



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Prawa i Administracji
Centrum Oceny Skutków Regulacji



Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

OPINIA
CENTRUM OCENY SKUTKÓW REGULACJI UNIwersytetu
Warszawskiego w przedmiocie analizy zakazu lub
Prawnego ograniczenia możliwości produkcji, dystrybucji
oraz sprzedaży alkoholu w opakowaniach małych, tj.
Nieprzekraczających objętości 300 ml (tzw. małpki)

Niniejsza Opinia dotycząca zapowiedzi ustawowego zakazu lub ograniczenia możliwości produkcji, dystrybucji oraz sprzedaży alkoholu w opakowaniach małych, tj. nieprzekraczających objętości 300 ml (tzw. małpki) wykazała, że:

- instytucja tzw. „opłaty od małpek” stanowi rozwiązanie obowiązujące wyłącznie w Polsce, w żadnym innym kraju Unii Europejskiej nie wprowadzono dotychczas podobnej opłaty ani podatku, który w sposób selektywny obciążałby dodatkowo wyłącznie napoje alkoholowe w małych opakowaniach;
- z perspektywy konstrukcyjnej „opłata od małpek” spełnia wszystkie teoretyczne cechy, jakimi powinien charakteryzować się podatek, co wywołuje negatywne oceny w doktrynie prawa podatkowego;
- w oparciu o analizę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, konstrukcja „opłaty od małpek” może być niezgodna z regulacjami Unii Europejskiej dotyczącymi zasad wprowadzania dodatkowych podatków pośrednich na wyroby akcyzowe;
- postulowane ograniczenie wydaje się arbitralne i selektywne, bowiem – koncentrując się na mocnych alkoholach w małych opakowaniach – ignoruje kwestię reklamy oraz nie uwzględnia analiz wykazujących, że również sprzedaż innych wyrobów alkoholowych jest prawie dwukrotnie wyższa w godzinach porannych;
- w oparciu o aktualny stan badań empirycznych nie można jednoznacznie potwierdzić, że podwyższenie „opłaty od małpek”, bądź wprowadzenie dodatkowej opłaty przyczyni się w sposób istotny do spadku ilości spożywanego alkoholu w społeczeństwie, w tym przez osoby uzależnione;
- postulowane ograniczenie może wchodzić w konflikt z następującymi normami konstytucyjnymi: zasadą społecznej gospodarki rynkowej oraz wolnością działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), warunkami ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), równością przedsiębiorców wobec prawa (art. 32

ust. 1), wolnością człowieka oraz możliwością jej ograniczenia, w tym przede wszystkim zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), rzetelności i sprawności instytucji publicznych (Preambuła Konstytucji);

- z dotychczasowych doświadczeń wynika, że wpływy z opłaty nie były przeznaczane na zadania ustawowe, co poddaje w wątpliwość zasadność funkcjonowania tej opłaty jako daniny niebędącej formalnie podatkiem akcyzowym;
- ograniczenie spożycia alkoholu oraz skuteczne przeciwdziałanie alkoholizmowi można osiągnąć jedynie w drodze przemyślanej, konsekwentnej i kompleksowej polityki państwa – nie zaś interwencjami legislacyjnymi „punktowymi” lub selektywnymi, nastawionymi głównie na efekt fiskalny;
- biorąc pod uwagę obecną strukturę spożycia alkoholu w Polsce (piwo - 54% całego spożywanego alkoholu, 93 l per capita rocznie; alkohole mocne - 38% całego spożywanego alkoholu, czyli 9 l - 40% napojów spirytusowych, jak whisky, gin, wódka; wino - odpowiednio 8%, rocznie 6 l wina) sugeruje się podjęcie innych, skuteczniejszych działań, mających na celu ograniczenie spożycia alkoholu oraz skuteczne przeciwdziałanie alkoholizmowi, w tym przede wszystkim wprowadzenie skutecznego zakazu reklamy dla wszystkich napojów alkoholowych, wykorzystanie obowiązujących już instrumentów prawnych (w tym przepisów pozwalających wprowadzić ograniczenia przez organy samorządu terytorialnego) oraz efektywnego nadzoru państwa na polu polityki antyalkoholowej;
- wprowadzenie Postulowanego ograniczenia może spowodować spadek dochodów budżetowych z uwagi na fakt, iż już obecnie polskie rozwiązania zbliżają się do punktu przegięcia na krzywej Laffera;
- wprowadzenie Postulowanego ograniczenia może spowodować zwiększenie się szarej strefy, a także przyczynić się do niebezpiecznych dla życia i zdrowia konsumentów praktyk odkażania alkoholu lub jego produkcji w warunkach domowych;

Spis treści

1. Przedmiot, zakres i cel sporządzenia Opinii	3
2. Postulowane ograniczenie	5
3. Polityka państwa względem tzw. „używek” – uwagi wprowadzające.....	8
4. Skuteczność polityki antyalkoholowej państwa oraz społeczne koszty spożycia alkoholu	9
5. Wzorzec konsumpcyjny spożywania napojów alkoholowych w Polsce i rozmiar szarej strefy na rynku napojów spirytusowych.....	21
6. Charakterystyka opłaty od tzw. „małpek”	24
6.1. Ogólna charakterystyka i konstrukcja opłaty od tzw. „małpek”	24
6.2. Charakter prawny i umiejscowienie opłaty w systemie prawa podatkowego	28
6.3. Opłata od „małpek” a prawo Unii Europejskiej.....	31
6.4. Informacje medialne dotyczące rozważanego podwyższenia stawki opłaty od „małpek”	35

7. Ocena potencjalnej skuteczności podwyższenia opłaty od „małpek” w realizacji celu prozdrowotnego	35
7.1. Opłata od „małpek” jako „podatek od grzechu”	35
7.2. Analiza skuteczności opłaty od „małpek” w realizacji celu prozdrowotnego	39
8. Zastrzeżenia konstytucyjne względem opłaty.....	42

1. Przedmiot, zakres i cel sporządzenia Opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej (dalej jako: „Opinia”) jest analiza konstytucyjności oraz społeczno-gospodarczej celowości postulatu wprowadzenia – w drodze działań legislacyjnych, tj. ustawodawczych – zakazu lub ograniczenia możliwości produkcji, dystrybucji oraz sprzedaży alkoholu w opakowaniach małych, tj. nieprzekraczających objętości 300 ml (charakteryzowanych szerzej jako tzw. „małpki”).

Celem Opinii będzie wskazanie na prawne przeszkody oraz towarzyszące im wątpliwości w kontekście przewidywanych skutków społeczno-ekonomicznych we wprowadzeniu przez ustawodawcę ewentualnych zakazów lub dalszych ograniczeń dla przedsiębiorców w zakresie produkcji, dystrybucji lub sprzedaży produktów alkoholowych w tzw. małpkach (tj. opakowaniach małych, o objętości nieprzekraczającej 300 ml).

Niniejsza Opinia została sporządzona w związku z toczącą się aktualnie dyskusją publiczną¹ na temat postulatu *de lege ferenda* obejmującego zakaz lub istotne ograniczenie możliwości

¹ Zob. m.in.: Zakaz sprzedaży „małpek”? Najwięcej przeciwników wśród młodych ludzi, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zakaz-sprzedazy-malpek-Najwiecej-przeciwnikow-wsrod-mlodych-ludzi-8756699.html> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; „Małpki” znikną ze sklepowych półek? Posłanka apeluje do Sejmu ws. małych butelek alkoholu, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Malпки-znikna-ze-sklepowych-polek-Poslanka-apeluje-do-Sejmu-ws-malych-butelek-alkoholu-8751406.html> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Zakaz sprzedaży małpek? Posłanka KO chce rozwiązać tak dwa problemy, Finanse.wp.pl, <https://finanse.wp.pl/podatek-od-malpek-nie-wystarczy-poslanka-chce-zakazu-sprzedazy-7030672750516928a> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Polaków zapytano, czy zakazać sprzedaży „małpek” z wódką. Są wyniki sondażu, Dorzeczy.pl, <https://dorzeczy.pl/kraj/676717/45-proc-polakow-chce-zakazu-sprzedazy-malpek-z-wodka.html> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Alkohol w kieszonkowym formacie. Małpki wciąż rządzą mimo zakazów, TVP.pl, <https://lublin.tvp.pl/86136239/alkohol-w-kieszonkowym-formacie-malпки-wciaz-rzadza-mimo-zakazow> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Posłanka Joanna Wicha: „Stop sprzedaży małpek w sklepach”, Politykazdrowotna.com, <https://politykazdrowotna.com/artukul/poslanka-joanna-wicha-n1294119> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Czy sprzedaż wódki w małych butelkach powinna zostać zakazana? Zbadano opinie Polaków na temat mocnego alkoholu w butelkach o małej pojemności, Pap-mediroom.pl, <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finanse/czy-sprzedaz-wodki-w-malych-butelkach-powinna-zostac-zakazana-zbadano-opinie>, [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Nie ma zgody w rządzie ws. małpek. „Zbyt duża ingerencja w rynek”, Money.pl, <https://www.money.pl/podatki/spor-w-rzadzcie-o-malпки-policzyli-ile-pieniedzy-wplywa-dzieki-nim-do-budzetu-7086594085632704a.html> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Co czwarta „małpka” znika z półki do południa. Jak wygląda sprzedaż wódek w małych butelkach, Rp.pl, <https://www.rp.pl/przemysl-spozywczy/art41248411-co-czwarta-malпка-znika-z-polki-do-poludnia-jak-wyglada-sprzedaz-wodek-w-malych-butelkach> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; Polacy przeciwnikami „małpek”. Chcą, żeby podróżowały, https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-polacy-podrozaly,nld,7888963#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome, [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

produkcji, dystrybucji oraz sprzedaży alkoholu w opakowaniach małych, tj. nieprzekraczających objętości 300 ml (dalej jako: „**Postulowane ograniczenie**”). Uwzględniono również fakt wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw² (dalej jako: „**Projekt ustawy**”), a także inne artykułowane przez reprezentantów władzy publicznej propozycje zmian legislacyjnych w obszarze produkcji i sprzedaży napojów alkoholowych³.

W ramach Opinii uwzględniono w szczególności kontekst ustrojowy, tj. ramy wyznaczone przez ustrojodawcę w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ (dalej jako: „**Konstytucja**”). Przedmiotem analizy były również inne przepisy ustawowe, w tym ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców⁵ (dalej jako: „**Prawo Przedsiębiorców**”), a także inne regulacje normujące wykonywanie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, próbując ukazać potencjalną regulację na tle całego systemu prawnego i jej prawdopodobną niekoherencję. Rozważono ponadto przewidywane skutki społeczno-gospodarcze realizacji zapowiedzi Ministra Finansów oraz Minister Zdrowia, w tym wprowadzenia komentowanego zakazu dla konkurencji, rynku, a nawet postaw konsumentów nabywających produkty alkoholowe.

Biznes.interia.pl, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-polacy-przeciwnikami-malpek-chca-zeby-podrozaly.nld,7888963> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.]; *Pomysł wprowadzenia zakazu sprzedaży "małpek" mocno dzieli Polaków*, Gazeta.pl, <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,31020105,pomysl-wprowadzenia-zakazu-sprzedazy-malpek-mocno-dzieli-polakow.html> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

² Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, projekt nr UD71, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388205/katalog/13074814> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

³ Tytułem przykładu: KKG, *Zakaz sprzedaży alkoholu na stacjach. Branża paliwowa: to dyskryminacja*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/plan-nocnej-prohibicji-na-stacjach-paliw-branza-paliwowa-bije-na-alarm-7086564330236608a.html>, [dostęp: 25 października 2024 r.]; R. Krupa-Dąbrowska, *Wódki nie kupi się w nocy na stacji benzynowej. Szykuje się zmiana prawa*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/biznes/wodki-nie-kupi-sie-w-nocy-na-stacji-benzynowej-szykuje-sie-zmiana-prawa,528573.html> [dostęp: 25 października 2024 r.]; M. Waluś, *Ministerstwo Zdrowia szykuje rewolucyjne przepisy. Będą dotyczyć także alkotubek*, Onet.pl, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/ministerstwo-zdrowia-szykuje-rewolucyjne-przepisy-beda-dotyczyc-takze-alkotubek/0f46rm4> [dostęp: 25 października 2024 r.]; D. Gabryelski, *Trudniej będzie kupić alkohol. Sprzedaż alkoholu w nocy na stacjach benzynowych ma być zabroniona. Zmiany przepisów chce resort zdrowia*, Dziennikłódzki.pl, <https://dzienniklodzi.pl/trudniej-bedzie-kupic-alkohol-sprzedaz-alkoholu-w-nocy-na-stacjach-benzynowych-ma-byc-zabroniona-zmiany-przepisow-chce-minister/ar/c1-18853249> [dostęp: 25 października 2024 r.]; D. Kelman, *Zakaz sprzedaży alkoholu na stacjach paliw. Polska Izba Paliw Płynnych: To dyskryminacja!*, <https://i.pl/zakaz-sprzedazy-alkoholu-na-stacjach-paliw-polska-izba-paliw-plynnych-to-dyskryminacja/ar/c1-18855059> [dostęp: 25 października 2024 r.].

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997r. Nr 78. poz. 483 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2024 r. poz. 236.

Opinia została sporządzona przez dr hab. Dominikę Wajdę⁶ oraz mgr Barbarę Błaszczak⁷ (dalej wspólnie jako: „Autorki”) z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego – ekspertki Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego (dalej jako: „Centrum OSR”).

Autorki, mając na uwadze realia procesu legislacyjnego podkreślają, że analiza zawarta w Opinii uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień jej sporządzenia, a także powszechnie przyjętą w nim wykładnię przepisów prawa w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie. Autorki zastrzegają jednak, że wnioski Opinii mogą ulec zmianie w przypadku ujawnienia dodatkowych informacji lub dokumentów, zmiany przepisów prawa lub ich wykładni, a także wydania oderwanych od dotychczasowych linii orzeczniczych rozstrzygnięć sądowych (w szczególności w przypadku opublikowania przez Ministerstwo Finansów lub Ministerstwo Zdrowia zapowiadanego Projektu ustawy).

2. Postulowane ograniczenie

Autorki zobligowane są zastrzec, że niniejsza Opinia została sporządzona w związku z wypowiedziami publicznymi lub informacjami medialnymi, dotyczącymi projektowanej przez reprezentantów Rady Ministrów regulacji, których efektem byłoby przyjęcie ustawowego zakazu lub ograniczenia możliwości produkcji, dystrybucji oraz sprzedaży alkoholu w opakowaniach małych, tj. nieprzekraczających objętości 300 ml (tzw. małpki).

Zapowiedzi takie formułował Minister Finansów, m.in.:

„Rozmawiamy o wprowadzeniu „opłaty małpkowej”, bo te alkohole są stosunkowo tanie (...) Tzw. małpki zalewają polskie miasta. Niepokoi ekonomiczna ich dostępność. Nie planujemy zmiany mapy akcyzowej na alkohol, ale będę rozmawiał z panią ministrem zdrowia na temat konkretnych działań, jakie możemy podjąć – powiedział Domański pod koniec lipca w TVN 24. W środę (7 sierpnia) znów nawiązał do „małpek”, czyli butelek z alkoholem o pojemności 100 i 200 ml. Zdaniem ministra finansów „małpki” kupowane są przede wszystkim rano i jest to „negatywne zjawisko”, które „budzi niepokój” także resortu zdrowia. Ile miałyby wynieść „opłata małpkowa”? Tego minister nie zdradził. (...) Finalne decyzje nie zostały podjęte, to nie jest trudna legislacyjnie zmiana, mogłaby być już od 2025 r. - zadeklarował Domański na antenie Radia Zet. Jednocześnie polityk zapowiedział, że akcyza na alkohol nie zostanie podniesiona. - Nie zmieniamy „mamy drogowej” dotyczącej alkoholu. Żadnej dodatkowej podwyżki z naszej strony tu nie ma - zadeklarował.”⁸.

⁶ Doktor habilitowany nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Prawa Handlowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny. Autorka ponad 100 publikacji naukowych, w tym trzech monografii; współautorka komentarzy – m.in. komentarza do prawa rynku kapitałowego, komentarza do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz komentarza do Prawa bankowego.

⁷ Doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego w dyscyplinie nauki prawne. Absolwentka prawa oraz studiów International Investment and Accounting na Uniwersytecie Warszawskim, laureatka I miejsca w XI edycji Konkursu na najlepszą pracę magisterską z zakresu prawa podatkowego zorganizowanego przez Krajową Izbę Doradców Podatkowych.

⁸ PBE, *Rząd wprowadzi „opłatę małpkową”? Podano możliwy termin*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/rzad-wprowadzi-oplate-malpkowa-podano-mozliwy-termin-7057552772508288a.html> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

„(...) rząd przygotowuje kolejną odsłonę tzw. opłaty małpkowej. Tym razem ma być jeszcze drożej, jeszcze szybciej i – jeśli wierzyć zapewnieniom – jeszcze skuteczniej. Minister finansów Andrzej Domański ujawnił, że nowa danina mogłaby wejść w życie już w 2025 roku. Czy rzeczywiście uda się ograniczyć poranne zakupy małych buteleczek z wysokoprocentowym trunkiem? (...) Minister Domański nie owijał w bawełnę: małpki kupowane o poranku to poważny problem społeczny, który może mieć wpływ nawet na gospodarkę. W rozmowie w Radiu Zet zwrócił uwagę na to, że osoby sięgające po alkohol przed pracą mogą wpływać na produktywność i bezpieczeństwo w miejscu zatrudnienia. Według zapowiedzi, celem nowej opłaty jest zmniejszenie dostępności taniego alkoholu o wysokiej mocy w niewielkich opakowaniach. To zresztą nie pierwszy raz, gdy rząd sięga po ten instrument – pierwsze „małpkowe” zostało wprowadzone już w 2021 roku, równocześnie z podatkiem cukrowym. Tamta regulacja objęła alkohole o mocy powyżej 18 proc. sprzedawane w butelkach do 300 ml. (...) Choć oczywiste jest, że każda nowa opłata to zastrzyk dla budżetu państwa, ministerstwo akcentuje przede wszystkim aspekt społeczny.”⁹.

„Rząd rozważa wprowadzenie tzw. opłaty małpkowej. Dzięki temu alkohol w butelkach o małych pojemnościach ma być droższy, a przez to mniej dostępny. Jak zdradził minister finansów Andrzej Domański, nowa opłata mogłaby zacząć obowiązywać już w 2025 r. To byłoby już drugie obciążenie "małpek". (...) To jednak nie pierwsze tego typu obciążenie. Pierwsze "małpkowe" zaczęto naliczać od początku 2021 r., kiedy kończyła się pierwsza fala zachorowań na COVID-19. Wprowadzono ją równocześnie z tzw. podatkiem cukrowym na słodkie napoje. Ustawa wprowadziła opłaty od alkoholu o mocy powyżej 18 proc. sprzedawanego w opakowaniach o objętości do 300 ml. Opłata wynosi 25 zł od litra stuprocentowego alkoholu. Przykładowo oznacza to 1 zł od 100 ml małpki wódki 40 proc., 2 zł od 200 ml małpki wódki 40 proc.”¹⁰.

Analogiczne opinie wyrażała Minister Zdrowia – np.:

„Minister zdrowia Izabela Leszczyna na czwartkowej konferencji prasowej zaznaczyła, że "małpek" nie można wycofać (z rynku), gdyż podlegają unijnej dyrektywie opakowaniowej. Zauważyła, że Ministerstwo Finansów chyba nie planuje podniesienia akcyzy na alkohol. Mój cel jest taki, aby dodatkowa opłata nałożona na te niewielkie opakowania była zdecydowanie wyższa – dodała.”¹¹.

⁹ Rząd szykuje nową opłatę małpkową. Alkohol w małych butelkach jeszcze droższy? <https://slownikowo.pl/rzad-szykuje-nowa-oplate-malpkowa-alkohol-w-malych-butelkach-jeszcze-drozszy/> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

¹⁰ KUC, Rząd szykuje kolejną "opłatę małpkową". Minister finansów zdradza szczegóły, Businessinsider.com, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/oplata-malpkowa-rzad-ma-plan-na-walke-z-alkoholizmem/q12krbr> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

¹¹ Niepokojąco wysoka sprzedaż "małpek". Minister zdrowia chce podniesienia akcyzy, Puls Medycyny, <https://pulsmedycyny.pl/medycyna/zdrowie-publiczne/niepokojaco-wysoka-sprzedaz-malpek-minister-zdrowia-chce-podniesienia-akcyzy/> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

„Te nieszczęsne małpki na stacjach benzynowych muszą niestety pozostać, ale naprawdę musimy kupić w nocy alkohol na stacjach benzynowych? (...) Leszczyna przyznała, że dostała analizę z Ministerstwa Finansów, która „pokazuje, że alkohol się najczęściej sprzedaje około godziny 23, 24, o 1 w nocy”. - Wszystkie paragony (ze sprzedaży - red.) alkoholu stanowią około 5 procent wszystkich paragonów. (...) Można kupić te nieszczęsne małe buteleczki, nazywane małpkami, które stoją gotowe do spożycia w lodówkach. Tego niestety nie mogę zakazać, bo to jest prawo unijne o opakowaniach. Te małpki muszą niestety pozostać, ale naprawdę musimy kupić w nocy alkohol na stacjach benzynowych? - pytała ministra.”¹².

Jak wynika z wywołanej zapowiedziami dyskusji, w tym pośrednio z przytoczonych wyżej cytatów – mimo deklarowanych prozdrowotnych intencji – zapowiadane rozwiązanie nie jest jednak wolne od wątpliwości, w tym zastrzeżeń zarówno prawnych, jak i społeczno-politycznych. Formułowane są bowiem podejrzenia co do rzeczywistych (wyłącznie fiskalnych) intencji rządzących, poważne zarzuty względem dotychczasowego wykorzystania środków pozyskanych w ramach opłat (potwierdzone raportem Najwyższej Izby Kontroli)¹³, a nawet orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których skrytykował konstrukcję legislacyjną opłaty, sposób jej rozumienia oraz nadużycia w stosowaniu przez organy podatkowe, negując możliwość nałożenia na zobowiązanego podwójnej opłaty¹⁴. W końcu, poddawana jest w wątpliwość skuteczność „opłaty małpkowej” jako instrumentu rzekomo wpływającego pozytywnie na zmniejszenie spożycia, zwłaszcza na tle braku holistycznej polityki antyalkoholowej państwa¹⁵. Warto też zwrócić uwagę, że ani Minister Finansów, ani Minister Zdrowia, nie przytaczają – poza odwołaniem do intuicji lub stereotypowych wyobrażeń spożycia – konkretnych i weryfikowalnych wyników badań, które potwierdzałyby, że spożycie alkoholu z „małpek” jest szczególnie problematyczne, zwłaszcza na tle innych alkoholi jak np. piwo lub mocnych alkoholi w większych opakowaniach.

Biorąc zatem pod uwagę obowiązujące w Polsce ramy prawne – w tym zwłaszcza relatywnie sztywny gorset regulacyjny wyznaczony przez prawo Unii Europejskiej oraz ramy ustrojowe określone w Konstytucji (które w dodatku należy interpretować w kontekście niemal trzydziestoletniej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, innych organów władzy sądowniczej, a także bogatej doktryny prawa) – nie tylko brak jest przeszkód, by dokonać wstępnej oceny prawnej dopuszczalności postulatu *de lege ferenda*, a nawet niejako abstrakcyjnie stwierdzić, czy przeszedłby on test konstytucyjności, niezależnie od tego jak skonstruowane byłyby jego konkretne przepisy od strony merytorycznej, redakcyjnej oraz zastosowanej techniki prawodawczej.

¹² „Małpki muszą pozostać, ale naprawdę musimy kupić w nocy alkohol na stacjach benzynowych?”, TVN24.pl, <https://tvn24.pl/polska/izabela-leszczyna-o-alkoholu-na-stacjach-benzynowych-malпки-musza-pozostac-st7968685> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

¹³ Na co poszły pieniądze z podatku od małpek i opłaty cukrowej? NFZ na celowniku NIK, Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Na-co-poszly-pieniadze-z-podatku-od-malpek-i-oplaty-cukrowej-NFZ-na-celowniku-NIK-8914221.html> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

¹⁴ Fiskus nie ma co liczyć na podwójną opłatę od małpek, Rp.pl, <https://pro.rp.pl/podatki/art39510441-fiskus-nie-ma-co-liczyc-na-podwojna-oplate-od-malpek> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

¹⁵ E. Wysocka, Dwa lata temu wszedł podatek od tzw. małpek. Czy spełnił swoją rolę?, Interia.pl, <https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-dwa-lata-temu-wszedl-podatek-od-tzw-malpek-czy-spelnil-swoja> [dostęp: 25 kwietnia 2025 r.].

W konsekwencji Opinia sygnalizuje zarówno generalne uwagi w przedmiocie skuteczności polityki antyalkoholowej państwa oraz rozważania konstytucyjne, a także generalne uwagi w obszarze stanowienia dobrego prawa (*good law-making*), polityki prawa oraz racjonalnego tworzenia regulacji¹⁶, co z jednej strony wpisuje się w zadania Centrum OSR (szerzej na temat celów, aktywności oraz dotychczasowych osiągnięć Centrum OSR w Załączniku 1 Opinii), z drugiej zaś może pomóc prawodawcy wypracowanie optymalnych rozwiązań, unikając pogłębiania stanu tzw. inflacji prawa, w tym przyjmowania rozwiązań nieskutecznych, nieefektywnych z punktu widzenia kryterium bilansu zysków i kosztów (*costs-benefits analysis*) lub tym bardziej sprzecznych z Konstytucją lub zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej. W Opinii uwzględniono również wyniki analizy przeprowadzonej przez Autorki w przedmiocie takich zagadnień, jak m.in.: efektywność dotychczasowych regulacji normujących sprzedaż „małpek”, szara strefa, wzorzec konsumpcyjny spożycia, prawna instytucja opłaty oraz towarzyszące jej kontrowersje prawne.

3. Polityka państwa względem tzw. „używek” – uwagi wprowadzające

Podkreślić trzeba, że niniejsza Opinia stanowi kolejne już interdyscyplinarne opracowanie Centrum OSR poświęcone problematyce tzw. używek¹⁷, w tym legislacyjnej interwencji w rynek produktów alkoholowych¹⁸. Ponadto eksperci Centrum OSR formułowali dotychczas

¹⁶ Na ten temat m.in.: R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford-New York 2012, s. 26 i n.; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; E. Kustra, *Racjonalny ustawodawca. Analiza teoretycznoprawna*, Toruń 1980; J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Łódź 1984; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017; S. Wojtczak, *Wpływ konceptu «racjonalnego ustawodawcy» na polską kulturę prawną* [w:] J. Czapska, M. Dudek, M. Stępień (red.), *Wielowymiarowość prawa*, Toruń 2014; M. Podleś, *Założenie o racjonalności prawodawcy w procesie wykładni w prawie spółek*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, CXX/2/2020; P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 7/2018; J. Wróblewski, *Ustawa o tworzeniu prawa a pojęcie prawa i prawoznawstwa*, „Państwo i Prawo”, 8-9/1977, s. 17 i n.; S. Wronkowska, J. Wróblewski, *Projekt ustawy o tworzeniu prawa*, „Państwo i Prawo”, 6/1987, s. 3 i n.; S. Wronkowska, *Z historii ustawy o tworzeniu prawa* [w:] M. Kłodawski, A. Witorska, M. Lachowski (red.), *Legislacja czasu przemian. Przemiany w legislacji. Księga jubileuszowa na XX-lecie Polskiego Towarzystwa Legislacji*, Warszawa 2016; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008; L. Morawski, *Teoria prawodawcy racjonalnego a postmodernizm*, „Państwo i Prawo”, 11/2000; L. Wintgens (red.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford–Portland 2002; idem, *Legisprudence as a New Theory of Legislation*, „Ratio Juris”, 1 (marzec)/2006, s. 1–25; idem (red.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, Aldershot 2005; J. Cohen, *Legisprudence: Problems and Agenda*, „Hofstra Law Review”, 11/1983, s. 1163 i n.; L. Wintgens, *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, Farnham 2012; L. Wintgens (red.), *Legislation in Context: Essays in Legisprudence*, New York 2016; M. Jabłoński K. Koźmiński (red.), *Ocena skutków regulacji. Miscellanea*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024; K. Koźmiński (red.), „Studia Iuridica”, nr 102 pt. *Lawmaking and Legislation*, 2024.

¹⁷ Np. Opinia Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 8 listopada 2024 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy Kodeks karny skarbowy (UD 139) oraz ustawy z dnia 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (druk sejmowy nr 692; UD 105), <https://cosr.wpia.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2024/11/26.Opinia-COSR-akcyza.pdf> [dostęp: 15 kwietnia 2025 r.].

¹⁸ Zob.: Opinia Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 31 października 2024 r. w przedmiocie analizy konstytucyjności postulatu ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży zlokalizowanych na terenie stacji paliw.

wielokrotnie indywidualne wypowiedzi w tej tematyce¹⁹, w których konsekwentnie prezentowane były informacje dotyczące **szkodliwości społecznej „używek”, wskazując różnorakie koszty, wykraczające również dalece poza negatywne efekty zdrowotne dla ich konsumentów.**

Jednocześnie jednak Opinia – jak każda analogiczna analiza z zakresu ekonomicznej analizy prawa (*law & economics*), oceny skutków regulacji (wymagających **konfrontacji „zysków” i „strat” dla różnych podmiotów obrotu prawnego**) lub również prawa konstytucyjnego (**w ramach którego konieczne jest uwzględnienie wielu, trudnych do pogodzenia, a nieraz pozostających w sprzeczności, zasad ustrojowych**) – nie może opierać się wyłącznie na jednym kryterium ewaluacji (w tym przypadku zdrowie), lekceważąc przy tym aksjologię konstytucyjną, **w tym takie zasady prawne, jak wolność każdego człowieka oraz restrykcyjne możliwości jej ograniczania (art. 31 Konstytucji, w tym zwłaszcza zasada proporcjonalności z art. 31 ust. 3), zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji) oraz wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji).** Tym bardziej, że – jak wykazały wcześniejsze analizy Centrum OSR dotyczące przeprowadzonej lub planowanej polityki państwa w obszarze „używek” – były one obarczone poważnymi błędami, nie spełniały standardów procesu decyzyjnego *evidence-based* (decyzji opartej na dowodach), pozostając jednocześnie wadliwe legislacyjnie, nieraz w stopniu naruszającym Konstytucję lub prawo Unii Europejskiej.

Innymi słowy: o ile zdrowie i życie obywateli, bezpieczeństwo osób fizycznych (w tym zwłaszcza konsumentów) na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanowią poważne racje konstytucyjne (zaakcentowane przez ustrojodawcę m.in. w przepisach art. 31 ust. 3, art. 68, art. art. 76 Konstytucji), pozwalające ograniczyć inne zasady, prawa lub wartości chronione prawem, a samo zapobieganie alkoholizmowi może być zakwalifikowane jako ważne dobro (lub interes) publiczny – o tyle rozważyć trzeba, czy Postulowane ograniczenie jest adekwatnym i proporcjonalnym środkiem do realizacji wspomnianych norm konstytucyjnych oraz deklarowanych przez decydentów celów. A zatem – podzielając generalną troskę ustawodawcy o ograniczenia negatywnych zjawisk spożycia alkoholu²⁰ – należy przeanalizować je krytycznie, uwzględniając zarówno argumenty „za”, jak i „przeciw”, poszukując zarazem alternatywnych działań, nie tylko na polu legislacyjnym, służących realizacji owych uzasadnionych intencji.

4. Skuteczność polityki antyalkoholowej państwa oraz społeczne koszty spożycia alkoholu²¹

Rozpatrując Postulowane ograniczenie w kontekście jego deklarowanego celu (troska o zdrowie i życie obywateli), aktualnego stanu stosunków społecznych oraz wysokich

¹⁹ Zob.: E. Basińska, Wywiad z Krzysztofem Koźmińskim pt. „Dlaczego w projekcie nowelizacji ustawy o alkoholu nie ma zakazu reklamy piwa?”, *Politykazdrowotna.com*, <https://politykazdrowotna.com/arttykul/dlaczego-w-projekcie-n1516190> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

²⁰ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny”, 3/1997, s. 47.

²¹ Fragment Opinii bazujący na wcześniejszych badaniach prowadzonych w ramach Centrum OSR, częściowo wykorzystanych we wcześniejszych opiniach dotyczących regulacji prawnej z zakresu polityki antyalkoholowej państwa.

i różnorodnych negatywnych skutków (kosztów) generowanych przez spożywanie alkoholu – podkreślić trzeba zasadność troski organów władzy publicznej, w tym potrzebę zmiany stanu prawnego w normowanym obszarze, a także postawy organów władzy publicznej odpowiedzialnych za zdrowie obywateli oraz bezpieczeństwo publiczne.

Zaryzykować można wręcz tezę, że każda chyba – akademicka, ekspercka lub popularno-naukowa – publikacja prawnicza poświęcona problematyce niekontrolowanej sprzedaży lub nadmiernego spożycia alkoholu uwzględnia kontekst jego negatywnych skutków, wywoływanych tym problemów, dramatów ludzkich, ekonomicznych kosztów i strat oraz argumentów przemawiających na rzecz jego prawnego ograniczenia lub wręcz zakazania. Tytułem przykładu:

„Z konsumpcją alkoholu wiąże się wiele zagrożeń. Policzalne negatywne koszty nadmiernego spożywania alkoholu są duże i obejmują m.in. choroby i urazy, wypadki, przestępczość i obniżoną produktywność. Istotna część kosztów związanych z nadużywaniem alkoholu jest jednak bardzo trudna do oszacowania. Wśród nich wymienia się: spadek jakości życia, cierpienie rodzin, zły wpływ na wychowanie dzieci, cierpienie ofiar wypadków drogowych i przestępstw, ubóstwo, degradacja i wykluczenie społeczne”²² [wyróżnienie własne].

„Nadużywanie alkoholu prowadzi nie tylko do poważnych problemów społecznych i zdrowotnych w życiu jednostki, ale powoduje także szkodliwe następstwa natury emocjonalnej oraz społeczno-ekonomicznej na poziomie rodziny i społeczeństwa. Pomimo znacznej szkodliwości oraz zdecydowanie nieprzyjemnych objawów fizjologicznych i psychicznych wywołanych przez alkohol, jego spożycie stało się istotnym elementem naszego życia społecznego i silnie zakorzenionym obyczajem”²³ [wyróżnienie własne].

„Z perspektywy zdrowia publicznego istotny jest tu paradoks prewencyjny wskazujący na fakt, że większość negatywnych konsekwencji nadużywania alkoholu – wypadków, urazów, aktów przemocy, problemów zdrowotnych – dotyka nieuzależnione osoby pijące alkohol (stanowią one największą liczebnie grupę populacji). Dlatego celem działań polityki zdrowotnej z perspektywy zdrowia publicznego jest obniżenie poziomu spożycia w całej populacji, a nie tylko w grupie osób pijących szkodliwie lub uzależnionych”²⁴ [wyróżnienie własne].

Analogiczne uwagi znalazły się zresztą we wcześniejszych ekspertyzach Centrum OSR, w tym zwłaszcza Opinii Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 31 października 2024 r. w przedmiocie analizy konstytucyjności postulatu ograniczenia sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży zlokalizowanych na terenie stacji paliw. Ponadto, jak wskazywał jej autor w innej wypowiedzi, dedykowanej ocenie Projektu ustawy:

„Szeroko rozumiane straty powodowane przez spożycie, zwłaszcza nadmierne, alkoholu sięgają corocznie w Polsce kwot idących w dziesiątki miliardów złotych i obejmują sytuacje tak różnorodne, jak śmierć, choroby i problemy zdrowotne, koszty

²² W. S. Zgliczyński, *Alkohol w Polsce*, „Infos”, 11(215)/2016, s. 4.

²³ G. Krawiec, *Przeciwdziałanie alkoholizmowi w gminie + wzory do pobrania*, Warszawa 2023, s. 1.

²⁴ B. Bętkowska-Korpała, J. Klingemann, *Używanie alkoholu*, [w:] S. Golinowska (red.), *Zdrowie publiczne. Wymiar społeczny i ekologiczny*, Warszawa 2022, s. 206.

po stronie służby zdrowia, wypadki drogowe, wzrost przestępczości, a nawet niższą efektywność pracowników, za którą „płacą” potem ich pracodawcy. To fakt, który znajduje odzwierciedlenie w licznych badaniach w Polsce i zagranicą: spożycie alkoholu znacznie więcej nas wszystkich „kosztuje”, przewyższając ewentualne „zyski” z niego płynące, typu: przychody przedsiębiorców, miejsca pracy itp. W tym sensie racjonalna polityka państwa jest w tym obszarze potrzeba i uzasadniona – konieczne jest jednak, by respektowała ona nie tylko generalne zasady konstytucyjne (w tym zasady wolności pełnoletniego człowieka, działalności gospodarczej, proporcjonalności), prawo Unii Europejskiej, no i była mądra, tj. nie była populistyczna, pozorna, czy kontrskuteczna, sprzyjając np. powstawaniu czarnego rynku albo uzależnianiu na skutek łatwiejszego dostępu do produktów alkoholowych uznanych przez ustawodawcę arbitralnie za mniej szkodliwe. (...) nie ma najmniejszych szans, by wpływy z akcyzy kiedykolwiek rekompensowały społeczno-gospodarcze skutki spożycia alkoholu. W jednej z napisanych przeze mnie w przeszłości opinii, przywołuję badania, których autorzy wskazują, że w 2020 r. przychody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego od napojów alkoholowych wzrosły o 10,7% do 13,4 mld złotych i stanowiły 18,6% całkowitych dochodów budżetowych z podatku akcyzowego, lecz jednocześnie różnica między przychodami budżetowymi a szacowanymi kosztami społeczno-ekonomicznymi wynosi ponad 79,9 mld złotych rocznie. Proszę zwrócić uwagę: kilkanaście miliardów złotych „zysku” państwa w postaci akcyzy do niemal 80 miliardów strat spowodowanych spożyciem. Nawet jeśli uwzględnimy inne okoliczności społeczne, np. generowane przez branżę produkcji alkoholu, gastronomiczną itd. miejsca pracy – są to kwoty niewspółmierne.”²⁵.

Wracając do wątku normatywnego: choć bezpośrednie nawiązanie do polityki antyalkoholowej lub życia w trzeźwości w Konstytucji się nie pojawia – ustrojodawca wielokrotnie wspomina o wartościach lub zasadach, które dostarczają uzasadnienia dla aktywnych działań organów władzy publicznej na tym polu, w tym gdy mowa o: „zdrowiu i moralności publicznej” (art. 31 ust. 3), „ochronie zdrowia” (art. 68 ust. 1), „ochronie konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu” (art. 76) lub „ważnym interesie publicznym”, pozwalającym ograniczyć wolność działalności gospodarczej (art. 22).

Ponadto na poziomie podkonstytucyjnym, tj. w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁶ (dalej jako: „UWTiPA”) deklaruje się m.in. uznanie „życia obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu” (Preambuła) oraz obowiązek organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego

„podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania

²⁵ E. Basińska, Wywiad z Krzysztofem Koźmińskim pt. „Dlaczego w projekcie nowelizacji ustawy o alkoholu nie ma zakazu reklamy piwa?”, Politykazdrowotna.com, <https://politykazdrowotna.com/artukul/dlaczego-w-projekcie-n1516190> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 2151.

działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy” (art. 1 ust. 1 UWTiPA),

a także popieranie tworzenia i rozwoju

„organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji” (art. 1 ust. 2 UWTiPA).

Co więcej, ustawodawca kreuje w art. 2 wspomnianej ustawy szeroki zakres zadań składających się na politykę przeciwdziałania alkoholizmowi, obejmując m.in. tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymywanie się od spożywania alkoholu; działalność wychowawczą i informacyjną; ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju; ograniczanie dostępności alkoholu; leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu; zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie oraz inne.

W świetle danych statystycznych oraz wyników badań empirycznych okazuje się jednak, że – mimo ponad czterdziestu lat obowiązywania UWTiPA, innych *leges speciales*, odnoszących się do omawianego problemu aktów prawa miejscowego oraz a także różnorodnych realizowanych programów społecznych i kampanii medialnych – **spożycie alkoholu w Polsce jest wciąż wysokie.**

Zgodnie z danymi Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom: od 2022 r. odnotowuje się spadek spożycia alkoholu w przeliczeniu na jednego mieszkańca (z poziomu 9,73 litra w 2021 r. do 9,37 litra w 2022 r., a następnie 8,93 litra w 2023 r.)²⁷, z czego **ok. 54% całego spożywanego alkoholu pochodzi z piwa, następnie alkohole mocne stanowią 38% całego spożywanego alkoholu, natomiast wino ok. 8%**²⁸.

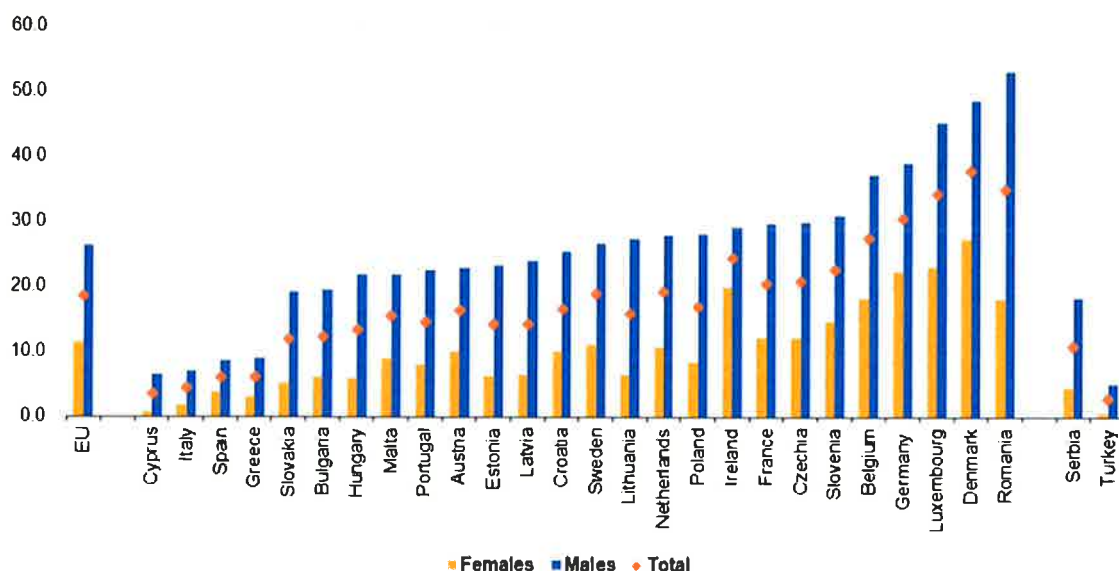
Jak wynika z powszechnie dostępnych informacji, w tym danych Eurostatu, polskie społeczeństwo nie wyróżnia się na tle innych krajów europejskich poziomem spożycia alkoholu. I tak, okazuje się, że **postawy polskich konsumentów zbliżone są do kontynentalnej średniej, gdy chodzi zarówno o ogólną ilość spożycia, jak i intensywność, wyrażającą się w częstotliwości nadużycia alkoholu.** Stan ten obrazuje poniższy wykres:

²⁷ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom, *Raport 2023 Uzależnienia w Polsce*, Warszawa 2023, s. 5, a także: <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/09/Struktura-spozycia-napojow-alkoholowych2023.pdf> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

²⁸ <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/09/Struktura-spozycia-napojow-alkoholowych2023.pdf> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

Prevalence of heavy episodic drinking at least once a month among alcohol drinkers, by sex, 2019

(%)



Note: data not available for Finland and Iceland; ranked on the prevalence of heavy episodic drinking at least once a month among alcohol drinkers

Source: Eurostat (online data code hlth_ehis_al3e)

eurostat

Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Prevalence of heavy episodic drinking at least once a month among alcohol drinkers, by sex, 2019 \(%25\) v1.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Prevalence_of_heavy_episodic_drinking_at_least_once_a_month_among_alcohol_drinkers_by_sex_2019_(%25)_v1.png), dostęp: 2 listopada 2024 r.

Z tych samych badań wynika też, że **relatywnie rzadko** – na tle innych społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej – występuje w Polsce zjawisko codziennego albo cotygodniowego spożycia alkoholu, choć oczywiście statystyki mogłyby być tu i tak znacznie bardziej optymistyczne.

Distribution of persons aged 15 and over according to the frequency of alcohol consumption, 2019

(%)

	Every day	Every week	Every month	Less than once a month	Never or not in the last 12
EU	8.4	28.8	22.8	13.9	26.2
Belgium	9.7	40.8	17.6	8.8	23.2
Bulgaria	10.2	23.8	22.9	13.4	29.7
Czechia	7.8	33.8	26.6	16.6	15.2
Denmark	9.6	39.9	28.4	12.7	9.4
Germany	7.5	32.2	25.9	13.1	21.2
Estonia	1.3	20.8	28.8	26.2	22.8
Ireland	2.4	39.3	22.9	12.8	22.6
Greece	5.9	25.2	27.5	12.9	28.5
Spain	13.0	22.9	18.3	12.5	33.4
France	9.9	34.0	22.7	10.4	23.0
Croatia	10.2	17.9	21.0	12.6	38.3
Italy	12.1	29.2	16.2	7.8	34.8
Cyprus	4.0	17.0	30.4	19.6	29.0
Latvia	1.2	12.3	31.1	28.0	27.3
Lithuania	0.8	12.2	31.3	27.2	28.6
Luxembourg	8.9	43.1	21.2	9.6	17.2
Hungary	6.3	19.1	21.3	24.2	29.1
Malta	7.9	28.1	18.3	13.5	32.2
Netherlands	8.3	47.3	11.3	10.9	22.2
Austria	5.7	34.0	26.5	13.6	20.1
Poland	1.6	16.8	30.2	25.5	25.9
Portugal	20.7	22.0	15.4	11.9	30.0
Romania	2.9	19.0	28.3	19.3	30.5
Slovenia	6.6	24.0	25.2	17.8	26.4
Slovakia	4.1	19.3	25.4	22.7	28.4
Finland	:	:	:	:	:
Sweden	1.8	36.5	26.5	16.0	19.1
Iceland	:	:	:	:	:
Norway	1.4	35.4	30.9	17.1	15.2
Serbia	3.1	13.5	19.9	12.9	50.7
Turkey	0.5	3.4	5.1	5.9	85.1

Note: (:) data not available.

Source: Eurostat (online data code: hlth_ehis_al1e)

eurostat 

Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Prevalence of heavy episodic drinking at least once a month among alcohol drinkers, by sex, 2019 \(%25\) v1.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Prevalence_of_heavy_episodic_drinking_at_least_once_a_month_among_alcohol_drinkers_by_sex_2019_(%25)_v1.png), dostęp: 2 listopada 2024 r.

O ile bycie europejskim „średniakiem” w dwóch poprzednich kategoriach nie jest powodem do alarmistycznych tez, jednocześnie jednak dostrzec trzeba, że:

„W Polsce powszechnie obecny jest wzorec picia ryzykownego, a polską kulturę można nazwać kulturą nadużywania alkoholu. Alkohol i jego nadużywanie towarzyszy kulturze Polskiej od wieków. Polacy nie wypracowali wzorca normatywnego,

*społecznego używania alkoholu, wzorca jego konsumpcji będące pod kontrolą społeczną podczas spotkań towarzyskich i autokontrolą w każdym momencie. **Wzorzec obecnego polskiego picia to bardzo wczesna inicjacja alkoholowa, częste epizody intensywnego picia, brak świadomości picia nadmiernego, brak poczucia winy z powodu picia alkoholu. Dzieci wzrastają w domach z alkoholem i przejmują tę kulturę***²⁹ [wyróżnienia własne].

Gdy idzie zaś o skutki ekonomiczne (obejmujące nie tylko gospodarcze w postaci sytuacji przedsiębiorców, lecz również kosztów społecznych) – w literaturze powszechnie akcentuje się trudności z ich oszacowaniem.

„Badanie ekonomicznych skutków nadużywania alkoholu jest zagadnieniem nadzwyczaj złożonym, zarówno ze względu na naturę przedmiotu badania jak i na trudności metodyczne związane z deficytem wiarygodnych danych statystycznych (trudności w pomiarze) oraz możliwością precyzyjnego określenia relacji przyczynowo-skutkowych zachodzących między spożyciem alkoholu a skutkami ekonomicznymi nim wywołanymi (kłopoty ze specyfikacją pełnego modelu, którego parametry można oszacować metodami ekonometrycznymi).”³⁰.

Choć – jak wskazano wyżej – trudno jest oszacować precyzyjne liczby obrazujące koszty wyrządzane spożyciem alkoholu, brak też aktualnych wiarygodnych badań w tym zakresie, z pewnością nie jest przesadą stwierdzenie, że szeroko rozumiane straty sięgają kwot idących w dziesiątki miliardów złotych rocznie³¹. Tytułem przykładu: zgodnie z szacunkami podawanymi przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych łączne koszty spożycia alkoholu w 2020 r. w Polsce osiągnęło kwotę 93,3 mld zł³².

Podsumowując powyższe: **nie ma wątpliwości, że:**

- zarówno w świetle bilansu ekonomicznego, jak i pożądanego stanu społecznego, aktywna polityka antyalkoholowa państwa ma uzasadnienie społeczno-gospodarcze;
- interwencja organów władzy publicznej, w tym ingerencja legislacyjna, mająca na celu ograniczenie spożycia alkoholu znajduje podstawę prawną w przepisach Konstytucji.

Osobną kwestią jest natomiast odpowiedź na pytania o zakres owej interwencji, a także jej optymalny kształt oraz skuteczność.

Przed wszystkim: aktualność zachowuje pogląd, zgodnie z którym **ambitne i zasługujące na poparcie cele prawodawcy, polegające na ograniczeniu spożycia alkoholu, efekcie**

²⁹ K. Obłąkowicz, A. Bartoszewicz, *Czynniki wpływające na popyt na alkohol w kontekście kosztów społecznych i ekonomicznych w Polsce. Zmiany wysokości danin publicznych i model ceny minimalnej a spożycie alkoholu i wpływy do budżetu*, Warszawa 2021, s. 28.

³⁰ A. Barczak, *Ekonomiczne aspekty picia i nadużywania alkoholu*, „Alkoholizm i Narkomania”, 1/1993, s. 129.

³¹ M. Gałązka-Sobotka (red.), *Ekonomiczne aspekty skutków picia alkoholu w Europie i Polsce*, Warszawa 2013, s. 71-72.

³² J. Sobolak, *Gigantyczne koszty nadmiernego spożywania alkoholu. Płaci każdy podatnik*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/gigantyczne-koszty-nadmiernego-spozywania-alkoholu-placi-kazdy-podatnik/7p861pd>, [dostęp: 2 listopada 2024 r.].

prozdrowotnym oraz skutecznym przeciwdziałaniu alkoholizmu, można osiągnąć jedynie w drodze przemysłanej, konsekwentnej i kompleksowej polityki państwa³³ – nie zaś „punktowymi” (a zarazem prostymi, „tanimi” lub wręcz populistycznymi, ponieważ nastawionymi wyłącznie na poklask opinii publicznej) lub podejmowanymi *ad hoc* (czyli proponowanymi pod wpływem jednostkowych zdarzeń, wywołujących emocje, zamiast wszechstronnej i pogłębionej refleksji) interwencjami legislacyjnymi, które mogą być relatywnie łatwe do obejścia.

*„(...) komentowany projekt ustawy w sumie niewiele zmienia, momentami wydaje się wręcz wewnętrznie sprzeczny, a propozycja zaostrzenia kar to tzw. penalny populizm, czyli przejaw „magicznego” lub życzeniowego myślenia (wishful thinking) prawodawcy, jakoby samo zaostrzenie kar miało cokolwiek realnie zmienić. (...) Nawet przyznaje się w uzasadnieniu, że regulacja nie stanowi novum. Zaostrzenie kar tymczasem – w kraju, w którym mamy wyjątkowo ociężały wymiar sprawiedliwości, a prokuratura już teraz umarza analogiczne sprawy – to wyłącznie „zmiana na papierze”. Dodatkowo, proponowane przepisy wchodzi w kazuistykę, dotyczą problemów szczegółowych, ale drugo- lub trzeciorzędnych typu materiał naczynia albo procedura stwierdzenia przez sprzedawcę wieku nabywcy.”*³⁴.

Podejście holistyczne wymaga konsekwencji oraz jednolitego traktowania wszystkich alkoholi, w tym zwłaszcza – co pozostaje w zgodzie z rekomendacjami Światowej Organizacji Zdrowia³⁵ – **zniesienie publicznej reklamy i promocji wszystkich produktów alkoholowych, niezależnie od rodzaju produktu, wielkości opakowania, czy zawartości alkoholu.** Ponadto konieczna jest koordynacja aktywności wielu różnych organów władzy publicznej, kompetentnych w obszarze polityki antyalkoholowej oraz zainteresowanych faktycznym ograniczeniem spożycia, w tym organów lokalnych. Przypomnieć w tym kontekście trzeba, że w aktualnym stanie prawnym, **w drodze prawa miejscowego organy lokalne kompetentne są do nałożenia zakazów i ograniczeń w stosunku do wszystkich produktów alkoholowych**³⁶.

³³ J. Manthey, D. Kokole, S. Riedel-Heller, G. Rowlands, I. Schäfer, G. Schomerus, R. Soellner, C. Kilian, *Improving alcohol health literacy and reducing alcohol consumption: recommendations for Germany*, „Addiction Science & Clinical Practice”, 28/2023, s. 12.

³⁴ E. Basińska, Wywiad z Krzysztofem Koźmińskim pt. „Dlaczego w projekcie nowelizacji ustawy o alkoholu nie ma zakazu reklamy piwa?”, Politykazdrowotna.com, <https://politykazdrowotna.com/artukul/dlaczego-w-projekcie-n1516190> [dostęp: 20 kwietnia 2025 r.].

³⁵ *Enforce bans or comprehensive restrictions on alcohol advertising, sponsorship, and promotion*, <https://www.who.int/initiatives/SAFER/alcohol-advertising> [dostęp: 2 listopada 2024 r.].

³⁶ Art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2151) w brzmieniu: „W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych”, a także art. 12 ust. 4 tej ustawy: „Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22⁰⁰ a 6⁰⁰”.

Warto w tym kontekście przytoczyć też ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, która w Informacji o wynikach kontroli pt. „Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych”³⁷ z 2021 r. identyfikowała **problem, polegający przede wszystkim na niedostatecznie skutecznym wykorzystaniu obowiązujących już przepisów prawa przez instytucje publiczne, lecz również niekonsekwencję organów władzy publicznej w obszarze redukcji niekorzystnych zjawisk związanych ze spożywaniem napojów alkoholowych.** W dokumencie stwierdzono m.in.:

„Działania skontrolowanych podmiotów administracji publicznej mające ograniczyć spożycie napojów alkoholowych poprzez zmniejszenie ich dostępności oraz ograniczenie ich reklamy nie były skuteczne. (...) Większość z objętych kontrolą organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) wydających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, nie wywiązała się rzetelnie z obowiązku prowadzenia kontroli przestrzegania zasad i warunków korzystania z tych zezwoleń. Nie zapewnili oni też wyeliminowania z przestrzeni publicznej reklamy napojów alkoholowych niespełniającej zasad ustalonych przepisami ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Dowolność i słabość kontroli przestrzegania zasad i warunków sprzedaży napojów alkoholowych stwarzały ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych. Niewystarczające dla zmniejszenia spożycia alkoholu były działania Ministra Zdrowia”³⁸ [wyróżnienia własne].

Cytowany wyżej dokument Najwyższej Izby Kontroli dostarcza również kilku interesujących wniosków w przedmiocie sprzedaży nocnej alkoholu oraz jego ograniczeń (czyli postulatu zgłaszanego przez Minister Zdrowia równocześnie z podwyższeniem „opłaty małpkowej”).

Sformułować można kilka wniosków:

- ewentualne ograniczenia miejscowe lub czasowe sprzedaży alkoholu stanowić powinno – jeśli jest wprowadzane – zawsze element szerszego, kompleksowego scenariusza działań, nie zaś jedyne lub tym bardziej centralnego punktu „polityki antyalkoholowej”;
- o ile w powszechnym odczuciu ograniczenie sprzedaży alkoholu (szczególnie w godzinach nocnych) sprzyja generalnemu poczuciu poprawy bezpieczeństwa oraz przekłada się na redukcję interwencji służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – brak jest danych lub analiz pozwalających uzasadnić tezę, że realnie przyczynia się do ograniczenia spożycia alkoholu;
- organy samorządu terytorialnego zbyt rzadko korzystają (z przysługującej od im od lat) kompetencji ustalenia ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży³⁹;

³⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych*, Warszawa 2021, Nr ewid. 196/2020/P/20/076/LPO.

³⁸ Najwyższa Izba Kontroli, *Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych*, Warszawa 2021, Nr ewid. 196/2020/P/20/076/LPO, s. 9.

³⁹ Warto w tym kontekście przytoczyć cytat: „W 2018 r. ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, w kraju przyjęto w 6,6% gmin (162 gminy), a w 2019 r. w 1,3% gmin (32 gminy). Spośród

- po czwarte: jednym ze źródeł trudności w ograniczeniu spożycia alkoholu w Polsce, w tym zwłaszcza wśród osób młodych, jest publiczna reklama, ponieważ: „Polska – za Chorwacją, Rumunią, Bułgarią, Czechami i Słowacją – jest krajem, w którym udział reklamy napojów alkoholowych wśród wszystkich emitowanych w telewizji spotów reklamowych należy do najwyższych”⁴⁰;

- intensyfikacji oraz koordynacji działań przez następujące podmioty: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego i inne (m.in. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych)⁴¹.

Konieczność podjęcia systemowych (zamiast doraźnych i „punktowych”) działań zaakcentowano również w opracowaniu autorstwa Komitetu Zdrowia Publicznego Polskiej Akademii Nauk pt. „Rekomendacje strategiczne na lata 2023-2027: Osłabienie Polityki Zdrowia Publicznego wobec alkoholu i konsekwencje zdrowotne – Polskie Zdrowie 2.0”, w którym postuluje się:

*„W Polsce należy pilnie wznowić (osłabiony) w XXI w. program kontroli alkoholowych szkód zdrowotnych. **Powinien zostać stworzony narodowy program strategiczny, który będzie obejmować m.in. dobrze finansowane i skuteczne kampanie edukacyjne, ograniczenie dostępności alkoholu, ciągły i znaczący wzrost podatków na alkohol – uwzględniających stale rosnącą inflację, zakaz reklamy, a także system monitorowania szkód zdrowotnych spowodowanych alkoholem.** (...) Według WHO narodowy program kontroli szkód zdrowotnych, w tym antypromocyjna polityka cenowa wobec alkoholu, to jedno z najbardziej efektywnych, łatwo dostępnych narzędzi mających na celu ograniczenie szkodliwych następstw spożywania alkoholu. Podnoszenie ceny alkoholu zmniejsza jego dostępność ekonomiczną i konsumpcję u dorosłych, a ponadto opóźnia rozpoczęcie spożywania alkoholu i spowalnia spożywanie coraz większych ilości przez młodzież, a także ogranicza jego intensywną okazjonalną konsumpcję. Powinno się jak najszybciej doprowadzić do zwiększenia akcyzy na alkohol w Polsce w stopniu uwzględniającym rosnącą inflację w kraju i zapewniającym zmniejszenie jego ekonomicznej dostępności. Regulacje prawne w zakresie zdrowia publicznego w obszarze alkoholu powinny uwzględniać efektywne praktyki z innych krajów europejskich”⁴² [wyróżnienie własne].*

skontrolowanych 26 gmin, ograniczenia w nocnej sprzedaży napojów alkoholowych wprowadzono w ośmiu (30,1%), przy czym w jednej z gmin, po niemal roku obowiązywania, ograniczenie na wniosek burmistrza zniesiono. W 2019 r., zmniejszenie wartości sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w porównaniu do 2018 r., odnotowano w dwóch spośród skontrolowanych gmin, w których ograniczenie to obowiązywało przez cały 2019 r.; w pięciu gminach wartość sprzedaży wzrosła”. Najwyższa Izba Kontroli, Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych, Warszawa 2021, Nr ewid. 196/2020/P/20/076/LPO, s. 18.

⁴⁰ Najwyższa Izba Kontroli, Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych, Warszawa 2021, Nr ewid. 196/2020/P/20/076/LPO, s. 8.

⁴¹ Najwyższa Izba Kontroli, Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych, Warszawa 2021, Nr ewid. 196/2020/P/20/076/LPO, s. 34.

⁴² K. Janik-Koncewicz, W. A. Zatoński, „Rekomendacje strategiczne na lata 2023-2027: Osłabienie Polityki Zdrowia Publicznego wobec alkoholu i konsekwencje zdrowotne – Polskie Zdrowie 2.0, Warszawa 2023, s. 16.

Podkreślenia wymaga też, że **obecny stan prawny – zwłaszcza przepisy UWTiPA – pozwala, bez nowelizacji przepisów ustawowych, intensywniej niż dotychczas realizować aktywności na polu polityki antyalkoholowej i zdrowotnej przez organy władzy publicznej**. Wspomnieć trzeba zwłaszcza o przepisie art. 12 ust. 4 UWTiPA (w brzmieniu: „*Rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy, ograniczenia w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Ograniczenia mogą dotyczyć sprzedaży prowadzonej między godziną 22⁰⁰ a 6⁰⁰), wprowadzający instytucję prawną charakteryzowaną publicystycznie „nocną prohibicją”*).

Możliwość objęcia danego terenu gminy lub jej jednostki pomocniczej (np. sołectwa, dzielnicy, osiedla) może spowodować, w razie podjęcia owej uchwały jako aktu prawa miejscowego, automatycznie brak możliwości legalnego nabycia alkoholu w ogóle. Obecnie z przepisu art. 12 ust. 4 UWTiPA skorzystało zaledwie ok. 10 proc. gmin w skali kraju⁴³, co pozwala sformułować ostrożną ocenę, iż zdecydowanej większości władz lokalnych nie zależy wcale na ograniczaniu spożycia alkoholu w porze nocnej i przeciwdziałaniu negatywnym kosztom z tym związanym.

Osobnego komentarza wymaga wskazany wyżej wątek reklamy alkoholu, szczególnie w kontekście dominującego obecnie w spożyciu napojów alkoholowych piwa. Pomijając fakt, że obowiązujące w tym zakresie zakazy i ograniczenia były i są naruszane⁴⁴ – zauważalna jest **korelacja pomiędzy dopuszczeniem w 2001 r. reklamy piwa (jako jedynego napoju alkoholowego, który może być legalnie reklamowany), a istotnym wzrostem jego spożycia w Polsce** na przestrzeni ostatnich dwudziestu kilku lat. W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na aktywność wielu konstytucyjnych organów władzy publicznej, zabiegających o **ograniczenie, a nawet rygorystyczny i definitywny zakaz jakiejkolwiek reklamy wszystkich alkoholi, w tym mediach oraz *social mediach*** (np. konsekwentne stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁵), a także najnowsze wyniki badań społecznych wskazujące, że zdecydowana większość (ok. 61%) respondentów opowiada się za całkowitym zakazem reklamowania wyrobów alkoholowych⁴⁶. Szczególnie interesujący okazuje się również fakt, iż – jak wynika z analiz Centrum Monitoringu Rynku – **najczęściej kupowanym alkoholem w godzinach porannych, tj. od godziny piątek rano do południa, jest właśnie piwo** (a nie tzw. „małpki”), z czego aż 402 tys. sztuk dotyczy piw mocnych (na ponad 2,6 miliona

⁴³ L. Łuniewska, *Nocny zakaz sprzedaży alkoholu. Z możliwości skorzystało już 10 proc. gmin* <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8692358,nocna-prohibicja-zakaz-sprzedazy-alkoholu-gminy.html>, [dostęp: 2 listopada 2024 r.].

⁴⁴ Na ten temat m.in.: K. Dąbrowska, *Marketing alkoholu w Polsce*, „Alkoholizm i Narkomania”, 4/2002, s. 433 i n.

⁴⁵ Tytułem przykładu: Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 28 kwietnia 2025 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-04/Do_komisji_Senatu_zakaz_reklamy_piwa_28_04_2025.pdf, [dostęp: 29 kwietnia 2024 r.].

⁴⁶ IBRiS, *Badanie opinii na temat napojów bezalkoholowych, które są odpowiednikami produktów z alkoholem*, kwiecień 2025 r., <https://nowymarketing.pl/ibris-ponad-polowa-polakow-chce-calkowitego-zakazu-reklamowania-wyrobow-alkoholowych-badanie/>, [dostęp: 29 kwietnia 2024 r.].

półlitrowych opakowań piwa)⁴⁷. W efekcie **sprzedaż piwa w godzinach porannych jest prawie dwukrotnie wyższa niż alkoholi mocnych w małych pojemnościach**⁴⁸.

Rozważania dotyczące skuteczności polityki antyalkoholowej państwa nie mogą pominąć w końcu orzecznictwa sądowego, bowiem to również stanowiska judykatury określają ramy prawne sprzedaży alkoholu. Zwłaszcza, że **nie brak rozstrzygnięć kontrowersyjnych, wywołujących krytyczne oceny, a rzucających szerzej światło na wieloletnie zaniedbania oraz brak kompleksowej polityki państwa w komentowanym obszarze**. I tak wspomnieć trzeba o niedawnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r. (sygn. II GSK 2034/18)⁴⁹, w którym sąd administracyjny II instancji uznał za prawnie dopuszczalną sprzedaż alkoholu przez Internet z fizycznego punktu sprzedaży, na który wydano zezwolenie.

„Z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 18 ust. 10 pkt 2 w związku z art. 18 ust. 7 pkt 6 w zw. z art. 96 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.) nie jest możliwe wywiedzenie zakazu prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przez przedsiębiorcę z określonego w zezwoleniu punktu sprzedaży przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Przepisy te bowiem dotyczą warunków prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych, regulując w szczególności wymogi dotyczące punktów sprzedaży, ale nie formułują wymogów co do formy zawarcia umowy sprzedaży.”⁵⁰

Interpretacja ta *de facto* „zalegalizowała” wykładnię przepisów UWTiPA, zgodnie z którą **internetowa sprzedaż alkoholu przez sklep stacjonarny jest legalna i dopuszczalna** – i tak też została przedstawiona przez media ogólnopolskie⁵¹.

Nie wdając się tutaj w oceny rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego – cytowany wyrok pozwala sformułować tezę, że w obecnym stanie prawnym (biorąc pod uwagę również anachroniczne rozwiązania przyjęte w UWTiPA czterdzieści lat temu, a także zasadniczo liberalne orzecznictwo sądowo-administracyjne) „punktowe zmiany” legislacyjne pojedynczych przepisów ustawowych, ograniczone jedynie do sprzedaży alkoholu na stacjach benzynowych, nie wystarczą dla osiągnięcia planowanych celów oraz mają niewiele wspólnego z postulowaną kompleksową polityką antyalkoholową państwa.

⁴⁷ A. Bartosiak, 16 mln opakowań dziennie. „Piwo dominuje w konsumpcji, zwłaszcza rano”, <https://wiadomosci.radiozet.pl/Biznes/16-mln-opakowan-dziennie-piwo-dominuje-w-konsumpcji-zwlaszcza-rano>, [dostęp: 29 kwietnia 2024 r.].

⁴⁸ Najwięcej mocnego piwa kupujemy przed południem, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Najwiecej-mocnego-piwa-kupujemy-przed-poludniem-8797411.html>, [dostęp: 29 kwietnia 2024 r.].

⁴⁹ ONSAiWSA 2023/3/40.

⁵⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r., sygn. II GSK 2034/18.

⁵¹ Np.: NSA wydał przełomowy wyrok dotyczący sprzedaży alkoholu w sieci, <https://pro.rp.pl/prawo-w-firmie/art37025651-nsa-wydal-przelomowy-wyrok-dotyczacy-sprzedazy-alkoholu-w-sieci>, [dostęp: 2 listopada 2024 r.].

5. Wzorzec konsumpcyjny spożywania napojów alkoholowych w Polsce i rozmiar szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Zjawiska konsumpcji napojów alkoholowych nie można rozpatrywać w oderwaniu od faktu, że oprócz obrotu legalnego, mogą być one również nabywane w ramach tzw. szarej strefy. Warto podkreślić, że najnowsze dostępne dane dotyczące tego zjawiska wskazują, iż istotna część konsumpcji napojów alkoholowych, w szczególności wyrobów spirytusowych, może odbywać się z wykorzystaniem produktów pochodzących z „czarnego rynku”. Zgodnie z opublikowanym w kwietniu 2025 r. raportem Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, dotyczącym szarej strefy, w tym również skali tego zjawiska na rynku wyrobów spirytusowych szacuje się, że w oparciu o 10-letni trend wolumenu sprzedaży, w 2024 r. potencjalny wolumen legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych wyniósł około 145 milionów litrów⁵². Tymczasem oficjalnie zarejestrowana sprzedaż osiągnęła poziom 128 milionów litrów, co oznacza, że pozostałe około 17 milionów litrów alkoholu stuprocentowego zostało nabyte w ramach szarej strefy. W świetle tych rezultatów, zakładając stawkę akcyzy w wysokości 7610 zł za hektolitr stuprocentowego alkoholu, potencjalne wpływy budżetowe utracone w 2024 r. z tytułu sprzedaży alkoholu poza oficjalnym obiegiem oszacowano na około 1,3 miliarda złotych⁵³. Autorzy raportu podkreślają, że podobne wartości dla utraconych wpływów z akcyzy oszacowano dla roku 2023.

Ponadto, w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego, w raporcie wykazano, że rynek legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych zmniejszył się ze 150 milionów litrów stuprocentowego alkoholu w 2021 r. do 125–128 milionów litrów w latach 2023–2024, co oznacza powrót do poziomu odnotowanego w latach 2016–2018. Natomiast należy podkreślić, że nawyki konsumentów nie ulegają zazwyczaj tak gwałtownym zmianom, na jakie wskazują prezentowane wyniki spadku wielkości rynku, co więcej całkowite deklarowane spożycie alkoholu (zarówno legalnego, jak i pochodzącego z szarej strefy) utrzymuje się cały czas na zbliżonym poziomie, w związku z czym, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że **doszło do przesunięcia części konsumpcji w stronę nielegalnego alkoholu — produkowanego lub dystrybuowanego poza oficjalnym obiegiem**⁵⁴. Zjawisko to ma zatem bardzo negatywne konsekwencje dla efektywności fiskalnej akcyzy, jak i dla zdrowia obywateli nabywających wyroby z nieznanych, niezwyfikowanych źródeł⁵⁵.

W raporcie Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych poddano również analizie przyczyny rozwoju szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych w Polsce. Zanim zostaną one przedstawione, warto, słowem wstępu, podkreślić, że **w literaturze przedmiotu jako podstawowy czynnik rozwoju szarej strefy wskazuje się przede wszystkim cenę, w szczególności różnicę ceny, jaką należy zapłacić za produkt legalny i nielegalny.** Im wyższa jest cena legalnych wyrobów i łatwość nabywania ich w ramach szarej strefy, tym taki produkt staje się bardziej atrakcyjny zarówno dla konsumentów, jak i dla producentów.

⁵² Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, *Raport Szara Strefa 2025*, 2025, https://www.ipag.org.pl/Content/Uploaded/files/IPAG_Szara_Strefa_2025.pdf [dostęp: 13 kwietnia 2025 r.].

⁵³ Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, *Raport...*, s. 27.

⁵⁴ Tamże, s. 27.

⁵⁵ OECD, *Illicit Trade in High-Risk Sectors: Implications of Illicit Alcohol for Public Health and Criminal Networks*, Illicit Trade, OECD Publishing, Paris 2022, <https://doi.org/10.1787/1334c634-en>, s. 23-24.

W literaturze podkreśla się, że **podnoszenie stawek akcyzy na wyroby oferowane przez legalnie działające podmioty może prowadzić do nasilenia zjawiska szarej strefy**, co znajduje potwierdzenie w licznych badaniach empirycznych. **Jednocześnie jej późniejsze ograniczenie okazuje się znacznie bardziej wymagającym i długotrwałym procesem.** Zjawisko to wynika z ograniczonej dynamiki i elastyczności przepływów między sektorem legalnym a nielegalnym, co w dużej mierze jest efektem trudności związanych z powrotem na rynek legalny zarówno dla producentów, jak i konsumentów. Przykładowo, konsumenci decydujący się na ponowny zakup danego wyrobu w legalnym obrocie muszą liczyć się nie tylko z wyższą ceną, ale także z dodatkowymi regulacjami i ograniczeniami, które nie występują w szarej strefie⁵⁶. Podmioty funkcjonujące w szarej strefie, nieobciążone kosztami wynikającymi z regulacji obowiązujących na rynku legalnym, mogą oferować konsumentom nie tylko tańsze produkty, ale również wyroby lepiej odpowiadające ich indywidualnym preferencjom – nawet jeśli nie spełniają one wymogów prawnych. W związku z tym **konsumenci, którzy zaczęli korzystać z szarej strefy, zazwyczaj nie wykazują chęci powrotu do zakupów w legalnym obrocie.**

Jak zostało już wspomniane, zainteresowanie działaniem w ramach szarej strefy wśród producentów rośnie wraz z pogłębiającą się różnicą cenową pomiędzy rynkiem legalnym a nielegalnym. Tempo ekspansji szarej strefy jest tym większe, im bardziej konsumenci reagują na zmiany cen. Ponadto podobny efekt może wystąpić w przypadku wprowadzenia ograniczeń zakupowych, takich jak zmniejszenie dostępności produktów czy zawężenie ich asortymentu. Dodatkowo, istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi nielegalnego obrotu jest również prowadzenie działalności w relatywnie niewielkiej skali, co ułatwia uniknięcie wykrycia przez organy podatkowe⁵⁷. Kontrolowanie rozproszonych i niewielkich kanałów dystrybucji jest bowiem szczególnie trudnym zadaniem dla władzy publicznej. W literaturze podkreśla się przy tym, że niewystarczająca skuteczność administracji publicznej w przeciwdziałaniu działalności w szarej strefie, w połączeniu z rosnącym obciążeniem podatkowym, może stanowić istotny czynnik sprzyjający jej dalszemu rozwojowi⁵⁸.

Wskazane uwagi teoretyczne znajdują swoje potwierdzenie w danych empirycznych, na które powołują się autorzy raportu Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych. Podkreślają oni bowiem, że zmiany w akcyzie mają istotny wpływ na rozmiar szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych. Zgodnie z zaprezentowanymi w raporcie danymi dotyczącymi wpływu zmian w podatku akcyzowym na wolumen sprzedaży (w szczególności związanych z tzw. „akcyzową mapą drogową”), co do zasady zaobserwowano spadek sprzedaży wyrobów spirytusowych. Na przykład w 2023 r. wolumen legalnie sprzedanych napojów spirytusowych (w przeliczeniu

⁵⁶ F. Schneider, D. Ernste, *Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*, „Journal of Economic Literature”, 38/2000, s. 77-114.

⁵⁷ G. Richardson, *Determinants of Tax Evasion: A Cross-Country Investigation*, „Journal of International Accounting, Auditing and Taxation”, 15/2006, s. 150-169; R.W. McGee, M. Tyler, *Tax Evasion and Ethics: A Demographic Study of 33 Countries*, „International Journal of Business, Accounting, and Finance”, 1(1)/2007, s. 95-114.

⁵⁸ B.S. Frey, F. Schneider, *Informal and Underground Economics*, w: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition*, <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.71045-2>; N.V. Loayza, *The Economics of the Informal Sector: A Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America*, „Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy”, 45/1996, s. 129-162; L. Batrancea i in., *Trust and Power as Determinants of Tax Compliance Across 44 Nations*, „Journal of Economic Psychology”, 74/2019, s. 102-191, <https://doi.org/10.1016/j.joep.2019.102191>.

na 100% czystego alkoholu) był o 17% niższy niż w 2021 r. Mimo to wpływy budżetowe z akcyzy wzrosły, jednak tempo tego wzrostu było wyraźnie niższe niż dynamika podwyższenia samej stawki podatku, na przykład między 2021 a 2023 rokiem stawka akcyzy zwiększyła się o ponad 15%, natomiast dochody z tego tytułu wzrosły jedynie o 7%.

Co więcej, zgodnie z danymi przedstawionymi w raporcie, w wyniku podwyżek stawek akcyzy w latach 2022–2024 obciążenie podatkiem z tytułu sprzedaży wyrobów spirytusowych (alkoholu etylowego) wzrosło o 20%, podczas gdy roczne wpływy z tego tytułu w 2024 r. były jedynie o około 10% wyższe niż w roku 2021. Zdaniem autorów raportu taka wyraźna dysproporcja może sugerować, że **Polska zbliża się do punktu przegięcia na krzywej Laffera, tj. momentu, w którym dalsze podnoszenie stawek podatkowych prowadzić może do spadku dochodów budżetowych z danego źródła**⁵⁹.

Ponadto, jako czynniki sprzyjające rozwojowi szarej strefy autorzy raportu wskazali przede wszystkim sposób ich dystrybucji, jak również społeczną aprobatę dla nielegalnej produkcji i sprzedaży alkoholu w niektórych regionach i środowiskach. W szczególności do najważniejszych i najczęstszych praktyk podmiotów zaangażowanych w sprzedaż w ramach szarej strefy zalicza się: odkażanie skażonego alkoholu, nielegalną produkcję w warunkach domowych, podrabianie markowych wyrobów, nielegalny obrót (wprowadzanie na rynek oryginalnych wyrobów bez wymaganych prawem podatków oraz zezwoleń) oraz przemysł alkoholu⁶⁰. W tym kontekście **szczególnie niebezpieczną praktyką może być odkażanie alkoholu (np. odkażanie rozpuszczalników oraz płynów do mycia szyb) oraz produkcja w warunkach domowych, gdyż alkohol ten może nie być w pełni oczyszczony oraz pozbawiony szkodliwych dla zdrowia związków chemicznych**.

Ze względu na wskazane cechy, można stwierdzić, że rynek wyrobów spirytusowych jest szczególnie podatny na rozwój szarej strefy, co znajduje potwierdzenie w badaniach empirycznych. Przy czym wyeliminowanie części ze zjawisk przyczyniających się do jej rozwoju może stanowić wyzwanie ze względu na charakterystyczny dla szarej strefy fakt ich występowania poza ramami formalnej działalności. Natomiast wysokość stawki akcyzy pozostaje elementem, na który można bezpośrednio oddziaływać poprzez odpowiednie decyzje regulacyjne. W tym kontekście zasadne wydaje się rozważenie potencjalnych działań zaradczych, zwłaszcza że według autorów raportu, osiągnięty został punkt, w którym dalsze podwyżki stawek akcyzy mogą prowadzić nie tylko do wzrostu udziału szarej strefy, ale również do spadku rzeczywistych wpływów budżetowych z tytułu tego podatku.

W świetle przedstawionych uwag należy zatem uznać, że w przypadku podwyższenia stawek akcyzy na wyroby alkoholowe, w tym spirytusowe, istnieje wysokie prawdopodobieństwo rozwoju szarej strefy w tym obszarze. Można przypuszczać, że **zbliżone skutki może wywoływać także podwyższanie innych obciążeń publicznych nakładanych na tego rodzaju wyroby, w tym nakładanie i podwyższanie stawki „opłaty od małpek”**. Należy przy tym podkreślić, że ocena realnego wpływu wzrostu udziału tej daniny w cenie wyrobu na wielkość sprzedaży nieformalnej wymagałaby przeprowadzenia odpowiednich badań dotyczących preferencji konsumentów. Niemniej jednak wydaje się prawdopodobne, że rozwój szarej strefy mógłby postępować proporcjonalnie do relacji ceny do pojemności wyrobu. Wynika to z rosnącej opłacalności sprzedaży takich produktów na czarnym rynku — im

⁵⁹ Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, *Raport...*, s. 27.

⁶⁰ Tamże, s. 23.

większa jest różnica cenowa między ofertą legalną a nielegalną, tym silniejsza staje się presja sprzyjająca rozszerzaniu się nielegalnego obrotu⁶¹.

W związku z tym szczególnie wysokie ryzyko rozwoju szarej strefy może pojawić się w sytuacji, gdy nabywanie wyrobów o mniejszej objętości na rynku legalnym przestaje być ekonomicznie opłacalne. Zjawisko to związane jest między innymi z faktycznym regresywnym charakterem podatków pośrednich, zgodnie z którym podniesienie stawek podatków pośrednich w szczególności dotyczy konsumentów uzyskujących niższe dochody⁶². Natomiast nie jest łatwo przesądzić o reakcji zamożniejszej części społeczeństwa nabywającej napoje alkoholowe o specyficznych cechach – na przykład alkoholi sprzedawanych w butelkach o małej pojemności. Należy ponadto podkreślić, że nielegalny alkohol to zazwyczaj najtańsza dostępna alternatywa dla napojów alkoholowych, w związku z tym jego konsumpcja bywa powiązana z wzorcami nadmiernego spożycia. Produkty te są często spożywane przez bardziej wrażliwe grupy społeczne, takie jak osoby o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, mieszkańcy obszarów wiejskich oraz osoby z uzależnieniem od alkoholu⁶³. Można zatem stwierdzić, że istnieje pewne prawdopodobieństwo, że również zmiany w innych daninach nakładanych na wyrobu alkoholowe, w tym m.in. na te sprzedawane w małych opakowaniach mogą przyczynić się do wzrostu szarej strefy i wiążącej się z nim utraty wpływów z tego tytułu szczególnie poprzez przejście niektórych konsumentów tych wyrobów do szarej strefy⁶⁴.

6. Charakterystyka opłaty od tzw. „małpek”

6.1. Ogólna charakterystyka i konstrukcja opłaty od tzw. „małpek”

Począwszy od 1 stycznia 2021 r.⁶⁵ w Polsce obowiązuje dodatkowa opłata dotycząca zezwoleń na obrót hurtowy oraz wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych (zarówno o zawartości powyżej, jak i poniżej 18% alkoholu), która została nałożona na przedsiębiorców posiadających takie zezwolenie, którzy zaopatrują przedsiębiorców posiadających zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml (tzw. „małpki”). Opłata została uregulowana w art. 9² ust. 11 – 24 oraz w art. 9³ ust. 3 – 6 UWTiPA. **„Opłata od małpek” stanowi rozwiązanie obowiązujące wyłącznie w Polsce, w żadnym innym kraju nie wprowadzono dotychczas podobnej opłaty ani podatku, który w sposób selektywny obciążałby dodatkowo wyłącznie napoje alkoholowe w małych opakowaniach.** Podstawowym celem przyświecającym wprowadzeniu opłaty był (deklarowany) cel prozdrowotny – podwyższenie obciążeń publicznych na tego typu produkty miało za zadanie

⁶¹ OECD, *Illicit...*, s. 23-24.

⁶² W. Modzelewski, *Stanowienie, interpretacja i stosowanie prawa podatkowego – problemy sporne*, Warszawa 2020, s. 215.

⁶³ C. Probst i in., *The global proportion and volume of unrecorded alcohol in 2015*, „Journal of Global Health”, 9(1)/2019, doi: 10.7189/jogh.09.010421.

⁶⁴ IARD, *Alcohol in the Shadow Economy*, 2018, <https://www.iard.org/getattachment/1b56787b-cc6d-4ebb-989f-6684cf1df624/alcohol-in-the-shadow-economy.pdf>, s. 2 [dostęp 13.04.2025 r.].

⁶⁵ Opłatę od „małpek” wprowadzono ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. poz. 1492 z późn. zm.).

zmniejszyć ich dostępność cenową i zniechęcić konsumentów do ich nabywania, bądź co najmniej zmniejszyć popyt na te wyroby⁶⁶.

Zatem przedmiotem opłaty jest czynność zaopatrywania przedsiębiorców posiadających zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml, natomiast podmiotem obowiązującym do zapłaty opłaty jest podmiot posiadający zezwolenie na obrót hurtowy oraz wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, który zaopatruje tego przedsiębiorcę we wskazane wyroby.

Natomiast zgodnie z art. 9⁶ UWTiPA sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się w punktach sprzedaży, którymi są:

- 1) sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych;
- 2) wydzielone stoiska - w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m²;
- 3) pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych.

Zatem „opłatą od małych” zawierających powyżej 4,5% alkoholu obciążeni są przedsiębiorcy zaopatrujący przedsiębiorców prowadzących sprzedaż detaliczną w takich punktach. Natomiast UWTiPA definiuje również „obrot hurtowy napojami alkoholowymi”, przez który zgodnie z art. 2¹ ust. 1 pkt 7 należy rozumieć zakup napojów alkoholowych w celu ich dalszej odsprzedaży przedsiębiorcom posiadającym właściwe zezwolenia. Co więcej, w przypadku gdy przedsiębiorca posiadający zezwolenie na obrót hurtowy i wyprzedaż napojów alkoholowych sprzedawanych detalicznie w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml zaopatruje przedsiębiorcę posiadającego jednocześnie zezwolenie na obrót hurtowy i zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, wówczas odprowadza on opłatę od wszystkich napojów objętych opłatą, w które zaopatrzył tego przedsiębiorcę.

Identyfikacja momentu zaopatrzenia w napoje alkoholowe sprzedawcy detalicznego jest niezwykle ważna dla ustalenia momentu powstania obowiązku zapłaty opłaty, gdyż obowiązek ten powstaje z chwilą zaopatrzenia w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. Zatem ustalenie tego momentu, w tym rozumienia pojęcia „zaopatrywania”, jest niezbędne dla możliwości prawidłowego wskazania odpowiedniego okresu rozliczeniowego za który zapłacona zostanie opłata. Pojęcie to, choć nie zostało zdefiniowane w UWTiPA, pojawia się również na jej gruncie w kontekście opłat za wydanie innych zezwoleń, co pozwoliło na ukształtowanie się praktyki interpretacyjnej w tym zakresie. W tym kontekście pojęcie „zaopatrywania” utożsamiać należy z fizycznym przekazaniem wyrobów do dyspozycji przedsiębiorcy prowadzącemu ich sprzedaż detaliczną,

⁶⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Druk nr 210).

realne wejście we władanie nad rzeczą⁶⁷. Zatem stwierdzić można, że moment zaopatrzenia nie musi być zawsze zbieżny z momentem sprzedaży napojów alkoholowych, gdyż zaopatrzenie dotyczyć może również sytuacji, w której napoje zostaną przemieszczone do magazynu kontrahenta i w podobnych sytuacjach, jeżeli w jej efekcie kontrahent uzyska możliwość faktycznego sprawowania kontroli nad tymi wyrobami. Warto poczynić w tym miejscu uwagę, że sposób rozumienia wskazanej czynności „zaopatrzenia” jest w tym zakresie zbliżony do definicji i sposobu wykładni pojęcia dostawy towarów na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁶⁸.

Opłata jest zatem naliczana w momencie, w którym alkohole w małych formatach zostały przekazane fizycznie przedsiębiorcy posiadającemu zezwolenie na sprzedaż detaliczną, co wynika z faktu, że jest to prawdopodobny moment, w którym zostaną one następnie sprzedane konsumentom. W praktyce obowiązek zapłaty opłaty dotyczy przede wszystkim producentów napojów alkoholowych oraz dostawców hurtowych tych wyrobów⁶⁹.

W odniesieniu do stawki opłaty, „opłata od małpek” wynosi dodatkowo 25 zł za każdy pełny litr 100% alkoholu w tych opakowaniach. Sformułowanie „dodatkowo” wynika z faktu, że jest ona na gruncie UWTiPA traktowana jako dodatkowe podwyższenie opłaty za zezwolenie o której mowa w art. 9 ust. 1 lub 2, oraz za zezwolenie na wyprzedaż, o którym mowa w art. 9⁵ ust. 4 tej ustawy, tj. wspomnianych zezwoleń na obrót hurtowy oraz wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, w przypadku wygaśnięcia zezwolenia. Zatem podstawą do obliczenia opłaty są pełne litry 100% alkoholu w opakowaniu, które należy pomnożyć przez 25 zł. Z tego względu obecnie przeciętna „małpka” o zawartości alkoholu 40% sprzedawana w opakowaniu jednostkowym o pojemności 300 ml obciążona jest opłatą w wysokości 3 zł, zaś w przypadku opakowania o objętości 100 ml wynosi ona 1 zł. Co istotne, opłata naliczana jest wyłącznie raz, ma zatem charakter jednofazowy, gdyż w przypadku, w którym opłatę zapłacono na wcześniejszej fazie obrotu, przedsiębiorca dokonujący zaopatrzenia w napoje alkoholowe w małych formatach nie jest obowiązany do zapłaty tej opłaty.

Natomiast, **pomimo, że ma ona formalnie charakter dodatkowy względem opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy, została ona w wielu aspektach odrębnie uregulowana na gruncie UWTiPA.** W szczególności organem właściwym w sprawie „opłaty od małpek” jest naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę przedsiębiorcy obowiązany do zapłaty opłaty (art. 9² ust. 16 UWTiPA), a ponadto, zgodnie z ust. 17 tego przepisu na przedsiębiorcę dokonującego zaopatrzenia w napoje alkoholowe o małym formacie nałożono obowiązek do złożenia w postaci elektronicznej informacji dotyczącej tej opłaty – według wzoru określonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, tzw. informacji w sprawie opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy

⁶⁷ M. Koszowski [w:] I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, SIP Lex 2022, art. 9(2); A. Dahms, *Podatkowe aspekty opłaty od „małpek”*, „Przegląd Podatkowy”, 3/2021, s. 6-9

Zob. również interpretację indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 26 lipca 2021 r., sygn. 0111-KDSB1-1.4019.104.2021.2.MM.

⁶⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361 z późn. zm.).

⁶⁹A. Dahms, *Podatkowe...*, s. 6.

napojami alkoholowymi w opakowaniach do 300 ml o strukturze logicznej ALK-1(2)⁷⁰, jak również obowiązek obliczenia i wniesienia na rachunek właściwego urzędu skarbowego opłaty do końca miesiąca następującego po zakończeniu półrocza. Zatem opłatę oblicza się i wpłaca raz na pół roku.

W UWTiPA przewidziano również sankcję – dodatkową opłatę, ustalaną w drodze decyzji przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego w przypadku niewywiązania się podmiotu obowiązującego do zapłaty opłaty z obowiązku złożenia informacji ALK-1(2) lub wniesienia opłaty. Dla przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na obrót hurtowy napojami o zawartości alkoholu do 18% wynosi 2000 zł, natomiast dla przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na obrót hurtowy napojami o zawartości alkoholu powyżej 18% jest ona ustalana w wysokości 11 250 zł. Warto zaznaczyć, że zgodnie z aktualnym stanem prawnym, nawet jednodniowe opóźnienie w uiszczeniu opłaty – niezależnie od jego przyczyn, w tym także nieumyślnego przeoczenia – pociąga za sobą obowiązek wniesienia dodatkowej opłaty, która nie podlega miarkowaniu.

Zarówno do „opłaty od małpek”, jak i opłaty dodatkowej odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁷¹ (dalej jako: „**Ordynacja podatkowa**”), przy czym uprawnienia organów podatkowych przysługują odpowiednio naczelnikowi urzędu skarbowego, dyrektorowi izby administracji skarbowej, Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Dla przykładu regulacje Ordynacji podatkowej znajdują zastosowanie do przedawnienia zobowiązania z tytułu uiszczenia opłaty. Zatem zobowiązanie z tytułu „opłaty od małpek” przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności opłaty⁷². Natomiast dodatkowa opłata została w sposób zupełny uregulowana na gruncie UWTiPA.

Co istotne, w UWTiPA przewidziano określony sposób przeznaczenia środków z opłaty. „Opłata od małpek” (oraz ewentualna dodatkowa opłata) stanowią bowiem w 50% dochód gmin, na terenie których jest prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych zaś w 50% przychód Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 9³ ust. 3 UWTiPA). Otrzymane środki powinny zostać wykorzystane na działania o charakterze prozdrowotnym, związanym z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i jego skutkom. W szczególności gminy powinny przeznaczać wskazane wpływy z tytułu opłaty na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu (art. 9³ ust. 4), natomiast NFZ powinien je przeznaczyć 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 (art. 9³ ust. 5). W związku z koniecznością przeznaczenia wpływów z opłaty na określone cele, Prezes NFZ nie później niż do 15 kwietnia danego roku powinien przedstawić ministrowi właściwemu do spraw zdrowia informację o sposobie wykorzystania środków z opłaty w poprzednim roku kalendarzowym. Informacja ta nie jest upubliczniana, natomiast sposób dysponowania środkami m.in. z opłaty od małpek za okres od 1 stycznia 2021 do 31 marca 2024 r. był

⁷⁰ Struktura logiczna jest dostępna pod adresem: <https://crd.gov.pl/wzor/2023/10/05/12888/> [dostęp: 13 kwietnia 2025].

⁷¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111).

⁷² Art. 70 § 1 Ordynacji Podatkowej.

przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli⁷³. Rezultaty kontroli zostaną omówione w dalszej części Opinii.

6.2. Charakter prawny i umiejscowienie opłaty w systemie prawa podatkowego

Omawiana danina, dotycząca napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o objętości nieprzekraczającej 300 ml, **charakteryzuje się niejednoznacznym statusem prawnym ze względu na swoją specyficzną konstrukcję. Z jednej strony została nazwana „opłatą”, natomiast należy podkreślić, że nie spełnia ona warunków do uznania jej za opłatę w rozumieniu doktryny prawa podatkowego.** W szczególności warto podkreślić na podstawową cechę braku odpłatności tej daniny, która stoi w sprzeczności z tradycyjnym rozumieniem pojęcia opłaty na gruncie prawa podatkowego. W literaturze przedmiotu, w ujęciu modelowym, akcentuje się bowiem, iż elementem koniecznym dla odróżnienia opłaty od podatku jest właśnie jej odpłatny (ekwiwalentny) charakter⁷⁴.

Odmienne niż podatek, mający charakter nieodpłatny i stanowiący podstawowe źródło dochodów budżetu państwa, opłata wiąże się zawsze konkretnym świadczeniem wzajemnym i ma najczęściej dużo mniejsze znaczenie fiskalne⁷⁵. **Zatem, w przeciwieństwie do podatków, które są pobierane niezależnie od jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego ze strony państwa, opłaty wiążą się z wykonaniem określonych usług lub czynności podejmowanych przez organy władzy publicznej.** Warto jednak zaznaczyć, że stopień tej ekwiwalentności może być zróżnicowany – w niektórych przypadkach wartość otrzymanego świadczenia może być niższa niż wysokość uiszczonej opłaty⁷⁶. Tym samym opłaty wiążą się z osiągnięciem indywidualnej korzyści przez podmiot, który je zapłacić. Natomiast, pomimo faktu, że nie stanowią one podatków, opłaty zaliczane są jednak do danin publicznych. Z tej perspektywy **„opłata od małpek”, pomimo iż została nazwana opłatą, nie jest związana z żadnym indywidualnie oznaczonym świadczeniem wzajemnym, co przesądza o tym, że nie można jej uznać za opłatę w ujęciu teoretycznym.**

Natomiast należy podkreślić, że z perspektywy czysto konstrukcyjnej **„opłata od małpek” spełnia wszystkie teoretyczne cechy, jakimi powinien charakteryzować się podatek. Jest ona bowiem daniną o charakterze bezzwrotnym, przymusowym, ogólnym, nieodpłatnym i uiszczanym w formie pieniężnej⁷⁷.** Jest zatem podatkiem w sensie ekonomicznym. Ponadto, wykazuje wszystkie modelowe cechy podatku obrotowego, a w szczególności odpowiada konstrukcji podatku akcyzowego. Spełnia cechy podatku obrotowego, gdyż obciąża ona czynność obrotu. Ponadto, tak, jak każdy podatek obrotowy –

⁷³ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych, LSZ.410.9.2024, Nr ewid. 130/2024/P/24/085/LSZ, 2025, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30513,vp,33567.pdf>.

⁷⁴ A. Gomułowicz, *Podatek a opłata* [w:] A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 422.

⁷⁵ Tamże, s. 147 – 148. Pierwszego rozróżnienia pojęciowego pomiędzy podatkiem a opłatą dokonano już w XIX wieku, a jego autorem był K.H. Rau.

⁷⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 136 – 140.

⁷⁷ B. Brzeziński, *Opodatkowanie niepożądanego społecznego konsumpcji. Wprowadzenie do tematyki*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 1/2021, <https://doi.org/10.18778/1509-877X.2021.01.01>, s. 12.

podatek pośredni, **charakteryzuje się ona cechą tzw. „przerzucalności”, gdyż faktyczny ciężar ekonomiczny opłaty ponoszą finalni konsumenci**, który jest uwzględniany w cenie produktu (w podatkach obrotowych konsumentów nazywa się tzw. podatnikami w sensie formalnym w odróżnieniu od podatników w sensie materialnym, których status w sposób obiektywny i dyrektywny reguluje ustawa podatkowa)⁷⁸. Zatem, tak jak każdy podatek obrotowy, obciąża ona konsumpcję.

Ponadto **„opłata od małpek” jest również znacznie zbliżona konstrukcyjnie do modelu podatku akcyzowego**, gdyż ma charakter selektywny (jest nałożona wyłącznie na wybrane, ściśle określone dobro), jednofazowy (jest obliczana i wpłacana wyłącznie w jednej fazie obrotu), zaś konstrukcja jej stawki wykazuje znaczną zbieżność ze stawkami na wyroby alkoholowe uregulowanymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym⁷⁹ (dalej jako: **„ustawa o podatku akcyzowym”**).

Niemniej jednak, z perspektywy polskiego systemu prawa podatkowego, aby móc uznać daninę za podatek, konieczne jest aby spełniała ona materialnoprawne cechy, którymi musi charakteryzować się podatek w świetle Ordynacji podatkowej. Warto podkreślić, że w Ordynacji podatkowej uwzględnione zostały dwie definicje podatku: jedna o charakterze porządkującym (uregulowana w art. 3 ust. 3 tej ustawy) oraz druga – materialnoprawna (wskazana w art. 6 Ordynacji podatkowej). Zgodnie z pierwszą z tych definicji (porządkującą) za podatek należy uznać również zaliczki na podatki, raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują dokonywanie płatności podatku w ratach, opłaty i niepodatkowe należności budżetowe. Jednakże celem wprowadzenia tej definicji był wyłącznie fakt, iż zgodnie z art. 2 Ordynacji podatkowej ustawa ta znajduje zastosowanie do znacznie szerszej kategorii należności publicznoprawnych, niż jedynie te określane jako „podatki”⁸⁰, co wymagało wprowadzenia omawianej definicji porządkującej z art. 3 pkt 3, gdyż w treści Ordynacji podatkowej ustawodawca często posługuje się wyłącznie określeniem „podatek”. Natomiast definicja wskazana w art. 6 Ordynacji podatkowej stanowi podstawową i materialnoprawną definicję podatku na gruncie Ordynacji podatkowej. Niespełnienie przez daną daninę któregokolwiek ze wskazanych w art. 6 tej ustawy kryteriów skutkuje niemożnością uznania jej za podatek. Równocześnie jeżeli dana należność nie wykazuje cech wskazanych zarówno w art. 6, jak i art. 3 pkt 3 Ordynacji podatkowej, to nie znajdują do niej zastosowania regulacje Ordynacji podatkowej.

W świetle wyżej przedstawionych uwag, zgodnie z definicją wskazaną w art. 6 Ordynacji podatkowej, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej⁸¹. Zatem na gruncie obecnego brzmienia art. 6 Ordynacji

⁷⁸ W. Modzelewski, *Podatki obrotowe*, w: *System prawa finansowego. Tom III. Prawo daninowe*, L. Etel (red.), Warszawa 2010, s. 131.

⁷⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 126 z późn. zm.).

⁸⁰ M. Popławski [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022, art. 3, s. 104-105.

⁸¹ Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ordynacji podatkowej ustawy podatkowe to ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców

podatkowej „opłata od małpek” nie spełnia przesłanki bycia jedynie świadczeniem pieniężnym na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, co jednoznacznie sprawia, że nie może być ona uznana za podatek w sensie materialnoprawnym. Dlatego też opłaty tej nie można było nazwać „podatkiem”, pomimo, iż w praktyce odnaleźć można wiele przykładów zwyczajowego nazwania jej w ten sposób⁸².

Z tego względu należy wskazać, że omawiana opłata, łącznie ze zbliżoną do niej z perspektywy sposobu regulacji, celu prozdrowotnego oraz formalnego umiejscowienia poza systemem prawa podatkowego opłatą od środków spożywczych (nazywaną potocznie „opłatą cukrową”)⁸³ stanowią **odrębny, relatywnie nowy typ daniny**. Warto podkreślić, że już na etapie jej wprowadzania „opłata cukrowa” została określona przez przedstawicieli doktryny prawa podatkowego jako „*nowy twór prawa daninowego w Polsce*”⁸⁴. Z uwagi na zauważalne podobieństwa, trafne wydaje się przeniesienie tej oceny również na grunt „opłaty od małpek”.

Wprowadzenie tego rodzaju danin spotyka się z częściowo krytycznym odbiorem niektórych przedstawicieli doktryny prawa podatkowego. Wskazuje się, że konstrukcja takich opłat oraz sposób ich regulacji mogą prowadzić do „rozmywania” granic pomiędzy poszczególnymi kategoriami danin publicznych, a także do „maskowania” rozpoznawalności danego obciążenia jako ciężaru podatkowego⁸⁵. Zwraca się uwagę, iż niekiedy celowo unika się klasyfikowania nowych obciążeń jako podatków, co pozwala na ich wprowadzenie poza ramami ustaw podatkowych i bez jednoznacznego określenia ich charakteru prawnego, jak i ekonomicznego⁸⁶. W związku z tym formułowane są postulaty, aby tego typu opłaty – o konstrukcji zbliżonej do podatków, w szczególności do podatku akcyzowego – były w sposób systemowy uwzględniane w ustawodawstwie podatkowym, przykładowo poprzez włączenie ich do ustawy o podatku akcyzowym.

Należy jednak podkreślić, że ze względu na aktualne założenie, zgodnie z którym wpływy z opłaty mają być przeznaczane na realizację celów o charakterze prewencyjnym i terapeutycznym, w szczególności na rzecz osób zmagających się z alkoholizmem poprzez przekazywanie tych środków w 50% do Narodowego Funduszu Zdrowia, brak jest możliwości ich przeniesienia – przykładowo – do ustawy o podatku akcyzowym. Warto nadmienić, że przewidziany w ustawie o wychowaniu do trzeźwości mechanizm redystrybucji wpływów z opłaty, polegający na obowiązku przeznaczania ich na określone działania o charakterze prozdrowotnym stanowi wyjątek od tzw. zasady niefunduszowania wskazanej w art. 42 ust. 2. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸⁷. Zgodnie z tą zasadą środki publiczne, które znajdują swoje źródło w poszczególnych tytułach (np. z tytułu podatków) nie

prawnych oraz osób trzecich. W świetle tak szerokiej definicji ustawy podatkowej ta przesłanka powinna być spełniona wobec „opłaty od małpek”, gdyż w UWTiPA uregulowano wszystkie podstawowe elementy konstrukcyjne tej opłaty tj. podmiot, przedmiot, powstanie obowiązku zapłaty, podstawę obliczenia opłaty, stawki oraz prawa i obowiązki organów podatkowych oraz podmiotów obowiązanych do zapłaty opłaty.

⁸² Zob. np. <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00445> [dostęp: 13 kwietnia 2025 r.].

⁸³ Uregulowaną w Rozdziale 3a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1670 z późn. zm.). Opłata obciąża również napoje z dodatkiem kofeiny i tauryny.

⁸⁴ B. Brzeziński, *Opodatkowanie*.... s. 12.

⁸⁵ A. Gomułowicz, *Podatki a etyka*, Warszawa 2013 s. 43.

⁸⁶ B. Brzeziński, *Opodatkowanie*.... s. 12.

⁸⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.)

powinny być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków państwa, od której to zasady odstępstwa wprowadzić może odrębna ustawa. W przypadku „opłaty od małek” jest to UWTiPA.

6.3. Opłata od „małek” a prawo Unii Europejskiej

Podatek akcyzowy podlega harmonizacji na gruncie prawa Unii Europejskiej. W tym kontekście szczególnie istotne znaczenie mają regulacje Dyrektywy Rady 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (dalej jako: „**Dyrektywa 2020/262**”)⁸⁸ stanowiącej przekształcenie Dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylającej dyrektywę 92/12/EWG (dalej jako „**Dyrektywa 2008/118**”)⁸⁹.

W świetle regulacji Dyrektywy 2020/262 obecnie harmonizacja regulacji dotyczących akcyzy na gruncie prawa unijnego obejmuje trzy kategorie tzw. wyrobów akcyzowych, którymi są:

- a) produkty energetyczne i energia elektryczna objęte [dyrektywą](#) 2003/96/WE;
- b) alkohol i napoje alkoholowe objęte dyrektywami 92/83/EWG i 92/84/EWG;
- c) wyroby tytoniowe objęte [dyrektywą](#) 2011/64/UE⁹⁰.

W zakresie pozostałych produktów państwa członkowskie dysponują swobodą w kwestii nakładania potencjalnych podatków akcyzowych, jak i determinowania ich stawek oraz konstrukcji, co wynika wprost z art. 1 ust. 3 lit. a) Dyrektywy 2020/262. W polskim systemie podatku akcyzowego w sposób ten objęto akcyzą m.in. import samochodów osobowych oraz produkcję wyrobów nowatorskich. Ponadto, państwa członkowskie mogą nakładać podatki na świadczenie usług, w tym związanych z wyrobami akcyzowymi, które to podatki nie mają charakteru podatków obrotowych⁹¹. Dla możliwości wprowadzania takich podatków w systemach prawnych państw członkowskich przewidziano jednakże jeden dodatkowy warunek. Mianowicie nakładanie takich podatków nie może jednak - w ramach wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi - powodować zwiększenia formalności przy przekraczaniu granic. Nie są to zatem szczególnie restrykcyjne wymagania.

Odmienne natomiast, zarówno w świetle Dyrektywy 2020/262, jak i poprzedzającej ją Dyrektywy 2008/118, uregulowana została kwestia możliwości nakładania dodatkowych podatków na zharmonizowane wyroby akcyzowe, w tym alkohol i napoje alkoholowe. O ile bowiem państwa członkowskie mają również możliwość nakładania – obok akcyzy – innych podatków pośrednich na te wyroby, to wprowadzenie takiego rozwiązania uzależnione jest od spełnienia szeregu warunków dotyczących zarówno celu ich ustanowienia, jak i konstrukcji jako danin publicznych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Dyrektywy 2020/262 dla szczególnych celów państwa członkowskie mogą nakładać na wyroby akcyzowe inne podatki pośrednie pod

⁸⁸ Dyrektywa Rady 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie) (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 58, str. 4 z późn. zm.).

⁸⁹ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 9, str. 12 z późn. zm.).

⁹⁰ Art. 1 ust. 1 Dyrektywy 2020/262.

⁹¹ Art. 1 ust. 3 lit. b) Dyrektywy 2020/262.

warunkiem, że podatki te są zgodne z unijnymi przepisami podatkowymi dotyczącymi podatku akcyzowego lub podatku od wartości dodanej w zakresie określenia podstawy opodatkowania, obliczania podatku, wymagalności i monitorowania podatku, z wyłączeniem przepisów dotyczących zwolnień.

Należy podkreślić, że zagadnienie to było nierzadko przedmiotem wątpliwości i pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), co wynikało przede wszystkim z faktu, że w praktyce w wielu krajach wprowadza się różnorodne daniny (podatki i opłaty), nakładane dodatkowo na wyroby akcyzowe w rozumieniu Dyrektywy 2020/262. W związku z tym w praktyce orzeczniczej TSUE wykształcił się pogląd dotyczący tego, jakie cechy powinien spełniać dany „inny podatek pośredni”, aby jego cel i konstrukcja były zgodne z przepisami dyrektyw regulujących ogólne zasady podatku akcyzowego w UE⁹². Brak spełnienia tych wymogów przez dany podatek skutkuje koniecznością uznania go za niezgodny z prawem unijnym, a zatem nienależnie zapłacony. Zgodnie z orzecznictwem TSUE podatek taki, aby mógł być uznany za zgodny z regulacjami unijnymi powinien się charakteryzować następującymi cechami:

- nałożenie podatku musi być uzasadnione realizacją szczególnych celów (jednego bądź więcej) i powinno prowadzić bezpośrednio do realizacji tego celu na skutek jego wprowadzenia,
- podatek ten musi być zgodny z regulacjami unijnymi dotyczącymi podatku akcyzowego lub podatku od wartości dodanej (VAT).

O ile większość danin nakładanych na wyroby akcyzowe spełnia przesłankę zachowania konstrukcji zgodnej z tą charakteryzującą akcyzę albo podatek od wartości dodanej, to zagadnienie spełnienia przesłanki realizowania przez nią „szczęólnego celu” dla jakiego powinna być ona wprowadzona stanowi źródło wielu wątpliwości interpretacyjnych. W zakresie pierwszej przesłanki - prawidłowej konstrukcji takiej daniny, zdaniem TSUE istotne jest między innymi, aby rozważany podatek pośredni miał cechy konstrukcyjne zbliżone do tych właściwych dla podatku akcyzowego (w wariantie zharmonizowanym, na przykład, aby był to m.in. podatek jednofazowy) lub podatku od wartości dodanej (wystarczy przy tym jeżeli konstrukcyjnie przypomina przynajmniej jeden z nich)⁹³. W tym zakresie wystarczająca jest zgodność z ogólną systematyką zasad Unii Europejskiej mających zastosowanie do podatku akcyzowego albo do VAT⁹⁴.

⁹² Obecnie jest to art. 1 ust. 2 Dyrektywy 2020/262, przy czym wiele orzeczeń TSUE dotyczyło stanu prawnego, podczas którego obowiązywały regulacje poprzednich dyrektyw regulujących ogólne zasady podatku akcyzowego zharmonizowanego w ramach UE, w szczególności Dyrektywy 2008/118. Niemniej jednak, ze względu na fakt, że treść tego przepisu nie uległa od tego czasu zmianie ani bardziej szczegółowemu uregulowaniu wszelkie uwagi poczynione na gruncie Dyrektywy 2008/118 znajdują również zastosowanie do analizowania podatków wprowadzanych w czasie obowiązywania Dyrektywy 2020/262.

⁹³ Zob. m.in. Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r., C-82/12, Transportes Jordi Besora SL przeciwko Generalitat de Catalunya, EU:C:2014:108.

⁹⁴ Zob. m.in. Wyrok TSUE z dnia 24 lutego 2000 r., C-434/97, Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, EU:C:2000:98; wyrok TSUE z dnia 9 marca 2000 r., [C-437/97](#), Evangelischer Krankenhausverein Wien przeciwko Abgabenberufungskommission Wien and Wein & Co. HandelsgesmbH przeciwko Oberösterreichische Landesregierung, EU:C:2000:110.

Dotychczas w praktyce orzeczniczej TSUE nie przywiązywano natomiast znaczącej wagi co do faktu, czy dane daniny występujące w poszczególnych państwach członkowskich funkcjonowały w ich systemach prawnych pod nazwą „podatków”, czy też „opłat”. Istotne do inicjacji rozważań dotyczących ich potencjalnej zgodności z prawem Unii Europejskiej były jedynie jej cechy konstrukcyjne, tj. czy może być ona obiektywnie uznana za podatek pośredni ze względu na jej cechy. Podobnie zagadnienie to rozpatrywane było w orzecznictwie polskich sądów administracyjnych, czego przykładem są dosyć liczne orzeczenia dotyczące zgodności tzw. „opłaty paliwowej” z analizowanymi zasadami wprowadzania innych podatków pośrednich na wyroby akcyzowe⁹⁵.

Natomiast analiza sposobu rozumienia pojęcia „szczególnego celu” budzi liczne wątpliwości i kontrowersje, w związku z czym zgodność dodatkowych podatków pośrednich nakładanych przez państwa członkowskie z prawem Unii Europejskiej była przedmiotem wielu orzeczeń TSUE – zwłaszcza w kontekście oceny, czy daniny te spełniały przesłankę realizacji wskazanego „szczególnego celu”. W tym kontekście z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, że „szczególnym celem” jest cel inny, niż czysto budżetowy. Cel ten może być również związany z ochroną zdrowia⁹⁶. Ponadto, aby móc wskazać na istnienie szczególnego celu, istotnym jest, aby występował bezpośredni związek pomiędzy wpływami z danej daniny a realizacją tego celu – zatem takie ukształtowanie sytuacji prawnej, w której podatek w sposób faktyczny będzie w stanie przyczyniać się do jego osiągnięcia, w szczególności dzięki odpowiednim mechanizmom redystrybucji wpływów z tych podatków. Przy czym zgodnie z orzecznictwem TSUE, nie każdy mechanizm redystrybucji wpływów z danej daniny wskazywać będzie od razu na jej bezpośredni związek z realizacją szczególnego celu. Okoliczność ta nie wystąpi m.in. w sytuacji, gdy wpływy z danego podatku, choć trafiają do jednostki realizującej zadanie zbieżne ze „szczególnym celem”, służą wyłącznie jako ogólny wkład do budżetu tej jednostki, bez określenia ich szczegółowego przeznaczenia⁹⁷.

W swoim orzecznictwie TSUE podkreśla przy tym, że choć każdy podatek nieuchronnie realizuje cel budżetowy, to samo stwierdzenie, iż dana danina służy również temu celowi, nie wyklucza możliwości uznania jej za realizującą także cel szczególny w rozumieniu unijnych regulacji dotyczących opodatkowania akcyzowego⁹⁸. Z tego względu, o ile wpływy z tytułu takiego podatku powinny co do zasady przewidywać z góry ustalony cel ich przeznaczenia, to zgodnie ze stanowiskiem TSUE, nawet bez spełnienia tego wymogu dodatkowy podatek pośredni będzie mógł potencjalnie zostać uznany za służący „szczególnemu celowi” jedynie wówczas, gdy podatek został ustanowiony pod względem swej struktury, w szczególności

⁹⁵ Zob. uwagi poniżej.

⁹⁶ Zob. m.in. wyrok TSUE z dnia 10 marca 2005 r., C-491/03, Ottmar Hermann przeciwko Stadt Frankfurt am Main, EU:C:2005:157; wyrok TSUE z dnia 14 marca 2024 r., C-336/22, f6 Cigarettenfabrik GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Bielefeld, EU:C:2024:226.

⁹⁷ Postanowienie TSUE z dnia 9 listopada 2021 r., C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio delle dogane di Gaeta przeciwko Punto Nautica Srl, EU:C:2021:926; wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r., C-82/12, Transportes Jordi Besora SL przeciwko Generalitat de Catalunya, EU:C:2014:108.

⁹⁸ Zob. m.in. Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r., C-82/12, Transportes Jordi Besora SL przeciwko Generalitat de Catalunya, EU:C:2014:108; wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r., [C-833/21](#), Endesa Generación SAU przeciwko Tribunal Económico Administrativo Central, EU:C:2023:516 oraz wyrok TSUE z dnia 14 marca 2024 r., C-336/22, f6 Cigarettenfabrik GmbH & Co. KG przeciwko Hauptzollamt Bielefeld, EU:C:2024:226.

dziedziny lub stawki opodatkowania, w taki sposób, aby tak wpłynąć na zachowanie podatników, by umożliwić wypełnienie przytoczonego szczególnego celu, na przykład poprzez nałożenie wysokiego podatku na rozpatrywane wyroby w celu zniechęcenia do ich konsumpcji⁹⁹.

Na tle przedstawionych wyżej uwag warto podkreślić, że również w polskiej praktyce pojawiły się wątpliwości dotyczące zgodności niektórych opłat z regulacjami dyrektyw ustanawiających ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego. W szczególności dotyczyły one tzw. „opłaty paliwowej”¹⁰⁰. Problem ten stanowił źródło istotnych wątpliwości zgłaszanych zarówno przez podatników, jak i przedstawicieli doktryny prawa podatkowego. O ile zagadnienie to było przedmiotem analiz polskich sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie było ono jednak nigdy przedmiotem oceny TSUE. W orzecznictwie polskich sądów dominuje pogląd, że opłata ta jest zgodna z regulacjami dyrektyw akcyzowych, w tym w kontekście realizacji przez nią opisanego wcześniej „szczególnego celu”¹⁰¹. Natomiast „opłata od małpek” nie była dotychczas przedmiotem tożsamych rozważań, pomimo iż wydaje się, że również jej cechy nie przesądzają w sposób jednoznaczny o jej zgodności z regulacjami Dyrektywy 2020/262.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że w świetle przedstawionych wyżej uwag oraz rozważań dotyczących konstrukcji oraz ogólnej charakterystyki „opłaty od małpek” powinna być ona rozważana jako „inny podatek pośredni” nałożony na wyrób akcyzowy – alkohol, odpowiadający konstrukcyjnie podatkowi akcyzowemu. Zatem dla analizy potencjalnej zgodności tzw. „opłaty od małpek” z art. 1 ust. 2 Dyrektywy 2020/262 konieczne jest ustalenie, czy cele, dla których została ona wprowadzona stanowią szczególne cele państwa oraz czy jej wprowadzenie i sposób konstrukcji umożliwiają w sposób bezpośredni na realizację tych celów (tj. realizują funkcję stymulacyjną) - nie pełnią zaś przede wszystkim „ukrytej” roli przede wszystkim fiskalnej, jak i nie stanowią zwyczajnej redystrybucji wpływów publicznych, które i tak byłyby spożytkowane na dane cele, bez względu na fakt wprowadzenia danej daniny, czy też braku jej występowania.

W szczególności ze względu na deklarowany cel prozdrowotny, specyfikę konstrukcji oraz mechanizm alokacji wpływów z tytułu tej opłaty na cele profilaktyki i leczenia alkoholizmu „opłata od małpek” wydaje się spełniać podstawowe przesłanki do bycia uznaną za podatek

⁹⁹ Zob. m.in., wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r., C-82/12, *Transportes Jordi Besora SL* przeciwko Generalitat de Catalunya, EU:C:2014:108; wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r., [C-833/21](#), *Endesa Generación SAU* przeciwko Tribunal Económico Administrativo Central, EU:C:2023:516; wyrok TSUE z dnia 7 lutego 2022 r., C-460/21, *Vapo Atlantic SA* przeciwko Autoridade Tributária e Aduaneira, EU:C:2022:83.

¹⁰⁰ Uregulowana w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 561). Na wątpliwości dotyczące potencjalnej niezgodności opłaty paliwowej z prawem unijnym wskazywał m.in. K. Rutkowski w K. Rutkowski, *Wątpliwości dotyczące zgodności konstrukcji opłaty paliwowej z prawem UE* [w:] *Polskie prawo podatkowe a prawo unijne. Katalog rozbieżności*, red. B. Brzeziński, D. Dominik-Ogińska, K. Lasiński-Sulecki, A. Zalasinski, Warszawa 2016, s. 265 i nast.

¹⁰¹ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. I GSK 845/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r., sygn. I GSK 817/13; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. I GSK 950/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. V SA/Wa 3130/16.

pośredni służący realizacji szczególnych celów państwa (przeciwdziałaniu i leczeniu alkoholizmu). Niemniej jednak, zgodnie z przywołanym orzecnictwem TSUE, aby móc być uznana za daninę pełniącą tę funkcję, nie jest wystarczające samo wprowadzenie danego podatku, chociażby w swojej konstrukcji miał on przewidzianą alokację wpływów z jego tytułu na postulowany cel. Konieczne jest bowiem również rozważenie, czy dany podatek umożliwia, w sposób bezpośredni realizację danego celu, co bezsprzecznie wymaga osobnej analizy każdej z takich danin. Natomiast w świetle dostępnych informacji dotyczących sposobu przeznaczania wpływów z tytułu tej opłaty, który nie był w pełni zgodny z ich przeznaczeniem, jak i braku potwierdzenia wpływu opłaty na realny spadek popytu na tego rodzaju wyroby oraz na sam alkohol¹⁰² stwierdzić można, że jej faktyczny, bezpośredni wpływ na realizację szczególnego celu prozdrowotnego może być marginalny.

Zestawienie tych dwóch okoliczności, z jednej strony poprawności konstrukcyjnej, zaś z drugiej strony braku faktycznej skuteczności, wymagałoby z pewnością rozważenia, czy potencjalna, bądź faktyczna nieefektywność danej daniny, wynikająca zarówno z uwarunkowań społecznych, szarej strefy, jak i braku efektywności działań administracji publicznej mogłaby przeważać dla uznania niespełnienia przesłanki realizacji „szczególnego celu państwa” w przypadku jej teoretycznie „poprawnej” konstrukcji, w świetle regulacji Dyrektywy 2020/262.

6.4. Informacje medialne dotyczące rozważanego podwyższenia stawki opłaty od „małpek”

Pomimo braku oficjalnie podjętych działań legislacyjnych w tym zakresie, w przestrzeni publicznej pojawiają się liczne informacje oraz wypowiedzi sugerujące, iż rozważane jest podniesienie ceny „małpek”. Natomiast wydaje się, że nie opracowano jeszcze sposobu, w jaki ten cel miałby być osiągnięty. Z jednej strony odnaleźć można informacje dotyczące pomysłu na zwiększenie stawki opłaty (albo w inny sposób jej podwyższenia) oraz odmienny pomysł na wprowadzenie nowej opłaty (co jednakże może być przejęciem). Nie znane są zatem żadne szczegóły zmian, które mogłoby wpłynąć na cenę małpek, przy czym w oparciu o informacje przekazywane w domenie publicznej przyszłe zmiany wydają się być prawdopodobne¹⁰³. Jako przyczynę konieczności podwyższania opłaty wskazuje się na brak satysfakcjonującego poziomu spadku wolumenu sprzedaży alkoholi w małych opakowaniach, między innymi w godzinach porannych.

7. Ocena potencjalnej skuteczności podwyższenia opłaty od „małpek” w realizacji celu prozdrowotnego

7.1. Opłata od „małpek” jako „podatek od grzechu”

Koncepcja nakładania podatków (albo innych danin) na dobra uznawane za szkodliwe dla społeczeństwa, mających na celu ograniczenie konsumpcji takich dóbr, stanowi zagadnienie rozważane od dawna na gruncie nauk ekonomicznych. To właśnie w ramach tej dyscypliny

¹⁰² Zob. uwagi przedstawione w części 7.2. niniejszej Opinii.

¹⁰³ Na przykład: *Będzie opłata od "małpek"? Minister finansów podaje możliwy termin*, <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/oplata-od-malpek-minister-finansow-podaje-mozliwy-termin-st8033622> [dostęp: 13 kwietnia 2025 r.] oraz *"Małpki zalewają polskie miasta". Resort przyznaje, że są za tanie*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Malpki-zalewaja-polskie-miasta-Resort-przyznaje-ze-sa-za-tanie-8787828.html> [dostęp: 13 kwietnia 2025 r.].

wykształciły się teoretyczne podstawy dla uzasadnienia nakładania danin publicznych na produkty wywierające negatywny wpływ na szeroko pojęty dobrobyt społeczny. W tym kontekście w literaturze przedmiotu często wskazuje się na podatki, jako narzędzia, które mogą się przyczyniać do ograniczania negatywnych efektów zewnętrznych związanych z konsumpcją dóbr szkodliwych (np. chorobami i uzależnieniami) poprzez ich internalizację, polegającą na dostosowaniu wpływów podatkowych do poziomu kosztów społecznych generowanych przez dane dobro. Tego rodzaju podejście znajduje odzwierciedlenie w koncepcji tzw. podatków korekcyjnych, znanych również jako podatki Pigou, których celem jest przywrócenie efektywności alokacyjnej w warunkach występowania efektów zewnętrznych¹⁰⁴. Ponadto, podatki mogą również pełnić funkcję instrumentu wpływającego na kształtowanie popytu i podaży dóbr szkodliwych, przy czym zasadniczym celem jest ograniczanie popytu poprzez wzrost cen. Działanie to ma także charakter sankcyjny, stanowiąc formę swoistej „kary” finansowej dla konsumentów decydujących się na spożywanie danego produktu. **Daniny tego typu określane są mianem „podatków od grzechu” (ang. *sin taxes*)¹⁰⁵. Obie koncepcje podatków uznać można za formy podatku akcyzowego, nakładanego selektywnie wybrane dobra¹⁰⁶. W praktyce odnaleźć można daniny, które łączą w sobie elementy zarówno podatku Pigou, jak i podatku od grzechu, stanowiąc instrument fiskalny o charakterze zarówno korekcyjnym, jak i sankcyjnym. Przykładem takiego rozwiązania jest „opłata od małpek”, która realizuje jednocześnie cele związane z internalizacją kosztów społecznych (przynajmniej w części kreowanej przez osoby je spożywające) oraz zniechęcaniem do konsumpcji poprzez zmniejszanie dostępności cenowej.**

Warto podkreślić, że typowe „podatki od grzechu” to podatki akcyzowe nakładane na takie wyroby jak wyroby alkoholowe oraz tytoniowe. Natomiast obecnie zaobserwować można również wzrost popularności tego typu podatków w ramach innych produktów uznawanych za szkodliwe, takich jak np. niezdrowa żywność, produkty zawierające wiele cukru czy też plastikowe torebki, sztuczce i talerze, zatem jako podatki od niepożądanego ze społecznego punktu widzenia konsumpcji, czy też podatki od zachowań społecznie niepożądanych¹⁰⁷. Przy czym w literaturze podkreśla się, że rozważając określone daniny jako „podatki od niepożądanego konsumpcji”, należy mieć świadomość, że taka ich kategoryzacja może się cechować pewnym stopniem arbitralności. Zawsze można bowiem zadać pytanie, czy spożycie danej grupy towarów rzeczywiście jest niepożądane z obiektywnego punktu widzenia, czy też jedynie dominuje społeczne przekonanie że jest ono szkodliwe¹⁰⁸.

Z czasem w literaturze przedmiotu zaczęto zwracać uwagę na stopniową zmianę w sposobie uzasadniania wprowadzania i podwyższania podatków od konsumpcji uznawanej za

¹⁰⁴ H. Cremer, F. Gahvari, N. Ladoux, *Externalities and optimal taxation*, „Journal of Public Economics”, 70(3)/ 1998, [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00039-5](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00039-5), s. 344.

¹⁰⁵ A. Miracolo i in., *Sin taxes and their effect on consumption, revenue generation and health improvement: a systematic literature review in Latin America*, „Health Policy and Planning”, 36(5)/2021, <https://doi.org/10.1093/heapol/czaa168>, s. 790.

¹⁰⁶ T. A. Barthold, *Issues in the Design of Environmental Excise Taxes*, „Journal of Economic Perspectives”, 8, 1/1994, DOI: 10.1257/jep.8.1.133, s. 135.

¹⁰⁷ F. Liu, *Sin Taxes: Have Governments Gone Too Far in Their Efforts to Monetize Morality*, „Boston College Law Review”, 2/2018, s. 777.

¹⁰⁸ B. Brzeziński, *Opodatkowanie...*, s. 11-12.

społecznie niepożądaną. W ramach tej obserwacji wskazano, że początkowo wprowadzania takich danin uzasadniano przede wszystkim potrzebami budżetowymi państwa, gdyż miały one realizować podstawową, fiskalną funkcję podatków. Jednakże z biegiem lat, szczególnie współcześnie, zaczęto zauważać coraz większe skupienie się na moralnym uzasadnieniu dla wprowadzania takich danin, eksponując etyczne znaczenie oraz potrzebę paternalistycznego podejścia do tego zagadnienia¹⁰⁹. **„Moralizowanie” za pośrednictwem podatków nie jest zatem oceniane jednoznacznie — w literaturze wskazuje się liczne zarzuty, z których najczęstsze dotyczą pomijania ich rzeczywistego, fiskalnego charakteru.**

Należy bowiem podkreślić, że niektóre „podatki od grzechu”, szczególnie te nakładane na dobra charakteryzujące się niską cenową elastycznością popytu oraz dosyć wysokim poziomem konsumpcji mogą być szczególnie efektywne fiskalnie, pod warunkiem, że nie wpłyną w sposób istotny na rozwój szarej strefy w tym obszarze, a konsumenci nie będą mieli dostępu do substytutów zaspokajających takie same, albo bardzo podobne potrzeby konsumpcyjne¹¹⁰. Bez względu na deklarowane, zróżnicowane cele ich wprowadzenia, podatki realizują bowiem zawsze ich pierwotną i najbardziej podstawową funkcję, jaką jest funkcja fiskalna, oparta na kreowaniu dochodów publicznych. Wśród przedstawicieli doktryny prawa podatkowego można spotkać natomiast pogląd, że każde dalekie odchodzenie od podstawowej, fiskalnej funkcji podatków, na przykład poprzez wykorzystywanie narzędzi polityki fiskalnej do realizacji celów społecznych lub gospodarczych (czyli pełnienie przez podatki funkcji stymulacyjnej) – **może prowadzić do zjawiska tzw. „psucia podatków”**¹¹¹.

Oznacza ono zatarcie ich pierwotnej roli jako źródła dochodów publicznych, co w konsekwencji może uniemożliwić skuteczną realizację zarówno funkcji fiskalnej, jak i jej pozostałych celów. Ponadto, w literaturze przedmiotu można również dostrzec pogląd, że **wprowadzanie selektywnych podatków o wyjątkowo wąskim zakresie przedmiotowym – mimo deklarowanego przez ustawodawcę prospołecznego, na przykład prozdrowotnego, charakteru – w rzeczywistości może służyć wyłącznie realizacji celów fiskalnych, polegających na pozyskaniu dodatkowych środków do budżetu państwa w odpowiedzi na bieżące potrzeby wydatkowe**¹¹². W takim ujęciu argumentacja pozafiskalna pełni jedynie funkcję narzędzia mającego zwiększyć społeczną akceptację dla nowej formy opodatkowania, którą dzięki temu można wprowadzać bez znaczącego oporu ze strony większości obywateli. Warto przy tym podkreślić, że mimo możliwości przenoszenia ciężaru podatku na kolejne ogniwa łańcucha dostaw, obciążenia podatkowe nigdy nie pozostają całkowicie neutralne dla przedsiębiorców. Ostateczne skutki podatku obrotowego zależą bowiem nie tylko od elastyczności popytu, lecz także od elastyczności podaży. W sytuacji, gdy popyt cechuje się niską elastycznością – jak ma to miejsce w przypadku napojów alkoholowych – większa część ciężaru podatkowego, zawartego w końcowej cenie

¹⁰⁹ Perkins, *Salience and Sin: Designing Taxes in the New Sin Era*, „Brigham Young University Law Review”, 1/2014, s. 151.

¹¹⁰ M. Zheng i in. *Substitution of Sugar-Sweetened Beverages with Other Beverage Alternatives: A Review of Long-Term Health Outcomes*, „Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics”, 115(5)/2015, s. 767-779, <https://doi.org/10.1016/j.jand.2015.01.006>

¹¹¹ W. Modzelewski, *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2010, s. 23 - 26.

¹¹² A. Słysz, *Wolności* [w:] *Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2019, s. 120.

uwzględniającej akcyzę, zostaje przeniesiona na sprzedających¹¹³. Z tego względu, z perspektywy ekonomicznej, koszty wynikające m.in. z akcyzy w większym stopniu obciążają producentów, nie zaś konsumentów, nawet jeśli formalnie możliwe jest przerzucenie części tego ciężaru na konsumentów poprzez podniesienie cen detalicznych¹¹⁴.

Ponadto, podatki pośrednie, ze względu na fakt, że nie są bezpośrednio identyfikowane przez podmioty, które faktycznie ponoszą ich ciężar ekonomiczny, stają się szczególnie efektywnym instrumentem polityki fiskalnej, stanowiąc skuteczne narzędzie zwiększania dochodów publicznych. Możliwość uwzględnienia ich w cenie produktów i związana z tym wysoka efektywność sprawia, że mogą być one postrzegane jako bardziej dogodne w zastosowaniu niż alternatywne, pozapodatkowe formy ograniczania konsumpcji substancji szkodliwych dla zdrowia. Co więcej, jak zauważają niektórzy przedstawiciele doktryny prawa podatkowego, nasilający się społeczny sprzeciw wobec opodatkowania zmusza władze publiczne do poszukiwania takich obszarów, w których wprowadzenie nowych danin spotyka się z relatywnie niewielkim oporem lub krytyką. W tym kontekście opodatkowanie konsumpcji uznawanej za społecznie niepożądaną jawi się obecnie jako szczególnie dogodny obszar do fiskalnej eksploatacji¹¹⁵.

Podsumowując powyższe uwagi, w przypadku „opłaty od małpek” z pewnością spełnia ona cechy „podatku od grzechu”, zarówno z perspektywy jej konstrukcji, jak i deklarowanych celów przyświecających wprowadzeniu tej opłaty i jej ewentualnemu podwyższaniu. Opłata ta ma za zadanie wywołać pożądany skutek behawioralny w postaci obniżenia popytu na napoje alkoholowe w małych opakowaniach, do 300 ml objętości. Jako danina publiczna ma ona również z pewnością realizować cel o charakterze fiskalnym – stanowić źródło wpływów, z których ponadto sfinansowane powinny być działania polegające na prewencji oraz leczeniu uzależnienia od alkoholu (zatem przewidziano również mechanizm kompensacyjny, typowy dla podatków Pigou). Zatem można wnioskować, że w ramach „opłaty od małpek” zakłada się, że konsumenci, którzy kupują tego typu wyroby są osobami uzależnionymi od alkoholu albo nadużywającymi alkoholu, zaś podwyższenie ceny tych wyrobów ma z jednej strony zniechęcić ich do kupowania „małpek” w związku ich wyższą ceną, zaś w przypadku osób, które będą nabywały „małpki” pomimo ich niższej dostępności cenowej, ma za zadanie niejako „obciążyć” ich kosztami alkoholizmu w społeczeństwie (przynajmniej w zakresie potencjalnych osób uzależnionych od alkoholu, które faktycznie nabywają „małpki”, natomiast żaden dodatkowy ciężar nie zostanie nałożony na osoby borykające się z uzależnieniem, jeżeli nabywać będą alkohol w większych opakowaniach). Z tej perspektywy można stwierdzić, że w przypadku opłaty zastosowano znaczące uproszczenie, zakładając, że każda osoba je nabywająca najprawdopodobniej boryka się z uzależnieniem od alkoholu. Ponadto wysokość stawki opłaty również nie została w żadnym stopniu uzasadniona, ani powiązana z żadnymi kosztami (np. jednostkowymi kosztami leczenia uzależnienia w danej jednostce czasu itp.). Zatem ustalenie jej wysokości miało do pewnego stopnia charakter arbitralny, podobnie jak wybór maksymalnej objętości opakowania, które jest traktowane jako wystarczająco małe, aby być objęte opłatą.

¹¹³ H. Wnorowski, *Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera*, Warszawa 2010, s. 92.

¹¹⁴ Tamże, s. 174-175.

¹¹⁵ B. Brzeziński, *Opodatkowanie...*, s. 22.

Należy podkreślić, że potencjalna skuteczność wprowadzenia takiego rozwiązania, mającego na celu przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz zmniejszenie odsetka osób uzależnionych w społeczeństwie, zależeć będzie od wielu czynników społeczno-ekonomicznych, które zostały wskazane w niniejszej Opinii.

7.2. Analiza skuteczności opłaty od „małpek” w realizacji celu prozdrowotnego

Dokonanie oceny potencjalnej skuteczności tak specyficznej i unikalnej w skali globalnej daniny stanowi zadanie wysoce złożone i wymagające szczególnej ostrożności analitycznej.

Warto w tym miejscu wskazać, że w odróżnieniu od na przykład zbliżonej do niej pod względem zamysłu wprowadzenia oraz konstrukcji „opłaty cukrowej” i obciążonych w ramach niej napojów słodzonych, alkohol sprzedawany w małych opakowaniach nie stanowi samodzielnej kategorii wyrobu, lecz *de facto* ten sam wyrób, co alkohole w większych opakowaniach, które cechuje duża dostępność i korzystniejsza cena z perspektywy stosunku kosztów zakupu do objętości napoju. Zatem w obrocie z łatwością nabyć można tożsamy produkt, jedynie w innym, większym opakowaniu. Z tego względu **ustalenie, czy „opłata od małpek” i jej ewentualne podwyższanie mogą wpłynąć na zmniejszenie poziomu uzależnień od alkoholu w społeczeństwie wymaga pogłębionych i interdyscyplinarnych badań.** Warto podkreślić, że **dotychczas podobne rozwiązanie wprowadzone zostało wyłącznie w Polsce a jego skuteczność nie była również przedmiotem badań i analiz w żadnym innym państwie.**

Natomiast, w związku z brakiem jakichkolwiek analiz o charakterze naukowym, dla celów poglądowych można przywołać wyniki badań przeprowadzonych dla „opłat cukrowych” (ang. *sugar-sweetened beverages taxes*), które stanowią dużo popularniejsze rozwiązanie w skali globalnej. Podatki od napojów słodzonych stanowią obszar zainteresowań m.in. Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), która popiera ich wprowadzanie. Pomimo wspierania tego pomysłu, nawet WHO dostrzega jednak różnego rodzaju zagrożenia, które mogą wpłynąć na skuteczność wprowadzania takich opłat w świetle ich celów, jak również na obiektywną możliwość oszacowania i zbadania poziomu ich skuteczności. Wskazuje bowiem, że jednym z głównych ograniczeń w prowadzeniu badań empirycznych potwierdzających wpływ ceny na popyt na napoje słodzone jest brak możliwości kompleksowej oceny tzw. **efektu substytucyjnego, czyli zmiany zachowań konsumenckich polegającej na zastępowaniu droższego produktu innym, często równie niekorzystnym z punktu widzenia zdrowia**¹¹⁶.

Co więcej, zdaniem WHO spadek popytu na określone dobro nie musi oznaczać, że konsumenci całkowicie zrezygnują z produktów należących do danej kategorii. W rzeczywistości **efekt substytucyjny może prowadzić do zwiększenia zainteresowania innymi dostępnymi zamiennikami o podobnym profilu smakowym**, co w konsekwencji może skutkować, w przypadku opłaty od napojów słodzonych, wzrostem ogólnego spożycia cukrów w społeczeństwie. Tym samym, mimo pozornie pozytywnych efektów – takich jak spadek popytu na konkretne, objęte regulacją produkty – nie musi dojść do osiągnięcia rzeczywistego celu polityki fiskalnej w zakresie zdrowia publicznego, co prowadzi do braku osiągnięcia założonego celu behawioralnego. Empiryczne potwierdzenie tego mechanizmu

¹¹⁶ WHO, *WHO Manual on Sugar-Sweetened Beverage taxation policies. To promote healthy diets*, 2022, s. 23.

dla podatków od napojów słodzonych odnaleźć można w rezultatach badań przeprowadzonych na próbie obywateli Stanów Zjednoczonych, w których Harding i Lovenheim wykazali, że co wprowadzenie 20-procentowego podatku na napoje słodzone doprowadziło do spadku ich konsumpcji o 10%. Niemniej jednak, całkowita liczba kalorii dostarczanych do organizmu zmniejszyła się jedynie o 4,8%¹¹⁷.

Zatem w praktyce, nawet w przypadku dużo bardziej heterogenicznych dóbr, jakimi są produkty słodzone, trudno jest określić reakcję konsumentów na podwyższenie ceny, szczególnie z perspektywy ewentualnych substytutów. Tym bardziej wydaje się to być większym wyzwaniem w przypadku opłaty nakładanej na identyczny towar, który można również nabyć w relatywnie korzystniejszym stosunku objętości do ceny, co ma miejsce w przypadku alkoholi wysokoprocentowych.

Natomiast, oprócz celu behawioralnego, opłata ta z pewnością realizować powinna również cel fiskalny, polegający na kreowaniu wpływów, które ponadto powinny być przeznaczone na cele przeciwdziałania i leczenia uzależnień od alkoholu. Przeznaczenie tych środków na wskazane zadania miałyby przyczynić się do wzmocnienia realizacji prozdrowotnego zamysłu opłaty. Jednakże, w świetle raportu prezentującego wyniki kontroli NIK w zakresie realizacji zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych wydaje się, że również w tym zakresie nie udało się zrealizować zakładanych celów, przypisanych do wpływów z tytułu tych danin, zatem o ile cel fiskalny został w pewnym stopniu zrealizowany, to nie służył on całkowicie walce z alkoholizmem.

Zgodnie z przedstawionymi przez NIK danymi dotyczącymi wpływów z tytułu opłaty od napojów alkoholowych w latach 2021 – 2023 środki uzyskane z tej opłaty dla NFZ wyniosły łącznie 759,55 mln zł, z czego:

- 92,32 mln zł w roku 2021;
- 376,47 mln zł w roku 2022;
- 290,76 zł w roku 2023.

W przypadku gmin wpływy z tytułu opłaty kształtowały się na tożsamym poziomie, co wynika z faktu, że środki z niej pozyskane trafiały w 50% do NFZ oraz w tej samej proporcji gmin. Łączne wpływy z tytułu opłaty od napojów alkoholowych wyniosły zatem 1 519,4 mln zł¹¹⁸. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez NIK od czterech podmiotów, których łączny udział we wpłatach z tytułu opłaty od napojów alkoholowych w latach 2021–2023 wyniósł 86,5% (1 313 637 179 zł), wszystkie te podmioty odnotowały spadek sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach do 300 ml — średnio od 3,8% do 40%. W przypadku dwóch z nich, w pierwszym roku obowiązywania opłaty, **spadek ten został jednak zrekompensowany wzrostem sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach większych niż 300 ml**. Podkreślono ponadto, że na spadek wolumenu sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach do 300 ml, poza wprowadzoną opłatą, miała wpływ podwyżka

¹¹⁷ M. Harding, M. Lovenheim, *The effect of prices on nutrition: Comparing the impact of product- and nutrient-specific taxes*, „Journal of Health Economics”, 53/2017, s. 53–71, <https://doi.org/10.1016/J.JHEALECO.2017.02.003>.

¹¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych, LSZ.410.9.2024, Nr ewid. 130/2024/P/24/085/LSZ, 2025, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,30513,vp,33567.pdf>, s. 16-17.

podatku akcyzowego na alkohole w roku 2022¹¹⁹. Nie jest możliwe jednoznaczne rozstrzygnięcie, która z tych okoliczności miała decydujący wpływ na spadek popytu na te napoje; zdaniem NIK bardziej prawdopodobne jest jednak, że był to efekt podwyższenia podatku akcyzowego.

Podobnie, w oparciu o przedstawione dane ustalono, że w pierwszym roku funkcjonowania „opłaty od małpek” konsumpcja wyrobów spirytusowych (w przeliczeniu na 100% alkoholu) wyniosła 3,8 litra na mieszkańca. W kolejnych latach zaobserwowano niewielki spadek tego poziomu, na co – oprócz wprowadzenia samej opłaty – wpłynęło również przede wszystkim podwyższenie stawki akcyzy w 2022 r.¹²⁰ Zatem **w oparciu o dostępne dane empiryczne nie ma możliwości ustalenia, czy „opłata od małpek” wpłynęła faktycznie na spadek popytu na napoje alkoholowe w małych opakowaniach, jak i czy wpłynęła na liczbę uzależnień.**

Natomiast, oprócz braku możliwości określenia efektu stymulacyjnego, wskazała również na niewywiązanie się Narodowego Funduszu Zdrowia z obowiązku przeznaczenia dodatkowych środków na działania związane z przeciwdziałaniem uzależnieniom, co oznacza **brak realizacji jednego z głównych założeń opłaty**. Co istotne, środki pochodzące z opłaty nie przyczyniły się do zwiększenia wydatków na realizację świadczeń przewidzianych w UWTiPA, takich jak leczenie uzależnień i innych konsekwencji zdrowotnych związanych ze spożywaniem alkoholu. Według oceny NIK wpływy z opłaty cukrowej oraz opłaty od napojów alkoholowych w rzeczywistości zastąpiły środki, które wcześniej pochodziły ze składki zdrowotnej i były przeznaczane na ten cel przed wprowadzeniem nowych danin¹²¹. Tymczasem, zgodnie z intencją ustawodawcy, nowe opłaty miały stanowić uzupełnienie i wzmocnienie dotychczas realizowanych działań, a nie zastępować istniejące źródła finansowania. Ponadto, wpływy z tej opłaty zostały przeznaczone częściowo na finansowanie innych zadań, niż wskazane w UWTiPA. W szczególności dotyczyło to finansowania zadań dotyczących innych uzależnień, w tym uzależnień behawioralnych (np. od hazardu, zakupów, czy narkotyków)¹²². W tym zakresie NIK stwierdziła, że „ (...) wprowadzone opłaty miały jednak w istocie charakter fiskalny i stanowiły faktycznie podatek będący kolejnym źródłem finansowania ogółu świadczeń przez NFZ”¹²³.

Natomiast władze samorządowe wywiązały się z zadań związanych z wykorzystaniem środków z „opłaty od małpek” na działania wymienione w UWTiPA, które miały polegać przede wszystkim na profilaktyce i rozwiązywaniu problemów alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu¹²⁴.

Podsumowując, w oparciu o aktualny stan badań empirycznych **nie można jednoznacznie potwierdzić, że podwyższenie „opłaty od małpek”, bądź wprowadzenie dodatkowej**

¹¹⁹ Tamże.

¹²⁰ Tamże, s. 6.

¹²¹ Tamże, s. 18-20.

¹²² Tamże, s. 27.

¹²³ Tamże, s. 7.

¹²⁴ Tamże, s. 32.

opłaty¹²⁵ przyczyni się w sposób istotny do spadku ilości spożywanego alkoholu w społeczeństwie, w tym przez osoby uzależnione. Ze względu na specyfikę tego wyrobu (niewielką pojemność, przez co wskazuje się, że są one nierzadko spożywane w konkretnych okolicznościach, np. w pracy) ocena, czy ich cena skutecznie wpłynie na zmniejszenie popytu zarówno wśród osób o wyższych dochodach (dla których mały rozmiar opakowania może przeważać jako czynnik skłaniający do zakupu w stopniu większym, niż cena), jak i osób osiągających najniższe zarobki (bardziej wrażliwych cenowo i podatnych na zakupy w ramach tzw. szarej strefy) jest niemożliwa bez przeprowadzenia pogłębionych analiz w tym zakresie. Z pewnością rozstrzygnięcie tego zagadnienia wymagałoby przeprowadzenia badań empirycznych, w tym wśród osób uzależnionych, gdyż obecnie nie można oszacować prawdopodobieństwa z jakim podwyższenie udziału wartości danin publicznych w cenie tych wyrobów wpłynie na realizację celu prozdrowotnego przyświecającego temu instrumentowi polityki fiskalnej. Odpowiedzi na to pytanie nie udzielają również dostępne dane statystyczne, gdyż nie można na ich podstawie rozróżnić wpływu opłaty od alkoholu w małych opakowaniach od skutków podwyższenia podatku akcyzowego na te wyroby. Podobnie, w związku z wprowadzeniem opłaty nie zanotowano znaczącego spadku spożycia alkoholu w społeczeństwie, a nieznaczne jego zmniejszenie również przypisuje się podwyższeniu stawek akcyzy. Z tego względu brakuje obecnie wiarygodnych źródeł, w oparciu o które można by potwierdzić, że opłata i jej ewentualne podwyższenie może realizować cel inny, niż fiskalny. Warto również podkreślić, że **dotychczas wpływy z tej opłaty nie były przeznaczone na zadania wskazane w UWTiPA, co poddaje w wątpliwość zasadność funkcjonowania tej opłaty jako daniny niebędącej formalnie podatkiem akcyzowym.**

8. Zastrzeżenia konstytucyjne względem opłaty

Jak wykazano wyżej: instytucja opłaty – już w obecnym kształcie, tj. na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów prawa – budzi szereg zastrzeżeń natury prawnej oraz merytorycznej. Wydaje się zatem, że podwyższenie wysokości opłaty lub taka zmiana legislacyjna sposobu jej obliczania, która skutkowałaby istotnym wpływem na cenę, mogłaby wywoływać nie tylko uzasadnione wątpliwości w kontekście relacji zysków i strat w procesie oceny skutków regulacji, racjonalności decyzji prawodawcy w świetle Zasad techniki prawodawczej (§ 1)¹²⁶ oraz teoretycznoprawnych dyrektyw stanowienia dobrego prawa, a nawet spowodować zasadne pytania o jej konstytucyjną dopuszczalność, szczególnie z punktu widzenia takich zasad ustrojowych, jak:

- zasada społecznej gospodarki rynkowej, opartej jest na wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji);
- warunków ograniczania wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji);
- równości przedsiębiorców wobec prawa (art. 32 ust. 1);
- wolność człowieka, możliwość jej ograniczenia, w tym przede wszystkim zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji);

¹²⁵ Której to wprowadzenie byłoby samo w sobie dosyć dyskusyjne ze względu na funkcjonowanie tożsamej opłaty – omawianej „opłaty od małpek” w polskim systemie prawnym.

¹²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

- rzetelność i sprawność instytucji publicznych (Preambuła Konstytucji).

Mając na uwadze przeprowadzone rozważania, w tym liczne argumenty przytaczane w doktrynie, stwierdzić trzeba, że instytucja „opłaty małpkowej” istotnie różnicuje pozycje podmiotów korzystających z wolności działalności gospodarczej – arbitralnie i bezrefleksyjnie, bez wykazania jakichkolwiek dowodów (w postaci twardych danych, przeprowadzonych badań empirycznych, a bazując jedynie na intuicji decydentów lub stereotypowych wyobrażeniach społecznych) na rzecz szczególnej szkodliwości jednego z produktów, faktycznie dodatkowo opodatkowanego, który może być zastąpiony innym (również niebezpiecznym dla zdrowia, a konkurującym o przynajmniej częściowo pokrywającą się grupę konsumentów) produktem alternatywnym. Co więcej, w przypadku alkoholu sprzedawanego w małych opakowaniach – może być on zastąpiony nie tylko innym produktem (np. piwem lub winem), lecz również identycznym jakościowo produktem, tylko że oferowanym w opakowaniu o znacznie większej objętości.

Przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie wydaje się również trudne do pogodzenia z ramami prawnymi konkurencji, wynikającymi z prawa Unii Europejskiej. Przypomnieć trzeba bowiem, że TSUE wielokrotnie – również w sprawach, w których krajowy prawodawca faworyzował określoną grupę przedsiębiorców oferujących „zaledwie” produkty podobne kosztem innych (dostarczanych przez innych przedsiębiorców)¹²⁷ – szeroko i stanowczo sprzeciwiał się rozwiązaniom zakłócającym konkurencję. Zdaniem TSUE: porównanie produktów powinno odbywać się z perspektywy widzenia przeciętnego konsumenta, unikając przy tym sztucznych rozróżnień opartych na nieznaczących różnicach – a usługi lub towary są zatem podobne, gdy wykazują analogiczne właściwości i spełniają te same potrzeby konsumenta, w zależności od kryterium porównywalności w użytkowaniu, i gdy istniejące różnice nie wpływają w znaczący sposób na decyzję konsumenta o skorzystaniu z jednej lub drugiej usługi. Różnice prawne w traktowaniu produktów podobnych stanowią już punkt wyjścia do zarzutu naruszenia konkurencji oraz naruszenia zasady neutralności. Tym bardziej zatem – w sytuacji, w której dwie grupy przedsiębiorców oferują dokładnie te same produkty, lecz ich sprzedaż jest traktowana radykalnie odmiennie przez ustawodawcę – uzasadnione jest twierdzenie o antykonkurencyjnym charakterze omawianej koncepcji legislacyjnej.

Dyskusyjne jest przede wszystkim to, czy przepisy dotyczące opłaty – w aktualnym lub zapowiadany kształcie – spełniają test proporcjonalności, tj. czy ustawowe ograniczenie dostępności produktu poprzez „sztuczne” podniesienie jego ceny (spełniające funkcję fiskalną) odpowiada przesłankom ograniczenia wolności (w tym wolności działalności gospodarczej) z art. 31 ust. 3 Konstytucji. By tak się stało: konieczne jest stwierdzenie, że podjęte działania **są w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków** (zasada przydatności), **są niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane** (zasada konieczności), a **efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela** (zasada proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu)¹²⁸. Innymi słowy, zastosowany środek pozostawać musi w proporcji do zamierzonego celu, musi być niezbędny do jego osiągnięcia

¹²⁷ Tytułem przykładu: wyrok TSUE z dnia 3 maja 2001 r. *Komisja przeciwko Francji*, C-481/98, SIP Lex nr 83250; wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2002 r. *Komisja przeciwko Francji*, C-302/00, SIP Lex nr 111924.

¹²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04.

oraz nie może nakładać na jednostkę nadmiernego ciężaru¹²⁹. W tym celu przeprowadza się tzw. test proporcjonalności, polegający na zadaniu następujących pytań:

- czy władcze rozstrzygnięcie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez organ skutków?
- czy przyjęte przez organ rozwiązanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego/realizacji ważnego interesu społecznego?
- czy efekty przyjętego rozwiązania pozostają proporcjonalne do ciężarów nakładanych na adresatów (np. dokuczliwości względem przedsiębiorców, ograniczeń praw i wolności obywateli itp.)?

Istotą tak rozumianej proporcjonalności jest porównanie różnych dóbr, zasad i wartości chronionych konstytucyjnie – by uniknąć sytuacji, w której w pogoni za danym stanem (usprawiedliwionym z punktu widzenia konstytucyjnej normy X) dojdzie do niewspółmiernego ograniczenia albo tym bardziej zupełnego zignorowania innej konstytucyjnej normy (Y). Zasada proporcjonalności zakłada równowagę między zastosowanym środkiem a oczekiwanym rezultatem, stanowiąc przejaw przekonania, że stopień ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego¹³⁰. Wydaje się, że – mimo deklarowanego oficjalnie celu, jakim jest ochrona zdrowia publicznego oraz zdrowia konsumentów (czyli ważnych wartości konstytucyjnych) – wobec mankamentów polityki antyalkoholowej państwa, braku dostatecznego uzasadnienia w postaci danych, analiz i wyników badań empirycznych (*evidence-based*) wykazujących skuteczność opłaty, nie spełnia ona testu proporcjonalności.



mgr Barbara Błaszczak



dr hab. Dominika Wajda

¹²⁹ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *N.K.M.* z dnia 14 maja 2013 r., sygn. 66529/11.

¹³⁰ L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 91.

Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego

Centrum Oceny Skutków Regulacji jest, utworzoną w 2022 r., jednostką organizacyjną Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, realizującą w ramach Programu *Nauka dla Społeczeństwa* MEiN, projekt „Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego” o budżecie 1.723.965,00 zł. Centrum współpracuje ściśle z Zakładem Ekonomicznej Analizy Prawa.

Centrum zapewnia wsparcie intelektualno-ekspertkie naukowców uniwersyteckich, którzy w ramach interdyscyplinarnych grup badawczych przygotowują będą opracowania poświęcone ocenie skutków regulacji (*regulatory impact assessment*), przewidując następstwa przyjęcia rozwiązań oraz identyfikując ich **koszty (costs) i zyski (benefits)** w wymiarze społeczno-gospodarczym. Tak rozumiana ocena skutków regulacji odpowiada „polityce prawa” postulowanej sto lat temu przez jednego z najwybitniejszych polskich prawników: Leona Petrażyckiego, jest zgodna z postulatami ruchu **ekonomicznej analizy prawa (law & economics)**, zaleceniami organizacji międzynarodowych (np. OECD, Unia Europejska, Bank Światowy) oraz doświadczeniami krajów anglosaskich i zachodniej Europy, które zainwestowały w podniesienie jakości legislacji i wdrożyły politykę „**lepszich regulacji**” (*better regulation*).

Celami Centrum są m.in.:

- poprawa krajowego procesu stanowienia prawa poprzez wzmocnienie komponentu merytorycznego i udoskonalenie szczególnie oceny skutków regulacji,
- wypracowanie nowych płaszczyzn współpracy w trójkącie: rządzący (organy władzy publicznej i instytucje państwowe) – Uniwersytet – biznes (przedsiębiorcy, organizacje gospodarcze/branżowe);
- implementacja w Polsce rozwiązań zbliżonych do zagranicznych ośrodków analitycznych, aktywnych w sferze **oceny skutków regulacji** (*regulatory impact assessment*) i modelowania polityk publicznych (*policing research*) oraz wdrożenia polityk dotyczących lepszych regulacji, polityki regulacyjnej opartej na dowodach (*evidence-based*) oraz redukcji obciążeń regulacyjnych;
- włączenie Uniwersytetu Warszawskiego w ściślejszą współpracę z interesariuszami zewnętrznymi (organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami, związkami zawodowymi, organizacjami przedsiębiorców itp.);
- stworzenie zinstytucjonalizowanego, interdyscyplinarnego, eksperckiego zaplecza dla wszystkich interesariuszy procesu prawodawczego (administracji publicznej, parlamentarzystów, organizacji pozarządowych itd.);
- wsparcia naukowego (uniwersyteckiego) dla tworzenia lepszych regulacji i prowadzenia **polityki prawodawczej w oparciu o dowody** (*evidence based policymaking*);

- promocja polskiej nauki wśród podmiotów zewnętrznych względem uniwersytetu: uczestników rynku (przedsiębiorców, pracodawców, konsumentów), decydentów (instytucje publiczne, politycy, urzędnicy), organizacji pozarządowych itd.;
- promocja polskiej nauki za granicą, w tym zwłaszcza dokonań na polu stanowienia prawa i racjonalności procesu prawodawczego, poprzez publikacje w zagranicznych czasopiśmiech;
- dostarczenie nowego impulsu naukowego w sferze badań poświęconych legislacji (teorii i praktyki stanowienia prawa), ekonomicznej analizie prawa, ocenie skutków regulacji, teorii wyboru publicznego i analizie behawioralnej.

Dotychczas Centrum przygotowało **liczne ekspertyzy prawno-ekonomiczne** (łącznie kilkadziesiąt), w tym również analizy OSR albo ewaluacje OSR do projektów aktów prawa krajowego lub unijnego¹³¹ oraz opinię „przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (której ustalenia potwierdził następnie Trybunał w orzeczeniu stwierdzającym niezgodność przepisów ustawowych z Konstytucją)¹³², a także zorganizowało **kilkanaście debat, seminariów, konferencji i innych wydarzeń popularyzujących reformę stanowienia prawa**¹³³, a także zawarło umowy o współpracy m.in. z Okręgową Izbą Lekarską w Warszawie im. prof. J. Nielubowicza, Stowarzyszeniem Prawników Prawa Energetycznego, Rządowym Centrum Legislacji, Ministerstwem Edukacji i Nauki, w ramach których przygotowano interdyscyplinarne ekspertyzy dotyczące oceny skutków regulacji.

Ponadto w ramach Centrum opracowano **kilkadziesiąt opracowań naukowych**, w tym:

- monografię: M. Jabłoński K. Koźmiński (red.), *Ocena skutków regulacji. Miscellanea*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2024¹³⁴;
- tom uznanego czasopisma naukowego „Studia Iuridica”, nr 102 pt. *Lawmaking and Legislation*, 2024¹³⁵;
- raport: *Ocena skutków regulacji. Doświadczenia zagraniczne i polskie – wnioski i postulaty. Raport Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2024¹³⁶.

¹³¹ Przykładowe opinie dostępne na stronie internetowej Centrum: <https://cosr.wpia.uw.edu.pl/opinie-ekspertyzy-artykuly/>, dostęp: 21 października 2024 r.

¹³² Opinia Centrum w sprawie o sygn. K 15/23 opublikowana na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2015/23>, dostęp: 21 października 2024 r.

¹³³ M.in.: Ogólnopolska Konferencja Naukowa Centrum Oceny Skutków Regulacji Uniwersytetu Warszawskiego w dniu 23 lutego 2024 r., zapis przebiegu konferencji: <https://www.youtube.com/watch?v=VInjKtO-Kew>, dostęp: 21 października 2024 r.

¹³⁴ <https://scholar.com.pl/pl/glowna/8862-ocena-skutkow-regulacjibrmiscellanea.html> dostęp: 21 października 2024 r.

¹³⁵ https://wuw.pl/data/include/cms//SI_2024_102.pdf, dostęp: 21 października 2024 r.

¹³⁶ https://cosr.wpia.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2024/04/RAPORT_UW_COSR_EBOOK.pdf, dostęp: 21 października 2024 r.

Centrum utrzymuje **relacje z licznymi podmiotami zagranicznymi aktywnymi na polu stanowienia prawa, reformy legislacji lub oceny skutków regulacji**, w tym Międzynarodowym Stowarzyszeniem Legislacji - *International Association of Legislation*¹³⁷. Nawiązano również – w trakcie kilku zagranicznych wizyt studyjnych – kontakty z instytucjami oraz podmiotami naukowymi zajmującymi się oceną skutków regulacji, w tym: angielskimi (*Regulatory Policy Committee* w Londynie), unijnymi (*Regulatory Scrutiny Board* w Komisji Europejskiej), izraelskimi (Kancelarią Premiera Izraela w Jerozolimie), holenderskimi i belgijskimi (ministerstwa sprawiedliwości i inne urzędy administracji rządowej), a także licznymi instytucjami naukowymi, w tym zagranicznymi uniwersytetami (np. University College London, Hebrew University, Bar-Ilan University, University of Haifa) oraz *think-tankami* skupionymi na problematyce stanowienia prawa, ocenie skutków regulacji oraz optymalizowaniu polityk publicznych pod względem ich efektywności.

Założycielem i kierownikiem Centrum jest prof. ucz. dr hab. Krzysztof Koźmiński, pełniący jednocześnie funkcje kierownika Zakładu Ekonomicznej Analizy Prawa oraz kierownika Podyplomowego Studium Zagadnień Legislacyjnych.

¹³⁷ Na ten temat m.in.: <https://ial-online.org/new-special-issue-studia-iuridica-journal-of-faculty-of-law-and-administration-university-of-warsaw-lawmaking-and-legislation/>, dostęp: 21 października 2024 r.