiarskich będzie miał negatywny wpływ na saldo obrotów towarowych, a tym samym na bilans płatniczy Polski.

Projektowane rozwiązania powinny być neutralne dla rynku pracy, gdyż możliwemu wzrostowi zatrudnienia w podmiotach związanych z wyrobami winiarskimi będzie prawdopodobnie towarzyszył spadek zatrudnienia w podmiotach działających w innych segmentach rynku napojów alkoholowych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych projekt oddziałuje głównie pośrednio. W DSR Wnioskodawcy wskazują, że projekt nie tworzy nowych instytucji, programów ani zadań finansowanych z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (JST). Aczkolwiek w odniesieniu do sektora finansów publicznych spodziewają się „efektu fiskalnego neutralnego do lekko pozytywnego (budżet państwa – VAT i akcyza z napojów alkoholowych, potencjalnie PIT/CIT; budżety JST – PIT/CIT udziałowy, opłaty lokalne, najem, turystyka)”, natomiast po stronie wydatków przewidują „niskie, jednorazowe koszty informacyjno-szkoleniowe, mieszczące się w zwykłych budżetach resortów i JST”. Jako źródła finansowania projektowanych zmian wskazują „budżety części budżetowych właściwych ministrów (informacja publiczna/szkolenia), w ramach planów na dany rok oraz budżety JST (działy: promocja/edukacja/zdrowie publiczne) – wyłącznie fakultatywnie, bez obowiązku ustawowego”³⁴.

³² *Raport alkoholowy 2025: Rynek alkoholi mocnych i wina w Polsce pod znakiem zmian*, <https://wiadomoscipozywczepiartykuly/15651/raport-alkoholowy-2025-rynek-alkoholi-mocnych-i-wina-w-polsce-pod-znakiem-zmian/>.

³³ *Dostawy na rynek krajowy oraz spożycie niektórych 01.09.2025 r. artykułów konsumpcyjnych na 1 mieszkańca w 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 1 września 2025 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/dostawy-na-rynek-krajowy-oraz-spozycie-niektorych-artykulow-konsumpcyjnych-na-1-mieszkanca-w-2024-r-9.15.html>.

³⁴ Wnioskodawcy do określenia źródeł finansowania przyjęli następujące źródła danych, metodykę i założenia:

Źródła danych: publiczne sprawozdania z wykonania budżetu państwa (MF) – działy: administracja publiczna, informacja i promocja, zdrowie publiczne; plany i sprawozdania roczne resortów (zdrowia, gospodarki/rozwoju, cyfryzacji) dot. działań informacyjnych i szkoleń; dane JST o kosztach standardowych działań informacyjno-promocyjnych (materiały online, krótkie szkolenia), cenniki i praktyki rynkowe dot. prostych kampanii informacyjnych/webinariów (na potrzeby orientacyjnych widełek kosztowych).

Metodyka: test „zero-based”: weryfikacja czy projekt generuje nowe obowiązki finansowane z budżetu (wynik: brak); identyfikacja kosztów dostosowawczych one-off (materiały, wytyczne, webinary) i ocena ich absorpcji w ramach istniejących planów finansowych; Założenie braku nowych systemów IT/etatów po stronie administracji; wykorzystanie istniejących kanałów komunikacji.

Założenia: brak subsydiów, grantów i kampanii masowych finansowanych centralnie; komunikacja ogranicza się do krótkich materiałów/wytycznych. Ewentualne działania JST mają charakter dobrowolny i są pokrywane ze środków już zaplanowanych (promocja/edukacja). Nowelizacja nie zmienia stawek podatkowych ani mechanizmów dochodowych; nie tworzy trwałych skutków wydatkowych. Por. pkt. 7 DSR.

Pośrednie skutki finansowe dla sektora finansów publicznych Wnioskodawcy szacowali w DSR w następujący sposób:

- 1) w odniesieniu do dochodów budżetu państwa (w ujęciu rocznym)³⁵:
 - scenariusz niski: 0-5 mln zł netto (wczesna faza, ograniczona adopcja online, niewielkie przesunięcia do kanału legalnego);
 - scenariusz bazowy: +5-15 mln zł netto (stabilizacja po 12-24 mies.; większa część sprzedaży na odległość w modelu legalnym → VAT/akcyza „wychwycone”);
 - scenariusz wysoki: +15-30 mln zł (silniejsza adopcja, częstsze wydarzenia regionalne generujące ruch i sprzedaż towarzyszącą);
- 2) w odniesieniu do wydatków budżetu państwa/JST:
 - komunikacja/wytyczne/szkolenia (jednorazowo): 0,3-1,0 mln zł w skali kraju (produkty cyfrowe, webinary, materiały dla JST i przedsiębiorców; koszt absorbowany w budżetach informacyjnych – bez nowej pozycji w WPF);
 - kontrola/nadzór: 0 zł wydatków nowych – realizacja w ramach etatów i cykli istniejących (przesunięcia priorytetów w obrębie planów rocznych);
- 3) w odniesieniu do JST – efekty wtórne (orientacyjnie):
 - PIT/CIT udziałowy i opłaty lokalne: neutralny do dodatniego – zależnie od dynamiki wydarzeń i ruchu turystycznego;
- 4) w odniesieniu do kosztów JST:
 - brak kosztów obligatoryjnych, ewentualne działania promocyjne są fakultatywne (z istniejących budżetów promocji/turystyki).

Wnioskodawcy, podając wymiar pieniężny proponowanych zmian, wskazali metodykę ustalania tych skutków³⁶, w tym przyjęte założenia³⁷ oraz źródła danych³⁸, na jakich oparto wnioski przedstawione w DSR.

³⁵ Wnioskodawcy w kalkulacjach przyjęli mechanikę kalkulacyjną (uproszczoną): Δ dochodów $\approx$ (wartość brutto sprzedaży przeniesionej do legalnego kanału) $\times$ (średnia efektywna stawka VAT) + (wolumen produktów akcyzowych w tej sprzedaży) $\times$ (stawka akcyzy) – (utrata impulsowych zakupów przez 24h opóźnienie). W praktyce saldo dodatnie wynika z pełnej ewidencji transakcji i ograniczenia „szarej strefy” + stabilniejszego rozliczania przez podmioty posiadające zezwolenia, por. pkt 6 DSR.

³⁶ Scenariusz „baseline vs. legalny e-kanał” – porównanie stanu obecnego (brak jasnych ram/rozproszone praktyki) z modelem po nowelizacji (weryfikacja 18+, 24h opóźnienie, wydanie do rąk własnych); konserwatywne założenia adopcyjne na 12-24 miesiące; brak zmiany stawek podatkowych; brak nowych ulg/subsydiów; offset kosztowy – Wnioskodawcy zakładają, że koszty komunikacji i nadzoru są jednorazowe/niskie, a operacje mieszczą się w budżetach bieżących (brak nowych etatów/systemów), por. pkt 6 DSR.

³⁷ Projekt nie luzuje podaży (zachowuje restrykcje: brak premiowania sprzedaży, ostrzeżenia zdrowotne, opóźniona dostawa, brak odbioru w punktach bez weryfikacji (ustawa wyklucza odbiór w punktach/paczkomatach), pełnoletność weryfikowana dwukrotnie). Wpływ na konsumpcję ogółem jest neutralny; korzyść fiskalna wynika z lepszej ewidencji i przechwycenia obrotu do kanału legalnego. Organy kontrolne realizują zadania w ramach istniejących mocy, bez tworzenia nowych struktur/IT. JST nie mają obowiązków wydatkowych – działania promocyjne i wydarzenia pozostają decyzją lokalną (w ramach posiadanych środków), por. pkt 6 DSR.

³⁸ Publiczne sprawozdania dot. wpływów z VAT i akcyzy (część alkoholowa), informacja o wykonaniu budżetu państwa; dane resortowe/JST o kosztach kampanii informacyjnych i szkoleń (typowe widełki za produkcję materiałów, webinary, obsługę FAQ); cenniki komercyjnych narzędzi e-weryfikacji wieku i integracji płatności (pośrednio: orientacja co do kosztów po stronie rynku, które nie obciążają sektora finansów publicznych), por. pkt 6 DSR.

Ostatecznie przyjęto następujące skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych (zob. Tabela 1).

Tabela 1. Skutki projektu dla sektora finansów publicznych

Wyszczególnienie	Skutki finansowe
Dochody	0 do +5-15 mln zł rocznie (scenariusz bazowy) po okresie dojścia; potencjał większy przy szybszej adopcji kanału
Wydatki	0,3-1,0 mln zł jednorazowo (komunikacja/szkolenia), bez nowych etatów i systemów; bez zmian w WPF/WPF JST
Saldo	neutralne do lekko dodatnie; główna wartość dodana to stabilizacja i przewidywalność wpływów podatkowych oraz brak stałych obciążeń po stronie sektora finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne, dane: pkt 6 DSR.

Po analizie przyjętych przez Wnioskodawców w ocenie wpływu na sektor finansów publicznych założeń należy wskazać:

1. Wnioskodawcy nie przedstawili metodyki przyjętej do ustalenia pośredniego wpływu na sektor finansów publicznych w sposób pozwalający na odtworzenie dokonanych przez nich kalkulacji.
2. Przyjęte założenia nie są precyzyjne.
3. Informacje odnośnie do źródeł danych są bardzo ogólne i nie stanowią kompletnego źródła informacji o wykonanych kalkulacjach i szacunkach.
4. Wobec braku dostępnych informacji o możliwym zwiększeniu popytu na napoje alkoholowe w związku z projektowanym określeniem zasad ich sprzedaży na odległość, należy przyjąć autorskie założenia Wnioskodawców co do ustalenia przybliżonych (orientacyjnych) wartości skutków finansowych związanych ze zwiększeniem dochodów budżetu państwa.

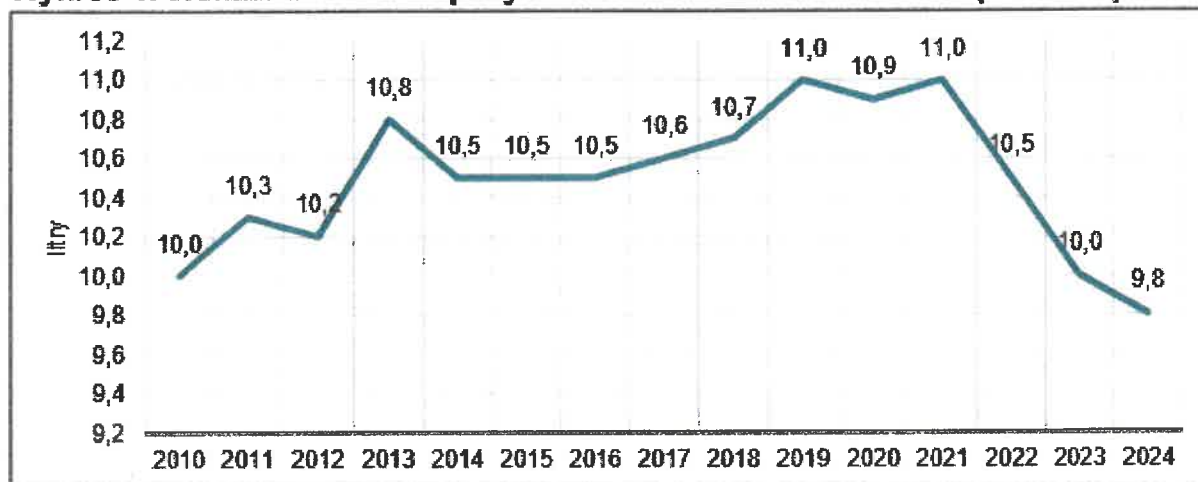
Rozpatrując projekt przedłożony przez Wnioskodawców, należy wskazać, że zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w ostatnich latach spada wartość wskaźnika „Spożycie alkoholu na 1 mieszkańca”³⁹ (zob. Wykres 1.). W latach 2021-2024 spożycie alkoholu na 1 mieszkańca spadło o 1,2 litra. Jednocześnie Związek Pracodawców Polska Rada Winiarstwa w swym stanowisku⁴⁰ odnotował rozwój kultury winiarskiej w Polsce w ostatnich latach, który nie wiąże się ze wzrostem spożycia, lecz większą wiedzą i świadomością konsumentów. Stąd w związku z powyższym nie należy oczekiwać, że stworzenie przejrzystych reguł umożliwiających

³⁹ Wskaźnik 3.5.2 - Spożycie alkoholu na 1 mieszkańca prezentującego spożycie niektórych artykułów konsumpcyjnych na 1 mieszkańca powyżej 15 roku życia – źródłem opracowania są informacje o: wielkości krajowej produkcji, imporcie, eksporcie, zapasach w magazynach producentów i w przedsiębiorstwach handlowych. Metoda obliczeniowa jest zgodna z wytycznymi, gdzie do przeliczeń na czysty alkohol przyjęto odpowiednio dla piw 5%, win i miodów pitnych 12%. Dane o poziomie spożycia opracowane są metodą bilansową, służą ocenie globalnych zmian spożycia żywności w kraju i nie mogą być bezpośrednio porównywane z danymi o spożyciu artykułów żywnościowych w gospodarstwach domowych opracowanymi na podstawie wyników reprezentacyjnych badań budżetów domowych, zob. Oficjalne statystyki SDG – wskaźniki dla celów globalnych, GUS, https://sdg.gov.pl/statistics_glob/3-5-2/.

⁴⁰ Zob. stanowisko z dnia 23 lutego 2026 r. załączone do druku nr 2358.

prorowadzenie działań o charakterze informacyjno-kulturalnym, enoturystycznym i kulinarnym związanych z wyrobami winiarskimi oraz określeniem zasad sprzedaży napojów alkoholowych na odległość wiązać się będzie ze znaczącym zwiększeniem spożycia alkoholu, a tym samym zwiększonymi wpływami do budżetu państwa z tytułu akcyzy oraz podatku VAT ze sprzedaży alkoholu.

Wykres 1. Wskaźnik 3.5.2 – Spożycie alkoholu na 1 mieszkańca (w litrach)



Źródło: opracowanie własne, dane GUS: Wskaźnik 3.5.2 – Spożycie alkoholu na 1 mieszkańca: https://sdg.gov.pl/statistics_glob/3-5-2/.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie przedstawiono wyliczonych skutków finansowych oraz kwantyfikowalnego ich wpływu na sektor finansów publicznych, choć zwrócono uwagę, że „zezwoenie na promowanie spożywania alkoholu, spowoduje zwiększenie spożycia alkoholu, który niszczy zdrowie, co wpływa na wydatki na NFZ”⁴¹. Ponadto w konsultacjach społecznych wskazano, że projekt „nie bierze pod uwagę (...) podatków odprowadzanych na rzecz Państwa”⁴².

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wprowadzenie w życie projektowanej regulacji może powodować niewielkie dodatkowe obciążenia administracyjne, związane głównie z koniecznością dostosowania działalności do nowych wymogów prawnych oraz ich stosowaniem przez właściwe organy. Obciążenia te nie powinny mieć jednak istotnej skali, ponieważ będą dotyczyć ograniczonej grupy podmiotów i będą realizowane w ramach istniejących struktur.

⁴¹ Zob. ID ankiety: 121047.

⁴² Zob. ID ankiety: 124282.

Przyjęcie projektu spowoduje konieczność dostosowania się do nowych wymagań przez przedsiębiorców zajmujących się sprzedażą napojów alkoholowych na odległość (m.in. oznaczanie przesyłek trwałym i czytelnym oznakowaniem „napoje alkoholowe”, zakaz realizacji dostawy wcześniej niż po 24 godzinach od chwili złożenia zamówienia i wydawania ich osobom, których zachowanie wskazuje, że znajdują się w stanie nietrzeźwości).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie projektowanej regulacji będzie skutkować rozszerzeniem prawnych możliwości promowania napojów alkoholowych, w założeniu Wnioskodawców – wyrobów winiarskich, choć nieprecyzyjność projektowanych przepisów może prowadzić do interpretacji, wedle której projektowana regulacja odnosiłaby się również do innych niż winiarskie wyrobów alkoholowych. Przyjęcie projektowanej regulacji będzie skutkować uregulowaniem sprzedaży napojów alkoholowych na odległość. Brak precyzji projektowanych przepisów będzie prowadził do powstawania istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Projektowana regulacja może budzić wątpliwości w kontekście różnicowania sytuacji prawnej w obrębie producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych – kwestia ta wymagałaby przeprowadzenia dodatkowej analizy.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może z jednej strony wzmacniać rozwój enoturystyki i działalności lokalnej oraz służyć uporządkowaniu sytuacji prawnej producentów i organizatorów wydarzeń związanych z kulturą wina. Z drugiej strony natomiast, regulacja będzie generowała koszty społeczne takie jak normalizacja alkoholu w przestrzeni publicznej i potencjalne konflikty wokół nierównego traktowania różnych kategorii napojów alkoholowych. W rezultacie projekt ma charakter ambiwalentny: sprzyja rozwojowi lokalnemu, ale może też pogłębiać ryzyka zdrowotne i napięcia społeczne.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywoła pozytywne skutki dla krajowych i zagranicznych przedsiębiorców zajmujących się produkcją, importem oraz sprzedażą hurtową i detaliczną wyrobów winiarskich oraz podmiotów współpracujących z nimi w łańcuchach dostaw ze względu na spodziewane zmiany zachowań niektórych konsumentów i wzrost popytu, co z kolei przełoży się na wzrost przychodów ze sprzedaży. Projektowane regulacje są zasadniczo korzystne dla konsumentów oraz powinny mieć neutralny wpływ na rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja będzie miała marginalny wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: W części państw europejskich brak odrębnych uregulowań w odniesieniu do sprzedaży napojów alkoholowych na odległość –

obowiązek niedopuszczenia do wydania napojów alkoholowych osobom małoletnim jest realizowany na podstawie ogólnych przepisów dotyczących zakazu sprzedaży alkoholu osobom poniżej ustawowo określonego wieku, a weryfikacja wieku dokonuje się w oparciu o deklarację kupującego. W innych systemach prawnych uznaje się taką procedurę za niewystarczającą, w związku z czym wprowadzono mechanizmy weryfikacji oparte na elektronicznej identyfikacji użytkownika, np. poprzez aplikacje służące do uwierzytelniania tożsamości. Jeśli chodzi o rozpowszechnianie treści informacyjno-kulturalnych, w tym poprzez działania takie jak degustacje i prezentacje, to zwykle nie są one uznawane za promocję i reklamę napojów alkoholowych. W niektórych państwach, m.in. we Włoszech, działalność enoturystyczna została wyodrębniona jako samodzielna kategoria prawna – posiada legalną definicję, podstawę prawną oraz podlega szczególnym wymogom regulacyjnym określającym zasady jej wykonywania.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Paweł Kościelny, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/