

BEOS-516/26

Warszawa, 8 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP.111.000.56.23.2026

Data wpływu 09.04.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2396)**

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

Z uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że problemem, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa, jest nadmierna i rosnąca dostępność cenowa napojów alkoholowych w Polsce oraz związane z tym wysokie koszty społeczne i zdrowotne.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują: podwyższenie stawek podatku akcyzowego na napoje alkoholowe (aktualizacja tzw. akcyzowej mapy drogowej na lata 2026-2027); podział wpływów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych (alkoholu etylowego, piwa, wina i wyrobów pośrednich) między budżet państwa a Narodowy Fundusz Zdrowia; określenie celów, na jakie mogą być wydatkowane dochody z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych stanowiące przychód NFZ.

W tym zakresie projekt zakłada nowelizację ustaw:

- 1) z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (dalej: u.p.akc.)¹ – art. 1 projektu;
- 2) z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: u.wych.trzeźw.)² – art. 2 projektu;

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 126, ze zm.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, ze zm.

- 3) z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: u.fin.zdr.)³ – art. 3 projektu.

Ad 1)

Projektowana ustawa w zakresie nowelizacji u.p.akc. zakłada podział dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych pomiędzy budżet państwa a NFZ oraz podwyższenie stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe.

W obecnym stanie prawnym akcyza stanowi dochód budżetu państwa (por. art. 1 ust. 2 u.p.akc.). Projekt zakłada podział wpływów z podatku akcyzowego pomiędzy budżet państwa i NFZ. Zgodnie z projektowanym nowym brzmieniem ust. 2 w art. 1 u.p.akc. akcyza ma stanowić dochód budżetu państwa, z zastrzeżeniem nadwyżek wpływów z podatku akcyzowego, o których mowa w projektowanym art. 10a u.wych.trzeźw., które mają stanowić przychód NFZ (art. 1 pkt 1 i art. 2 projektu).

W zakresie stawek podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych projektowana ustawa zakłada podwyższenie tych stawek, dla:

- 1) alkoholu etylowego – obowiązujących:
 - a) w 2026 r. – z 8 391 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie do 9 190 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie (nowe brzmienie art. 165a ust. 1 pkt 1 lit. e u.p.akc. – art. 1 pkt 7 lit. a projektu),
 - b) od 2027 r. – z 8 811 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie do 10 109 zł od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100% vol. zawartego w gotowym wyrobie (nowe brzmienie ust. 4 w art. 93 u.p.akc. – art. 1 pkt 2 projektu);
- 2) piwa – obowiązujących:
 - a) w 2026 r. – z 11,47 zł od 1 hektolitra za każdy stopień Plato gotowego wyrobu do 12,56 zł od 1 hektolitra za każdy stopień Plato gotowego wyrobu (nowe brzmienie art. 165a ust. 1 pkt 2 lit., e u.p.akc. – art. 1 pkt 7 lit. b projektu),
 - b) od 2027 r. – z 12,04 zł od 1 hektolitra za każdy stopień Plato gotowego wyrobu do 13,82 zł od 1 hektolitra za każdy stopień Plato gotowego wyrobu (nowe brzmienie ust. 4 w art. 94 u.p.akc. – art. 1 pkt 3 projektu);
- 3) wina – obowiązujących:
 - a) w 2026 r. – z 233,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 255,30 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie art. 165a ust. 1 pkt 3 lit. e u.p.akc. – art. 1 pkt 7 lit. c projektu),
 - b) od 2027 r. – z 245,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 280,83 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie ust. 4 w art. 95 u.p.akc. – art. 1 pkt 4 projektu);
- 4) napojów fermentowanych, o których mowa w art. 96 ust. 4 pkt 1 u.p.akc., tj. cydru i perry o kodach CN 2206 00 31, 2206 00 51 oraz 2206 00 81,

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1461, ze zm.

o rzeczywistej objętościowej mocy alkoholu nieprzekraczającej 5,0% objętości – obowiązujących:

- a) w 2026 r. – z 97,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 111,55 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowy pkt 3a w art. 165a ust. 1 u.p.akc. – art. 1 pkt 7 lit. d projektu),
 - b) od 2027 r. – z 97,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 122,71 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie pkt 1 w art. 96 ust. 4 u.p.akc. – art. 1 pkt 5 projektu);
- 5) napojów fermentowanych, o których mowa w art. 96 ust. 4 pkt 2 u.p.akc., tj. pozostałych napojów fermentowanych – obowiązujących:
- a) w 2026 r. – z 233,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 255,30 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie art. 165a ust. 1 pkt 4 lit. e u.p.akc. – art. 1 pkt 7 lit. e projektu),
 - b) od 2027 r. – z 245,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 280,83 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie pkt 2 w art. 96 ust. 4 u.p.akc. – art. 1 pkt 5 projektu);
- 6) wyrobów pośrednich – obowiązujących:
- a) w 2026 r. – z 467,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 511,75 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie art. 156a ust. 1 pkt 5 lit. e u.p.akc. – art. 1 pkt 7 lit. f projektu),
 - b) od 2027 r. – z 490,00 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu do 562,93 zł od 1 hektolitra gotowego wyrobu (nowe brzmienie ust. 4 w art. 97 u.p.akc. – art. 1 pkt 6 projektu).

Ad 2)

Zgodnie z projektowanym art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw. (art. 2 projektu), jeżeli roczne wpływy z podatku akcyzowego przewyższą od: a) alkoholu etylowego – 10 400 mln zł, lub b) piwa – 3 700 mln zł, lub c) wina, napojów fermentowanych, o których mowa w art. 96 u.p.akc i wyrobów pośrednich – 600 mln zł – kwoty stanowiące nadwyżkę nad tymi kwotami, mają stanowić przychód NFZ.

Jednocześnie w projektowanym art. 10a u.wych.trzeźw. uregulowano:

- 1) podmiot właściwy do przekazania na rachunek bankowy NFZ należnych wpływów z podatku akcyzowego oraz termin ich przekazania – zgodnie z art. 10a ust. 2 u.wych.trzeźw. minister właściwy do spraw finansów publicznych do 15 marca następnego roku, w którym wpływy z podatku akcyzowego z napojów alkoholowych, o których mowa w art. 10a ust. 1 pkt 1-3 u.wych.trzeźw., przekroczą określone tam kwoty, przekazuje środki stanowiące nadwyżkę ponad tymi kwotami na rachunek bankowy NFZ;
- 2) przeznaczenie środków pochodzących z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych stanowiących przychód NFZ – zgodnie z projektowanym art. 10a ust. 3 u.wych.trzeźw. środki te mogą być przeznaczone przez NFZ w pierwszej kolejności na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu;
- 3) obowiązek Prezesa NFZ do przedstawienia nie później niż do 15 kwietnia ministrowi właściwemu do spraw zdrowia informacji o sposobie

wykorzystania środków pochodzących z podatku akcyzowego od napojów alkoholowych w poprzednim roku kalendarzowym.

Jednocześnie w ust. 3 projektowanego art. 10a u.wych.trzeźw. zawarto delegację dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i terminów przekazywania i rozliczania nadwyżek podatku akcyzowego, o których mowa w art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw. na rachunek NFZ.

Ad 3)

Projektowana zmiana u.fin.zdr. związana jest z uznaniem części wpływów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych za przychód NFZ. Zgodnie z nowym pkt 7j w art. 116 ust. 1 u.fin.zdr. przychodem NFZ są również środki uzyskane z tytułu nadwyżek wpływów z podatku akcyzowego, o których mowa w art. 10a u.wych.trzeźw. (art. 3 projektu).

Jednocześnie, zgodnie z art. 5 projektu, uwzględnienie w planie finansowym NFZ zmian, o których mowa w projektowanym pkt 7j w art. 116 ust. 1 u.fin.zdr., nastąpi dla planu sporządzanego na 2028 r.

Zgodnie z art. 4 projektu, środki z tytułu nadwyżek wpływów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, mają być przekazywane w 2028 r. z uwzględnieniem rocznych wpływów z podatku akcyzowego za 2027 r.

Ustawa ma wejść w życie w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1, art. 2 i art. 3, a więc przepisów dotyczących przychodów NFZ z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 6 projektu). Ponadto w projekcie zawarto art. 2, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw środowiska, ma powołać na stanowisko Głównego Konserwatora Przyrody, w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, osobę spełniającą wymagania, o których mowa w art. 92 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, bowiem – jak wskazano w DSR – cel, który ma być osiągnięty za pomocą przedłożonego projektu, nie może być zrealizowany za pomocą innych środków niż wskazane w projekcie.

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

Według danych OECD ogólne spożycie alkoholu wśród osób w wieku 15 lat i starszych w 2023 r. (ostatnie dostępne dane) było w państwach UE najwyższe w Rumunii, Portugalii, na Łotwie i w Austrii, a najniższe w Grecji, Finlandii, Szwecji

i Belgii⁴. Według danych Eurostatu w 2024 r. ceny napojów alkoholowych (alkoholi wysokoprocentowych, wina i piwa) były najwyższe w Finlandii (wskaźnik poziomu cen wyniósł 210,4 przy wskaźniku 100 dla UE i wskaźniku 106 dla Polski), a następnie w Irlandii (197,6), Grecji (154) i Szwecji (145,8). Najniższe ceny napojów alkoholowych występowały we Włoszech (83,9), w Niemczech (86,7), Austrii (89,7) i Czechach (90,4)⁵.

Państwa członkowskie UE podejmują działania ograniczające szkody wynikające z konsumpcji alkoholu poprzez: regulacje cenowe (akcyza, minimalne ceny), ograniczanie dostępności (godziny i miejsca sprzedaży), środki przeciwdziałania prowadzeniu pod wpływem alkoholu (limity dopuszczalnego stężenia alkoholu we krwi, kontrole, blokady alkoholowe), regulacje marketingu i reklamy oraz działania informacyjne i edukacyjne⁶.

W zakresie akcyzy państwa członkowskie UE podlegają wspólnym przepisom mającym zastosowanie do wszystkich wyrobów objętych podatkiem akcyzowym na podstawie prawa Unii Europejskiej⁷, które określają m.in. sposób ustalania podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym dla poszczególnych kategorii wyrobów oraz minimalne stawki podatku akcyzowego na poszczególne kategorie wyrobów alkoholowych. Stawki podatku akcyzowego na poszczególne kategorie wyrobów alkoholowych dostępne są w bazie podatków Komisji Europejskiej⁸.

W większości państw członkowskich UE zmiany poziomu podatków akcyzowych od alkoholu były w ostatnich latach ograniczone. Wyjątek stanowią m.in. kraje bałtyckie, które podniosły stawki podatków od alkoholu, aby zmniejszyć wysokie spożycie alkoholu na mieszkańca⁹. W państwach tych w ustawodawstwie określono harmonogram podwyższania stawki akcyzy na alkohol. Przykładowo w Estonii stawka podatku akcyzowego od alkoholu miała wzrastać o 5% w 2025 r. i o 10% w 2026 r., a następnie o 5% w latach 2027 i 2028¹⁰. Na Łotwie przewidziano

⁴ *Health at a Glance 2025*, OECD 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/11/health-at-a-glance-2025_a894f72e/8f9e3f98-en.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 8 IV 2026 r.]..

⁵ Dane Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_PPP_IND_custom_1223809/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2797675f-2f94-4713-9973-ffd9a0cbcf00&c=1629286549837.

⁶ Więcej zob.: informacje ze strony internetowej Komisji Europejskiej, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/implemented-policies-addressing-harm-alcohol-consumption_en.

⁷ Por. *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wioleta Tomczak), 10 III 2026, BEOS-WOSF/WPEIM-495/26.

⁸ *Taxes in Europe Database v5*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/simple-search.

⁹ J. Manthey, I. Gobiņa i inn., *The Impact of Raising Alcohol Taxes on Government Tax Revenue: Insights from Five European Countries*, "Applied Health Economics and Health Policy" 2024, no. 22, pp. 363–374, https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11021250/pdf/40258_2024_Article_873.pdf; *Too cheap to ignore – WHO helps countries reduce alcohol harm through taxation and pricing policies*, WHO News release, 21 May 2025, <https://www.who.int/europe/news/item/21-05-2025-too-cheap-to-ignore-who-helps-countries-reduce-alcohol-harm-through-taxation-and-pricing-policies>.

¹⁰ Informacje ze strony internetowej estońskiego parlamentu, <https://www.riigikogu.ee/en/sitting-reviews/the-riigikogu-increased-excise-duties-and-established-security-tax/>.

stopniowy wzrost stawek akcyzy od 2026 r. w odniesieniu do kilku grup produktów, w tym napojów alkoholowych¹¹.

Według danych WHO około 28 państw na świecie nakładających podatek akcyzowy na napoje alkoholowe przeznacza uzyskane w ten sposób dochody na konkretny cel (*earmarking*). Wśród tych państw są m.in. Bułgaria, Estonia, Francja i Litwa¹². W Bułgarii, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy o zdrowiu¹³, 1% środków wpływających do budżetu państwa z akcyzy na wyroby tytoniowe i napoje alkoholowe przeznacza się na finansowanie krajowych programów ograniczania używania wyrobów tytoniowych i produktów z nimi związanych, nadużywania alkoholu, zapobiegania używaniu substancji odurzających, a także zapobiegania używaniu podtlenu azotu (gazu rozweselającego) przez osoby poniżej 18. roku życia. W Estonii, zgodnie z § 29 ustawy o Estońskim Funduszu Kultury¹⁴, 3,5% środków wpływających do budżetu państwa z akcyzy na wyroby tytoniowe i napoje alkoholowe przeznacza się na Estoński Fundusz Kultury¹⁵. We Francji dochody z podatku akcyzowego są przeznaczone na program pomocy społecznej dla rolników niepobierających wynagrodzenia¹⁶. Na Litwie, zgodnie z art. 102 ustawy o ochronie zdrowia¹⁷, część wpływów z akcyzy na napoje alkoholowe stanowi źródło środków Państwowego Funduszu Zdrowia, ustanowionego m.in. w celu gromadzenia środków na finansowanie państwowych programów zdrowotnych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Prawnymi skutkami projektowanej ustawy będą:

- 1) podwyższenie w stosunku do obecnego stanu prawnego stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe, tj. alkohol etylowy, piwo, wino i wyroby pośrednie (zob. pkt II opinii);
- 2) podział dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych pomiędzy budżet państwa a NFZ (zob. art. 1 pkt 1, art. 2 i art. 3 projektu);
- 3) ograniczenie dochodów budżetu państwa z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych do wysokości określonej w projektowanym art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw., tj. w przypadku podatku od alkoholu etylowego – do

¹¹ Informacje ze strony internetowej łotewskiego parlamentu, <https://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/35342-excise-duties-on-alcohol-tobacco-and-sweetened-beverages-to-increase>.

¹² *Global report on the use of alcohol taxes 2025*, WHO 2025, <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/0b17c3be-0e3e-43e4-8264-7a6281366a4f/content>; *Use of earmarked excise tax on alcoholic beverages*, WHO 2025, <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/tax-use-of-earmarked-excise-tax-on-alcoholic-beverages>.

¹³ *Закон за здравео*, tekst w j. bułgarskim: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135489147>.

¹⁴ *Eesti Kultuurkapitali seadus*, RT I 1994, 46, 772, tekst w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122025014?leiaKehtiv>, wer. w j. angielskim: *Cultural Endowment of Estonia Act*, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528012026001/consolide>.

¹⁵ Informacje z estońskiego Ministerstwa Finansów, <https://www.fin.ee/en/public-finances-and-taxes/tax-and-customs-policy/excise-duties>.

¹⁶ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji skarbowej, https://www.impots.gouv.fr/sites/default/files/media/3_Documentation/brochures/french_tax_law_brochure_2024.pdf.

¹⁷ *Lietuvos Respublikos Sveikatos Sistemų Įstatymas*, 1994 m. liepos 19 d. Nr. I-552, tekst w j. litewskim: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E2B2957B9182>.

10 400 mln zł, podatku od piwa – do 3 700 mln zł, podatku od wina, napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich – do 600 mln zł (por. art. 2 projektu);

- 4) określenie celów, na jakie mogą być przeznaczone przychody NFZ z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych – zgodnie z ust. 4 projektowanego art. 10a u.wych.trzeźw. środki z tego tytułu przeznacza się w pierwszej kolejności na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu;
- 5) nałożenie na Prezesa NFZ obowiązku przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw zdrowia rocznej informacji o sposobie wykorzystania środków pochodzących z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych (por. ust. 5 w projektowanym art. 10a u.wych.trzeźw.);
- 6) obowiązek wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego sposób i terminy przekazywania i rozliczania nadwyżek z podatku akcyzowego, które stanowią przychód NFZ (por. ust. 3 w projektowanym art. 10a u.wych.trzeźw.);
- 7) nałożenie na ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązku przekazywania na rachunek NFZ należnych dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych oraz określenie terminu przekazania tych środków (do 15 marca następnego roku, w którym wpływy z podatku akcyzowego przekroczyły kwoty określone w projektowanym art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw.).

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁹.

Projektowana ustawa ma wejść w życie w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1, art. 2 i art. 3, a więc przepisów dotyczących przychodów NFZ z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 6 projektu).

W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie art. 4 ust. 1 u.og.ak.nor.²⁰ akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem dotyczącym przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni,

¹⁸ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wioleta Tomczak), opinia z dnia 10 marca 2026 r., BEOS-WOSF/WPEiM-495/26.

¹⁹ Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wioleta Tomczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z dnia 10 marca 2026 r., nr BEOS-WOSF/WAPEiM-496/26.

²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie danego aktu i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (por. art. 4 ust. 2 u.o.g.ak.nor.).

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych. W nielicznych komentarzach dotyczących kwestii prawnych podnoszono przede wszystkim zmianę stawek podatku akcyzowego w trakcie roku podatkowego, co – zdaniem komentatorów – może naruszać zaufanie do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji)²¹. W tym kontekście należy zauważyć, że podatek akcyzowy jest podatkiem, w którym okresem rozliczeniowym jest co do zasady miesiąc (por. art. 21-24e u.p.akc.). Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w trakcie roku podatkowego w podatkach, w których okresem rozliczeniowym jest rok podatkowy²². Oczywiście, jak podkreśla TK, dla regulacji danin publicznych istotne znaczenie ma pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego, przy czym pewność prawa „oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w tej dziedzinie prawa w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli”, przy czym zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania dostatecznie usprawiedliwione i racjonalne i gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i stanowionego przez nie prawa²³. Projektowana ustawa, w zakresie odnoszącym się do podwyższenia stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe, ma wejść w życie w terminie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, co gwarantuje zachowanie odpowiedniego *vacatio legis* w odniesieniu do podejmowanych przez podatników decyzji biznesowych.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na:

- 1) producentów, importerów, dystrybutorów hurtowych i detalicznych wyrobów alkoholowych – według stanu na 31 grudnia 2025 r. w bazie REGON zarejestrowanych było²⁴:
 - a) 221 producentów alkoholi (podmiotów zajmujących się destylowaniem, rektyfikowaniem lub mieszaniem alkoholi), w tym 179 podmiotów zatrudniających do 9 pracowników (PKD 11.01.Z²⁵),
 - b) 160 producentów win, w tym 155 zatrudniających do 9 pracowników

²¹ ID ankiety: 127856 i 129916.

²² Por. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, publ.: OTK-A ZU z 2006 r., nr 2, poz. 25.

²³ Por. Wyrok TK z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, publ.: OTK-A ZU z 2002 r., nr 1, poz. 6

²⁴ Kwartałna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON rok 2025, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/kwartałna-informacja-o-podmiotach-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-rok-2025.7.15.html>.

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. poz. 1936).

- (PKD 11.02.Z)²⁶,
- c) 141 producentów cydru i pozostałych owocowych napojów fermentowanych, w tym 127 zatrudniających do 9 pracowników (PKD 11.03.Z),
 - d) 28 producentów pozostałych niedestylowanych napojów fermentowanych, w tym, 25 zatrudniających do 9 pracowników (PKD 11.04.Z),
 - e) 336 producentów piwa, w tym 303 zatrudniających do 9 pracowników (PKD 11.05.Z),
 - f) 8 producentów słoju, w tym 3 zatrudniających do 9 pracowników (PKD 11.06.Z),
 - g) 1 740 podmiotów prowadzących działalność w zakresie hurtowej sprzedaży napojów alkoholowych, w tym 1.565 zatrudniających do 9 pracowników (PKD 46.34.A),
 - h) 3 686 podmiotów prowadzących sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych i bezalkoholowych (poza gastronomią), w tym 3 632 zatrudniające do 9 pracowników (PKD 47.25.Z);
- 2) nabywców (konsumentów) wyrobów alkoholowych.

Pośrednio projektowana ustawa może oddziaływać na:

- 1) pracowników przedsiębiorców zajmujących się produkcją, importem i dystrybucją napojów alkoholowych, np. szacowane zatrudnienie w przemyśle spirytusowym wynosi ok. 4 700 pracowników²⁷,
- 2) pracowników w branżach współpracujących, np. szacowane zatrudnienie w branżach kooperujących z producentami wyrobów spirytusowych wynosi ok. 80 000 pracowników²⁸,
- 3) plantatorów winorośli – 703 podmioty²⁹,
- 4) producentów produktów (surowców) do wytwarzania piwa – rolników, plantatorów prowadzących uprawę zbóż, chmielu (według stanu na 2022 r. – 643 podmioty³⁰).

W DSR, przy ocenie skutków społecznych projektowanej regulacji, wskazano na: ograniczenie kosztów społeczno-ekonomicznych nadmiernego spożycia alkoholu, szacowanych na 93,3 mld zł, w tym oszczędności w systemie ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i pomocy społecznej (skutki pozytywne); możliwy wzrost wydatków konsumentów na napoje alkoholowe przy niezmiennym poziomie konsumpcji, a co za tym idzie wyższe obciążenia gospodarstw domowych o niższych dochodach (skutki negatywne). Jednocześnie podkreślono, że skutki dla konsumentów kompensowane będą korzyściami zdrowotnymi i społecznymi ograniczenia spożycia wyrobów alkoholowych.

²⁶ Według danych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – 567 producentów win. Zob. <https://www.gov.pl/web/kowr/rynek-wina-w-polsce>.

²⁷ Branża spirytusowa i jej znaczenie dla gospodarki, www.zppps.pl.

²⁸ Ibidem.

²⁹ <https://www.gov.pl/web/kowr/rynek-wina-w-polsce>.

³⁰ Raport z badania krajowego rynku piwa i chmielu, UOKiK, s. 12-14, <https://uokik.gov.pl/raport-uokik-polski-rynek-piwa-i-chmielu>.

Analiza uzasadnienia projektowanej ustawy i DSR wskazuje, że oceniając skutki społeczne podwyższenia stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe, Wnioskodawcy zwrócili uwagę przede wszystkim na skutki związane ze spożyciem alkoholu, a więc: ograniczenie kosztów społeczno-ekonomicznych nadmiernego spożycia, przy założeniu, że wzrost stawek akcyzy spowoduje ograniczenie tego spożycia, oraz – w przypadku braku tego efektu – ewentualne zwiększone koszty wydatków gospodarstw domowych na wyroby alkoholowe. W tym kontekście należy zauważyć, nie negując pozytywnych aspektów zmniejszenia poziomu spożycia wyrobów alkoholowych, szczególnie wysokoprocentowych, że korelacja pomiędzy danymi statystycznymi dotyczącymi spożycia alkoholu a wysokością stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe tylko częściowo potwierdza stawianą przez Wnioskodawców tezę o wpływie wysokości tego podatku na spożycie alkoholu w Polsce (zob. Tabela 1). Z danych Krajowego Centrum Przeciwdziałaniu Uzależnieniom (KSPU)³¹ wynika, że w okresie od 2013 r. do 2023 r. spożycie wyrobów spirytusowych na osobę w przeliczeniu na 100% alkohol wahało się od 3,2 litra do 3,8 litra, przy czym nastąpił wyraźny spadek tego spożycia w przypadku podwyższenia stawek podatku akcyzowego w 2014 r. (z 3,6 litra na osobę w 2013 r. do 3,2 litra na osobę w 2014 r.) oraz w 2022 r. (z 3,8 litra na osobę w 2021 r. do 3,5 litra na osobę w 2022 r.). Zmniejszenie spożycia wyrobów spirytusowych nie nastąpiło natomiast w latach 2020-2021, gdy stawka podatku została podniesiona do 6 275 zł za 1 hektolitr (z 5 704 zł za 1 hektolitr w 2019 r.). W przypadku wina oraz miódów pitnych spadek spożycia miał miejsce w latach 2022-2023, gdy stawka akcyzy wzrosła ze 174,0 zł za 1 hektolitr w 2021 r. do 191,0 zł za 1 hektolitr w 2022 r. i 201,0 zł w 2023 r. W latach 2019-2022, gdy stawka akcyzy wzrosła ze 158 zł za 1 hektolitr do 191,0 zł za 1 hektolitr spożycie wina i miódów pitnych wzrosło z 0,74 litra na 1 osobę (w przeliczeniu na 100% alkohol) do 0,77 litra w 2020 r. i 0,80 litra na jedną osobę (w przeliczeniu na 100% alkohol) w 2021 r. W latach 2014-2023 wyraźny jest natomiast spadek spożycia piwa. O ile w latach 2014-2019 wahało się ono w przeliczeniu na 100% alkohol od 5,44 litra na osobę w 2014 r. do 5,34 litra na osobę w 2019 r., o tyle w 2020 r. spadło do 5,17 litra na osobę (nastąpił wzrost stawki z 7,79 zł do 8,57 zł) i do 4,81 litra na osobę w 2023 r. (w 2022 r. stawka podatku wzrosła do 9,43 zł za 1 stopień Plato, a w 2023 r. do 9,90 zł).

Tabela 1. Spożycie alkoholu na jednego mieszkańca w przeliczeniu na 100% alkohol oraz stawki podatku akcyzowego w latach 2014-2023

Rok	Wyroby spirytusowe		Wino i miody pitne		Piwo	
	Spożycie (w litrach)	Stawka podatku akcyzowego (na 1hektolitr 100% alkoholu w PLN)	Spożycie (w litrach)	Stawka podatku akcyzowego (na 1hektolitr 100% alkoholu w PLN)	Spożycie (w litrach)	Stawka podatku akcyzowego (od 1 hl na za każdy stopień Plato w PLN)
2013	3,6	4.960	0,67	158,0	5,37	7,79
2014	3,2	5.704	0,76	158,0	5,44	7,79
2015	3,2	5.704	0,76	158,0	5,45	7,79
2016	3,2	5.704	0,70	158,0	5,47	7,79

³¹ [Spozycie-napojow-alkoholowych-na-jednego-mieszkanca2023.pdf](#)

2017	3,3	5.704	0,73	158,0	5,42	7,79
2018	3,3	5.704	0,72	158,0	5,53	7,79
2019	3,7	5.704	0,74	158,0	5,34	7,79
2020	3,7	6.275	0,77	174,0	5,17	8,57
2021	3,8	6.275	0,80	174,0	5,13	8,57
2022	3,5	6.903	0,76	191,0	5,11	9,43
2023	3,4	7.248	0,72	201,0	4,81	9,90

Opracowanie własne na podstawie danych Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom oraz u.p. akc.

W DSR brak jest natomiast – w przypadku skutków społecznych – odniesienia do spożycia alkoholu w szarej strefie i konsekwencji jej możliwego powiększenia w związku z podwyższeniem akcyzy na wyroby alkoholowe oraz innych niż związane ze spożyciem alkoholu skutków społecznych projektowanej regulacji.

W tym kontekście należy zauważyć, że wielkość obrotu wyrobami spirytusowymi w szarej strefie szacowana jest na 18 milionów litrów w przeliczeniu na czysty alkohol, co oznacza ok. 12% udział szarej strefy w obrocie wyrobami spirytusowymi w Polsce³². Podwyższenie stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe o ok. 9-15% w stosunku do stawek przewidzianych na lata 2026-2027 (w przypadku cydru o 15 – 26,5%)³³ może być impulsem do zwiększenia szarej strefy wyrobów alkoholowych, szczególnie alkoholu etylowego. Może to prowadzić do ukrytego zwiększonego spożycia szczególnie wyrobów spirytusowych, co może negatywnie wpłynąć na zdrowie osób spożywających ten alkohol, bezpieczeństwo finansowe rodzin, w których są osoby korzystające z nielegalnych źródeł, koszty opieki zdrowotnej, jak i dochody budżetu państwa z akcyzy (zob. pkt VIII opinii). Na te m.in. kwestie zwracano uwagę w trakcie konsultacji społecznych³⁴.

Przy ocenie skutków społecznych projektowanej regulacji nie można nie zwrócić uwagi na sytuację rodzin, w których chociaż jedna osoba zatrudniona jest w zakładach produkujących alkohol lub współpracujących z przemysłem alkoholowym. Tak duże podwyższenie stawek podatku akcyzowego w krótkim okresie (niepełna dwóch lat) może prowadzić bowiem do ograniczenia produkcji,

³² <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/09/Spozycie-napojow-alkoholowych-na-jednego-mieszkanca2023.pdf>.

³³ W przypadku alkoholu etylowego: w 2026 r. – o 9,52% (z 8 391 zł do 9 190 zł), w 2027 r. – o 14,73% (z 8 811 zł do 10 109 zł); w przypadku piwa: w 2026 r. – o 9,50% (z 11,47 zł do 12,56 zł), w 2027 r. – o 14,78% (z 12,04 zł do 13,82 zł); w przypadku wina: w 2026 r. – o 9,57% (z 233,0 zł do 255,30 zł), w 2027 r. – o 14,62% (z 245,0 zł do 280,83 zł); w przypadku cydru: w 2026 r. – o 15% (z 97,0 zł do 111,55 zł), w 2027 r. – o 26,5% (z 97,0 zł do 122,71 zł).

³⁴ Jak zauważył jeden z uczestników konsultacji „[p]rzedstawiona w projekcie ocena skutków społecznych wydaje się niepełna i opiera się na uproszczonym założeniu, że wzrost cen alkoholu automatycznie przełoży się na ograniczenie jego spożycia oraz poprawę zdrowia publicznego. Analiza nie uwzględnia w wystarczającym stopniu możliwości zmiany struktury konsumpcji, wzrostu znaczenia tańszych produktów lub rynku nieformalnego, ani regresywnego charakteru podatków pośrednich, które w większym stopniu obciążają gospodarstwa domowe o niższych dochodach. W konsekwencji przedstawiona ocena skutków społecznych nie oddaje w pełni potencjalnych konsekwencji proponowanych regulacji.” (ID ankiety: 127904). Inny z uczestników konsultacji wyraził pogląd, że „sama akcyza nie rozwiąże problemu alkoholizmu. Uzależnienie jest zjawiskiem głębszym, zakorzenionym w kryzysach psychicznych, społecznych i kulturowych. Osoba uzależniona nie kieruje się rachunkiem ekonomicznym. Podwyżka cen nie eliminuje potrzeby sięgnięcia po alkohol – zmienia jedynie warunki jej realizacji. W konsekwencji może prowadzić do poszukiwania tańszych substytutów lub wejścia w szarą strefę (...).” (ID ankiety: 130415).

a co za tym idzie – zwolnień pracowników, co może wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo finansowe rodzin, szczególnie w rejonach o wyższym bezrobociu (podkarpackie, lubelskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie)³⁵.

Reasumując, projektowanego podwyższenia stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe o 9-15% w stosunku do stawek przewidzianych w u.p.akc. na lata 2026-2027, a w przypadku cydru o 15-26,5%, nie można postrzegać wyłącznie w kategoriach ograniczenia dostępności alkoholu, szczególnie dla dzieci i młodzieży, czy też pozytywnych skutków w zakresie finansowania leczenia uzależnień (ograniczenia kosztów). Projektowana regulacja niesie za sobą także niebezpieczeństwo zwiększenia spożycia wyrobów alkoholowych w szarej strefie, co może negatywnie wpłynąć na zdrowie osób spożywających ten alkohol, bezpieczeństwo finansowe rodzin, w których są osoby korzystające ze źródeł poza rejestrowanym obiegiem, koszty opieki zdrowotnej, jak też możliwe negatywne konsekwencje dla rynku pracy, szczególnie w rejonach o wyższym bezrobociu.

W odniesieniu do skutków społecznych konieczne jest więc wyważenie pozytywnych skutków związanych ze zmniejszeniem spożycia wyrobów alkoholowych z negatywnymi skutkami związanymi z ograniczeniem produkcji i sprzedaży wyrobów alkoholowych w obiegu rejestrowanym oraz możliwym zwiększeniem spożycia alkoholu pochodzącego z szarej strefy.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR i uzasadnieniu projektu w odniesieniu do skutków gospodarczych stwierdzono, że: możliwe jest przesunięcie popytu w kierunku tańszych kategorii produktów lub wyrobów z szarej strefy; możliwy jest wzrost kosztów prowadzenia działalności dla małych i średnich przedsiębiorstw z sektora alkoholowego, zwłaszcza małych browarów rzemieślniczych i producentów wina; w przypadku przeniesienia przez podmioty obciążeń fiskalnych w zakresie podatku akcyzowego na konsumentów prawdopodobny jest wzrost cen: a) wódki (0,5 litra, 40%) – o 9,2% w 2026 r. i o 6,5% w 2027 r., b) wina (0,75%) – o 1,24% w 2026 r. i o 0,9% w 2027 r., c) piwa (12,5 Plato 0,5 litra) – o 4,57% w 2026 r. i o 2,48% w 2027 r., d) porto (0,5 litra) – o 1,37% w 2026 r. i o 1,05% w 2027 r.

Jednocześnie w DSR stwierdzono, że podwyżka stawek akcyzy przełoży się na wzrost przychodów budżetowych z tytułu akcyzy.

Odnośnie do wskazanych w DSR i uzasadnieniu projektu skutków gospodarczych projektowanej regulacji należy zauważyć, że z danych statystycznych przedstawionych w Tabeli 1 (zob. pkt VI opinii) nie można wyciągnąć jednoznacznego wniosku, że podwyżka stawek akcyzy spowoduje przesunięcie popytu w kierunku tańszych kategorii produktów. W latach 2020-2023, kiedy następowały podwyżki stawek akcyzy na wyroby alkoholowe, nastąpił spadek

³⁵ Zob. https://ssgk.stat.gov.pl/Rynek_pracy.html. Na koniec lutego 2026 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 6,1%, przy czym w województwach: podkarpackim – 9,6%, lubelskim – 8,6%, świętokrzyskim – 9,0%, warmińsko-mazurskim – 10,1%, kujawsko-pomorskim – 8,3%, zachodniopomorskim – 8,2%.

spożycia w przeliczeniu na czysty alkohol we wszystkich grupach produktów, w przypadku: wyrobów spirytusowych – o 8,1% (z 3,7 l na osobę do 3,4 l na osobę), wina i miodów pitnych – o 6,5% (z 0,77 l na osobę do 0,72 l na osobę), piwa – o 7,0% (z 5,17 l na osobę do 4,81 l na osobę). Co istotne dla analizy, w ostatnich dwóch latach tego okresu (2022-2023) spożycie wyrobów spirytusowych spadło o 2,86% (z 3,5 na 3,4 litra), wina – o 5,26% (z 0,76 na 0,72 litra), piwa – o 5,87% (z 5,11 na 4,81 litra). O ile więc w okresie 2020-2023 największy spadek spożycia odnotowano w wyrobach spirytusowych, a więc najdroższych, o tyle w latach 2022-2023 spadek spożycia wyrobów spirytusowych był najniższy, natomiast najwyższy był w przypadku piwa. Dane te korelują z danymi dotyczącymi produkcji napojów alkoholowych. Zarówno w latach 2020-2023 największy spadek produkcji dotyczył win owocowych – o 11,7% (z 900 do 795 tys. hektolitów), jak i w latach 2023-2024 – o 7,3% (z 795 do 737 tys. hektolitów). W przypadku wódki czystej spadek produkcji wyniósł w latach 2020-2023 – 11,0% (z 984 do 876 tys. hektolitów w przeliczeniu na 100% alkohol), zaś w latach 2023-2024 – tylko 0,5% (z 876 do 872 tys. hektolitów w przeliczeniu na czysty alkohol). W przypadku piwa otrzymanego ze słodu spadek produkcji wyniósł w latach 2020-2023 – 9,7% (z 39,1 do 35,3 mln hektolitów), zaś w latach 2023-2024 – 0,9% (z 35,3 do 35,0 mln hektolitów)³⁶.

Dane te mogą sugerować, że spożycie wyrobów alkoholowych z rynku objętego nadzorem państwa w istotnej części mogło zostać zastąpione spożyciem alkoholu pochodzącego z szarej strefy, co w oczywisty sposób wpływa na funkcjonowanie zarówno podmiotów gospodarczych trudniących się produkcją wyrobów alkoholowych, jak i ich kooperantów.

W DSR wskazano, że projektowana regulacja może prowadzić do wzrostu kosztów prowadzenia działalności, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. W tym kontekście należy zauważyć, że co prawda podatek akcyzowy stanowi koszt uzyskania przychodów dla celów podatku dochodowego, z wyjątkiem podatku akcyzowego od ubytków wyrobów akcyzowych nieobjętych zwolnieniem od podatku akcyzowego (por. art. 16 ust. 1 pkt 47 u.p.d.p.³⁷ i art. 23 ust. 1 pkt 44 u.p.d.f.³⁸), jednak podatek ten stanowi przede wszystkim element ceny wyrobu. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług³⁹ w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Tym samym podatek akcyzowy stanowi integralną część ceny towaru, a co za tym idzie pozostaje on odrębnym elementem kalkulacyjnym, poza pozostałymi kosztami bezpośrednimi i pośrednimi, tej ceny. Możliwe jest oczywiście przejęcie ciężaru podwyższonego podatku, w całości lub w części, przez producenta lub importera

³⁶ Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2025, GUS, s. 487, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2025.2.25.html>.

³⁷ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.).

³⁸ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.).

³⁹ Dz. U. 2023 r. poz. 168.

wyrobu alkoholowego, a tym samym pozostawienie dotychczasowej ceny tego wyrobu. Wpłynęłoby to jednak na obniżenie zysku producenta, importera lub sprzedawcy, mogłoby prowadzić do likwidacji działalności z powodu braku rentowności, a także wpłynęłoby to na dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego (zob. pkt VIII opinii). Ponadto nie realizowałoby głównego celu projektowanej regulacji, tzn. ograniczenia spożycia wyrobów alkoholowych, bowiem cena tych wyrobów nie uległaby zmianie lub uległa w niewielkim stopniu. Możliwe jest również wykorzystywanie ulg dla małych podmiotów (małych gorzelni i małych producentów win)⁴⁰ do optymalizacji podatkowej, co z jednej strony może prowadzić do zakłóceń konkurencji, z drugiej – zwiększyć koszty poboru podatku akcyzowego.

Reasumując, projektowane podniesienie stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe może prowadzić do podwyższenia cen na te wyroby, co w istocie wpisane jest w jej cel – ograniczenie spożycia wyrobów alkoholowych, przede wszystkim przez osoby młode. Istnieje również niebezpieczeństwo przeniesienia popytu na alkohol do szarej strefy. W obu przypadkach może to spowodować ograniczenie rejestrowanej produkcji wyrobów alkoholowych, a tym samym prowadzić do likwidacji części przedsiębiorstw, czego skutkiem może być większe bezrobocie i koszty z tym związane⁴¹ oraz mniejsze wpływy z podatków: akcyzowego, od towarów i usług oraz dochodowego (zob. pkt VIII opinii).

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W odniesieniu do skutków dla finansów publicznych w DSR i uzasadnieniu projektu wskazano, że projekt oddziałuje na budżet państwa jako bezpośredniego beneficjenta wpływów z podatku akcyzowego oraz na NFZ jako beneficjenta nadwyżek akcyzowych ponad progi określone w projektowanym art. 10a u.wych.trzeźw. Jednocześnie zaznaczono, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego brak jest bezpośredniego wpływu projektowanej regulacji, bowiem akcyza jest wyłącznie dochodem budżetu państwa.

Ani w uzasadnieniu projektu, ani w DSR nie przedstawiono możliwych kwot wpływów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych do NFZ, ograniczając się do wskazania rozwiązania z projektowanego art. 10a u.wych.trzeźw.

Zgodnie z przywołanym przepisem przychodem NFZ mają być nadwyżki podatku akcyzowego ponad kwoty, w przypadku: alkoholu etylowego – 10 400 mln zł, piwa – 3 700 mln zł, wina i napojów fermentowanych, o których mowa w art. 96 u.p.akc – 600 mln zł. Kwoty te odpowiadają dochodom z podatku akcyzowego w 2024 r. W przypadku alkoholu etylowego dochód budżetu państwa z podatku akcyzowego wyniósł w 2024 r. 10 330 197 tys. zł (10 330,2 mln zł), w przypadku

⁴⁰ Zob. art. 93 ust. 4a-4d u.p.akc. (w odniesieniu do małych gorzelni) oraz art. 95 ust. 57 u.p.akc. (w odniesieniu do małych producentów win), które przewidują w tym przypadku stosowanie stawki wynoszącej 50% stawki podstawowej.

⁴¹ Na te elementy zwrócono również uwagę w trakcie konsultacji społecznych, zob. np. ID ankiety: 127904 i 127833.

piwa – 3 661 671 tys. zł (3 661,7 mln zł), zaś w przypadku wina i pozostałych napojów fermentowanych – 585 985 tys. zł (586,0 mln zł)⁴².

Projektowana regulacja oznacza, że dochody budżetu państwa z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych zostają zamrożone w każdym roku budżetowym, począwszy od 2027 r., na poziomie dochodów z 2024 r., przy czym rozliczenie nadwyżki dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych ponad kwoty wskazane w art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw. ma następować po upływie roku budżetowego (kalendarzowego), w terminie do 15 marca roku następnego (por. art. 10a ust. 2 u.wych.trzeźw.). Po raz pierwszy środki z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych mają być przekazane w 2028 r. i rozliczenie to powinno uwzględniać roczne wpływy z podatku akcyzowego za 2027 r. (por. art. 4 i 5 projektu). Realnie więc projektowane regulacje wpłyną po raz pierwszy na dochody budżetu państwa z podatku akcyzowego w 2028 r.

Ze sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2023-2024 wynika, że dynamika dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych wyniosła 103,4% (14 577 851 tys. zł w 2024 r. w stosunku do 14 093 315 tys. zł w 2023 r.), przy czym najwyższa była w przypadku podatku akcyzowego od wina i pozostałych napojów fermentowanych – 115,1% (585 983 tys. zł wobec 509 110 tys. zł), w przypadku alkoholu etylowego wyniosła 104,3% (10 330 197 tys. zł wobec 9 904 662 tys. zł), zaś w przypadku piwa wyniosła 99,5% (3 661 671 tys. zł wobec 3 679 543 tys. zł).

Z projektu ustawy budżetowej na 2026 r. wynika przewidywane wykonanie podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w 2025 r. w wysokości 15 546 000 tys. zł, co stanowi 106,6% dochodów z tego tytułu w 2024 r., zaś dochody z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w 2026 r. planowane są w kwocie 17 730 000 tys. zł, co stanowi 114,0% przewidywanego wykonania za 2025 r.

W tym samym okresie stawki podatku akcyzowego, według aktualnego stanu prawnego, wzrastają, zarówno w przypadku alkoholu etylowego, jak i piwa oraz wina i innych napojów fermentowanych. w stosunku do roku ubiegłego o 5% (por. stawki na lata 2024-2026 z art. 165a ust. 1 u.p.akc.).

Wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe w latach 2025-2026 związany jest więc zarówno ze wzrostem stawek podatku akcyzowego na te wyroby, jak i z faktycznym lub, w przypadku 2026 r., prognozowanym wzrostem spożycia tych wyrobów.

Projektowana ustawa podwyższa, w stosunku do obecnego stanu prawnego, stawki podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe o 9-15% w stosunku do stawek przewidzianych na lata 2026-2027, a w przypadku cydru o 15 – 26,5% (zob. pkt VI opinii). Przyjęta w 2021 r. tzw. akcyzowa mapa drogowa⁴³ przewidywała wzrost stawek podatku akcyzowego na alkohol etylowy o 40,4% (z 6.275 zł do 8.811 zł), piwo – o 40,5% (z 8,57 zł do 12,04 zł) oraz wino – o 40,8% (z 174 zł do 245 zł) rozłożony na 6 lat (lata 2022-2027). Tak duży wzrost stawek podatku akcyzowego w krótkim okresie (dwa lata – 2026-2027) wynikający z projektu może wywołać – w odniesieniu do skutków dla finansów publicznych – efekt odwrotny do zamierzonego, co może być związane ze zmniejszeniem spożycia alkoholu z rynku

⁴² Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.

⁴³ Zob. ustawę z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313).

rejestrowanego i potencjalnym zwiększeniem spożycia alkoholu pochodzącego z szarej strefy (zob. też pkt VI opinii)⁴⁴.

Możliwe są różne scenariusze w zakresie wpływów projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, uzależnione od reakcji rynku – konsumentów, producentów, importerów i dystrybutorów (hurtowych i detalicznych) wyrobów alkoholowych.

W scenariuszu optymistycznym – wzrost stawek podatku akcyzowego wpłynie na poziom konsumpcji, przede wszystkim wśród osób młodych, jednak nie będzie prowadzić do zwiększenia szarej strefy, a tym samym nie wpłynie negatywnie na dochody sektora finansów publicznych z podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych.

W scenariuszu pesymistycznym – wzrost stawek podatku akcyzowego prowadzić będzie do istotnego zmniejszenia konsumpcji rejestrowanej oraz jednocześnie zwiększenia poziomu spożycia wyrobów alkoholowych pochodzących z szarej strefy. To jednocześnie prowadzi do obniżenia dochodów z podatku akcyzowego oraz jednoczesny spadek dochodów z podatku od towarów i usług, a także z podatków dochodowych, które stanowią dochód zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego⁴⁵.

W obu scenariuszach – bez względu na wzrost lub spadek dochodów sektora finansów publicznych z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych – dochody budżetu państwa z tego tytułu nie będą mogły być wyższe, poczynając od 2027 r. od kwot wynikających z projektowanego art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw., tzn., w przypadku podatku od: a) alkoholu etylowego - od 10 400 mln zł, piwa – od 3 700 mln zł, c) wina i wyrobów fermentowanych – od 600 mln zł. Konsekwencje finansowe zmniejszenia dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych poniesie więc – pomijając projektowane ustawowe ograniczenie poziomu dochodów budżetu państwa z tego tytułu – Narodowy Fundusz Zdrowia, do którego bądź w ogóle nie wpłyną środki z tego tytułu, bądź środki te będą niższe niż zakładane przez projektodawców. W przypadku realizacji scenariusza negatywnego możliwy jest również wzrost wydatków sektora finansów publicznych w związku z koniecznością leczenia skutków spożycia wyrobów alkoholowych pochodzących z szarej strefy, który może być finansowany bądź środkami pochodzącymi z budżetu państwa (dofinansowanie NFZ), co może zwiększyć deficyt budżetu państwa i dług publiczny, bądź ze środków NFZ, uszczuplając środki przeznaczone na finansowanie leczenia innych chorób.

Niemożliwe jest dokładne oszacowanie skutków przyjęcia projektowanej ustawy dla finansów publicznych, szczególnie w odniesieniu do skutków w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych, a także potencjalnych wydatków na leczenie chorób związanych z nadmiernym spożyciem alkoholu pochodzącego z nielegalnych źródeł. Skutki te uzależnione są od reakcji rynku na projektowane zwiększenie stawek podatku akcyzowego, przede wszystkim

⁴⁴ W tym zakresie zob. np. raport Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, Warszawa 2024, [omt97q_29.10.2014StratybudetupastwazpowodubdwMF.pdf](#).

⁴⁵ Zob. ustawę z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, ze zm.).

konsumentów, a następnie producentów, importerów i dystrybutorów (hurtowych i detalicznych) wyrobów alkoholowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt przewiduje wzrost obciążeń administracyjnych, związany z: 1) rozliczaniem dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych i przekazywaniem części tych dochodów do NFZ; 2) przedstawianiem przez Prezesa NFZ rocznych sprawozdań z wykorzystania środków z przychodów NFZ z podatku akcyzowego.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Prawnymi skutkami projektowanej ustawy będą przede wszystkim: a) podwyższenie w stosunku do obecnego stanu prawnego stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe; b) podział dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych pomiędzy budżet państwa a NFZ i ograniczenie dochodów budżetu państwa z tego tytułu do wysokości określonej w projektowanym art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw.; c) określenie celów, na jakie mogą być przeznaczone przychody NFZ z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych.

2. Skutki społeczne: Projektowanego podwyższenia stawek podatku akcyzowego na wyroby alkoholowe o 9-15% w stosunku do stawek przewidzianych w u.p.akc. na lata 2026-2027, a w przypadku cydru o 15-26,5%, nie można postrzegać wyłącznie w kategoriach ograniczenia dostępności alkoholu, szczególnie dla dzieci i młodzieży, czy też pozytywnych skutków w zakresie finansowania leczenia uzależnień (ograniczenia kosztów). Projektowana regulacja niesie za sobą także niebezpieczeństwo zwiększenia spożycia wyrobów alkoholowych w szarej strefie, co może negatywnie wpłynąć na zdrowie osób spożywających ten alkohol, bezpieczeństwo finansowe rodzin, w których są osoby korzystające ze źródeł poza rejestrowanym obiegiem, koszty opieki zdrowotnej, jak też możliwe negatywne konsekwencje dla rynku pracy, szczególnie w rejonach o wyższym bezrobociu.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja (podniesienie stawek akcyzy na wyroby alkoholowe) może prowadzić do podwyższenia cen na te wyroby, co w istocie wpisane jest w jej cel – ograniczenie spożycia wyrobów alkoholowych, przede wszystkim przez osoby młode. Istnieje również niebezpieczeństwo przeniesienia popytu na alkohol do szarej strefy. W obu przypadkach może to spowodować ograniczenie rejestrowanej produkcji wyrobów alkoholowych, a tym samym prowadzić do likwidacji części przedsiębiorstw, czego skutkiem może być

większe bezrobocie i koszty z tym związane oraz mniejsze wpływy z podatków: akcyzowego, od towarów i usług oraz dochodowego.

4. Skutki finansowe: Możliwe są różne scenariusze w zakresie wpływów projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych, uzależnione od reakcji rynku – konsumentów, producentów, importerów i dystrybutorów (hurtowych i detalicznych) wyrobów alkoholowych. W scenariuszu optymistycznym – wzrost stawek podatku akcyzowego wpłynie na poziom konsumpcji, przede wszystkim wśród osób młodych, jednak nie będzie prowadzić do zwiększenia szarej strefy, a tym samym nie wpłynie negatywnie na dochody sektora finansów publicznych z podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych.

W scenariuszu pesymistycznym – wzrost stawek podatku akcyzowego prowadzić będzie do istotnego zmniejszenia konsumpcji rejestrowanej oraz jednocześnie zwiększenia poziomu spożycia wyrobów alkoholowych pochodzących z szarej strefy. To jednocześnie prowadzić będzie do obniżenia dochodów z podatku akcyzowego oraz jednoczesny spadek dochodów z podatku od towarów i usług, a także z podatków dochodowych, które stanowią dochód zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W obu scenariuszach – bez względu na wzrost lub spadek dochodów sektora finansów publicznych z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych – dochody budżetu państwa z tego tytułu nie będą mogły być wyższe, poczynając od 2027 r. od kwot wynikających z projektowanego art. 10a ust. 1 u.wych.trzeźw., tzn., w przypadku podatku od: a) alkoholu etylowego – od 10 400 mln zł, piwa – od 3 700 mln zł, c) wina i wyrobów fermentowanych – od 600 mln zł. Konsekwencje finansowe zmniejszenia dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych poniesie więc – pomijając projektowane ustawowe ograniczenie poziomu dochodów budżetu państwa z tego tytułu – Narodowy Fundusz Zdrowia, do którego bądź w ogóle nie wpłyną środki z tego tytułu, bądź środki te będą niższe niż zakładane przez projektodawców. W przypadku realizacji scenariusza negatywnego możliwy jest również wzrost wydatków sektora finansów publicznych w związku z koniecznością leczenia skutków spożycia wyrobów alkoholowych pochodzących z szarej strefy, który może być finansowany bądź środkami pochodzącymi z budżetu państwa (dofinansowanie NFZ), co może zwiększyć deficyt budżetu państwa i dług publiczny, bądź ze środków NFZ, uszczuplając środki przeznaczone na finansowanie leczenia innych chorób.

5. Skutki administracyjne: Projekt prowadzi do wzrostu obciążeń administracyjnych, związanych z: 1) rozliczaniem dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych i przekazywaniem części tych dochodów do NFZ; 2) przedstawianiem przez Prezesa NFZ rocznych sprawozdań z wykorzystania środków z przychodów NFZ z podatku akcyzowego.

6. Rozwiązania zagraniczne: W większości państw członkowskich UE zmiany poziomu podatków akcyzowych od alkoholu były w ostatnich latach ograniczone. Wyjątek stanowią m.in. kraje bałtyckie, które podniosły stawki podatków od alkoholu, aby zmniejszyć wysokie spożycie alkoholu na mieszkańca. Według danych

Światowej Organizacji Zdrowia około 28 państw na świecie nakładających podatek akcyzowy na napoje alkoholowe przeznaczają uzyskane w ten sposób dochody na konkretny cel (*earmarking*). Wśród tych państw są m.in. Bułgaria, Estonia, Francja i Litwa.

Autorzy:

Dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-VIII, X, XI.1-5)

Dr Danuta Adamiec, specjalistka w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.6)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/