

BEOS-601/26

Warszawa, 29 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.68.24.2026

Data wpływu 29.06.2026

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 oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2724)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
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 wzrost cen paliw wynikający z pogarszającej się sytuacji geopolitycznej na Bliskim Wschodzie i jego negatywny wpływ na gospodarkę i gospodarstwa domowe.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację ustaw:

- 1) z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹ (dalej: u.p.t.u.), w zakresie czasowego obniżenia stawki podatku obowiązującej na paliwa silnikowe (benzyny silnikowe, olej napędowy, biokomponenty stanowiące samoistne paliwo i gaz przeznaczony do napędu silników spalinowych) – art. 1 projektu;
- 2) z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym² (dalej: u.p.akc.), w zakresie czasowego obniżenia akcyzy obowiązującej na niektóre wyroby energetyczne (benzyny silnikowe, oleje napędowe, biokomponenty

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 412, ze zm.

stanowiące samoistne paliwo i gaz przeznaczony do napędu silników spalinowych) – art. 2 projektu;

- 3) z dnia 6 lipca 2016 r. o podatku od sprzedaży detalicznej³ (dalej: u.p.sp.det.), w zakresie czasowego zwolnienia od podatku sprzedaży paliw silnikowych (benzyn silnikowych, oleju napędowego, biokomponentów stanowiących samoistne paliwo i gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych) – art. 3 projektu.

W odniesieniu do podatku od towarów i usług projekt przewiduje obniżenie w okresie od 15 marca 2026 r. do 30 czerwca 2026 r. stawki tego podatku dla:

- 1) benzyn silnikowych (CN 2710 12 45 lub 2710 12 49) oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach;
- 2) olejów napędowych (CN 2710 19 43 i 2710 20 11) oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach;
- 3) biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczonych do napędu silników spalinowych – bez względu na kod CN;
- 4) przeznaczonych do napędu silników spalinowych gazu ziemnego (mokrego) i pozostałych węglowodorów gazowych (CN 2711, z wyłączeniem CN 2711 11 00 i 2711 21 00) oraz gazowych węglowodorów alifatycznych (CN 2901), skroplonych.

W obecnym stanie prawnym, pomijając czasowe obniżenie stawki podatku od towarów i usług na benzyny silnikowe, oleje napędowe i biokomponenty stanowiące samoistne paliwo, wprowadzone na okres od 31 marca do 30 czerwca 2026 r. w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie delegacji z art. 146ej ust. 1 u.p.t.u.⁴, towary te opodatkowane są stawką podstawową, która wynosi 23% (zob. art. 146ef ust. 1 pkt 1 u.p.t.u.).

Wnioskodawcy proponują czasowe obniżenie, na okres od 15 marca do 30 czerwca 2026 r., stawki podatku od towarów i usług na te towary do 8% (nowy art. 146dd u.p.t.u. – art. 1 projektu).

W zakresie podatku akcyzowego w projekcie przewidziano, z zastrzeżeniem regulacji wynikających z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 164c u.p.akc.⁵, obniżenie w okresie od 15 marca 2026 r. do 30 czerwca 2026 r. stawek

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 148, ze zm.

⁴ Zob. §11a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2023 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2023 r. poz. 2670, ze zm.), który obniża stawkę podatku od towarów i usług na te towary do 8% w okresie od 31 marca do 30 czerwca 2026 r.

⁵ Zgodnie z art. 164c u.p.akc. minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, obniżać stawki akcyzy na wyroby akcyzowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2, 6 i 8, na czas określony, niezbędny do ograniczenia negatywnych skutków konfliktu na Bliskim Wschodzie dla rynku paliw, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., uwzględniając sytuację gospodarczą

podatku akcyzowego określonych w u.p.akc.⁶ dla (nowy art. 164aa w u.p.akc. – art. 2 projektu):

- 1) benzyn silnikowych o kodach CN 2710 12 45 lub 2710 12 49 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – z 1 529,00 zł/1.000 litrów do 1 369 zł/1.000 litrów;
- 2) olejów napędowych o kodzie CN 2710 19 43 i 2710 20 11 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – z 1 160,00 zł/1 000 litrów do 1 065 zł/1 000 litrów;
- 3) biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczonych do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN – z 1 160,00 zł/1 000 litrów do 1 065 zł/1 000 litrów;
- 4) przeznaczonych do napędu silników spalinowych gazu ziemnego (mokrego) i pozostałych węglowodorów gazowych objętych pozycją CN 2711 oraz gazowych węglowodorów alifatycznych objętych pozycją CN 2901 – skroplonych – z 659,00 zł/1 000 kilogramów do 364 zł/1 000 kilogramów.

W projekcie proponuje się ponadto zwolnienie w okresie od 15 marca 2026 r. do 30 czerwca 2026 r. od podatku od sprzedaży detalicznej (nowy art. 11c w u.p.sp.det. – art. 3 projektu):

- 1) benzyn silnikowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.p.akc., tj. benzyn silnikowych o kodach CN 2710 12 45 lub 2710 12 49 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach;
- 2) olejów napędowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 6 u.p.akc., tj. olejów napędowych o kodzie CN 2710 19 43 i 2710 20 11 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach;
- 3) biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 8 u.p.akc., tj. biokomponentów stanowiących samoistne

państwa. Delegacja ta została dodana do u.p.akc. ustawą z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. poz. 414).

⁶ Zob. również rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 28 marca 2026 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe (Dz. U. poz. 416, ze zm.), które ustala stawki podatku akcyzowego na: a) benzyny silnikowe o kodach CN 2710 12 45 lub 2710 12 49 oraz wyroby powstałe ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami, spełniające wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – w wysokości 1.239 zł/1.00 litrów; b) oleje napędowe o kodzie CN 2710 19 43 i 2710 20 11 oraz wyroby powstałe ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniające wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – w wysokości 880 zł/1.000 litrów; c) biokomponenty stanowiące samoistne paliwa, spełniające wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczone do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN – w wysokości 880 zł/1.000 litrów. Rozporządzenie to obowiązywało w okresie od 30 marca do 15 czerwca 2026 r.

paliwa, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczonych do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN;

- 4) gazów przeznaczonych do napędu silników spalinowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 12 lit. a-b u.p.akc., tj. gazu ziemnego (mokrego) i pozostałych węglowodorów gazowych objętych pozycją CN 2711 oraz gazowych węglowodorów alifatycznych objętych pozycją CN 2901 – skroplonych i w stanie gazowym, gazu ziemnego o kodach CN 2711 11 00 i 2711 21 00 oraz wyprodukowanych w składzie podatkowym i spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach: biogazu, bez względu na kod CN, wodoru i biowodoru o kodzie CN 2804 10 00.

Projekt także nakłada obowiązek zamieszczania przez sprzedawców, dokonujących sprzedaży paliw silnikowych objętych obniżoną stawką podatku od towarów i usług na podstawie nowego art. 146dd u.p.t.u., przy kasie rejestrującej w lokalu przedsiębiorstwa, w którym dokonywana jest sprzedaż tych paliw silnikowych, czytelnej informacji, że od dnia 15 marca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2026 r. sprzedaż tych paliw jest objęta stawką podatku od towarów i usług obniżoną do wysokości 8% (art. 4 projektu).

Projektowana ustawa miała wejść w życie z dniem 15 marca 2026 r. (art. 5 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

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

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

W związku z sytuacją geopolityczną wynikającą z konfliktu zbrojnego na Bliskim Wschodzie niektóre państwa członkowskie UE podjęły działania mające na celu złagodzenie skutków wzrostu cen paliw i ograniczenie jego wpływu na gospodarstwa domowe oraz przedsiębiorstwa.

W części państw czasowo obniżono akcyzę na paliwa. Działania takie podjęte zostały np. w Austrii, Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, Irlandii, Litwie, Luksemburgu, na Łotwie, w Niemczech, Rumunii, Słowenii i na Węgrzech⁷. W Belgii

⁷ Informacje ze strony internetowej Międzynarodowej Agencji Energetycznej, <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/2026-energy-crisis-policy-response-tracker>; informacje ze strony internetowej rządu federalnego, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/measures-against-petrol-prices-2412504>; *Austria to cut fuel tax, cap margins as Iran war lifts oil prices*, "Reuters" 18 III 2026, <https://www.reuters.com/business/energy/austria-cut-fuel-tax-cap-margins-iran-war-lifts-oil-prices->

odłożono w czasie planowaną podwyżkę akcyzy na paliwa, natomiast w Estonii z takiej podwyżki zrezygnowano. Hiszpania czasowo obniżyła stawkę podatku VAT z 21% na 10% m.in. na benzynę, olej napędowy i biopaliwa⁸.

Państwa członkowskie UE przyjęły również inne rozwiązania, w tym pozafiskalne, mające na celu złagodzenie skutków wzrostu cen paliw, w tym wprowadzono m.in.: maksymalne ceny paliw (m.in. Chorwacja, Węgry), subsydia do paliw dla określonych grup użytkowników, jak transport, rolnictwo, rybołówstwo (m.in. Bułgaria, Chorwacja, Francja, Grecja, Hiszpania, Łotwa, Portugalia, Włochy), ograniczenie marż sprzedawców paliw (m.in. Austria, Grecja), ograniczenie częstotliwości zmian cen na stacjach paliw (m.in. Niemcy)⁹.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Dokonując oceny skutków prawnych projektowanej ustawy, należy wziąć pod uwagę:

- czasowy charakter projektowanego obniżenia stawek podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego oraz zwolnienie od podatku od sprzedaży detalicznej (obniżone stawki podatkowe oraz zwolnienie od podatku od sprzedaży detalicznej mają obowiązywać w okresie od 15 marca do 30 czerwca 2026 r.);
- obecny etap procesu legislacyjnego (choć projekt wpłynął do Sejmu 9 marca 2026 r., to został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu 19 czerwca 2026 r., co związane było ze skierowaniem przez Marszałka Sejmu projektu do opinii Komisji Ustawodawczej w związku z opinią BEOS stwierdzającą niezgodność projektowanej ustawy z prawem UE w zakresie dotyczącym zmian w u.p.t.u. i u.p.akc. oraz dwukrotnym zwróceniem się przez Marszałka Sejmu do przedstawicieli Wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia projektu – art. 34 ust. 2a i 8 regulaminu Sejmu);
- ustawę z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹⁰, która upoważnia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do obniżenia, w drodze rozporządzenia, stawek akcyzy na wyroby akcyzowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2, 6 i 8 u.p.akc., na czas określony, niezbędny do ograniczenia negatywnych skutków konfliktu na Bliskim Wschodzie dla rynku paliw, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej państwa;

2026-03-18/ [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 26 VI 2026 r.].

⁸ Informacje ze strony internetowej hiszpańskiej administracji skarbowej, https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/aduanas/novedades/2026/marzo/24/aplicacion-10-iva-determinadas-entregas-intracomunitarias.html.

⁹ Informacje ze strony internetowej Międzynarodowej Agencji Energetycznej, <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/2026-energy-crisis-policy-response-tracker>.

¹⁰ Dz. U. poz. 414.

- ustawę z dnia 27 marca 2026 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej¹¹, która w okresie obowiązywania obniżonych stawek podatku od towarów i usług, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 146ej u.p.t.u., dla paliw ciekłych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹² (dalej: u.m.k.j.p.c.) wprowadza obowiązkową cenę maksymalną paliw ciekłych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.m.k.j.p.c. na stacji paliw i nakłada na podmioty dokonujące sprzedaży paliwa obowiązek stosowania ceny sprzedaży nie wyższej niż ta cena maksymalna¹³;
- wydane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 146ej u.p.t.u. i art. 164c u.p.akc., rozporządzenie obniżające stawki podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego na benzyny silnikowe, oleje napędowe oraz biokomponenty stanowiące samoistne paliwo, a więc paliwa silnikowe będące przedmiotem projektowanej ustawy.

Stawka podatku od towarów i usług na paliwa silnikowe objęte przedmiotowym zakresem projektu, z wyjątkiem przeznaczonych do napędu silników spalinowych gazu ziemnego (mokrego) i pozostałych węglowodorów gazowych oraz gazowych węglowodorów alifatycznych, skroplonych, została obniżona na okres od 31 marca do 30 czerwca 2026 r. z 23% do 8%¹⁴. Stawka tego podatku została więc obniżona do wysokości przewidzianej projektowaną ustawą.

Stawki podatku akcyzowego na paliwa silnikowe zostały obniżone na okres od 30 marca do 15 czerwca 2026 r., w przypadku:

- a) benzyn silnikowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 u.p.akc., tj. benzyn silnikowych o kodach CN 2710 12 45 lub 2710 12 49 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych benzyn z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – do 1 239 zł/1 000 litrów,

¹¹ Dz. U. poz. 415.

¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 1529.

¹³ Por. art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1281, ze zm.) oraz art. 34a ust. 5 tej ustawy, który nakłada na ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi obowiązek ogłaszania, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", maksymalnej ceny paliw ciekłych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 u.m.k.j.p.c.

¹⁴ Zob. rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki zmieniające rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług: z dnia 28 marca 2026 r. (Dz. U. poz. 417), z dnia 27 kwietnia 2026 r. (Dz. U. poz. 573), z dnia 13 maja 2026 r. (Dz. U. poz. 642), z dnia 27 maja 2026 r. (Dz. U. poz. 699) i z dnia 12 czerwca 2026 r. (Dz. U. poz. 771).

- b) olejów napędowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 6 u.p.akc., tj. olejów napędowych o kodzie CN 2710 19 43 i 2710 20 11 oraz wyrobów powstałych ze zmieszania tych olejów z biokomponentami, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach – do 880 zł/1 000 litrów,
- c) biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 8 u.p.akc., tj. biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, spełniających wymagania jakościowe określone w odrębnych przepisach, przeznaczonych do napędu silników spalinowych, bez względu na kod CN – do 880 zł/1 000 litrów.

Tym samym stawki te w okresie od 30 marca do 15 czerwca 2026 r. były niższe od przewidzianych w projektowanej ustawie, które wynoszą odpowiednio 1 369 zł/1 000 litrów, 1 065 zł/1 000 litrów i 1 065 zł/1 000 litrów¹⁵. Nie została obniżona jedynie stawka podatku akcyzowego na przeznaczone do napędu silników spalinowych gaz ziemny (mokry) i pozostałe węglowodory gazowe objęte pozycją CN 2711 oraz gazowe węglowodory alifatyczne objęte pozycją CN 2901 – skroplone (w tym przypadku obowiązuje stawka 659,00 zł/1 000 kilogramów, którą projekt obniża do 364 zł/1 000 kilogramów).

Biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, należy stwierdzić, że proces legislacyjny projektowanej ustawy, obejmujący procedurę sejmową¹⁶, senacką¹⁷, czas przewidziany na podpis Prezydenta RP¹⁸ oraz ogłoszenie w dzienniku ustaw¹⁹, zakończy się po upływie okresu, w którym mają obowiązywać projektowane obniżone stawki podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego dla paliw silnikowych oraz zwolnienia tych paliw z podatku od sprzedaży detalicznej.

Ponadto, w zakresie skutków prawnych, należy zauważyć, że projekt w odniesieniu do benzyn silnikowych, olejów napędowych oraz biokomponentów stanowiących samoistne paliwo silnikowe, w zakresie projektowanej zmiany u.p.t.u., jest tożsamy z regulacjami wynikającymi z §11a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2023 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług²⁰, natomiast w zakresie zmian w u.p.akc. przewiduje wyższe stawki podatku akcyzowego niż wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia

¹⁵ Zob. rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 28 marca 2026 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe (Dz. U. poz. 416, ze zm.).

¹⁶ Zob. uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Mon. Pol. z 2026 r. poz. 573).

¹⁷ Zob. uchwałę Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (Mon. Pol. z 2025 r. poz. 1251).

¹⁸ Zob. art. 122 Konstytucji.

¹⁹ Zob. ustawę z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461; dalej u.og.ak.nor.). Zgodnie art. 4 ust. 1 u.og.ak.nor. 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, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego 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.og.ak.nor.).

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 2670, ze zm.

28 marca 2026 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe²¹, które obowiązywały do 15 czerwca 2026 r.

Różnica pomiędzy projektem a obecnymi regulacjami dotyczy jedynie opodatkowania gazów przeznaczonych do napędu silników spalinowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 12 lit. a-b u.p.akc. (obecne regulacje nie przewidują obniżonej stawki podatku od towarów i usług oraz niższej akcyzy) oraz zwolnienia sprzedaży paliw silnikowych z opodatkowania podatkiem od sprzedaży detalicznej, co przewiduje projektowana ustawa.

Reasumując, przyjęcie projektowanej ustawy w stosunku do stanu prawnego obowiązującego w dniu skierowania projektu do pierwszego czytania (19 czerwca 2026 r.), wynikającego z wydanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych rozporządzeń na podstawie art. 146ej u.p.t.u. i art. 164c u.p.akc.:

- 1) obniżyłoby stawkę podatku od towarów i usług na przeznaczone do napędu silników spalinowych gaz ziemny (mokry) i pozostałe węglowodory gazowe objęte pozycją CN 2711 oraz gazowe węglowodory alifatyczne objęte pozycją CN 2901 – skroplone – z 23% do 8%;
- 2) obniżyłoby stawki podatku akcyzowego na: a) benzyny silnikowe – z 1 529 zł/1 000 litrów do 1 369 zł/1 000 litrów, b) oleje napędowe – z 1 160 zł/1 000 litrów do 1 065 zł/1 000 litrów, c) biokomponenty stanowiące samoistne paliwo – z 1 160 zł/1 000 litrów do 1 065 zł/1 000 litrów, z tym że projektowane obniżone stawki byłyby wyższe od stawek wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, obowiązujących w okresie od 30 marca do 15 czerwca 2026 r. (wynosiły one, odpowiednio: 1 239 zł/1 000 litrów, 880 zł/1 000 litrów i 880 zł/1 000 litrów);
- 3) obniżyłoby stawki podatku akcyzowego na gaz do napędu silników spalinowych – z 659 zł/1 000 kilogramów do 364 zł/1 000 kilogramów;
- 4) zwolniłoby od podatku od sprzedaży detalicznej sprzedaż benzyn, olejów napędowych, biokomponentów stanowiących samoistne paliwo oraz gazu do napędu silników spalinowych;
- 5) nałożyłoby obowiązek zamieszczania przez sprzedawców, dokonujących sprzedaży paliw silnikowych objętych obniżoną stawką podatku od towarów i usług na podstawie nowego art. 146dd u.p.t.u., przy kasie rejestrującej w lokalu przedsiębiorstwa, w którym dokonywana jest sprzedaż tych paliw silnikowych, czytelnej informacji, że od dnia 15 marca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2026 r. sprzedaż tych paliw jest objęta stawką podatku od towarów i usług obniżoną do wysokości 8%.

W stosunku do stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia projektu do Sejmu (9 marca 2026 r.) jego przyjęcie:

- 1) obniżyłoby stawkę podatku od towarów i usług na benzyny silnikowe, oleje napędowe, biokomponenty stanowiące samoistne paliwo, przeznaczone do napędu silników spalinowych gaz ziemny (mokry) i pozostałe

²¹ Dz. U. poz. 416, ze zm.

węglowodory gazowe objęte pozycją CN 2711 oraz gazowe węglowodory alifatyczne objęte pozycją CN 2901 – skroplone – z 23% do 8%;

- 2) obniżyłoby stawki podatku akcyzowego na: a) benzyny silnikowe – z 1 529 zł/1 000 litrów do 1 369 zł/1 000 litrów, b) oleje napędowe – z 1 160 zł/1 000 litrów do 1 065 zł/1 000 litrów, c) biokomponenty stanowiące samoistne paliwo – z 1 160 zł/1 000 litrów do 1 065 zł/1 000 litrów, d) gaz do napędu silników spalinowych – z 659 zł/1 000 kilogramów do 364 zł/1 000 kilogramów;
- 3) zwolniłoby od podatku od sprzedaży detalicznej sprzedaż benzyn silnikowych, olejów napędowych, biokomponentów stanowiących samoistne paliwo oraz gazu do napędu silników spalinowych;
- 4) nałożyłoby obowiązek zamieszczania przez sprzedawców, dokonujących sprzedaży paliw silnikowych objętych obniżoną stawką podatku od towarów i usług na podstawie nowego art. 146dd u.p.t.u., przy kasie rejestrującej w lokalu przedsiębiorstwa, w którym dokonywana jest sprzedaż tych paliw silnikowych, czytelnej informacji, że od dnia 15 marca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2026 r. sprzedaż tych paliw jest objęta stawką podatku od towarów i usług obniżoną do wysokości 8%.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²². Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²³.

Projektowana ustawa miała wejść w życie z dniem 15 marca 2026 r. (por. art. 5 projektu).

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, w trakcie których w zakresie skutków prawnych nie wniesiono istotnych uwag.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na producentów, importerów i sprzedawców paliw płynnych silnikowych (benzyn, olejów napędowych, biopaliw stanowiących samoistne paliwo silnikowe) i gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych.

²² Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Andrzej Kosztowniak i poseł Przemysław Czarnek), opinia z dnia 17 marca 2026 r., BEOS-WOSF/WPEiM-593/26.

²³ Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciele wnioskodawców: poseł Andrzej Kosztowniak i poseł Przemysław Czarnek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z dnia 17 marca 2026 r., nr BEOS-WOSF/WAPEiM-594/26.

Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że w zakresie podatku akcyzowego projektowana ustawa może oddziaływać bezpośrednio na 34 podatników tego podatku²⁴.

W zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku od sprzedaży detalicznej projekt może bezpośrednio oddziaływać na sprzedawców detalicznych paliw silnikowych. Z danych Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego (POPiHN)²⁵ wynika, że w 2025 r. w Polsce było 7 919 stacji paliw, w tym 1 964 należały do koncernów krajowych (PKN Orlen), 2 010 do koncernów zagranicznych (BP, Moya, MOL, Shell, CricleK), 1 628 należało do sieci niezależnych (pod wspólnym brandem), 2 151 należało do pozostałych operatorów niezależnych, 166 do sklepów wielkopowierzchniowych.

Projektowana ustawa może pośrednio oddziaływać na:

- 1) przedsiębiorców, w tym podatników podatku od towarów i usług (według danych Ministerstwa Finansów – ok. 2 mln)²⁶;
- 2) konsumentów paliw do silników spalinowych.

W DSR w zakresie skutków społecznych stwierdzono, że projekt przyczyni się do poprawy sytuacji gospodarstw domowych, przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze transportowym, logistycznym oraz dla rolnictwa, zaś obniżenie kosztów paliw może również ograniczyć presję finansową w wielu branżach gospodarki. Niewątpliwie należy zgodzić się z przedstawioną w DSR opinią, zaznaczając jednocześnie, że, po pierwsze – projektowana obniżka stawek podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz zwolnienie z podatku od sprzedaży detalicznej mają charakter czasowy. Projekt zakładał okres obowiązywania od 15 marca do 30 czerwca 2026 r. Tym samym stawki podatkowe powrócą do pierwotnego poziomu po okresie ich obniżenia, a co za tym idzie istnieje niebezpieczeństwo – w przypadku braku całkowitego wyeliminowania przyczyn, z powodu których stawki akcyzy i podatku od towarów i usług zostały obniżone – wzrostu cen paliw ponad poziom obowiązujący przed wprowadzeniem niższych stawek podatkowych²⁷.

²⁴ Zob. OSR projektu rozporządzenia w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe oraz OSR-y do projektów zmieniających to rozporządzenie (numery w wykazie prac legislacyjnych: 33/2026, 36/2026, 47/2026, 68/2026 i 76/2026); <https://legislacja.gov.pl/>.

²⁵ <https://popihn.pl/wp-content/uploads/2026/05/RAPORT-ZA-ROK-2025.pdf>, s.37-40.

²⁶ Zob. OSR projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług oraz OSR-y do projektów zmieniających to rozporządzenie (numery w wykazie prac legislacyjnych: 32/2026, 36/2026, 46/2026, 58/2026 i 74/2026), <https://legislacja.gov.pl/>.

²⁷ Po części zapobiec temu ma ustawa z dnia 19 czerwca 2026 r. o podatku od nadzwyczajnych zysków osiągniętych w okresie od marca do grudnia 2026 r. ze zbycia paliw ciekłych, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2684_u/\\$file/2684_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/2684_u/$file/2684_u.pdf), aczkolwiek – jak wynika z uzasadnienia projektu rządowego (druk 2684) – podatek od nadzwyczajnych zysków ma na celu przede wszystkim odzyskanie przez państwo część środków, „które w normalnych warunkach rynkowych (braku nadzwyczajnej sytuacji związanej z konfliktem na Bliskim Wschodzie) nie trafiłyby do przedsiębiorstw sektora paliwowego. Środki te, zasilając budżet państwa, pozwolą zrównoważyć ubytek we wpływach w podatku VAT i podatku akcyzowym związany z podjętymi działaniami osłonowymi. Należy więc uznać, że proponowana danina – w aspekcie funkcjonalnym – stanowi dopełnienie uprzednio podjętych działań osłonowych; podczas gdy obniżki podatków pośrednich i ceny maksymalne chronią budżety domowe przy dystrybutorach, wpływ z nowej daniny zapewniają niezbędne źródło finansowania dla opisanych wyżej programów wsparcia.”

Po drugie – po złożeniu projektu do Sejmu przyjęto przepisy obniżające zarówno stawki podatku akcyzowego, jak i podatku od towarów i usług, przy czym w pierwszym przypadku obniżone stawki podatkowe obowiązywały od 30 marca do 15 czerwca 2026 r., zaś obniżona stawka podatku od towarów i usług od 31 marca do 30 czerwca 2026 r. Co istotne, stawki akcyzy zostały obniżone poniżej kwot wynikających z projektowanej ustawy, zaś stawka podatku od towarów i usług została obniżona do wysokości 8%, a więc do takiej, jaka wynika z projektowanej ustawy (zob. pkt V Opinii). Stąd też – biorąc za punkt odniesienia obecny stan prawny w zakresie opodatkowania podatkiem akcyzowym oraz podatkiem od towarów i usług paliw silnikowych – należy uznać, że projekt nie wpłynie w istotnym stopniu na gospodarstwa domowe, bowiem skutki społeczne projektowanej regulacji zostały skonsumowane przez regulacje przyjęte w drodze nowelizacji u.p.akc., ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, a także rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych obniżających stawki podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług na paliwa silnikowe (zob. pkt V Opinii).

Po trzecie – obniżenie stawek podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego na paliwa silnikowe wpłynie na dochody budżetu państwa z tych podatków (zob. pkt VIII Opinii), a tym samym albo powiększy deficyt budżetu państwa, albo wpłynie bezpośrednio na możliwość finansowania wydatków publicznych.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, w toku których w zakresie skutków społecznych z jednej strony wyrażono poparcie dla projektowanej obniżki stawek podatkowych²⁸, z drugiej zwrócono uwagę na konieczność stabilizacji cen bez ingerowania w stawki podatkowe²⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR w odniesieniu do skutków gospodarczych wskazano, że obniżenie stawek podatku od towarów i usług, akcyzy oraz zwolnienie z podatku od sprzedaży detalicznej paliw silnikowych „ma na celu ograniczenie negatywnych skutków wzrostu cen paliw dla gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw, co powinno przyczynić się do stabilizacji cen na rynku wewnętrznym. Ponadto obniżenie stawek VAT może wpłynąć pozytywnie na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych, poprzez zmniejszenie kosztów produkcji i transportu, a także do poprawy kondycji finansowej małych i średnich przedsiębiorstw działających w tym sektorze”. Poglądu tego – co do wpływu na konkurencyjność gospodarki oraz przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców – nie podzielono w OSR projektu rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki

²⁸ ID ankiety: 129697.

²⁹ ID ankiety: 150002.

zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług³⁰, gdzie stwierdzono, że „z uwagi na charakter projektowanych przepisów rozporządzenia nie przewiduje się generalnie wpływu projektu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców, za wyjątkiem dostosowania systemów ewidencyjno-księgowych u podatników”.

Podobny pogląd co do wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, wyrażono w OSR projektu rozporządzenia w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe, argumentując to czasowym charakterem obowiązywania obniżonej stawki akcyzy³¹.

Co do zasady należy zgodzić się z oceną dokonaną w OSR projektów rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych obniżających stawki podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego na paliwa silnikowe. Tym niemniej należy zauważyć, że choć obniżka ma charakter czasowy to jednak, z uwagi na jej przedmiot (obniżka akcyzy i podatku VAT), zakres (dotyczy paliw do silników spalinowych) i wielkość (w przypadku podatku od towarów i usług stawka podatku obniżana jest o 15 pkt. proc. – z 23% do 8%, w przypadku akcyzy na paliwa projekt obniża stawki o ok. 8-10%, zaś w przypadku gazu do napędu silników spalinowych o ok. 45% – zob. pkt II Opinii³²), ma ona wpływ na koszty transportu, a tym samym na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, co ma przełożenie szczególnie na ceny artykułów spożywczych. Jak wskazano w OSR projektu rozporządzenia dotyczącego stawek podatku akcyzowego obniżenie stawek do poziomu określonego w tym rozporządzeniu (1 239 zł/1 000 litrów w przypadku benzyn silnikowych oraz 880 zł/1 000 litrów w przypadku oleju napędowego i biokomponentów) przekłada się na obniżenie ceny: a) oleju napędowego i biokomponentów – o 28 gr/litr, b) benzyny silnikowej – o 29 gr/litr.

W tym kontekście należy zauważyć, że w 2025 r. zużycie paliw silnikowych w Polsce wyniosło: a) benzyny silnikowe – 8 620 tys. m³ (średnio miesięcznie ok. 718,3 tys. m³), b) oleju napędowego – 23 025 tys. m³ (średnio miesięcznie – 1 918,8 tys. m³)³³. Olej napędowy jest wykorzystywany w transporcie towarów i w transporcie publicznym. Tym samym jego cena odgrywa istotną rolę w kształtowaniu cen towarów i usług.

Z danych POPIHN³⁴ wynika, że w 2025 r. średnia cena detaliczna oleju napędowego wynosiła 6,04 zł/litr. Tym samym podatek w cenie jednego litra oleju napędowego wynosił 1,13 zł podatku od towarów i usług (23% liczone rachunkiem

³⁰ Zob. numery w wykazie prac legislacyjnych: 32/2026, 34/2026, 46/2026, 58/2026 i 74/2026).

³¹ Zob. numery w wykazie prac legislacyjnych: 33/2026, 36/2026, 47/2026, 68/2026 i 76/2026).

³² Stawki akcyzy wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 28 marca 2026 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe były niższe od stawek ustawowych o ok. 19% w przypadku benzyn silnikowych oraz ok. 24% w przypadku olejów napędowych i biokomponentów stanowiących samoistne paliwa.

³³ Raport POPIHN za 2025 r., op. cit., s.34.

³⁴ Ibidem, s. 43

„w stu”, tj. 18,70%³⁵). W przypadku stawki 8% kwota podatku zawarta w jednym litrze oleju napędowego, pomijając obniżkę akcyzy, jest niższa o 79 gr³⁶.

Obniżenie akcyzy oraz stawki podatku od towarów i usług oznacza więc realne oszczędności w zakresie kosztów transportu, o ok. 1 zł na litrze w stosunku do ceny bez uwzględnienia obniżonych stawek i jej wzrostu z przyczyn związanych z wojną na Bliskim Wschodzie.

Zmiana (obniżenie) stawki podatku od towarów i usług na paliwa silnikowe będzie wymagała w tym zakresie korekt w systemach sprzedaży, w tym w kasach rejestrujących (modyfikacja tzw. bazy towarowej kasy w zakresie przypisanej do nazwy towaru odpowiedniej stawki podatku od towarów i usług), co podatnik może zrobić samodzielnie lub przy pomocy serwisantów kas. Wysokość nakładów na dokonanie takich zmian będzie uzależniona od wielkości przedsiębiorstwa oraz dokonywanych w tym zakresie modyfikacji. Co istotne, koszty tej zmiany będą konieczne do poniesienia w związku z obniżeniem stawki podatku od towarów i usług oraz w momencie powrotu do stawki pierwotnej.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, w toku których w zakresie skutków gospodarczych nie wniesiono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W DSR projektu w odniesieniu do skutków dla sektora finansów publicznych wskazano, że projekt obniży dochody budżetu państwa, w zakresie: podatku od towarów i usług – o ok. 6 mld zł, b) podatku akcyzowego – o ok. 1 mld zł, c) podatku od sprzedaży detalicznej – o ok. 106 mln zł.

W tym kontekście należy zauważyć, że wszystkie trzy podatki – od towarów i usług, akcyzowy oraz od sprzedaży detalicznej – stanowią dochód budżetu państwa (por. art. 1 ust. 2 u.p.t.u., art. 1 ust. 2 u.p.akc. i art. 2 u.p.sp.det.).

Dochody z tych podatków wyniosły w 2025 r.: a) z podatku od towarów i usług – 321.646 382 tys. zł, b) z podatku akcyzowego – 92 519 250 tys. zł, c) z podatku od sprzedaży detalicznej – 4 636 158 tys. zł.³⁷

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 37 789 835 tys. zł i stanowiły 40,8% dochodów z akcyzy, zaś dochody z gazu do napędu silników spalinowych wyniosły 908 845 tys. zł i stanowiły 1,0% dochodów z akcyzy³⁸.

W Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa nie są podawane dochody z podatku od towarów i usług oraz podatku od sprzedaży z podziałem na rodzaje sprzedawanych towarów.

³⁵ Zob. art. 146eg pkt 1 u.p.t.u.

³⁶ Obniżenie stawki o 15 pkt. proc. odpowiada obniżce liczonej rachunkiem „w stu” o 13 pkt. proc. $(15/115 \times 100)$. $6,04 \text{ zł} \times 13\% = 0,7852 \text{ zł}$.

³⁷ Por. Sprawozdanie z wykonania budżetu ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych na 2025 r., Część-77, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2026 r., s. 3

³⁸ *Ibidem*, s. 25.

Z OSR projektów rozporządzeń Ministra Finansów i Gospodarki w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, wydanych na podstawie art. 146ef ust. 1 u.p.t.u. i art. 164c u.p.akc. wynika, że:

- 1) obniżenie stawki podatku od towarów i usług na benzyny silnikowe, olej napędowy i biokomponenty stanowiące samoistne paliwo zmniejszy dochody budżetu państwa w okresie od 31 marca do 30 czerwca 2026 r. ok 3 mld zł³⁹;
- 2) obniżenie stawek podatku akcyzowego na benzyny silnikowe, olej napędowy i biokomponenty stanowiące samoistne paliwo zmniejszy dochody budżetu państwa w okresie od 30 marca do 15 czerwca 2026 r. ok 1,825 mld zł⁴⁰.

Łączny koszt fiskalny rządowych regulacji, uwzględniający niższe od zakładanych w projektowanej ustawie stawek akcyzy na paliwa silnikowe oraz nie uwzględniających zwolnienia paliw silnikowych i gazu do napędu silników spalinowych od podatku od sprzedaży detalicznej oraz niższych stawek podatku akcyzowego i podatku od towarów i usług na gaz do silników spalinowych, wyniósł ok. 4,8 mld zł⁴¹. Kwota ta stanowi niespełna 1,2% dochodów budżetu państwa z podatków od towarów i usług oraz podatku akcyzowego w 2025 r. i 1,1% prognozowanych dochodów z tych podatków w ustawie budżetowej na 2026 r.⁴²

Mając na względzie różnice pomiędzy opiniowanym projektem a regulacjami rządowymi – okres obowiązywania (projekt zakładał obniżenie stawek od 15 marca do 30 czerwca 2026 r., regulacje rządowe obejmują okres od 30 marca do 15 czerwca 2026 r. w zakresie podatku akcyzowego i od 31 marca do 30 czerwca 2026 r. w zakresie podatku od towarów i usług); zakres (w przypadku regulacji rządowych brak zwolnienia z podatku od sprzedaży detalicznej oraz brak niższych stawek dla gazów do silników spalinowych, a także niższe stawki akcyzy niż zakładane w projekcie poselskim dla benzyny, oleju napędowego i biokomponentów) – można oszacować, że przyjęcie projektu poselskiego wiązałoby się z porównywalnym do regulacji rządowych zmniejszeniem dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od sprzedaży detalicznej, aczkolwiek należy w tym zakresie uwzględnić brak w projekcie poselskim rozwiązań prawnych wprowadzających na okres do 30 czerwca 2026 r. możliwość ustalania ceny maksymalnej, co niewątpliwie może mieć wpływ na wysokość ewentualnego ubytku dochodów budżetu państwa w przypadku przyjęcia projektu poselskiego. Tym niemniej możliwa różnica nie

³⁹ OSR projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług oraz OSR-y do projektów zmieniających to rozporządzenie (numery w wykazie prac legislacyjnych: 32/2026, 34/2026, 46/2026, 58/2026 i 74/2026).

⁴⁰ Zob. OSR projektu rozporządzenia w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na niektóre paliwa silnikowe oraz OSR- do projektów zmieniających to rozporządzenie (numery w wykazie prac legislacyjnych: 33/2026, 36/2026, 47/2026, 68/2026 i 76/2026).

⁴¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o podatku od nadzwyczajnych zysków ze zbycia paliw ciekłych osiągniętych w okresie od marca do grudnia 2026 r. (druk 2684), s. 2.

⁴² Zob. ustawę budżetową na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r. (Dz. U. poz. 62). Prognozowane dochody z podatku od towarów i usług – 341 500 000 tys. zł, z podatku akcyzowego – 103 253 000 tys. zł.

wpływa w istotny sposób na rząd wielkości ewentualnego ubytku. Brak w projekcie poselskim regulacji dotyczących ceny maksymalnej mogłoby natomiast wpływać na dochody sektora finansów publicznych z podatku dochodowego od osób prawnych, co jednak uzależnione byłoby od polityki sprzedawców paliw silnikowych w zakresie ustalania cen hurtowej i detalicznej. Z danych POPiHN⁴³ wynika, że w przypadku benzyny EU95 na cenę detaliczną w 46% składają się cena netto, a więc koszty produkcji, w 26% akcyza, w 19% podatek od towarów i usług, w 3% opłata paliwowa, w 1% opłata emisyjna, zaś w 5% marża. W przypadku oleju napędowego cena netto (koszty produkcji) stanowi 50% ceny detalicznej, akcyza – 19%, podatek od towarów i usług – 19%, opłata paliwowa – 7%, zaś marża 4%. Obniżenie stawek akcyzy i podatku od towarów i usług umożliwia sprzedawcom paliw, w przypadku projektu poselskiego, bardziej elastyczne kształtowanie marży, a tym samym zysku.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie stwierdzono innych skutków.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt przewiduje wzrost obciążeń administracyjnych, związanych z nałożeniem obowiązku zamieszczania przez sprzedawców, dokonujących sprzedaży paliw silnikowych objętych obniżoną stawką podatku od towarów i usług na podstawie nowego art. 146dd u.p.t.u., przy kasie rejestrującej w lokalu przedsiębiorstwa, w którym dokonywana jest sprzedaż tych paliw silnikowych, czytelnej informacji, że od dnia 15 marca 2026 r. do dnia 30 czerwca 2026 r. sprzedaż tych paliw jest objęta stawką podatku od towarów i usług obniżoną do wysokości 8%.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Dokonując oceny skutków prawnych projektowanej ustawy należy wziąć pod uwagę: a) czasowy charakter projektowanego obniżenia stawek podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego oraz zwolnienie od podatku od sprzedaży detalicznej (obniżone stawki podatkowe oraz zwolnienia od podatku od sprzedaży detalicznej mają obowiązywać w okresie od 15 marca do 30 czerwca 2026 r.); b) obecny etap procesu legislacyjnego; c) wprowadzone w drodze rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych obniżki stawek podatku akcyzowego i podatku od towarów i usług na paliwa silnikowe, d) wprowadzoną do 30 czerwca 2026 r. możliwość ustalania ceny urzędowej na niektóre paliwa silnikowe.

⁴³ POPiHN za 2025 r., op. cit., s.46.

Skutki prawne projektowanej ustawy zależą od tego, czy analiza projektu będzie dokonywana w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia projektu do Sejmu (9 marca 2026 r.), czy też do stanu prawnego obowiązującego w dniu skierowania projektu przez Marszałka Sejmu do pierwszego czytania (19 czerwca 2026 r.).

Jednocześnie należy zauważyć, że biorąc pod uwagę ograniczenia wskazane w pkt V Opinii, proces legislacyjny projektowanej ustawy, obejmujący procedurę sejmową, senacką, czas przewidziany na podpis Prezydenta RP oraz ogłoszenie w dzienniku ustaw, zakończy się po upływie okresu, w którym mają obowiązywać projektowane obniżone stawki podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego dla paliw silnikowych oraz zwolnienia tych paliw z podatku od sprzedaży detalicznej.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na producentów, importerów i sprzedawców paliw płynnych silnikowych (benzyn, olejów napędowych, biopaliw stanowiących samoistne paliwo silnikowe) oraz gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych – 34 podatników podatku akcyzowego oraz ok. 8 tys. stacji paliw prowadzonych przez różne podmioty. Projekt pośrednio może oddziaływać na: a) przedsiębiorców, w tym podatników podatku od towarów i usług (ok. 2 mln); b) konsumentów paliw do silników spalinowych.

Oceniając projektowaną ustawę ze społecznego punktu widzenia należy zaznaczyć, że: po pierwsze – projektowana obniżka stawek podatku akcyzowego, podatku od towarów i usług oraz zwolnienie z podatku od sprzedaży detalicznej ma charakter czasowy; po drugie – po złożeniu projektu do Sejmu przyjęto przepisy obniżające zarówno stawki podatku akcyzowego, jak i podatku od towarów i usług, przy czym w pierwszym przypadku obniżone stawki podatkowe obowiązywały od 30 marca do 15 czerwca 2026 r., zaś obniżona stawka podatku od towarów i usług od 31 marca do 30 czerwca 2026 r.; po trzecie – obniżenie stawek podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego na paliwa silnikowe wpłynie na dochody budżetu państwa z tych podatków, a tym samym albo powiększy deficyt budżetu państwa, albo wpłynie bezpośrednio na możliwość finansowania wydatków publicznych.

3. Skutki gospodarcze: Choć obniżka podatków ma charakter czasowy to jednak, z uwagi na jej przedmiot (obniżka akcyzy i podatku VAT, zwolnienie z podatku od sprzedaży detalicznej), zakres (dotyczy paliw do silników spalinowych) i wielkość (w przypadku podatku od towarów i usług stawka podatku obniżana jest o 15 pkt. proc. – z 23% do 8%, w przypadku akcyzy na paliwa projekt obniża stawki o ok. 8-10%, zaś w przypadku gazu do napędu silników spalinowych o ok. 45%), ma ona wpływ na koszty transportu, a tym samym na koszty funkcjonowania przedsiębiorstw.

4. Skutki finansowe: Mając na względzie różnice pomiędzy opiniowanym projektem a regulacjami rządowymi – okres obowiązywania (projekt zakładał obniżenie stawek od 15 marca do 30 czerwca 2026 r., regulacje rządowe obejmują okres od 30 marca

do 15 czerwca 2026 r. w zakresie podatku akcyzowego i od 31 marca do 30 czerwca 2026 r. w zakresie podatku od towarów i usług); zakres (w przypadku regulacji rządowych brak zwolnienia z podatku od sprzedaży detalicznej oraz brak niższych stawek dla gazu do silników spalinowych, a także niższe stawki akcyzy niż zakładane w projekcie poselskim dla benzyny, oleju napędowego i biokomponentów) – można oszacować, że przyjęcie projektu poselskiego wiązałoby się z porównywalnym do regulacji rządowych zmniejszeniem dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego oraz podatku od sprzedaży detalicznej (ubytek dochodów oszacowany dla rozwiązań rządowych wyniósł ok. 4,8 mld zł), aczkolwiek należy w tym zakresie uwzględnić brak w projekcie poselskim rozwiązań prawnych wprowadzających na okres do 30 czerwca 2026 r. możliwość ustalania ceny maksymalnej, co niewątpliwie może mieć wpływ na wysokość ewentualnego ubytku dochodów budżetu państwa w przypadku przyjęcia projektu poselskiego.

5. Skutki administracyjne: Projekt przewiduje wzrost obciążeń administracyjnych, związanych z nałożeniem obowiązku zamieszczania przez sprzedawców, przy kasie rejestrującej w lokalu przedsiębiorstwa, w którym dokonywana jest sprzedaż paliw silnikowych objętych niższą stawką podatku, czytelnej informacji o tym fakcie.

6. Rozwiązania zagraniczne: W części państw członkowskich UE czasowo obniżono akcyzę na paliwa. Działania takie podjęte zostały np. w Austrii, Chorwacji, na Cyprze, w Czechach, Irlandii, Litwie, Luksemburgu, na Łotwie, w Niemczech, Portugalii, Rumunii, Słowenii i na Węgrzech. Hiszpania czasowo obniżyła stawkę podatku VAT z 21% na 10% m.in. na benzynę, olej napędowy i biopaliwa. Państwa członkowskie UE przyjęły również inne rozwiązania, w tym pozafiskalne, mające na celu złagodzenie skutków wzrostu cen paliw m.in.: maksymalne ceny paliw, subsydia do paliw dla określonych grup użytkowników, ograniczenie marż sprzedawców paliw, ograniczenie częstotliwości zmian cen na stacjach paliw.

Autorzy:

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

Dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.6)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/