

BEOS-766/26

Warszawa, 9 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-111, 020, 93, 14, 2026
Data wpływu 08.05.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
(druk sejmowy nr 2413)**

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 podstawowym problemem, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa, są wysokie ceny żywności, których poziom – zdaniem Wnioskodawców – wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo finansowe polskich gospodarstw domowych.

Dodatkowo, jak wynika z DSR, projektowana regulacja ma w sposób pośredni częściowo rozwiązywać problem inflacji i trudnej kondycji finansowej gospodarstw domowych.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹ (dalej: u.p.t.u.), która ma polegać na wprowadzeniu na czas określony obniżonej do 0% stawki podatku od towarów i usług na towary spożywcze wymienione w poz. 1-18 załącznika nr 10 do u.p.t.u., inne niż

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.

klasyfikowane według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU)² w grupowaniu usługi związane z wyżywieniem (PKWiU 56)³ (nowy art. 146dd ust. 1 u.p.t.u. – art. 1 projektu).

Stawką obniżoną objęte będą więc: a) mięso i podroby jadalne; b) ryby i skorupiaki, mięczaki i pozostałe bezkręgowce wodne – z wyłączeniem homarów i ośmiornic oraz innych towarów objętych CN⁴ 0306 – CN 0308; c) produkty mleczarskie, jaja ptasie, miód naturalny, jadalne produkty pochodzenia zwierzęcego, gdzie indziej niewymienione ani niewłączone; d) jelita, pęcherze i żołądki zwierząt (z wyjątkiem rybich), całe i w kawałkach, świeże, schłodzone, zamrożone, solone, w solance, suszone lub wędzone; e) warzywa oraz niektóre korzenie i bulwy, jadalne; f) owoce i orzechy jadalne, skórki owoców cytrusowych lub melonów; g) zboża; h) produkty przemysłu młynarskiego, słód, skrobie, inulina, gluten pszenny; i) nasiona i owoce oleiste, ziarna, nasiona i owoce różne, rośliny przemysłowe lub lecznicze, słoma i pasza – wyłącznie towary przeznaczone do spożycia przez ludzi; j) tłuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego, roślinnego lub mikrobiologicznego oraz produkty ich rozkładu, gotowe tłuszcze jadalne, woski pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego – wyłącznie jadalne; k) przetwory z mięsa, ryb, skorupiaków, mięczaków lub pozostałych bezkręgowców wodnych, lub z owadów – z wyłączeniem: kawioru oraz namiastek kawioru objętych CN 1604 oraz przetworów z homarów i ośmiornic oraz z innych towarów objętych CN 1603 00 i CN 1605; l) przetwory ze zbóż, mąki, skrobi lub mleka, pieczywa cukiernicze; m) przetwory z warzyw, owoców, orzechów lub pozostałych części roślin – z wyłączeniem produktów o rzeczywistej masowej mocy alkoholu powyżej 1,2%; n) zupy i buliony i preparaty do nich, złożone przetwory spożywcze, homogenizowane; o) lody i pozostałe lody jadalne, nawet zawierające kakao; p) tłuszcze złożone z produktów roślinnych lub zwierzęcych (miksi), wyroby seropodobne (analogi serów) oraz preparaty do początkowego żywienia niemowląt, w tym mleko początkowe, preparaty do dalszego żywienia niemowląt, w tym mleko następne, mleko i mleko modyfikowane dla dzieci, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁵; r) wody, włącznie z wodami mineralnymi i wodami gazowanymi, zawierające dodatek cukru lub innego środka słodzącego, lub wody aromatyzowane i pozostałe napoje bezalkoholowe, z wyłączeniem soków owocowych, z orzechów i warzywnych, objętych pozycją CN

² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz. U. poz. 1676, ze zm.) oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz. U. poz. 1829).

³ Tj. usługi restauracji i innych placówek gastronomicznych (PKWiU 56.1), usługi przygotowywania i dostarczania żywności (katering) dla odbiorców zewnętrznych i pozostałe usługi gastronomiczne (PKWiU 56.2), usługi przygotowywania i podawania napojów (PKWiU 56.3).

⁴ Zob. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2025/1926 z dnia 22 września 2025 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. Urz. UE L 2025/1926 z 31.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1926/oj [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 8 V 2026 r.].

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1448, ze zm.

2009⁶; s) dietetyczne środki spożywcze specjalnego przeznaczenia medycznego, o których mowa w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

W obecnym stanie prawnym towary te objęte są stawką podatku w wysokości 5% (por. art. 41 ust. 2a u.p.t.u.). Stawka obniżona ma obowiązywać w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2026 r. Stawka ta nie będzie stosowana do importu towarów, o którym mowa w art. 138i ust. 1 u.p.t.u., a więc importu towarów w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej równowartości w PLN 150 euro (ust. 2 w nowym art. 146dd u.p.t.u.).

Zgodnie z projektem proponowana ustawa miała wejść w życie z dniem 1 kwietnia 2026 r.

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 zaproponowane w projekcie.

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

W większości państw członkowskich UE, tak jak w Polsce, obowiązują stale obniżone stawki podatku VAT na wybrane środki spożywcze. Wyjątek stanowią m.in. Dania, Estonia i Litwa, gdzie co do zasady większość żywności objęta jest stawką podstawową VAT. Najniższe stawki podatku na wybrane środki spożywcze obowiązują m.in. w Luksemburgu – 3%, we Włoszech – 4 %, na Cyprze, w Chorwacji i na Węgrzech – 5%. Zwolnieniem z prawem do odliczenia VAT objętych jest wiele kategorii żywności na Malcie, m.in. mięso i podroby jadalne, produkty mleczarskie; jaja; miód, warzywa i owoce, kawa, herbata, przyprawy, zboża i produkty przemiału. W Irlandii obowiązuje 0% stawka VAT na wybrane kategorie żywności, m.in. pieczywo, masło, ser, płatki śniadaniowe, mąka, owoce, zioła, mięso, mleko, makaron, przyprawy, cukier i warzywa (świeże lub mrożone)⁷.

Ponadto w latach 2022-2025 wybrane państwa członkowskie UE podejmowały działania mające być odpowiedzią na wysokie ceny żywności

⁶ Wyłącznie produkty: 1) jogurty, maślanki, kefiry, mleko nieobjęte działem CN 04 - z wyłączeniem produktów zawierających kawę oraz jej ekstrakty, esencje lub koncentraty, 2) napoje bezalkoholowe, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego, 3) preparaty do początkowego żywienia niemowląt, w tym mleko początkowe, preparaty do dalszego żywienia niemowląt, w tym mleko następne, mleko i mleko modyfikowane dla dzieci, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, 4) niezawierające produktów objętych pozycjami od CN 0401 do CN 0404 lub tłuszczu uzyskanego z produktów objętych pozycjami od CN 0401 do CN 0404: a) napoje na bazie soi o zawartości białka 2,8% masy lub większej (CN 2202 99 11), b) napoje na bazie soi o zawartości białka mniejszej niż 2,8% masy; napoje na bazie orzechów objętych działem CN 08, zbóż objętych działem CN 10 lub nasion objętych działem CN 12 (CN 2202 99 15).

⁷ Taxes in Europe Database v5, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/home.

i wspomagające budżety gospodarstw domowych. W niektórych państwach wprowadzono tymczasowo 0% stawkę VAT na wybrane produkty żywnościowe (w Bułgarii⁸, na Cyprze⁹, w Hiszpanii¹⁰ i w Portugalii¹¹). Zerowa stawka VAT na wybrane produkty żywnościowe została utrzymana w 2026 r. na Cyprze. Obniżka stawki ma obowiązywać do 31 grudnia 2026 r. m.in. na mleko dla dzieci oraz świeże warzywa i owoce¹².

Inne działania podejmowane w ostatnich latach przez państwa członkowskie UE w celu ograniczenia negatywnego wpływu wzrostu cen żywności na gospodarstwa domowe obejmowały m.in. bezpośrednie ukierunkowane transfery (Grecja, Hiszpania, Rumunia) oraz rozwiązania regulacyjne ukierunkowane na ograniczenie marż lub skłonienie sprzedawców do czasowego obniżenia cen, w szczególności dużych sieciach handlowych (Francja, Grecja, Węgry)¹³.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Podstawowym prawnym skutkiem projektowanej ustawy będzie obniżenie na czas określony (od 1 kwietnia do 31 grudnia 2026 r.) stawki podatku od towarów i usług dla towarów spożywczych wymienionych w poz. 1-18 załącznika nr 10 do u.p.t.u., innych niż klasyfikowane według PKWiU w grupowaniu usługi związane z wyżywieniem – PKWiU 56 (zob. pkt II opinii).

Stawka ta nie będzie stosowana do importu towarów, o którym mowa w art. 138i ust. 1 u.p.t.u., a więc importu towarów w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej równowartości w PLN 150 euro (ust. 2 w nowym art. 146dd u.p.t.u.).

W kontekście projektowanej regulacji należy zauważyć, że obniżona (z 5 do 0%) stawka podatku od towarów i usług na niektóre towary spożywcze ma wejść w życie w trakcie roku budżetowego, po uchwaleniu przez Sejm, podpisaniu przez Prezydenta RP i ogłoszeniu ustawy budżetowej na 2026 r.¹⁴, w której wpływy z podatku od towarów i usług od towarów spożywczych, o których mowa w poz. 1-18 załącznika nr 10 do u.p.t.u. były opracowywane przy założeniu obowiązywania dla tych towarów przez cały rok budżetowy stawki podatku w wysokości 5%. Przyjęcie projektowanej regulacji może więc prowadzić do zmniejszenia wpływów z podatku od towarów i usług od towarów spożywczych, o których mowa w poz. 1-

⁸ PwC Tax Worldwide Summaries, Bulgaria, <https://taxsummaries.pwc.com/bulgaria/corporate/other-taxes>.

⁹ Extension of the zero VAT rate until 31 December 2025 for certain basic goods, <https://www.pwc.com.cy/en/publications/assets/ind-tu-v50-2024.pdf>.

¹⁰ Informacje z portalu VATCalc, <https://www.vatcalc.com/spain/spain-cuts-natural-gas-to-5-follows-previous-cuts-to-domestic-electricity/>.

¹¹ Informacje ze strony internetowej rządu Portugalii, <https://www2.gov.pt/en-GB/noticias/cabaz-de-alimentos-iva-zero-continua-ate-final-do-ano>.

¹² Taxes in Europe Database v5, Cyprus, https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/tax-details?taxId=1561&versionDate=1766485848&isEuro=true&taxType=VAT.

¹³ Por. Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk sejmowy nr 1037) z 28 lutego 2025 r., BEOS-64/25.

¹⁴ Ustawa budżetowa na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r. (Dz. U. poz. 62)

18 załącznika nr 10 do u.p.t.u., a tym samym do zwiększenia deficytu budżetowego (zob. pkt VIII opinii). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie – równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie, co wynika z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji, zwłaszcza z art. 216 oraz art. 220 Konstytucji, a także z jej art. 1, który stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli¹⁵. Opracowywanie i kierowanie wykonaniem budżetu państwa należy do prerogatyw Rady Ministrów (por. art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6, art. 220 ust. 1, art. 221, art. 222 i art. 226 ust. 1 Konstytucji). Dochody podatkowe, stanowiąc główne źródło dochodów budżetu państwa (ok. 90%¹⁶), przesądzają o możliwości realizacji przez państwo wynikających z Konstytucji i ustaw zadań. Jednym z elementów konstrukcyjnych podatku, który decyduje o wysokości obciążeń podatkowych, a co za tym idzie o wysokości dochodów podatkowych, jest stawka podatku. Tym samym należy stwierdzić, że ustalenie ich poziomu w poszczególnych podatkach, w tym przypadku w podatku od towarów i usług, leży w gestii Rady Ministrów, odpowiedzialnej za uchwalenie projektu budżetu państwa i kierowanie wykonaniem tego budżetu (por. art. 146 ust. 4 pkt 5 i 6 Konstytucji), oraz Sejmu, jako władzy ustawodawczej, której – jak wskazuje TK w swoim orzecznictwie – przysługuje swoboda w kształtowaniu systemu podatkowego¹⁷. Tym niemniej swoboda ta jest ograniczona zasadami i wartościami wyrażonymi w ustawie zasadniczej¹⁸. Taką wartością jest niewątpliwie równowaga finansów publicznych, wyrażona w art. 220 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zwiększenie wydatków lub ograniczenie dochodów planowanych przez Radę Ministrów nie może powodować ustalenia przez Sejm większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej. W doktrynie sporne jest, czy art. 220 ust. 1 Konstytucji wprowadza zakaz zwiększania deficytu tylko w odniesieniu do ustaw budżetowych, czy też odnosi się do wszelkich aktów normatywnych, których wprowadzenie w życie skutkowałoby zwiększeniem deficytu budżetowego¹⁹. W tym aspekcie podkreśla się, że użyte w art. 220 ust. 1 Konstytucji sformułowanie „dochody i wydatki planowane” ma takie samo znaczenie jak w art. 219 ust. 3 Konstytucji, a to oznacza, że restrykcja jest skierowana bezpośrednio do władzy uchwalającej budżet²⁰. Tym niemniej, jak podkreśla T. Dębowska-Romanowska, nie można z tego wysnuć wniosku, że restrykcji tej nie powinno się brać pod uwagę w toku każdego procesu legislacyjnego, bowiem wyraża ona bardzo silnie chronione wartości konstytucyjne: równowagę budżetową i równowagę finansów publicznych, a to oznacza obowiązek wykładni art. 118 ust. 3 Konstytucji w taki sposób, by chronić

¹⁵ Por. wyroki TK: z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt K 9/00, publ.: OTK ZU 8/2000, poz. 294, z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01, publ.: OTK ZU 1A/2002, poz. 6.

¹⁶ W budżecie państwa na 2026 r. dochody podatkowe stanowią 89,6% całości dochodów. Zob. załącznik nr 1 do ustawy budżetowej na rok 2026.

¹⁷ Por. np. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, publ.: OTK 1997/5-6/64.

¹⁸ Por. np. wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SKL 18/09, publ.: OTK ZU 6A/2013, poz. 80.

¹⁹ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Zarys prawa. Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 212-213. Oraz P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 278.

²⁰ Por. T. Augustyniak-Górna, *Spory wokół interpretacji Konstytucji*, Przegląd Sejmowy nr 5/1999.

deficyt budżetowy przed nieuprawnionym wzrostem²¹. Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. W przypadku opiniowanego projektu skutki te (koszty wprowadzanych zmian) zostały ocenione przez Wnioskodawców na maksymalnie 7,5 mld zł, przy czym wskazano, że choć wpłynie on na zmniejszenie dochodów z podatku od towarów i usług, to jednocześnie, z uwagi na „zwiększenie obrotów i zysków ze sprzedaży w podmiotach handlowych, ich kontrahentów, dostawców i producentów”, większe będą dochody z podatku dochodowego (w tym zakresie zob. pkt VII i VIII opinii).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 kwietnia 2026 r. (art. 2 projektu). W tym kontekście, mając na względzie obecny etap procedowania projektu w Sejmie, należy zauważyć, że zgodnie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²² 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. Zgodnie z art. 5 tej ustawy istnieje również możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie²³. W odniesieniu do zmiany stawek podatku od towarów i usług należy zauważyć, że podatek ten uwzględniany jest w cenie towarów i usług²⁴, a tym samym – mając na względzie moment powstania obowiązku podatkowego w odniesieniu do dostawy towarów i usług (chwila dokonania dostawy towarów lub wykonania usługi – por. art. 19a ust. 1 u.p.t.u.) oraz dyspozycję art. 41 ust. 14f u.p.t.u., zgodnie z którym zmiana stawki podatku w odniesieniu do czynności, która zostanie wykonana w dniu zmiany stawki podatku lub po tym dniu, w związku z którą otrzymano całość lub część zapłaty, nie powoduje zmiany wysokości opodatkowania zapłaty otrzymanej przed dniem zmiany stawki podatku – nadanie projektowanym zmianom wstecznej mocy obowiązującej nie wpłynie na zakres obowiązku podatkowego ciążącego na sprzedawcach towarów objętych dyspozycją projektowanej regulacji, jak też na wysokość cen tych towarów sprzedanych przed dniem ogłoszenia ustawy.

²¹ Zob. T. Dębowska-Romanowska, *op.cit.*, s. 213. Por. również M. Bartoszewicz [w:] M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Lex., komentarz do art. 220, w którym autor stwierdza, że: „Wprawdzie z punktu widzenia ekonomicznego racjonalny byłby raczej zakaz zwiększania deficytu budżetowego także w ten niejako okrężny sposób (przez inne ustawy), jednakże wykładnia językowo-logiczna samej Konstytucji RP nie wyklucza negatywnego oddziaływania na bilans finansów przez inne ustawy. Wnioskodawca ustawy powinien wprawdzie określić skutki finansowe jej wykonania (art. 118 ust. 3 Konstytucji RP), ale nie wyklucza to wskazania ujemnych skutków dla budżetu”.

²² Dz. U. poz. 1461.

²³ Zob. również §51 rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

²⁴ Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 168).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁶.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych nie zgłoszono istotnych uwag.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na konsumentów, przede wszystkim gospodarstwa domowe. Według danych GUS dotyczących Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r.²⁷ w Polsce według stanu na 31 marca 2021 r. było 12 516 459 gospodarstw domowych liczących 37 459 332 ludności (2,99 osoby na jedno gospodarstwo domowe), w tym w miastach 8 463 935 gospodarstw domowych (22 422 877 osób, tj. 2,65 osoby na jedno gospodarstwo) oraz 4 052 524 we wsiach (15 036 455 osób, tj. 3,71 osoby na jedno gospodarstwo).

Pośrednio projekt może oddziaływać na podmioty gospodarcze:

- 1) prowadzące sprzedaż detaliczną oraz ich pracowników – według danych GUS w Polsce działały (stan na 31 grudnia 2025 r.)²⁸:
 - a) 70 542 podmioty prowadzące sprzedaż detaliczną w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych (PKD 47.11.Z)²⁹³⁰;
 - b) 41 772 podmioty prowadzące pozostałą sprzedaż detaliczną w niewyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.19.Z)³¹;
 - c) 6 563 podmioty prowadzące sprzedaż detaliczną owoców i warzyw w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.21.Z)³²;
 - d) 5 764 podmioty prowadzące sprzedaż detaliczną mięsa i wyrobów

²⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Przemysław Czarnek i poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk)*, opinia BEOS z 2 IV 2026 r., BEOS-WOSF/WPEiM-753/25.

²⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Przemysław Czarnek i poseł Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 2 IV 2026 r., nr BEOS-WOSF/WAPEiM-754/25.

²⁷ Rodziny w Polsce w świetle wyników NSP 2021, GUS, https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/rodziny-w-polsce-w-swietle-wynikow-nsp-2021_7.2.html.

²⁸ 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/kwartaalna-informacja-o-podmiotach-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-rok-2025_7.15.html.

²⁹ Polska Klasyfikacja Działalności 2007.

³⁰ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 67 451 podmiotów, 10-49 pracowników – 2 546 podmiotów, 50-249 pracowników – 483 podmioty, co najmniej 250 pracowników – 62 podmioty.

³¹ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 41 160 podmiotów, 10-49 pracowników – 553 podmioty, 50-249 pracowników – 55 podmiotów, co najmniej 250 pracowników – 4 podmioty.

³² W tym zatrudniające do 9 pracowników – 6 528 podmiotów, 10-49 pracowników – 35 podmiotów.

- z mięsa w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.22.Z)³³;
- e) 1 183 podmioty prowadzące sprzedaż detaliczną ryb, skorupiaków i mięczaków w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.23.Z)³⁴;
- f) 3 025 podmiotów prowadzących sprzedaż detaliczną pieczywa, ciast, wyrobów ciastkarskich i cukierniczych w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.24.Z)³⁵;
- g) 7 694 podmioty prowadzące sprzedaż detaliczną pozostałej żywności w wyspecjalizowanych sklepach (PKD 47.29.Z)³⁶;

2) zajmujące się produkcją artykułów spożywczych (PKD 10) – 30 197 podmiotów³⁷.

B. Wpływ na społeczeństwo

W DSR i uzasadnieniu projektu wskazano w odniesieniu do skutków społecznych, że efektami ustawy będą: a) stabilizacja i poczucie bezpieczeństwa obywateli, w tym bezpieczeństwa finansowego gospodarstw domowych; b) oszczędności dla konsumentów, co pomoże przezwyciężyć trudną sytuację finansową gospodarstw domowych; c) poprawa sposobu odżywiania, co wpłynie na stan zdrowia społeczeństwa.

W kontekście dwóch pierwszych zakładanych skutków projektowanej regulacji należy zauważyć, że z danych GUS³⁸ wynika, że w 2024 r. miesięczny dochód rozporządzalny³⁹ w gospodarstwie domowym na jedną osobę wynosił 3 167 zł, zaś wydatki wynosiły 1 878 zł, przy czym miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę wynosił w gospodarstwach:

- 1) pracowników – 3 163 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2 850 zł), zaś wydatki 1 860 zł (mediana – 1 513 zł);
- 2) rolników – 3 309 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2 200 zł), zaś wydatki 1 311 zł (mediana – 1 109 zł);

³³ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 5 626 podmiotów, 10-49 pracowników – 122 podmioty, 50-249 pracowników – 12 podmiotów, co najmniej 250 pracowników – 4 podmioty.

³⁴ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 1.174 podmioty, 10-49 pracowników – 9 podmiotów.

³⁵ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 2 881 podmiotów, 10-49 pracowników – 131 podmiotów, 50-249 pracowników – 11 podmiotów, co najmniej 250 pracowników – 2 podmioty.

³⁶ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 7 547 podmiotów, 10-49 pracowników – 139 podmiotów, 50-249 pracowników – 7 podmiotów, co najmniej 250 pracowników – 1 podmiot.

³⁷ W tym zatrudniające do 9 pracowników – 25.290 podmiotów, 10-49 pracowników – 3.875 podmiotów, 50-249 pracowników – 850 podmiotów, co najmniej 250 pracowników – 182 podmioty.

³⁸ Budżety gospodarstw domowych w 2024 r., GUS, s. 26. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzet-y-gospodarstw-domowych-w-2024-r-9.23.html>.

³⁹ Tj. suma bieżących dochodów gospodarstw domowych z poszczególnych źródeł, pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika, o podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawiciele wolnych zawodów i osób użytkujących gospodarstwo indywidualne w rolnictwie oraz o składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Por. Pojęcia stosowane w statystyce publicznej, GUS, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/63.pojecie.html>.

- 3) pracujących na własny rachunek – 3 790 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 3 134 zł), zaś wydatki 2 151 zł (mediana – 1 598 zł);
- 4) emerytów – 3 017 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2 873 zł), zaś wydatki 1 969 zł (mediana – 1 699 zł);
- 5) rencistów – 2 499 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2 274 zł), zaś wydatki 1 903 zł (mediana – 1 590 zł).

Udział wydatków na żywność i napoje alkoholowe w wydatkach ogółem na jedną osobę wynosił 25,3% (476 zł miesięcznie), przy czym w gospodarstwach pracowniczych – 24,3% (452 zł miesięcznie), rolników – 33,2% (436 zł miesięcznie), pracujących na własny rachunek – 21,5% (461 zł miesięcznie), emerytów – 28,6% (563 zł miesięcznie), rencistów – 29,9% (568 zł miesięcznie)⁴⁰.

Wydatki na żywność opodatkowaną stawką 5% podatku od towarów i usług stanowiły 75% wydatków na żywność ogółem (zob. pkt VIII opinii) i wynosiły miesięcznie na jedną osobę ogółem 357 zł (476 zł x 75%); w gospodarstwach pracowników – 339 zł (452 zł x 75%), rolników – 327 zł (436 zł x 75%), pracujących na własny rachunek – 345,75 zł (461 zł x 75%), emerytów – 422,25 zł (563 zł x 75%), rencistów – 426 zł (568 zł x 75%).

Tym samym oszczędność związana z obniżeniem do 0% stawki podatku od towarów i usług na żywność opodatkowaną obecnie stawką 5% wyniesie miesięcznie na jedną osobę ogółem 16,99 zł (357 zł x 4,76%⁴¹); w gospodarstwach pracowników oszczędność wyniesie – 16,14 zł (339 zł x 4,76%), rolników – 15,56 zł (327 zł x 4,76%), pracujących na własny rachunek 16,46 zł (345,75 zł x 4,76%), emerytów – 20,10 zł (422,25 zł x 4,76%), rencistów – 20,28 zł (426 zł x 4,76%).

Miesięczna potencjalna oszczędność gospodarstwa domowego związana z projektowaną regulacją może więc wynieść, przyjmując przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym ogółem 2,41⁴² – 40,95 zł (16,99 zł x 2,41), tj. w okresie obowiązywania regulacji (IV-XII.2026 r.) – 368,55 zł; w gospodarstwach pracowników – 46,16 zł (16,14 zł x 2,86), tj. w okresie obowiązywania regulacji 415,44 zł, rolników – 53,53 zł (15,56 zł x 3,44), tj. w okresie obowiązywania regulacji – 481,77 zł, pracujących na własny rachunek – 49,05 zł (16,46 zł x 2,98), tj. w okresie obowiązywania regulacji – 441,45 zł, emerytów – 34,17 zł (20,10 zł x 1,70), tj. w okresie obowiązywania regulacji – 307,53 zł, rencistów – 29,81 zł (20,28 zł x 1,47), tj. w okresie obowiązywania regulacji – 268,29 zł⁴³.

Reasumując, dane statystyczne GUS dotyczące budżetów gospodarstw domowych wskazują, że obniżenie stawki podatku od towarów i usług z 5% do 0% na niektóre artykuły żywnościowe w niewielkim stopniu wpłynie na sytuację finansową gospodarstw domowych. Potencjalna oszczędność związana z tą regulacją dla gospodarstw domowych jest niewielka; w proporcji do miesięcznych dochodów gospodarstwa domowego stanowi 0,54% dochodu rozporządzalnego⁴⁴.

⁴⁰ Budżety gospodarstw domowych w 2024 r., op. cit., s. 34.

⁴¹ Stawka podatku od towarów i usług liczona rachunkiem „w stu” (5/105x100).

⁴² Budżety gospodarstw domowych w 2024 r., op. cit., s. 160.

⁴³ Przeciętną liczbę osób w gospodarstwie domowym zob. Budżety gospodarstw domowych w 2024 r., op. cit., s. 160.

⁴⁴ [40,95 zł : (3.167 zł x 2,41)] x 100.

Dodatkowo należy zauważyć, że choć wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe stanowią największą część wydatków gospodarstw domowych (25,3%⁴⁵), to jednak same wydatki stanowiły w 2024 r. jedynie 59,3% dochodu rozporządzalnego na jedną osobę w gospodarstwie domowych. Tym samym 40,7% dochodu rozporządzalnego mogło być przeznaczone na inne cele, np. oszczędności, poprawę zdrowia, w tym poprzez poprawę sposobu odżywiania. Dla porównania, w 2011 r. aż 83,2% dochodu rozporządzalnego stanowiły wydatki gospodarstw domowych, w 2015 r. – 78,7%, w 2019 r. – 68,8%, w 2023 r. – 61,1%⁴⁶. Dane te wskazują na wyraźną poprawę sytuacji finansowej gospodarstw domowych w Polsce na przestrzeni ostatnich piętnastu lat, czego dowodem jest nie tylko wzrost dochodu rozporządzalnego na jedną osobę, ale obniżenie o 23,9 pkt. proc. udziału wydatków w dochodzie rozporządzalnym (z 83,2% w 2011 r. do 59,3% w 2024 r.). W 2024 r. wzrost realnego przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego ogółem na osobę wyniósł w stosunku do 2023 r. 14,1%, przy czym realny wzrost wystąpił we wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych gospodarstw domowych, wśród których najwyższy odnotowano w gospodarstwach domowych rolników, a najniższy w gospodarstwach domowych rencistów. W przypadku wydatków wzrost ten wyniósł 10,8% (największy w grupie rencistów – 13,4%, pracowników najemnych – 11,9% oraz pracujących na własny rachunek – 10,8%)⁴⁷. Projektowana regulacja nie realizuje więc zakładanego w jej uzasadnieniu i DSR celu – poprawy bezpieczeństwa finansowego gospodarstw domowych, ani dla gospodarstw zamożniejszych, ani dla uboższych, bowiem z danych GUS wynika jednoznacznie, że – pomijając przypadki indywidualne, dla których właściwą pomocą jest pomoc społeczna realizowana na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁸ – sytuacja finansowa gospodarstw domowych w Polsce nie zagraża bezpieczeństwu finansowemu tych gospodarstw.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, w trakcie których – w odniesieniu do skutków społecznych – zwrócono uwagę na niewielki wpływ projektowanej obniżki stawki podatku od towarów i usług na budżety domowe⁴⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR i uzasadnieniu projektu w odniesieniu do skutków gospodarczych stwierdzono, że projektowana ustawa wywrze pozytywny wpływ na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców poprzez czynnik wzmacniający poziom konsumpcji i sprzedaży, a także zwiększenie obrotów i zysków ze sprzedaży w podmiotach handlowych, u ich kontrahentów, dostawców i producentów.

⁴⁵ W gospodarstwach pobierających świadczenie wychowawcze – 25,5%, w gospodarstwach niepobierających świadczenia wychowawczego – 25,2%; Budżety gospodarstw domowych w 2024 r., op. cit., s. 36.

⁴⁶ Budżety gospodarstw domowych w 2024 r., op. cit., s. 26.

⁴⁷ Ibidem, s. 30-32.

⁴⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214, ze zm.

⁴⁹ Zob. ID ankiety: 156484 i 150935.

W tym kontekście należy zauważyć, że ewentualne oszczędności konsumentów (gospodarstw domowych) wynikające z obniżenia stawki podatku od towarów i usług z 5 do 0% na niektóre towary żywnościowe, wynoszące 8 037,9 mln zł (zob. pkt VIII opinii), stanowią jedynie 0,4% produkcji sprzedanej w 2024 r. (1 997 782,7 mln zł)⁵⁰. Tym samym wpływ projektowanej regulacji na przychody i zyski przedsiębiorstw produkcyjnych i handlowych jest ograniczony.

Ewentualny dodatkowy zysk tych podmiotów (281 mln zł)⁵¹, przy założeniu, że cała kwota wynikająca z obniżenia stawki podatku od towarów i usług (8.037,9 mln zł) zostanie przeznaczona na wydatki konsumpcyjne opodatkowane stawką 23%, stanowi 0,1% wyniku finansowego brutto przedsiębiorstw niefinansowych za 2024 r.⁵²

Reasumując, projektowana regulacja będzie miała ograniczony wpływ na działalność przedsiębiorstw niefinansowych. Środki, które gospodarstwa domowe będą mogły przeznaczyć na dodatkowe zakupy, wynikające z obniżenia stawki podatku od towarów i usług na podstawowe towary żywnościowe, stanowią w warunkach 2024 r. jedynie 0,4% produkcji sprzedanej, co może wygenerować dodatkowy zysk przedsiębiorstw niefinansowych na poziomie 0,1% wyniku finansowego brutto tych przedsiębiorstw w 2024 r. Na te elementy zwrócono uwagę również w toku konsultacji społecznych, wskazując m.in., że projekt nie wpłynie na wzrost konsumpcji i nie spowoduje wzrostu obrotów ze sprzedaży produktów objętych obecnie 5% VAT⁵³.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu i DSR stwierdzają, że projektowana regulacja będzie miała wpływ na budżet państwa poprzez mniejsze dochody z podatku VAT (szacowany koszt 7,5 mld zł), ale jednocześnie poprzez zwiększenie obrotów i zysków ze sprzedaży w podmiotach handlowych, ich kontrahentów, dostawców i producentów, większe będą dochody budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych. Projekt, zdaniem Wnioskodawców, nie pociąga za sobą obciążeń budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do skutków dla finansów publicznych należy zauważyć, że projektowana regulacja może wpływać na:

- 1) dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług (podatek ten stanowi wyłącznie dochód budżetu państwa⁵⁴);
- 2) dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych od przedsiębiorstw (udział

⁵⁰ Rocznik Statystyczny Przemysłu, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/>, s. 495-496.

⁵¹ $(8.037,9 \text{ mln zł} - 1.503,1 \text{ mln zł}) \times 4,3\% = 281,0 \text{ mln zł}$, zob. pkt VIII opinii.

⁵² $281,0 \text{ mln zł} : 218.552,3 \text{ mln zł} \times 100$.

⁵³ ID ankiety: 156484.

⁵⁴ Zob. art. 1 ust. 2 u.p.t.u.

w dochodach z obu tych podatków stanowi dochód własny tych jednostek⁵⁵).

Ad 1)

Z danych GUS wynika, że sprzedaż detaliczna żywności i napojów bezalkoholowych w punktach sprzedaży detalicznej wyniosła w 2024 r., bez sprzedaży targowiskowej – 299 802,0 mln zł⁵⁶. Sprzedaż ta opodatkowana jest w części stawką podatku od towarów i usług w wysokości 5% (zgodnie z art. 41 ust. 2a u.p.t.u.), w części stawką w wysokości 8%, w części stawką 23% (zgodnie z art. 146ef ust. 1 u.p.t.u.).

Dla ustalenia udziału sprzedaży artykułów spożywczych opodatkowanych stawką 5% w sprzedaży detalicznej żywności i napojów bezalkoholowych przyjęto wskaźnik wynikający z produkcji sprzedanej artykułów spożywczych w 2024 r.⁵⁷

Produkcja sprzedana artykułów spożywczych w 2024 r. wynosi 330 432,0 mln zł, w tym produkcja sprzedana artykułów opodatkowanych stawką 5% (por. załącznik 10 do u.p.t.u.):

- a) przetwarzanie i konserwacja mięsa oraz produkcja wyrobów z mięsa – 106 607,7 mln zł,
- b) przetwarzanie i konserwowanie ryb, skorupiaków i mięczaków – 18 275,1 mln zł,
- c) przetwarzanie i konserwowanie owoców i warzyw – 26 585,9 mln zł,
- d) produkcja olejów i tłuszczów pochodzenia roślinnego i zwierzęcego 7 148,3 mln zł,
- e) wytwarzanie wyrobów mleczarskich – 54 435,3 mln zł,
- f) wytwarzanie produktów przemiału zbóż, skrobi i wyrobów skrobiowych – 10 121,9 mln zł,
- g) produkcja wyrobów piekarskich i mącznych – 25 134,8 mln zł.

Razem produkcja sprzedana wyrobów spożywczych opodatkowanych stawką 5% – 248 309,0 mln zł, co stanowi 75,1% produkcji sprzedanej artykułów spożywczych w 2024 r.

Sprzedaż detaliczna artykułów spożywczych opodatkowanych stawką 5% w 2024 r. – 225 151,3 mln zł (299 802,0 mln zł x 75,1%).

Podatek od towarów i usług według stawki 5% (liczony rachunkiem „w stu”⁵⁸) – 10 717,2 mln zł w skali roku.

Ubytek dochodów z podatku od towarów i usług w okresie obowiązywania regulacji w warunkach 2024 r. (IV-XII. 2026 r.⁵⁹) – 8 037,9 mln zł⁶⁰ (8,0 mld zł).

⁵⁵ Zob. art. 3 ust. 2 i art. 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.).

⁵⁶ Zob. Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2025, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rzeczypospolitej-polskiej-2025-2-25.html>, s.525.

⁵⁷ Zob. Rocznik Statystyczny Przemysłu, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/>, s. 495-496.

⁵⁸ Stawka 4,76% (5/105x100).

⁵⁹ Zob. art. 1 projektu – pkt II i V opinii.

⁶⁰ 10 717,2 mln zł : 12 m-cy x 9 m-cy.

Zakładając, że kwota ta w całości zostanie przeznaczona przez konsumentów (gospodarstwa domowe) na zakup towarów opodatkowanych stawką podatku od towarów i usług 23%, dodatkowe dochody budżetu państwa z tego podatku mogą wynieść maksymalnie (liczone rachunkiem „w stu” – 18,70%⁶¹) – 1 503,1 mln zł (1,5 mld zł)⁶².

Ubytek dochodów budżetu państwa może wynieść więc (w warunkach 2024 r.) – 6 534,8 mln zł (6,5 mld zł)⁶³.

Ad 2)

Do obliczenia możliwych skutków projektowanej regulacji dla finansów publicznych w zakresie dochodów z podatków dochodowych od przedsiębiorstw (od osób prawnych i od osób fizycznych) przyjęto następujące założenia:

- a) cała kwota zaoszczędzona przez konsumentów (gospodarstwa domowe) w związku z obniżką podatku od towarów i usług z 5 do 0% zostanie przeznaczona na konsumpcję (8 037,9 mln zł) opodatkowaną stawką 23%;
- b) zysk brutto przedsiębiorstw – 4,3%⁶⁴,
- c) stawka podatku – 19%⁶⁵.

Ewentualny dodatkowy dochód dla budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego będący skutkiem projektowanej regulacji – 53,4 mln zł⁶⁶.

Reasumując, projektowana regulacja może zmniejszyć dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług o kwotę 6,5 mld zł, przy czym na ubytek ten składają się mniejsze dochody związane bezpośrednio z obniżeniem stawki podatku z 5% do 0% (8,0 mld zł) oraz dodatkowe dochody związane z przeznaczeniem zaoszczędzonych przez gospodarstwa domowe z tego tytułu środków na zakup towarów i usług opodatkowanych stawką 23% – 1,5 mld zł.

Dodatkowe dochody budżetu państwa oraz budżetów samorządowych z podatku dochodowego (od osób prawnych oraz od osób fizycznych) mogą wynieść natomiast 53,4 mln zł.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

⁶¹ Zob. art. 146eg pkt 1 u.p.t.u.

⁶² 8 037,9 mln zł x 18,7%.

⁶³ -8 037,9 mln zł + 1 503,1 mln zł.

⁶⁴ Przyjęto zyskowność na poziomie 2024 r. dla przedsiębiorstw niefinansowych. Przychody ogółem – 5 133 029,9 mln zł; wynik finansowy brutto – 218 365,7 mln zł. W 2025 r. zyskowność brutto wynosiła 4,6% (przychody ogółem 5 279 802,3 mln zł, wynik finansowy brutto – 245 348,1 mln zł), zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/wyniki-finansowe-przedsiębiorstw-w-2025-r-40,13.html>.

⁶⁵ Zob. art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.) oraz art. 30c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.).

⁶⁶ $\{[(8\,037,9\text{ mln zł} - 1\,503,1\text{ mln zł}) \times 4,3\%]\} \times 19\%$.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie prowadzi do zmiany obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Obniżona stawka ma charakter okresowy (ma obowiązywać od 1 kwietnia do 31 grudnia 2026 r.) i dotyczyć będzie wyłącznie niektórych towarów spożywczych, określonych w poz. 1-18 załącznika nr 10 do u.p.t.u.

Projekt – w świetle orzecznictwa TK i poglądów doktryny – może budzić wątpliwości w kontekście art. 220 ust. 1 Konstytucji. Przyjęcie projektowanej obniżki stawki podatku od towarów i usług (z 5 do 0%) może zmniejszyć planowane dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług, określone w ustawie budżetowej na 2026 r., co może skutkować zwiększeniem deficytu budżetowego ponad poziom przewidywany w projekcie ustawy budżetowej na 2026 r. i uchwalony przez Sejm.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na konsumentów, przede wszystkim gospodarstwa domowe (ok. 12,5 mln gospodarstw domowych). Pośrednio projekt może oddziaływać na podmioty gospodarcze: a) prowadzące sprzedaż detaliczną, b) zajmujące się produkcją artykułów żywnościowych oraz ich pracowników.

Dane statystyczne GUS dotyczące budżetów gospodarstw domowych wskazują, że obniżenie stawki podatku od towarów i usług z 5% do 0% na niektóre artykuły żywnościowe w niewielkim stopniu wpłynie na sytuację finansową gospodarstw domowych. Potencjalna oszczędność związana z tą regulacją dla gospodarstw domowych jest niewielka; w proporcji do miesięcznych dochodów gospodarstwa domowego stanowi 0,54% dochodu rozporządzalnego. Projektowana regulacja nie realizuje zakładanego w jej uzasadnieniu i DSR celu – poprawy bezpieczeństwa finansowego gospodarstw domowych, ani dla gospodarstw zamożniejszych, ani dla uboższych, bowiem z danych GUS wynika jednoznacznie, że – pomijając przypadki indywidualne, dla których właściwą pomocą jest pomoc społeczna realizowana na podstawie ustawy o pomocy społecznej – sytuacja finansowa gospodarstw domowych w Polsce nie zagraża bezpieczeństwu finansowemu tych gospodarstw.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja będzie miała ograniczony wpływ na działalność przedsiębiorstw niefinansowych. Środki, które gospodarstwa domowe będą mogły przeznaczyć na dodatkowe zakupy, wynikające z obniżenia stawki podatku od towarów i usług na podstawowe towary żywnościowe, stanowią w warunkach 2024 r. jedynie 0,4% produkcji sprzedanej, co może wygenerować dodatkowy zysk przedsiębiorstw niefinansowych na poziomie 0,1% wyniku finansowego brutto tych przedsiębiorstw w 2024 r.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja może zmniejszyć dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług o kwotę 6,5 mld zł, przy czym na ubytek ten

składają się mniejsze dochody związane bezpośrednio z obniżeniem stawki podatku z 5% do 0% (8,0 mld zł) i dodatkowe dochody związane z przeznaczeniem zaoszczędzonych przez gospodarstwa domowe z tego tytułu środków na zakup towarów i usług opodatkowanych stawką 23% – 1,5 mld zł.

Dodatkowe dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego (od osób prawnych oraz od osób fizycznych) mogą wynieść natomiast 53,4 mln zł.

5. Rozwiązania zagraniczne: W większości państw członkowskich UE, tak jak w Polsce, obowiązują stale obniżone stawki podatku VAT na wybrane środki spożywcze. Zwolnieniem z prawem do odliczenia VAT objętych jest wiele kategorii żywności na Malcie. W Irlandii obowiązuje 0% stawka VAT na wybrane kategorie żywności. Ponadto w latach 2022-2025 w niektórych państwach wprowadzono tymczasowo 0% stawkę VAT na wybrane produkty żywnościowe (w Bułgarii, na Cyprze, w Hiszpanii i w Portugalii). Zerowa stawka VAT na wybrane produkty żywnościowe została utrzymana w 2026 r. na Cyprze.

Autorzy:

dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-VIII, X, XI.1-4)

dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/