Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 17 kwietnia 2026 roku

Sprawa: oświadczenie senatora
Znak sprawy: PAD1.054.9.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

Ustosunkowując się do oświadczenia złożonego przez senatora Kazimierza Kleinę na 54 posiedzeniu Senatu w dniu 12 marca 2026r., wyjaśniam co następuje.

W odniesieniu do pytania pierwszego, dotyczącego zakładanych wpływów z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych oraz wykonania tych dochodów za 2025 rok informuję, że oficjalne roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2025 rok, w tym z dochodów z podatku akcyzowego, zostanie przedstawione Sejmowi przez Radę Ministrów do 31 maja 2026 r., zgodnie z art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 226 Konstytucji RP. W chwili obecnej dostępne są jedynie wstępne dane dotyczące szacunkowego wykonania budżetu za 2025 r.

Prognozowana wysokość dochodów z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych na 2025 r. wskazana w ustawie budżetowej została ustalona na poziomie 34,3 mld zł, natomiast wysokość dochodów wykonanych z ww. tytułu w 2025 r. wyniosła 31,1 mld zł. Różnica pomiędzy wysokością zaplanowanych dochodów z tytułu podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w ustawie budżetowej, a wysokością dochodów wykonanych wynosi 3,2 mld zł, a więc odbiega od wartości 5 mld zł wskazanych w zapytaniu.

W zakresie przyczyn rozbieżności pomiędzy dochodami prognozowanymi, a wykonanymi należy wskazać, iż prognozy są opracowywane w oparciu o przyjęte wskaźniki opisujące sytuację gospodarczą, a także z uwzględnieniem projektowanych zmian systemowych. Skutki tych ostatnich są z kolei szacowane na podstawie dostępnych danych (np. w zakresie konsumpcji wyrobów) oraz w oparciu o przyjęte założenia. W konsekwencji wykonania prognozowanych wpływów budżetowych nie można postrzegać wyłącznie jako pochodnej zmian

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

normatywnych, bez uwzględnienia rzeczywistej sytuacji rynkowej i dynamiki zachowań konsumentów.

Tym samym na poziom odnotowanych dochodów budżetowych z akcyzy w 2025 r. mają wpływ nie tylko wprowadzone zmiany w ustawie o podatku akcyzowym, ale również szereg innych czynników m.in. rynkowych i makroekonomicznych. W szczególności znaczenie mają w tym przypadku czynniki bezpośrednio oddziałujące na rynek wyrobów tytoniowych i ich substytutów (np. polityka cenowa firm z branży i jej wpływ na poziom popytu), zmieniające się preferencje konsumentów czy zjawisko substytucji między poszczególnymi kategoriami produktów. Istotne są także działania dostosowawcze uczestników rynku oraz reakcje samych konsumentów, w tym dokonywanie zakupów na zapas przed planowanymi podwyżkami stawek.

Należy podkreślić, że spadek poziomu konsumpcji był jednym z oczekiwanych efektów podwyżki stawek akcyzy, wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. poz. 1681). Wyższe stawki akcyzy wpływają bowiem na wzrost cen wyrobów tytoniowych oraz na ich dostępność cenową, przyczyniając się do ograniczenia konsumpcji. Innym efektem może być modyfikacja przyzwyczajeń konsumentów w ramach mechanizmu adaptacyjnego i przesunięcie konsumpcji w kierunku dóbr substytucyjnych (np. papierosy elektroniczne lub saszetki nikotynowe), których rynek przechodzi obecnie dynamiczny rozwój, bądź rezygnacja z nałogu.

Dane z Narodowego Testu Zdrowia Polaków[1] wskazują na wyraźny spadek konsumpcji papierosów wśród osób poniżej 54 roku życia, przy jednoczesnym wzroście liczby konsumentów e-papierosów i tytoniu podgrzewanego w tej kategorii wiekowej. Wektorem korygującym poziom konsumpcji, a w konsekwencji efekt wprowadzanej podwyżki akcyzy, mogą być też zmieniające się postawy konsumentów względem palenia tradycyjnych wyrobów tytoniowych, a więc zastępowanie tradycyjnych wyrobów tytoniowych wyrobami substytucyjnymi.

Nie prowadzono analiz dotyczących kształtowania się wpływów do budżetu, w przypadku gdyby podwyżki stawek akcyzy (na wyroby tytoniowe) pozostały na wcześniej zaplanowanym poziomie, tj. na poziomie zgodnym z tzw. mapą drogową wprowadzoną ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2313). Analiza taka ma charakter kontrfaktyczny i z uwagi na dynamicznie zmieniające się warunki rynkowe tj. wzrastające w ujęciu r/r ceny wyrobów, zmieniające się preferencje wśród konsumentów oraz ich wpływ na konsumpcję, malejącą dostępność cenową wyrobów, a także zastępowanie tradycyjnych wyrobów tytoniowych wyrobami substytucyjnymi, wyniki takiej analizy miałyby charakter stricte hipotetycznych przypuszczeń.

Resort rozważa kontynuację tzw. mapy akcyzowej. Prace w tym zakresie znajdują się na etapie koncepcyjnym i analitycznym. Analizowane są różne warianty, które uwzględniają również informacje dotyczące wysokości tzw. szarej strefy oraz aktualną sytuację makroekonomiczną.

W zakresie szarej strefy podkreślić należy, że dokonywane przez Krajową Administrację Skarbową ujawnienia papierosów wykazują od 2023 r. stabilny poziom. Nastąpił natomiast w 2025 r. wzrost ujawnień w zakresie tytoniu do palenia przy jednoczesnym spadku ujawnień dotyczących suszu tytoniowego.

[1] Narodowy Test Zdrowia Polaków Raport 2024, Medonet, str. 38

W 2025 r. funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej ujawnili i zabezpieczyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 184 mln sztuk nielegalnych papierosów,
- 110 ton tytoniu do palenia oraz
- 39 ton suszu tytoniowego.

Liczba ujawnionych papierosów pozostaje na poziomie zbliżonym do lat poprzednich (195 mln szt. w 2023 r. i 196 mln szt. w 2024 r.). Jednocześnie odnotowano wyraźny spadek ilości ujawnionego tytoniu do palenia i suszu tytoniowego łącznie w porównaniu z 2023 i 2024 rokiem, kiedy to zabezpieczono odpowiednio 204 tony i 259 ton.

Nie można zatem mówić o tym, aby podwyżki stawek podatku akcyzowego miały zdecydowanie negatywny wpływ na poziom szarej strefy.

Odnośnie sugestii, że niektóre wprowadzane przez resorty rozwiązania legislacyjne zawierają sprzeczne regulacje, należy wyjaśnić, że głównym celem resortu finansów gdy zdecydowano się opodatkować podatkiem akcyzowym saszetki nikotynowe (projekt UD 53) było uporządkowanie rynku tych wyrobów i wyjście na przeciw oczekiwaniom i postulatom ich producentów. Z kolei projekt UD 139, zakładający opodatkowanie urządzeń do waporyzacji był ukierunkowany na ograniczenie dostępności dla młodych ludzi wyrobów substytucyjnych w stosunku do tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Należy pamiętać, że oba projekty zostały połączone do wspólnego procedowania, co miało na celu ograniczenie dostępności cenowej wszystkich tych wyrobów i tym samym chronić zdrowie młodego pokolenia.
Tym samym, kolejne projekty Ministerstwa Zdrowia zmierzające do dalszego ograniczenia dostępności wyrobów substytucyjnych dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych, stanowią następny krok w realizacji założeń zdrowotnych.

I tak projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (UD213), wprowadzający zakaz sprzedaży jednorazowych papierosów elektronicznych zarówno z nikotyną jak i bez niej, zakaz stosowania smakowych aromatów w woreczkach nikotynowych (dozwolony będzie jedynie zapach tytoniowy), zakaz sprzedaży innych wyrobów nikotynowych, takich jak gumy czy plastry, które nie są dopuszczone do obrotu jako produkty lecznicze został w dniu 10 marca 2026 r. przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu (druk 2362).

Projektowane zmiany są oczekiwane przede wszystkim ze względu na szkody społeczne wynikające z używania tych produktów. Zarówno palenie papierosów tradycyjnych, jak i używanie papierosów elektronicznych czy saszetek nikotynowych, szczególnie popularnych wśród młodzieży ze względu na oferowane liczne warianty smakowe generują koszty leczenia, które ponosi społeczeństwo. Dodatkowo saszetki nikotynowe są niewidoczne dla otoczenia, co umożliwia ich stosowanie w szkołach, podczas lekcji czy w miejscach pracy. Spożywanie tych produktów przez młodzież niesie ryzyko ukształtowania nowego pokolenia uzależnionego od nikotyny, podobnie jak miało to miejsce w przypadku tradycyjnych papierosów, przenosząc jednak ten problem w sferę działań trudniejszych do kontroli społecznej.

Szczegółowe dane w zakresie wpływu projektowanych zmian na gospodarkę i budżet zawarte zostały w Ocenie Skutków Regulacji stanowiącej załącznik do projektu UD213 , który jest dostępny pod linkiem: https://legislacja.gov.pl/projekt/12398803/katalog/13134759#13134759

Zgodnie z danymi CASE[2], w 2023 r. wartość inwestycji w przemyśle tytoniowym przekroczyła 900 mln zł, co oznacza wzrost o 171 proc. w porównaniu do roku poprzedniego i najwyższy poziom od 2020 r.

Istotne jest, że inwestycje w przemyśle tytoniowym i substytucyjnym ukierunkowane zostały głównie na modernizację istniejących zakładów, unowocześnienie linii produkcyjnych i rozwój sieci dystrybucji wyrobów tytoniowych i substytucyjnych. Polska jest kluczowym hubem produkcyjnym zaopatrującym inne kraje w te wyroby.

Podkreślić należy, że Ministerstwo Finansów wykonując swoje zadania ściśle współpracuje ze wszystkimi resortami. Natomiast zasady uzgadniania stanowisk między ministerstwami (oraz z innymi członkami Rady Ministrów) w ramach rządowego procesu legislacyjnego są uregulowane w Regulaminie pracy Rady Ministrów[3].

Z uwagi na zbyt krótki czas od efektywnego wejścia w życie przepisów ustawy z 20 lutego 2025 r. o zmianie podatku akcyzowego, ustawy o zdrowiu publicznym i niektórych innych ustaw[4] resort nie prowadził analizy ex-post. Dodatkowo należy podkreślić, że analiza taka nie została również zaplanowana w OSR do projektu ustawy (UD53 i UD 139).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

[2] Raport CASE Wpływ Produkcji Wyrobów Tytoniowych Na Polską Gospodarkę Edycja 2024
[3] (M.P. z 2024 r. poz. 806 z późn. zm.)
[4] (Dz.U. z 2025 r. poz. 340)