

Gabriel Hawryluk, analityk ekonomiczny FOR  
Warszawa, dnia 26 sierpnia 2024 r.

## Komunikat FOR 20/2024: Antyzdrowotna podwyżka akcyzy

- Ministerstwo Finansów chce wycofać się z obecnej ścieżki wzrostu akcyzy i przyspieszyć jego tempo w przypadku akcyzy na wyroby tytoniowe. Według obecnej ustawy do 2027 roku akcyza na papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, susz tytoniowy oraz wyroby nowatorskie miała rosnąć o 10% rocznie, a na wyroby alkoholowe – o 5%.
- Akcyza w założeniu ma spełniać dwa cele: fiskalny oraz zniechęcający do konsumpcji produktów o wysokiej szkodliwości. O ile w obliczu procedury nadmiernego deficytu chęć zwiększenia dochodów budżetowych nie dziwi, o tyle proponowana forma podwyżki akcyzy nie spełni celu prozdrowotnego.
- Według propozycji MF akcyza na papierosy miałyby wzrosnąć w przyszłym roku o 25%, na tytoń do palenia – o 38%, na wyroby nowatorskie – o 50%, a na płyn do e-papierosów – o 75%. W projekcie ustawy zapisano również wprowadzenie akcyzy w wysokości 40 zł od urządzenia do waporyzacji.
- Alternatywne produkty tytoniowe (tytoń podgrzewany, e-papierosy itd.) cechują się znacząco niższą szkodliwością niż tradycyjne papierosy. Zamianę tradycyjnych papierosów na e-papierosy zaleca palaczom chociażby National Health Service (NHS, brytyjski system ochrony zdrowia). Trudno również znaleźć uzasadnienie dla dodatkowego opodatkowania samych urządzeń do waporyzacji.

Ministerstwo Finansów chce wycofać się z obecnej ścieżki wzrostu akcyzy i przyspieszyć jego tempo w przypadku akcyzy na wyroby tytoniowe<sup>1</sup>. Według obecnej ustawy do 2027 roku akcyza na papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki oraz susz tytoniowy oraz wyroby nowatorskie miała rosnąć o 10% rocznie, a na wyroby alkoholowe – o 5%. Obecna propozycja będzie oznaczała istotny wzrost ich opodatkowania. Do 2027 roku zamiast o 33%, akcyza na papierosy miałyby wzrosnąć o 73%, a na wyroby nowatorskie – o 107%. Akcyza na płyn do e-papierosów, której podwyżka nie była uwzględniona w obecnej ustawie, wzrośnie o prawie 230%. Według Andrzeja Domańskiego dotychczasowa metoda „nie sprawdziła się”, ponieważ dostępność dochodowa papierosów od 2015 roku rośnie<sup>2</sup>. Jeśli dostępność

<sup>1</sup> Projekt ustawy z dnia 2 sierpnia 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

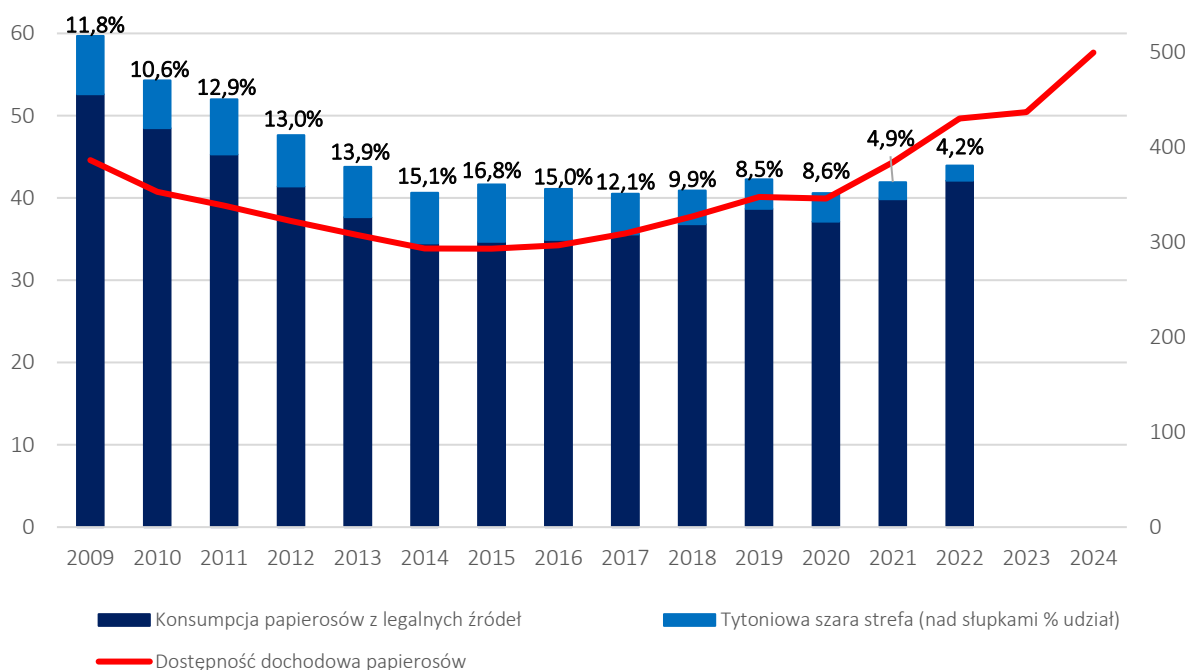
<sup>2</sup> K. Broda, *Domański: Planujemy wzrost akcyzy na papierosy. Co z alkoholem?*, Dziennik Gazeta Prawna, 22 lipca 2024, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9551097,domanski-planujemy-wzrost-akcyzy-na-papierosy-co-z-alkoholem.html>.

dochodowa miałyby być na takim samym poziomie jak w 2015 roku paczka musiałaby już dziś kosztować średnio ok. 28 zł.

Podwyżka akcyzy miałyby przynieść dodatkowo 4–5 mld zł do budżetu. Cel fiskalny nie dziwi, jeśli wziąć pod uwagę objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu. Podwyższanie akcyzy i zmniejszanie dostępności wyrobów o wysokiej szkodliwości ma także cel prozdrowotny. Podwyższanie akcyzy na papierosy, które są przyczyną wielu chorób i śmierci, jest więc dość spójne. Warto jednak zauważyć, że już w tej chwili podatki stanowią w Polsce prawie 84% ceny paczki papierosów przy unijnej średniej na poziomie 81%<sup>3</sup>.

Pomimo dużego wzrostu dostępności dochodowej papierosów w ostatnich latach, ich konsumpcja w Polsce wzrosła tylko nieznacznie – o ok. 3,5 mld sztuk w latach 2017–2022. Ale jest to prawie 16 mld sztuk mniej niż w 2009 roku. Jednocześnie w ostatnich latach wyraźnie spadał udział tzw. szarej strefy wyrobów tytoniowych: do 4,2% w 2022 roku (a w czasie, gdy papierosy stawały się relatywnie coraz droższe, udział szarej strefy wzrósł z 11,8% w 2009 roku do 16,8% w 2015 roku). Pokazuje to, że cena papierosów niekoniecznie wpływa na ich konsumpcję, ale może za to prowadzić do rozrostu szarej strefy.

**Wykres 1. Papierosy konsumowane w Polsce (w tym szara strefa) w miliardach sztuk (lewa oś) oraz liczba paczek papierosów możliwych do kupienia za przeciętne miesięczne wynagrodzenie (prawa oś)**



Źródło: opracowanie własne FOR na podstawie danych GUS i KPMG<sup>4</sup>

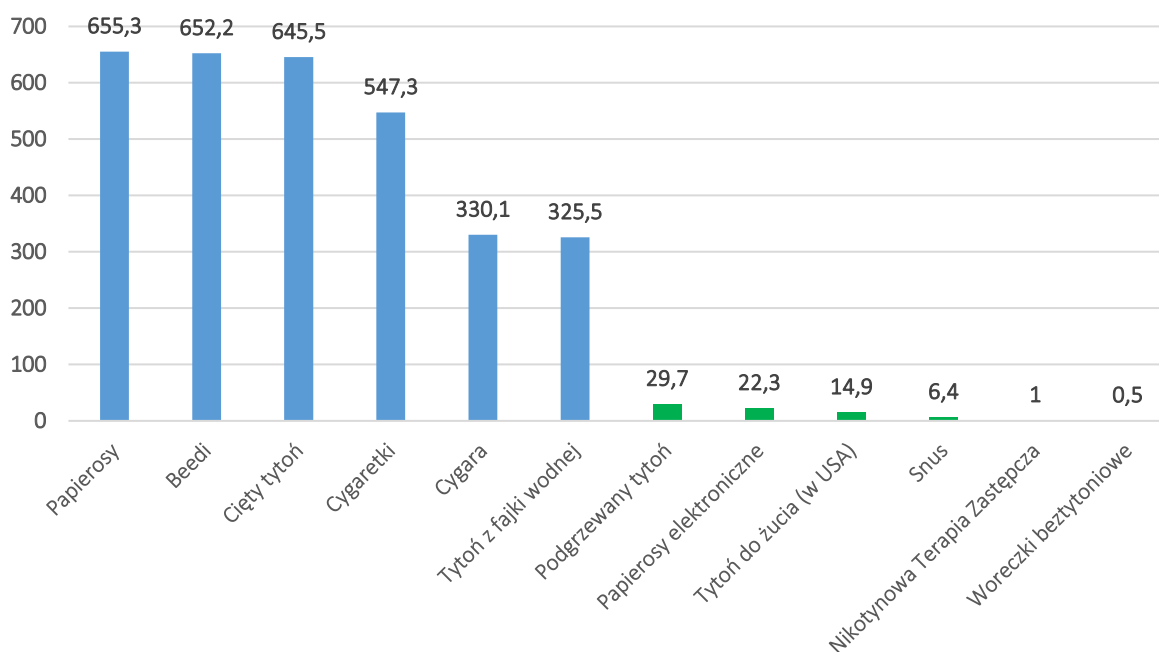
<sup>3</sup> Tax Foundation, *Cigarette Taxes in Europe, 2023*, 3 października 2023, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/cigarette-tax-europe-2023/>.

<sup>4</sup> KPMG, *Project SUN. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2015 results*; KPMG, *Project SUN. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, 2016 results*; KPMG, *Illicit cigarette consumption in the EU, UK, Norway, Switzerland, Moldova and Ukraine. 2022 results*.

## Mniejsza szkodliwość produktów alternatywnych

Podwyższenie akcyzy na wyroby nowatorskie od przyszłego roku o 50% i płyny do e-papierosów o 75% nie znajduje żadnego zdrowotnego uzasadnienia. Jeśli proponowane rozwiązania mają też służyć ograniczeniu ryzyka zdrowotnego, to powinny raczej premiować takie produkty, a nie obciążać je dwu- lub trzykrotnie większą podwyżką akcyzy niż „klasyczne” papierosy. Produkty alternatywne niosą ze sobą znacznie mniejsze ryzyko zdrowotne niż papierosy. Według analizy z 2022 roku<sup>5</sup> bezdymne produkty nikotynowe takie jak snus, e-papierosy czy podgrzewany tytoń wiążą się z kilkudziesiąt razy niższym ryzykiem zachorowania na raka niż papierosy albo inne formy spalania tytoniu. Propozycja Ministerstwa Finansów nie znajduje więc uzasadnienia zdrowotnego. Wręcz przeciwnie, takie działania może prowadzić do zwiększenia ryzyka dla użytkowników wyrobów nikotynowych i zachęcać w większym stopniu do bardziej szkodliwych opcji.

**Wykres 2. Ryzyko zachorowania na raka dla grup produktów nikotynowych w porównaniu do Nikotynowej Terapii Zastępczej (NTZ=1)**



Źródło: R. Murkett, M. Rugh, B. Ding, *Nicotine products relative risk assessment: an updated systematic review and meta-analysis*, F1000 Research 2022, 9:1225, <https://f1000research.com/articles/9-1225>.

<sup>5</sup> R. Murkett, M. Rugh, B. Ding, *Nicotine products relative risk assessment: an updated systematic review and meta-analysis*, F1000 Research 2022, 9:1225, <https://f1000research.com/articles/9-1225>.

Opierając się na danych naukowych, warto powiązać stawki podatkowe z polityką redukcji szkód związanych z uzależnieniem od nikotyny. Brytyjski NHS na swojej stronie internetowej zaleca palaczom używanie e-papierosów jako pomocną w rzuceniu palenia i mniej szkodliwą alternatywę<sup>6</sup>.

Według badań przeprowadzonych w 2019 roku przez Kantar na zlecenie GIS użytkownicy e-papierosów wśród powodów ich użytkowania wskazywali m.in. ich mniejszą szkodliwość (17% wskazań), chęć rzucenia palenia (13%) czy powody finansowe (14%)<sup>7</sup> – e-papierosy były bardziej opłacalne finansowo niż tradycyjne papierosy. Skokowy wzrost akcyzy na płyny do e-papierosów i podgrzewany tytoń będąc zniechęcać potencjalnych palaczy do sięgania po alternatywy.

Uzasadnienia nie znajduje również proponowane przez Ministerstwo Finansów obłożenie akcyzą urządzeń do waporyzacji (e-papierosów oraz urządzeń do podgrzewania tytoniu). To kolejne działanie zniechęcające do produktów alternatywnych i tworzące dodatkową barierę dla palaczy chcących zamienić tradycyjne papierosy na mniej szkodliwą alternatywę. Absurdalna wydaje się zresztą sama koncepcja – równie dobrze można by objąć akcyzą zapalniczki czy kieliszki do wódki, gdyż również te przedmioty służą przede wszystkim do konsumpcji alkoholu czy tytoniu.

Ministerstwo w uzasadnieniu do ustawy pisze również o tym, że rosnąca akcyza – szczególnie na płyny i urządzenia do e-papierosów czy wyroby nowatorskie – ma zmniejszyć dostępność takich wyrobów dla nieletnich<sup>89</sup>. Jako że sprzedaż takich produktów osobom przed 18. rokiem życia jest nielegalna, Ministerstwo Finansów zdaje się przyznawać, że państwo poniosło klęskę na tym polu. Jeśli istnieje problem kupowania papierosów przez niepełnoletnich, należałoby w pierwszej kolejności poprawić egzekwowanie już istniejących przepisów.

## Skandynawowie rzucili palenie

W kontekście redukcji szkód związanych z uzależnieniem od nikotyny warto spojrzeć na przykłady Szwecji i Norwegii. To kraje o bardzo małym udziale palaczy w społeczeństwie, w których jednocześnie bardzo popularną używką jest snus<sup>10</sup> – ok. 15% Norwegów i Szwedów zażywa go codziennie<sup>11</sup>. W Szwecji udział chorób i zgonów związanych z konsumpcją tytoniu jest o 40% niższy od unijnej średniej i najniższy w Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Niski udział palaczy (i chorób związanych z paleniem) przy wysokim udziale konsumentów

---

<sup>6</sup> NHS, *Vaping myths and the facts*, <https://www.nhs.uk/better-health/quit-smoking/vaping-to-quit-smoking/vaping-myths-and-the-facts/>.

<sup>7</sup> Główny Inspektorat Sanitarny, *Postawy Polaków wobec palenia tytoniu – Raport 2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/gis/postawy-polakow-wobec-palenia-tytoniu--raport-2017>.

<sup>8</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 2 sierpnia 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, s. 1–2.

<sup>9</sup> Ministerstwo samo pisze o „nieletnich”, choć jest to pojęcie z prawa karnego (i tyczy się najczęściej osób do 17. roku życia). Prawdopodobnie chodziło po prostu o osoby przed 18. rokiem życia, którym sprzedaż wyrobów tytoniowych jest nielegalna.

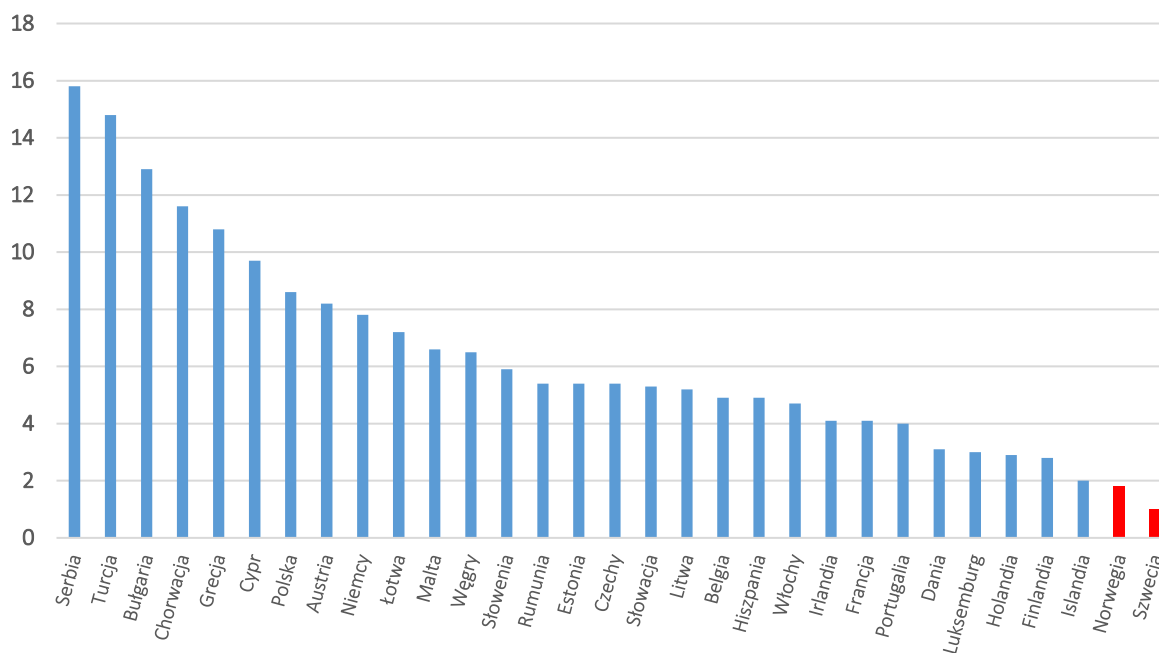
<sup>10</sup> Tytoń do spożywania w formie doustnej, najczęściej w postaci woreczków umieszczanych za górną lub dolną wargą. Bezdymna alternatywa wobec papierosów.

<sup>11</sup> Dane: Statista.

<sup>12</sup> Smoke Free Sweden 2023, *The Swedish Experience. A Roadmap to a Smoke Free Society*, <https://smoke-freesweden.org/wp-content/themes/smokefreesweden/assets/pdf/reports/Report%20The%20Swedish%20Experience%20EN.pdf>.

snusu<sup>13</sup> sprawia, że szkody związane z uzależnieniem od nikotyny w Szwecji zostały znacząco zredukowane.

**Wykres 3. Odsetek społeczeństwa palący paczkę papierosów dziennie lub więcej**



Źródło: Eurostat

### Podsumowanie

Propozycja podwyższenia akcyzy na wyroby nowatorskie czy na płyny do e-papierosów w większej skali niż na „tradycyjne” papierosy, a także objęcia akcyzą urządzeń do waporyzacji jest antyzdrowotna i może zniechęcać palaczy do przechodzenia na mniej szkodliwe alternatywy. Zgodnie z Konstytucją ograniczenie wolności w polskim porządku prawnym jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne m.in. dla ochrony zdrowia publicznego. Wątpliwe jest jednak to, czy dzieje się tak w tym wypadku oraz czy spełnione są kryteria przydatności, konieczności oraz proporcjonalności<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Snus jest nielegalny w całej UE poza Szwecją, gdzie jest silnie obecny kulturowo (podobnie jak w Norwegii), natomiast w innych krajach UE dostępne są bezytoniowe woreczki nikotynowe przypominające snus.

<sup>14</sup> L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Artykuł 31*, w: M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. 2, Warszawa 2016.

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyłożonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: [kinga.krolik@for.org.pl](mailto:kinga.krolik@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

## KONTAKT DO AUTORA



### Gabriel Hawryluk

Analityk ekonomiczny FOR

e-mail: [gabriel.hawryluk@for.org.pl](mailto:gabriel.hawryluk@for.org.pl)

Twitter: @HawrylukGabriel

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)