

BEOS-1917/25

Warszawa, 1 grudnia 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi
oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej
finansowanych ze środków publicznych
(druk sejmowy nr 2007)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który ma zostać rozwiązany dzięki projektowanej ustawie, dotyczy nadmiernej dostępności, promocji i konsumpcji napojów alkoholowych w Polsce. Wnioskodawcy wskazują, że w ostatnich latach na rynku pojawiły się nowe formy alkoholu (np. proszki, żele, saszetki) oraz opakowania ładząco podobne do produktów spożywczych dla dzieci, a ponadto obserwuje się dynamiczny rozwój praktyk marketingowych w postaci rabatów, programów lojalnościowych czy sprzedaży pakietowej, które sprzyjają impulsywnemu nabywaniu alkoholu. W ocenie Wnioskodawców zjawiska te stanowią istotne zagrożenie dla zdrowia publicznego, w szczególności dla dzieci i młodzieży.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziane są zmiany w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹ (dalej: u.w.t.) oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2151.

finansowanych ze środków publicznych².

W zakresie zmian w u.w.t. (art. 1 projektu) Wnioskodawcy proponują rozszerzenie katalogu działań uznawanych za promocję napojów alkoholowych i ujęcie w nim także m.in. degustacji, upustów, rabatów, pakietów, programów lojalnościowych oraz innych niewymienionych z nazwy korzyści majątkowych lub osobistych (art. 1 pkt 1 lit. a). Przewidziana jest także zmiana definicji wydzielonego stoiska – ma nim być oddzielone od pozostałej powierzchni samoobsługowej placówki handlowej o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m², ciąg handlowy lub lada (art. 1 pkt 1 lit. b).

W projekcie przewidziane jest także rozszerzenie katalogu zadań, na które gmina może przeznaczać środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – oprócz działań profilaktycznych miałyby one obejmować również pokrycie kosztów udziału personelu medycznego w procedurach związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej (art. 1 pkt 2). Projekt zawiera zmianę regulacji dotyczącej punktów sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Sprzedaż taka ma być prowadzona w punktach sprzedaży, którymi są 1) sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych; 2) wydzielone stoiska; 3) pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych, z wyłączeniem w przypadku tych placówek napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa (art. 1 pkt 3). W projekcie rozszerza się przedział godzinowy w ciągu dnia (między godziną 21:00 a 9:00; obecnie między godziną 22:00 a 6:00), w którym rada gminy może ograniczyć sprzedaż alkoholu dla terenu gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy (art. 1 pkt 4).

Projekt przewiduje wprowadzenie całkowitego zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych na terenie kraju, z wyjątkiem promocji napojów alkoholowych prowadzonej wewnątrz pomieszczeń hurtowni, punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (art. 1 pkt 5 i 6).

Zmianie mają ulec zasady zasilania Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów (dalej: Fundusz) – przychodami mają być środki stanowiące koszty Narodowego Funduszu Zdrowia, a nie jak obecnie środki z opłat związanych z reklamą napojów alkoholowych (art. 1 pkt 7). Rozszerzony, o zakłady lecznicze, podmioty lecznicze i inne obiekty ochrony zdrowia oraz stacje paliw, ma zostać katalogu miejsc objętych zakazem sprzedaży napojów alkoholowych (art. 1 pkt 8). W projekcie przewidziane jest także wprowadzenie na obszarze kraju zakazu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22:00 a 6:00 (art. 1 pkt 8). Przewidziane jest również wprowadzenie zakazu sprzedaży detalicznej alkoholu etylowego w postaci innej niż płyn, przeznaczony do spożycia przez ludzi (art. 1 pkt 9). Doprecyzowane mają zostać przepisy dotyczące weryfikacji wieku nabywcy przez sprzedawcę lub podającego napoje alkoholowe – w przypadku nieokazania przez nabywcę dokumentu stwierdzającego wiek nabywcy sprzedający lub podający będzie

² Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.

obowiązany odmówić sprzedaży lub podania (art. 1 pkt 10). Wprowadzony ma zostać zakaz sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży po cenie nieprzekraczającej kwoty należnego od nich podatku akcyzowego oraz podatku od towarów i usług (art. 1 pkt 11). Określone mają zostać zasady sprzedaży napojów alkoholowych na odległość; sprzedaż taka miałaby być dopuszczalna wyłącznie z odbiorem w punkcie sprzedaży; sprzedawca w punkcie odbioru będzie obowiązany do weryfikacji tożsamości oraz wieku nabywcy w momencie odbioru (art. 1 pkt 12).

W projekcie zawarte zostały zmiany w przepisie karnym (art. 45² ust. 1 u.w.t.) polegające na objęciu nim także prowadzenia reklamy lub promocji produktów, usług, przedsiębiorców lub innych podmiotów z wykorzystaniem podobieństw do napojów alkoholowych, ich producentów lub dystrybutorów. Jednocześnie zaostreniu mają ulec sankcje karne za czyny wskazane w art. 45² ust. 1 u.w.t. – mają być zagrożone grzywną od 30 000 do 1 000 000 zł albo karą ograniczenia wolności, albo obiema tymi karami łącznie (art. 1 pkt 15). Dodany ma także zostać przepis karny przewidujący grzywnę za sprzedaż detaliczną alkoholu etylowego w postaci innej niż płyn przeznaczony do spożycia przez ludzi (art. 1 pkt 16). Zmieniona ma także zostać definicja napoju alkoholowego poprzez dookreślenie, że jest to płyn przeznaczony do spożycia przez ludzi zawierający alkohol etylowy pochodzenia rolniczego o zawartości przekraczającej 0,5% objętościowych alkoholu (art. 1 pkt 17).

Zmiany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dotyczą rozszerzenia zakresu zadań NFZ o wspieranie zadań realizowanych ze środków Funduszu. W tym celu NFZ miałyby przekazywać na rachunek Funduszu corocznie kwotę 22 mln zł (art. 2).

Ponadto w projekcie przewidziane zostały przepisy przejściowe i dostosowujące. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w placówkach medycznych i na stacjach paliw miałyby zachować ważność na okres, na jaki zostały wydane, nie dłużej jednak niż przez pięć lat od dnia wejścia w życie ustawy, a do postępowania w przedmiocie wydania takich zezwoleń, wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, miałyby mieć zastosowanie przepisy dotychczasowe (art. 4). Reklama piwa miałaby być dozwolona na dotychczasowych zasadach nie dłużej niż do 31 grudnia 2026 r. (art. 5 ust. 1). Reklama napojów alkoholowych prowadzona wewnątrz pomieszczeń hurtowni, wydzielonych stoisk lub punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży byłaby dozwolona również do 31 grudnia 2026 r. (art. 5 ust. 2). Szczegółowo określono zasady dotyczące opłaty z tytułu świadczenia usługi będącej reklamą napojów alkoholowych za ostatni miesiąc świadczenia tej usługi (art. 6). Uwzględnienie w planie finansowym NFZ środków przekazywanych na rachunek Funduszu po raz pierwszy miałyby nastąpić dla planu sporządzanego na 2027 r. (art. 7).

Ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., z wyjątkiem zmian dotyczących zasad sprzedaży napojów alkoholowych na odległość (art. 1 pkt 12), które miałyby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że alternatywne rozwiązania nie były analizowane, ponieważ przyjęto, że skuteczne ograniczenie dostępności i promocji napojów alkoholowych wymaga kompleksowej zmiany ustawowej. W tym zakresie wskazali także, że rozwiązania częściowe, np. wprowadzenie ograniczeń wyłącznie w drodze aktów prawa miejscowego, nie gwarantowałyby jednolitego i spójnego systemu na poziomie ogólnokrajowym.

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

Biorąc pod uwagę cele i założenia projektu ustawy – a więc szeroki katalog działań mających prowadzić do ograniczenia spożycia, dostępności i promocji napojów alkoholowych – zasadne jest przywołanie unormowań litewskich. Rozwiązania prawne obowiązujące od 2018 r. wprowadziły restrykcyjne regulacje w zakresie reklamy, dostępności i sprzedaży napojów alkoholowych.

Na Litwie zagadnienia dotyczące wytwarzania, sprzedaży, importu, eksportu, spożycia, reklamy napojów alkoholowych i innych kwestii związanych z napojami alkoholowymi reguluje ustawa nr I-857 z dnia 18 kwietnia 1995 r. o kontroli spożycia alkoholu³. W 2017 r. ustawę gruntownie znowelizowano, m.in. wprowadzając zakaz reklamy napojów alkoholowych oraz podwyższając do 20. roku życia minimalny wiek uprawniający do zakupu i spożywania napojów alkoholowych. Nowe uregulowania weszły w życie w 2018 r. Litwa stała się pierwszym państwem europejskim, które wprowadziło tak restrykcyjne przepisy⁴. W 2024 r. nieznacznie złagodzone niektóre postanowienia (np. dopuszczono informowanie o łączeniu napojów alkoholowych z potrawami, dopuszczono informowanie o sposobach produkcji i tradycjach oraz wyróżnieniach i nagrodach przyznanych napojom alkoholowym)⁵.

Cel ustawy stanowi, zgodnie z art. 1 ustawy, ograniczenie spożycia napojów alkoholowych, ich dostępności (w szczególności dla niepełnoletnich), nadużywania napojów alkoholowych oraz szkód powodowanych dla zdrowia publicznego i gospodarki przez spożycie napojów alkoholowych, a także określenie podstaw prawnych udzielania podmiotom gospodarczym prawa do produkcji, sprzedaży, importu i eksportu produktów alkoholowych. Zgodnie z art. 29 ustawy, reklama napojów alkoholowych na terytorium Republiki Litewskiej jest zakazana. Ten sam przepis prawny określa, że za reklamę napojów alkoholowych nie uznaje się: informacji o napojach alkoholowych zawartych w komunikatach informacyjnych

³ *Lietuvos Respublikos Alkoholio Kontrolės įstatymas 1995 m. balandžio 18 d. nr. I-857*, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.17752/asr> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 XI 2025 r.].

⁴ *Lithuania*, Nordic Alcohol and Drug Policy Network, <https://www.nordicalcohol.org/lithuania>.

⁵ *Lithuanian parliament eases alcohol sale, advertising restrictions*, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2269199/lithuanian-parliament-eases-alcohol-sale-advertising-restrictions#:~:text=A%20complete%20ban%20on%20alcohol,producers%20and%20sellers'%20official%20websites.>

przeznaczonych wyłącznie dla specjalistów w branży alkoholowej; zarejestrowanych nazw przedsiębiorstw produkujących lub prowadzących obrót napojami alkoholowymi, europejskich osób prawnych lub ich oddziałów oraz ich znaków towarowych, w zakresie, w jakim nazwy i znaki są umieszczone na szyldach budynków stanowiących siedzibę lub jednostek organizacyjnych tych podmiotów oraz na środkach transportu przez nie użytkowanych; zarejestrowanych nazw lub znaków towarowych przedsiębiorstw produkujących lub prowadzących obrót napojami alkoholowymi, europejskich osób prawnych lub ich oddziałów, jeżeli nazwy lub znaki pojawiają się w sposób nieregularny i przypadkowy w programach transmitowanych lub retransmitowanych przez nadawców lub operatorów retransmisyjnych, oraz gdy ich przedstawienie ma charakter uboczny w stosunku do treści nadawanego programu; oznaczeń i informacji etykietowych umieszczonych na napojach alkoholowych oraz ich opakowaniach pierwotnych lub wtórnych, w tym rodzaju napoju alkoholowego, kraju pochodzenia, oznaczenia geograficznego, regionu, nazw producentów lub przedsiębiorstw handlujących napojami alkoholowymi, zarejestrowanych znaków towarowych, ceny napoju alkoholowego; ekspozycji w celu sprzedaży napojów alkoholowych w punktach sprzedaży detalicznej lub gastronomicznych, na stronach internetowych przedsiębiorstw produkujących lub handlujących napojami alkoholowymi oraz na platformach internetowych wykorzystywanych przez te przedsiębiorstwa; obiektywnej informacji o charakterze poznawczym lub naukowym dotyczącej sposobów konsumpcji napojów alkoholowych, ich produkcji, tradycji oraz przyznanych wyróżnień i nagród; informacji prezentowanych w punktach sprzedaży detalicznej lub gastronomicznych, na stronach internetowych przedsiębiorstw produkujących lub handlujących napojami alkoholowymi oraz na wykorzystywanych przez nie platformach internetowych, dotyczących degustacji i łączenia napojów alkoholowych z potrawami; nazw tradycyjnych napojów alkoholowych wytwarzanych przez rolników, umieszczanych na budynkach gospodarstw agroturystycznych oraz ich środkach transportu, ekspozycji tradycyjnych napojów alkoholowych przeznaczonych do degustacji, a także informacji o takich napojach publikowanych na stronach internetowych gospodarstw agroturystycznych.

W art. 28 ustawy są uregulowane ograniczenia w zakresie promocji sprzedaży napojów alkoholowych. Przedsiębiorcom, europejskim osobom prawnym i ich oddziałom działającym na terytorium Republiki Litewskiej oraz rolnikom zabrania się: przekazywania napojów alkoholowych jako nagród, dodatku do innych towaru lub w formie darowizny, z wyjątkiem przekazywania ich partnerom biznesowym w celach reprezentacyjnych; stosowania stałych rabatów dla posiadaczy kuponów rozpowszechnianych w mediach lub w inny sposób oraz uznawania tych kuponów za formę zapłaty; organizowania bezpłatnej dystrybucji próbek napojów alkoholowych, z wyjątkiem degustacji podczas targów, jarmarków, w zakładach produkcyjnych lub w gospodarstwach agroturystycznych; organizowania gier, konkursów, loterii lub akcji promocyjnych zachęcających do nabywania lub spożywania napojów alkoholowych; sprzedaży drukowanych, specjalistycznych materiałów reklamowych przeznaczonych do promocji sprzedaży napojów alkoholowych; oferowania klientom nagród, prezentów lub dodatków do

napojów alkoholowych w momencie zakupu lub po spełnieniu określonych warunków; ogłoszenia obniżek cen napojów alkoholowych; produkcji lub sprzedaży artykułów spożywczych, zabawek i innych produktów dla dzieci i młodzieży, których wygląd przypomina napoje alkoholowe lub ich opakowania.

W art. 22 ustawy wskazano rozmaite ograniczenia w zakresie dostępności napojów alkoholowych. Osobom, które nie ukończyły 20. roku życia, zabrania się spożywania i nabywania napojów alkoholowych. W punktach sprzedaży detalicznej od poniedziałku do soboty przed godziną 10:00 i po godzinie 20:00 oraz w niedziele przed godziną 10:00 i po godzinie 15:00 obowiązuje zakaz sprzedaży napojów alkoholowych (zakaz nie ma zastosowania do sprzedaży napojów alkoholowych w pociągach, statkach i samolotach obsługujących międzynarodowe trasy pasażerskie, w minibarach w pokojach hotelowych oraz w sklepach wolnoślowych). Samorządy mogą wprowadzić dodatkowe ograniczenia w zakresie pory sprzedaży napojów alkoholowych. W lokalach gastronomicznych posiadających licencję na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych od poniedziałku do soboty przed godziną 10:00 i po godzinie 20:00 oraz w niedziele przed godziną 10:00 i po godzinie 15:00 obowiązuje zakaz sprzedaży napojów alkoholowych. Zakaz nie ma zastosowania do sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu.

Jak wynika z danych statystycznych przedstawionych w 2025 r. przez litewski Krajowy Urząd Statystyczny, w 2024 r. ilość czystego alkoholu spożyta w przeliczeniu na jednego mieszkańca w wieku 15 lat i więcej wyniosła 10,2 litra⁶. Stanowi to najniższy poziom legalnej konsumpcji alkoholu odnotowany w ciągu ostatnich dziesięciu lat – w dwóch ostatnich latach przed znowelizowaniem ustawy o kontroli alkoholu ten wskaźnik wynosił 14,5 litra (2015 r.) oraz 13,6 litra (2016 r.)⁷.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie znacząca zmiana warunków sprzedaży, nabywania, reklamy i promocji napojów alkoholowych. Znaczna część skutków prawnych o bezpośrednim charakterze może być wprost wywiedziona z treści nowowprowadzanych przepisów (jak np. rozszerzenie katalogu miejsc objętych zakazem sprzedaży napojów alkoholowych – m.in. o tereny zakładów leczniczych, tereny stacji paliw), które to zostały opisane w pkt II opinii. W niniejszym punkcie opinii skoncentrowano się więc na wybranych, co do zasady bardziej złożonych zagadnieniach.

Jednym z podstawowych skutków prawnych wejścia w życie projektowanej regulacji będzie wprowadzenie na obszarze całego kraju zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych obejmującego także piwo (zob. nowe brzmienie art. 13¹ ust. 1 u.w.t.). W aktualnym stanie prawnym, ogólny zakaz reklamy i promocji

⁶ Presentation of Indicators on Alcohol and Tobacco Consumption and Consequences thereof, 2024, <https://vda.lrv.lt/en/news/presentation-of-indicators-on-alcohol-and-tobacco-consumption-and-consequences-thereof-2024/>.

⁷ *Legalais alkoholio suvartojimas mažiausias per pastarąjį dešimtmetį*, https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/13489510/Alkoholio+ir+tabako+vartojimas+ir+padariniai_2024.pdf.

napojów alkoholowych nie dotyczy piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona pod określonymi warunkami. Jednocześnie projekt przewiduje zmianę w art. 13¹ ust. 9 u.w.t., który określa obecnie wyjątki od zakazów reklamy i promocji napojów alkoholowych. Skutkiem proponowanej zmiany brzmienia tego przepisu będzie zawężenie zakresu tych wyjątków. W świetle projektu, dopuszczalne odstępstwa od ogólnych zakazów będą dotyczyć tylko promocji (a nie jak obecnie: reklamy i promocji) napojów alkoholowych. Zatem skutkiem prawnym zaproponowanych zmian będzie całkowite wykluczenie możliwości prowadzenia reklamy napojów alkoholowych (obecnie, reklama napojów alkoholowych co do zasady jest zabroniona, z wyjątkiem piwa, a na zasadzie wyjątku z art. 13¹ ust. 9 u.w.t. dozwolona np. wewnątrz punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych). W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że zgodnie z definicją zawartą w art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t. (projekt nie przewiduje jej zmiany) przez „reklamę napojów alkoholowych” rozumie się „publiczne rozpowszechnianie znaków towarowych napojów alkoholowych lub symboli graficznych z nimi związanych, a także nazw i symboli graficznych przedsiębiorców produkujących napoje alkoholowe, nieróżniących się od nazw i symboli graficznych napojów alkoholowych, służące popularyzowaniu znaków towarowych napojów alkoholowych”.

Kolejno, zakres dopuszczalnej obecnie promocji napojów alkoholowych (na zasadzie wyjątku z art. 13¹ ust. 9 u.w.t.) ulega w projekcie ograniczeniu. Inaczej niż w aktualnym stanie prawnym, promocja nie będzie możliwa wewnątrz „wydzielonego stoiska”, które zgodnie z obowiązującym art. 2¹ ust. 1 pkt 6 u.w.t. definiuje się jako „oddzielone od pozostałej powierzchni punktu sprzedaży, ciąg handlowy lub lada”, o którym jest mowa w art. 9⁶ ust. 1 pkt 2 u.w.t., w kontekście sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych prowadzonej w punktach sprzedaży będących samoobsługowymi placówkami handlowymi o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m². Jednocześnie w projekcie przewidziano zmianę definicji „promocji napojów alkoholowych” (art. 2¹ ust. 1 pkt 2 u.w.t.). W porównaniu z obecnym stanem prawnym, brzmienie tej definicji zostanie rozszerzone o formę promocji napojów alkoholowych, którą będzie także „sprzedaż napojów alkoholowych z zastosowaniem upustów, rabatów, bonifikat, pakietów i programów lojalnościowych, darowizn, nagród, wycieczek, gier losowych, zakładów wzajemnych, wszelkich form użyczeń, transakcji wiązanych, wszelkiego rodzaju talonów i bonów oraz udzielania innych niewymienionych z nazwy korzyści majątkowych lub osobistych dla nabywcy napojów alkoholowych”. Jednocześnie skutkiem prawnym tej zmiany będzie przesądzenie, że wyszczególnione działania są – w ramach prowadzenia promocji napojów alkoholowych na zasadzie wyjątku z art. 13¹ ust. 9 u.w.t. – dopuszczalne. Podsumowując, można zatem ocenić, że skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie rozdzielenie prawnych warunków dla reklamy i warunków dla promocji napojów alkoholowych w sytuacji, gdy obecnie obowiązujące przepisy przewidują wspólne prawne regulacje dla tych działań.

W obecnym stanie prawnym prawodawca określił w art. 9⁶ ust. 1 pkt 1-3 u.w.t. punkty, w których możliwe jest prowadzenie sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych (zawierających powyżej 4,5% alkoholu, z wyjątkiem piwa)

przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W przepisie tym wyszczególnia się: 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. W projekcie, w odniesieniu do ostatniej z wyszczególnionych kategorii punktów sprzedaży („pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych) dodano – w porównaniu z aktualnym stanem prawnym – sformułowanie „[z] wyłączeniem napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa”. W DSR wyjaśniono, że „[z]mieniono regulacje dotyczące punktów sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych. Wskazano wyraźnie, że mogą to być sklepy branżowe, wydzielone stoiska oraz inne placówki handlowe, ale z wyłączeniem napojów do 4,5% alkoholu i piwa w niektórych punktach. Rozwiązanie to ogranicza swobodę obrotu alkoholem i wzmacnia nadzór nad sprzedażą”. Wydaje się, że projektowane rozwiązanie może wymagać poddania dodatkowej analizie konstytucyjnej, pod kątem ograniczenia wolności działalności gospodarczej (zob. art. 22 Konstytucji) i jego dopuszczalności w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasady proporcjonalności), z uwzględnieniem różnych warunków prowadzenia sprzedaży dla poszczególnych kategorii placówek handlowych.

Skutkiem prawnym projektowanej regulacji będzie także wprowadzenie zakazu sprzedaży w porze nocnej (tj. między godziną 22 a 6) napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (projektowany art. 14 ust. 1b u.w.t.). Jednocześnie, w porównaniu z aktualnym stanem prawnym, w projekcie rozszerza się zakres godzin, w których będzie mogło obowiązywać ograniczenie sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, wprowadzone w drodze uchwały przez radę gminy dla terenu danej gminy lub wskazanych jednostek pomocniczych gminy (projektowany art. 12 ust. 4 u.w.t.). W aktualnie obowiązującym przepisie jest mowa o godzinach od 22.00 do 6.00, natomiast w projekcie ustalono godziny od 21.00 do 9.00.

Obecnie sprzedaż napojów alkoholowych na odległość (tzw. sprzedaż on-line) nie jest uregulowana wprost w u.w.t. Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych regulacji będzie jednoznaczne sprecyzowanie w ustawie zasad prowadzenia tego rodzaju sprzedaży.

Projekt wymaga korekt redakcyjnych. Niewprowadzenie ich w przedłożonej treści projektowanych przepisów prowadziłoby do istotnego utrudnienia wykładni nowych przepisów. Przykładowo, w art. 3 projektu zamieszczono odesłanie do „art. 13 ust. 1a i 1b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Tymczasem w projekcie nie przewidziano dodania w u.w.t. „art. 13 ust. 1a i 1b”, a także ustawa w obowiązującym brzmieniu nie zawiera takiego przepisu.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji

Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁸. W analizie tej stwierdzono, że projekt „podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy 2015/1535”, a także że projekt „może zostać uznany za plan pomocy państwa w rozumieniu art. 108 ust. 3 TfUE. W związku z tym istnieją podstawy do skierowania przez Marszałka Sejmu wniosku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wydanie opinii na podstawie art. 12 w związku z art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej”. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁹.

2.

Opiniowany projekt wkracza w sferę normowaną przez art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), dotykając praw majątkowych w rozumieniu tego przepisu. Może on prowadzić m.in. do wygaśnięcia praw majątkowych wynikających z zezwoleń na sprzedaż alkoholu, które zostały wydane na okres dłuższy niż 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

Opiniowany projekt, rozszerzając zakaz reklamy i promocji alkoholu i zaostrzając sankcje za jego reklamę i promocję, rozszerza ograniczenia wolności wypowiedzi (art. 10 EKPC).

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dopuszcza w szerokim zakresie ingerencję w prawa majątkowe związane ze sprzedażą alkoholu, mające na celu ochronę zdrowia publicznego (w szczególności wyrok w sprawie *Tre Traktörer Aktiebolag p. Szwecji*, 0873/84, z 7.7.1989 r. dotyczący uchylecia licencji na sprzedaż alkoholu). Przewidzianą w projekcie ingerencję w prawa chronione art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 można uznać za niesprzeczną z tym przepisem, w szczególności służy ona bowiem ochronie zdrowia publicznego i nie narusza zasady proporcjonalności.

W świetle orzecznictwa ETPC zakaz reklamy stanowi ingerencję w wolność wypowiedzi, przy czym orzecznictwo dopuszcza taką ingerencję uzasadnioną ochroną zdrowia publicznego (zob. wyroki dotyczące reklamy lub informacji o wyborach tytoniowych w sprawach *Hachette Filipacchi Presse Automobile oraz Dupuy p. Francji*, 13353/05, z 05.03.2009 r.; *Société de conception de presse et d'édition oraz Ponson p. Francji*, 26935/05, z 05.03.2009 r.). ETPC wyraził pogląd, że „nadrzędne względy ochrony zdrowia publicznego, w których zakresie państwo i Unia Europejska również ustanowiły przepisy ustawowe, mogą mieć pierwszeństwo przed wymogami ekonomicznymi, a nawet przed niektórymi prawami podstawowymi, takimi jak wolność wypowiedzi” (*Société de conception de presse et d'édition oraz Ponson p. Francji*, jw. par. 56). ETPC stwierdził również, że „charakter i wysokość nałożonych kar to również czynniki, które należy wziąć pod

⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Joanna Wicha)*, opinia BEOS z 10 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1895/25.

⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Barbara Bartuś) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 24 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1825/25.

uwagę przy ocenie proporcjonalności ingerencji (...). W niniejszej sprawie skarżący zostali skazani na zapłatę grzywny w wysokości 20 000 euro oraz 10 000 euro odszkodowania. Chociaż kwoty te z pewnością nie są bez znaczenia, przy ocenie ich dotkliwości należy jednak je rozważyć w kontekście dochodów czasopisma o wysokim nakładzie, jak w tym przypadku” (tamże par. 62).

Przewidziane w projekcie zakazy reklamy i promocji alkoholu można uznać za niesprzeczne z art. 10 EKPC, jednak przepisy zawarte w projekcie nie wykluczają sytuacji, w której wymierzona zostanie wysoka grzywna za ich naruszenie w sprawach mniejszej wagi (art. 1 pkt 15 projektu przewiduje grzywnę do 1 000 000 zł), co może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

1. Osoby fizyczne – według danych GUS w 2024 r. w Polsce zamieszkiwało 37,5 mln osób¹⁰; biorąc pod uwagę powszechną dostępność alkoholu w Polsce i jego obecność w sferze publicznej należy przyjąć, że regulacja będzie oddziaływać na całą populację, w tym w szczególności na osoby pijące napoje alkoholowe, a także osoby będące odbiorcami reklam piwa oraz osoby pracujące w podmiotach sprzedających napoje alkoholowe.
2. Gminy – według stanu na 1 stycznia 2025 r. w Polsce było 2479 gmin, w tym 302 gminy miejskie, 718 gmin miejsko-wiejskich i 1459 gmin wiejskich – wprowadzenie ogólnokrajowego zakazu sprzedaży od 22:00 do 6:00, a także zwiększenie zakresu możliwych godzin zakazu sprzedaży alkoholu od godziny 21:00 do 9:00 będzie oddziaływać na wszystkie gminy. Obecnie z możliwości wprowadzenia zakazu nocnej sprzedaży alkoholu korzystało ok. 180 gmin, co stanowiło ok. 7% wszystkich gmin w Polsce¹¹.
3. Punkty sprzedaży napojów alkoholowych – 119 055¹² – w zakresie ograniczenia godzin sprzedaży, w tym stacje paliw – stacji paliw, według Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego na koniec 2024 r. było 7 937¹³ (co odpowiadało ok. 7% wszystkich punktów sprzedaży napojów alkoholowych) oraz obiekty ochrony zdrowia – w szczególności zakłady leczenia uzdrowiskowego, w tym sanatoria uzdrowiskowe, na koniec 2024 r. było to odpowiednio 263 i 194 podmiotów¹⁴ – w zakresie

¹⁰ *Polska w liczbach 2025*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

¹¹ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/od-2018-roku-nocna-prohibicje-wprowadzilo-176-gmin-w-polsce>.

¹² Dane za Krajowym Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (KCPU) za 2023 r., https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2024/11/KCPU_G1_zestawienia_2023_wstepne_wyniki_f.pdf.

¹³ [https://inwestycje.pl/gospodarka/liczba-stacji-paliw-wzrosla-do-7-937-r-r-na-koniec-2024/#:~:text=Liczba%20stacji%20paliw%20w%20Polsce%20wynios%C5%82a%207,Polskiej%20Organizacji%20Przemys%C5%82u%20i%20Handlu%20Naftowego%20\(POPIHN\).](https://inwestycje.pl/gospodarka/liczba-stacji-paliw-wzrosla-do-7-937-r-r-na-koniec-2024/#:~:text=Liczba%20stacji%20paliw%20w%20Polsce%20wynios%C5%82a%207,Polskiej%20Organizacji%20Przemys%C5%82u%20i%20Handlu%20Naftowego%20(POPIHN).)

wprowadzenia zakazu sprzedaży.

4. Przedsiębiorcy zajmujący się produkcją napojów alkoholowych w formie piwa – przedsiębiorstwa przemysłu piwowarskiego – 326¹⁵; w zakresie zakazu reklamy piwa.
5. Podmioty świadczące usługi reklamy napojów alkoholowych – są zobowiązane do wnoszenia na rachunek Ministra Sportu opłaty w wysokości 10% podstawy opodatkowania VAT od tych usług – według danych Ministerstwa Sportu i Turystyki, na które powołuje się projektodawca, takich podmiotów było około 910.
6. Przedsiębiorcy zajmujący się produkcją i dystrybucją napojów alkoholowych, w tym piwa – w zakresie zakazu promocji alkoholu, a także sprzedaży na odległość wyłącznie z odbiorem osobistym, potencjalnie najwyższe koszty poniosą następujące podmioty:
 - dystrybutorzy napojów alkoholowych, w tym podmioty zajmujące się importem alkoholu – tj. przedsiębiorcy mających zezwolenia na handel hurtowy napojami alkoholowymi we wszystkich trzech kategoriach, tj. ok 1800 podmiotów;
 - przedsiębiorcy przemysłu piwowarskiego – 326;
 - przedsiębiorstwa przemysłu spirytusowego – 224, w tym 174 firmy zatrudniające do 9 osób (mikroprzedsiębiorstwa), 37 firm od 10 do 49 osób (małe przedsiębiorstwa), 11 firm od 50 do 249 osób (średnie przedsiębiorstwa) i 2 firmy – 250 i więcej osób (duże przedsiębiorstwa)¹⁶;
 - przedsiębiorstwa przemysłu winiarskiego – 332¹⁷;
7. Służby publiczne odpowiedzialne za bezpieczeństwo (policja ok. 100 tys. funkcjonariuszy) i ochronę zdrowia (ok. 250 Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych).
8. Instytucje publiczne odpowiedzialne za interpretację, stosowanie i egzekwowanie nowych przepisów, w tym:
 - Inspekcja Handlowa – odpowiedzialna za kontrolę przestrzegania nowych przepisów przez przedsiębiorców, w tym weryfikację godzin sprzedaży i cen,
 - sądy – można się spodziewać, że zmiana przepisów spowoduje wzrost liczby sporów sądowych dotyczących prawidłowości

¹⁴ Działalność lecznicza zakładów lecznictwa uzdrowiskowego i stacjonarnych zakładów rehabilitacji leczniczej w 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/dzialalnosc-lecznicza-zakladow-lecznictwa-uzdrowiskowego-i-stacjonarnych-zakladow-rehabilitacji-leczniczej-w-2024-r-,12,9.html>.

¹⁵ Dane za The Brewers of Europe według stanu na 2022 r., <https://brewersofeurope.eu/wp-content/uploads/2024/12/eu-beer-trends-2024-web.pdf>.

¹⁶ Podmioty zgodnie z danymi rejestru REGON, według stanu na 30 czerwca 2023 r., które prowadziły działalność w zakresie destylowania, rektyfikowania i mieszania alkoholi (kod PKD 11.01.Z), obejmującą w szczególności produkcję alkoholu etylowego, po przetworzeniu przeznaczonego do spożycia oraz produkcję napojów alkoholowych, takich jak: wódka, whisky, brandy, gin, likiery, itp. – *Branża spirytusowa i jej znaczenie dla polskiej gospodarki*, <https://zppps.pl/wp-content/uploads/2024/12/Branza-spirytusowa-i-jej-znaczenie-dla-polskiej-gospodarki-2024.pdf>.

¹⁷ Rejestr producentów wina zamierzających wyrabiać wino w roku winiarskim 2025/2026 prowadzony przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa według stanu na 28 sierpnia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/kowr/wykazy--rejestry>.

wprowadzanych nakazów, szczególnie w początkowym okresie obowiązywania ustawy,

- Narodowy Fundusz Zdrowia – coroczna dotacja w kwocie 22 mln zł na Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów.

B. Wpływ na społeczeństwo

Uwzględniając wpływ alkoholu na człowieka i jego otoczenie, należy stwierdzić, że jest on bardzo szkodliwą substancją psychoaktywną, a zarazem dostęp do niego jest najmniej ograniczony, a kulturowo jest on akceptowany i powszechnie stosowany¹⁸. Jak wskazuje Ministerstwo Zdrowia: „problem kosztów społecznych, zdrowotnych i ekonomicznych związanych z piciem alkoholu jest wieloaspektowym zjawiskiem trudnym do precyzyjnego oszacowania, które można rozpatrywać z kilku perspektyw. Koszty można podzielić na te ponoszone przez osoby prywatne (np. koszty ponoszone przez osoby pijące związane z utraconymi możliwościami, kosztami leczenia lub skutkami ich działań po alkoholu), a także publiczne ponoszone z budżetu państwa lub z budżetów samorządowych. W szczególności ta pierwsza perspektywa jest niezwykle trudna do oszacowania. Koszty mogą być wymierne (koszty ekonomiczne) oraz niewymierne (np. ból, cierpienie osób uzależnionych i ich rodzin, utrata życia, koszty zdrowotne, w tym psychiczne, koszty przestępczości itp.)”¹⁹. Ministerstwo Zdrowia wymierne koszty spożywania alkoholu w Polsce szacowało na poziomie od 0,9 do 2,4% PKB, tj. od 30 do 81 mld zł w 2023 r.²⁰

Według opublikowanych w 2024 r. szacunków Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) w Polsce w 2019 r. przeciętne spożycie na osobę w wieku 15+ wynosiło 11,6 l czystego alkoholu (mężczyźni (dalej: ♂) 18,7 l i kobiety (dalej: ♀) 5,2 l) i było jednym z najwyższych na świecie. Zgodnie z tymi danymi w populacji 15+ po alkohol sięgało 73,7% badanych. Przy czym częściej ♂ (81,9%) niż ♀ (66,1%). Średnie spożycie alkoholu wśród osób pijących alkohol wynosiło 15,8 l (♂ 22,8 l i ♀ 7,8 l). 47,2% badanych w ciągu ostatniego miesiąca wypilo więcej niż 6 dawek czystego alkoholu²¹ przy jednej okazji (♂ 59,9% i 32,2% ♀), a regularnie tę dawkę przekraczało 11,8% pijących (19,7% ♂ i 2,9% ♀)²². Warto podkreślić, że od 2019 r. spożycie alkoholu w Polsce wzrosło²³. Alkohol konsumują również dzieci. Według danych z badań HBSC w Polsce w 2018 r. 34,6% dzieci w wieku 11-15 lat miało już za sobą inicjację alkoholową. 15,5% dzieci w wieku 11-15 lat upiło się co najmniej raz w życiu. Wskaźniki picia i upijania się rosły wraz z wiekiem. O ile w grupie 11- i 13-latków po alkohol sięgali częściej chłopcy, to w grupie 15-latków znacznie

¹⁸ D. Nutt, et al. *Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis*, Lancet 2010, Nov 6;376(9752):1558-65.

¹⁹ Interpelacja nr 4693 z 2024 r. w sprawie społeczno-ekonomicznych konsekwencji alkoholizmu, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?documentId=A991E6E5F0B7BBA1C1258B94003CD6DA>.

²⁰ Ibidem.

²¹ Jedna standardowa porcja alkoholu, tj. 10 g 100% alkoholu, zawiera się w około: 250 ml piwa (5%) = 100 ml wina (12%) = 30 ml wódki (40%).

²² *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*, WHO 2024.

²³ *Raport 2023. Uzależnienia w Polsce*, Krajowe Centrum Przeciwdziałania uzależnieniom, Warszawa 2023.

częściej piły dziewczęta²⁴.

W kontekście uzasadnienia do projektu należy, za projektodawcami, stwierdzić, że przyjęta i realizowana w Polsce w okresie ostatnich dwóch dekad polityka dotycząca alkoholu ma istotny negatywny wpływ na zdrowie populacji, zwłaszcza mężczyzn²⁵.

Proponowany zakres regulacji jest bardzo szeroki i w istotnym stopniu wpisuje się w zestaw sprawdzonych i rekomendowanych przez OECD²⁶ i WHO²⁷ działań ukierunkowanych na redukcję kosztów związanych z używaniem alkoholu. Proponowane w projekcie działania dotyczą w szczególności:

- 1) dostępności alkoholu (tj. wprowadzenie ogólnokrajowego zakazu sprzedaży alkoholu w godz. 22:00-6:00, rozszerzenie uprawnień gmin w zakresie ograniczania godzin sprzedaży; zakaz sprzedaży alkoholu na stacjach paliw, zakładach leczniczych i obiektach ochrony zdrowia; sprzedaż na odległość wyłącznie z odbiorem osobistym, wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w postaci innej niż płyn, doprecyzowanie zasad egzekwowania wieku osoby kupującej alkohol),
- 2) reklamy alkoholu (tj. wprowadzenie zakazu reklamy napojów alkoholowych),
- 3) polityki cenowej (tj. zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w cenie niższej niż suma należnego podatku akcyzowego i VAT),
- 4) interwencji i poradnictwa (tj. rozszerzenie katalogu zadań na które gmina może przeznaczać środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu).

Ponadto regulacja przewiduje szereg sankcji za nieprzestrzeganie proponowanych zakazów i ograniczeń.

Należy podkreślić, że równolegle prowadzone są prace nad projektem, który również przewiduje rozszerzenie uprawnień gmin w zakresie ograniczania godzin sprzedaży, wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu na stacjach paliw oraz wprowadzenie zakazu reklamy napojów alkoholowych.

Ad 1) Dostępność alkoholu

- Wprowadzenie ogólnopolskiego zakazu sprzedaży alkoholu w godzinach 22:00-6:00

Systematyczne przeglądy badań naukowych wskazują, że ograniczenie godzin sprzedaży alkoholu prowadzi do zmniejszenia konsumpcji alkoholu²⁸. Wyniki badań potwierdzają, że polityka ograniczająca godziny sprzedaży i spożywania alkoholu może przyczynić się do zmniejszenia liczby urazów, wizyt na oddziałach ratunkowych i hospitalizacji związanych

²⁴ *Zdrowie uczniów w 2018 roku na tle nowego modelu badań HBSC*, red. J. Mazur, A. Małkowska-Szkutnik, Instytut Matki i Dziecka, Warszawa 2018.

²⁵ J. Rehm, et. al. *Impact of the WHO "best buys" for alcohol policy on consumption and health in the Baltic countries and Poland 2000-2020*. *Lancet Reg Health Eur.* 2023 Aug 31;33:100704.

²⁶ *Preventing Harmful Alcohol Use*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris 2021.

²⁷ <https://www.who.int/initiatives/SAFER/about>.

²⁸ C. Kilian, et al. *Reducing alcohol use through alcohol control policies in the general population and population subgroups: a systematic review and meta-analysis*. *EClinicalMedicine.* 2023 May 10;59:101996.

z alkoholem. Wyniki badań wskazują również na pozytywny wpływ ograniczeń sprzedaży alkoholu na liczbę aktów przemocy, w tym napaści i zabójstw, przestępstw oraz wypadków samochodowych, w tym tych ze skutkiem śmiertelnym²⁹. Tym samym można się spodziewać pozytywnych skutków społecznych również w postaci zmniejszenia liczby pacjentów zgłaszających się w godzinach nocnych do Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych oraz liczby interwencji policji związanych z alkoholem.

- Rozszerzenie uprawnień gmin w zakresie ograniczania godzin sprzedaży
W odniesieniu do proponowanych zmian dotyczących rozszerzenia uprawnień gmin w zakresie ograniczenia godzin sprzedaży alkoholu z obecnego 22:00-6:00 do 21:00-9:00, czyli o 4 godziny, należy podkreślić, że obecnie z możliwości wprowadzenia zakazu nocnej sprzedaży alkoholu korzystało zaledwie ok. 180 gmin, co stanowiło ok. 7% wszystkich gmin w Polsce³⁰. Tym samym należy stwierdzić, że skala efektów będzie zależała od odsetka gmin, które zdecydują się na wprowadzenie ograniczeń oraz od konsekwencji ich egzekwowania.
- Zakaz sprzedaży alkoholu na stacjach paliw, zakładach leczniczych i obiektach ochrony zdrowia

Brakuje badań dotyczących wyłącznie zakazu sprzedaży alkoholu na stacjach paliw. Stacje paliw traktować należy jako jeden z rodzajów punktów sprzedaży alkoholu. Punkty te stanowią ok. 7% wszystkich punktów sprzedaży alkoholu w Polsce, przy założeniu, że na każdej stacji paliw prowadzona jest sprzedaż alkoholu. Biorąc pod uwagę ich specyfikę, w tym w szczególności sprzedaż przez całą dobę, w przypadku terenów o niskim poziomie urbanizacji, ograniczoną konkurencję ze strony innych punktów sprzedaży, a także wygodę z perspektywy klientów, likwidacja tych punktów może mieć skutki większe niż likwidacja takiej samej liczby innych punktów sprzedaży alkoholu. W tym kontekście proponowane wprowadzenie ograniczeń godzin sprzedaży, a docelowo w perspektywie dwóch lat wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach paliw powinno mieć istotne pozytywne skutki w postaci zmniejszenia spożycia alkoholu i poprawy bezpieczeństwa. Będzie miało też pozytywny wpływ na osoby, które silnie reagują na bodźce związane z alkoholem.

Z drugiej strony wprowadzenie całkowitego zakazu sprzedaży alkoholu na stacjach paliw, na których sprzedaż tej grupy produktów stanowi istotny przychód uzupełniający może wpłynąć na rentowność tych stacji. Nie sposób jednak ocenić, czy w konsekwencji takie zmiany mogą doprowadzić do ograniczenia godzin funkcjonowania tych podmiotów, czy nawet ich zamknięcia, co miałyby niezamierzone, ale istotne skutki społeczne w postaci ograniczenia dostępu ludności do paliw płynnych. Warto jednak podkreślić, że obecnie są nie tylko dostępne, ale również

²⁹ DC. Sanchez-Ramirez, D. Voaklander. *The impact of policies regulating alcohol trading hours and days on specific alcohol-related harms: a systematic review*. Inj Prev. 2018 Feb;24(1):94-100.

³⁰ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/aktualnosci/od-2018-roku-nocna-prohibicje-wprowadzilo-176-gmin-w-polsce>.

stosowane rozwiązania technologiczne, które pozwalają na sprzedaż paliw płynnych bez bezpośredniego udziału sprzedawców.

Nie można wykluczyć, że wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu na stacjach benzynowych może być postrzegane przez część społeczeństwa jako nierówne traktowanie tych punktów sprzedaży wobec innych obiektów handlowych, oferujących ten asortyment bez ograniczeń.

Proponowany zakaz sprzedaży alkoholu w zakładach leczniczych i obiektach ochrony zdrowia jest uzasadniony i spójny z międzynarodowymi standardami³¹. Brakuje informacji na temat liczby podmiotów leczniczych w Polsce, w których sprzedawane są napoje alkoholowe. Można domniemywać, że problem ten dotyczy w szczególności zakładów leczenia uzdrowiskowego, w tym sanatoriów uzdrowiskowych. Badań nad wprowadzeniem zakazu sprzedaży alkoholu w podmiotach leczniczych brakuje, ponieważ jak się wydaje w większości państw podmioty lecznicze traktowane są jako środowisko wolne od używek i promujące zdrowy styl życia.

Za proponowanym wprowadzeniem zakazu sprzedaży, a także konsumpcji alkoholu w podmiotach leczniczych można wskazać szereg argumentów, w tym m.in. poprawa bezpieczeństwa klinicznego pacjentów (ograniczenie interakcji lek-alkohol, upadków, powikłań), lepsze warunki diagnostyki i leczenia uzależnień (środowisko wolne od bodźców alkoholowych), poprawa bezpieczeństwa i komfortu pacjentów, w tym dzieci, kobiet w ciąży i osób z zaburzeniami psychicznymi. Z perspektywy personelu podmiotów leczniczych wprowadzenie takich zakazów może skutkować poprawą komfortu i bezpieczeństwa pracy.

- Sprzedaż na odległość wyłącznie z odbiorem osobistym

Sprzedaż alkoholu online i jego dostawa do domu to jeden z najszybciej rozwijających się kanałów dystrybucji alkoholu. Sprzedaż alkoholu przez internet wprowadza zupełnie nowe problemy regulacyjne, w tym m.in.: zwiększenie dostępności przestrzennej i czasowej (w tym np. dostawy nocne pozwalające omijać ograniczenia sprzedaży), zwiększenie impulsowości zakupów, a także ułatwienie zakupu osobom z grup ryzyka, w tym osobom niepełnoletnim ze względu na ograniczoną efektywność weryfikacji wieku, a także osobom pijącym ryzykowanie lub szkodliwie oraz osobom uzależnionym od alkoholu. Proponowane w projekcie ograniczenie sprzedaży na odległość wyłącznie do odbioru osobistego należy oceniać zarówno jako narzędzie służące do ograniczenia ryzyka wynikającego z dynamicznego rozwoju rynku e-commerce alkoholu³², jak i systemowego uszczelnienia proponowanego w projekcie wprowadzenia ogólnokrajowego zakazu sprzedaży alkoholu w godzinach nocnych.

- Zakaz sprzedaży alkoholu w postaci innej niż w płynie

³¹ International Network of Health Promoting Hospitals and Health Services. 2020 Standards for Health Promoting Hospitals and Health Services. Hamburg, Germany: International HPH Network; December, 2020.

³² C. Duthie, et al. *Online on-demand delivery services of food and alcohol: A scoping review of public health impacts*. SSM – Population Health. 2023 Mar;21:101349.

Alkohol w innej postaci niż płyn, to m.in. proszek, żelki/galaretki, aerozole, lizaki, cukierki, czy też kapsułki. Wszystkie te produkty ze względu na niewielki rozmiar i „poręczność” umożliwiają szybkie, łatwe, dyskretne oraz impulsowe spożywanie alkoholu. Takie formy alkoholu mogą być preferowane przez osoby młode, osoby pijące ryzykownie, szkodliwie i osoby uzależnione od alkoholu. Nie można również wykluczyć przypadkowego sięgania po takie produkty. Produkty z alkoholem w innej formie niż płyn mogą zawierać duże dawki alkoholu, w efekcie spożywanie tych produktów może być związane z dodatkowym ryzykiem dla zdrowia i życia. W związku z tym szereg państw zakazuje sprzedaży takich produktów³³.

W efekcie wprowadzenia zakazu można się spodziewać pozytywnych skutków społecznych związanych z ograniczeniem konsumpcji w grupach szczególnego ryzyka, a także zmniejszenia ryzyka zatrucia alkoholem, w tym zatrucia przypadkowych.

- Doprecyzowanie zasad minimalnego wieku osoby kupującej alkohol (obowiązek żądania dokumentu, odmowa w razie braku)

Proponowane w projekcie jasne sformułowanie obowiązku żądania dokumentu tożsamości w razie wątpliwości co do wieku osoby, która chce kupić napoje alkoholowe ułatwia egzekwowanie zakazu sprzedaży osobom nieletnim i ogranicza uznaniowość sprzedawców. W efekcie przyjęcia proponowanej zmiany można się spodziewać pozytywnych skutków społecznych w postaci zmniejszenia liczby przypadków sprzedaży alkoholu osobom nieletnim i w konsekwencji ograniczenia tym osobom dostępu do alkoholu.

Ad 2) Reklamy alkoholu

Wprowadzenie bezwzględного zakazu publicznej reklamy napojów alkoholowych i bezalkoholowych.

W odniesieniu do proponowanych zmian w zakresie reklamy i marketingu alkoholu należy stwierdzić, że reklamy piwa w Polsce są powszechne³⁴, kreują kulturę picia i powielają szkodliwe mity oraz wyobrażenia o picciu alkoholu³⁵. W odniesieniu do proponowanych rozwiązań w zakresie wprowadzenia zakazu reklamy alkoholu i napojów bezalkoholowych „imitujących” alkohol należy stwierdzić, że istnieją silne dowody naukowe (przeгляд systematyczny), że ekspozycja na reklamy alkoholu jest istotnie związana ze wzrostem chęci do picia alkoholu, wzrostem konsumpcji alkoholu i szkodliwym piciem alkoholu, szczególnie

³³ AM. Garcia, *US State Statutes Banning Powdered Alcohol: Exceptions and Penalties*. Am J Public Health. 2017 Jun;107(6):880-882; <https://www.surfpointherecovery.com/blog/what-is-powdered-alcohol>.

³⁴ *Jak je widzą, tak je piją – reklama piwa a przedwczesna inicjacja alkoholowa w Polsce*, <https://pap-mediroom.pl/zdrowie-i-styl-zycia/jak-je-widza-tak-je-pija-reklama-piwa-przedwczesna-inicjacja-alkoholowa-w>.

³⁵ *Inicjacja alkoholowa dzieci i młodzieży w Polsce – diagnoza problemu, przyczyny i konsekwencje*, <https://www.institutczlowiekaswiadomego.pl/raport-inicjacja-alkoholowa-dzieci-i-mlodziezy-w-polsce-diagnoza-problemu-przyczyny-i-konsekwencje-pazdziernik-2024/>; *Zero Procent Prawdy, Piwo, młodzież, reklamy*, <https://growspace.pl/index.php/prezentacja-raportu-zero-procent-prawdy/>.

w grupie młodzieży i młodych dorosłych³⁶. Wyniki te wspierają wniosek, że restrykcje dotyczące reklamy i marketingu są skuteczne w ograniczaniu konsumpcji, zwłaszcza w grupach osób młodych.

W związku z tym w efekcie proponowanego wprowadzenia zakazu reklamy można się spodziewać pozytywnych skutków krótko i długoterminowych. W efekcie wprowadzenia zakazu reklamy oraz jego późniejszego skutecznego egzekwowania (w tym również w internecie) w przypadku w szczególności młodzieży i młodych dorosłych można się spodziewać zmniejszenia ekspozycji na przekaz normalizujący picie alkoholu, opóźnienia inicjacji alkoholowej oraz istotnej redukcji spożycia alkoholu^{37,38}, a tym samym zmniejszenia ryzyka wykształcenia negatywnych modeli picia alkoholu.

W przypadku osób, które mają skłonność do ryzykownego spożywania alkoholu lub szkodliwego spożywania alkoholu, a także osób uzależnionych od alkoholu wprowadzenie zakazu reklamy może mieć pozytywny wpływ – badania wskazują, że osoby te zgłaszają silniejszą potrzebę spożywania alkoholu w reakcji na bodźce związane z alkoholem takie jak reklamy i marketing³⁹. Na poziomie populacyjnym przy założeniu skutecznej egzekucji, zakaz reklamy może przyczynić się do zmniejszenia spożycia alkoholu i tym samym zmniejszenia szkód zdrowotnych i społecznych w średniej i dłuższej perspektywie, w szczególności w połączeniu z innymi interwencjami dotyczącymi zwłaszcza polityki cenowej i dostępności alkoholu.

Ad 3) Polityka cenowa (tj. zakaz sprzedaży napojów alkoholowych w cenie niższej niż suma należnego podatku akcyzowego i VAT)

Proponowane wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w cenie niższej niż suma należnego podatku akcyzowego i VAT ma na celu eliminację dumpingu cenowego i zapewnienie minimalnego progu cenowego. W efekcie przyjęcia takiego rozwiązania można się spodziewać, że najmocniejsze i najtańsze alkohole zmniejszą swój udział w rynku, a sprzedawcy nie będą mogli oferować alkoholu poniżej kosztów.

W efekcie przyjęcia proponowanych regulacji można się spodziewać pozytywnych skutków społecznych w postaci zmniejszenia atrakcyjności alkoholu, ograniczenia jego konsumpcji, ograniczenia szkód zdrowotnych, ograniczenia przemocy i łamania prawa. Wprowadzenie takich ograniczeń powinno mieć największy wpływ na młodzież oraz osoby pijące ryzykownie lub szkodliwie⁴⁰. Należy jednak mieć na uwadze, że wprowadzenie takich zakazów może spowodować, że sprzedawcy będą poszukiwać innych sposobów promocji, co

³⁶ N. Giesbrecht, et al. *The impacts of alcohol marketing and advertising, and the alcohol industry's views on marketing regulations: Systematic reviews of systematic reviews*. Drug Alcohol Rev. 2024 Sep;43(6):1402-1425.

³⁷ P. Anderson et al. *Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies*. Alcohol and Alcoholism. 2009 May-Jun;44(3):229-43.

³⁸ I. Rossow I. *The alcohol advertising ban in Norway: Effects on recorded alcohol sales*. Drug Alcohol Rev. 2021 Nov;40(7):1392-1395.

³⁹ *Reducing the harm from alcohol by regulating cross-border alcohol marketing, advertising and promotion: a technical report*. Geneva: World Health Organization; 2022.

⁴⁰ J. Holmes, et al. *Effects of minimum unit pricing for alcohol on different income and socioeconomic groups: a modelling study*. Lancet. 2014 May 10;383(9929):1655-1664.

może zniweczyć pożądane efekty⁴¹.

Ad 4) Interwencje i poradnictwo (tj. rozszerzenie katalogu zadań, na które gmina może przeznaczać środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu)

Proponowane rozszerzenie katalogu zadań, na które gmina może przeznaczać środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, zakłada, że działania te oprócz działań profilaktycznych obejmą również pokrycie kosztów udziału personelu medycznego w procedurach związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej. W efekcie przyjęcia takiego rozwiązania można się spodziewać łatwiejszego łączenie polityki antyalkoholowej z polityką przeciwdziałania przemocy.

Proponowane w projekcie sankcje za nieprzestrzeganie proponowanych zakazów i ograniczeń mają istotne znaczenie z perspektywy odstraszenia. Niemniej kluczowe wydaje się ich konsekwentne egzekwowanie, co w szczególności w obszarze internetu wydaje się być wyzwaniem.

Podsumowując należy stwierdzić, że przy obecnie obserwowanej dużej skali negatywnych skutków zdrowotnych, społecznych, gospodarczych i finansowych jakie generuje picie alkoholu w Polsce⁴², podejmowanie działań zaradczych jest w pełni uzasadnione. Działania ukierunkowane na redukcję szkód społecznych, w tym zdrowotnych powodowanych przez konsumpcję alkoholu, aby być skuteczne muszą być kompleksowe. Zaproponowany w projekcie zestaw działań łączących ograniczenie dostępności z zakazem reklamy alkoholu i polityką cenową oraz interwencjami, uzupełniony przez sankcje za nieprzestrzeganie przepisów należy ocenić pozytywnie z perspektywy zdrowia publicznego. Warto podkreślić, że zastosowanie działań wielosektorowych nie jest prostą sumą efektów pojedynczych interwencji, ale przynosi efekt synergii. W efekcie przyjęcia wprowadzenia zakazu można się spodziewać m.in.: spadku spożycia alkoholu, w efekcie m.in. pozytywnego wpływu na zdrowie, w tym zmniejszenia liczby absencji chorobowych, ograniczenia hospitalizacji związanych z alkoholem, poprawy bezpieczeństwa (spadek liczby wypadków i przestępstw, w tym przemocy domowej, pobić, zabójstw, samobójstw), opóźnienia wieku inicjacji alkoholowej i tym samym zmniejszenia częstości picia wśród osób niepełnoletnich. W dłuższej perspektywie można się spodziewać zmniejszenia akceptacji społecznej dla picia alkoholu, ograniczenia kosztów publicznych związanych z konsumpcją alkoholu (opieka zdrowotna, policja, służby porządkowe, wymiar sprawiedliwości, system zabezpieczenia społecznego) i wydłużenia prognozowanej długości życia, w tym długości życia w zdrowiu.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie konsultacji społecznych projektu, w których udział wzięło 1316 osób, można stwierdzić, że w zdecydowanej większości postrzegają proponowane

⁴¹ FA. Bokhari, et al. *Banning volume discounts to curb excessive consumption: A cautionary tale*. *European Economic Review*, 2023, 156: 104480.

⁴² Zgliczyński WS., *Alkohol jako wyzwanie dla zdrowia publicznego w Polsce*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 9(322), 2024.

zmiany jako potrzebne i akceptowane, bezalternatywne i dotyczące ich w sposób bezpośredni. Zauważalnie wiele wątpliwości dotyczyło okresu wejścia regulacji w życie – w opiniach najczęściej postulowano skrócenie tego okresu oraz postulowano wydłużenie trwania godzinowego zakazu sprzedaży alkoholu.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania będą miały negatywny wpływ na wyniki finansowe podmiotów zajmujących się produkcją, importem, promocją i reklamą oraz sprzedażą hurtową i detaliczną napojów alkoholowych ze względu na spodziewane zmniejszenie popytu na alkohol i spadek przychodów z jego sprzedaży. To z kolei będzie miało negatywne skutki na wyniki finansowe innych podmiotów w całym łańcuchu dostaw, w tym w szczególności gospodarstw rolnych (producenci m.in. żyta, jęczmienia, ziemniaków, buraków cukrowych, chmielu, jabłek, gruszek, wiśni i miodu), producentów drożdży, opakowań, a także podmiotów świadczących usługi transportowe i magazynowe.

Oszacowanie skutków regulacji w wymiarze pieniężnym nie jest jednak możliwe, gdyż nie można przewidzieć, jak zmienione decyzje zakupowe dotychczasowych konsumentów rozłożą się na poszczególne kategorie wyrobów alkoholowych i jak duże mogą być zmiany w popycie, na który jednocześnie będą miały również wpływ inne czynniki, takie jak wysokość stawek podatku akcyzowego, zmieniające się zachowania i preferencje konsumentów (spadek popytu na wódkę⁴³ i piwo z zawartością alkoholu⁴⁴ oraz wzrost popytu na alkohole mocne premium⁴⁵), wielkość ich dochodów, a także trendy demograficzne.

Z powodu ograniczenia wydatków na napoje alkoholowe zwiększy się dochód do dyspozycji gospodarstw domowych. Będą one mogły zatem przeznaczyć te dodatkowe środki na zakup innych produktów i usług lub na zwiększanie oszczędności (również spłatę zobowiązań). Nie można jednak określić, kim będą beneficjenci tego dodatkowego popytu. Spodziewane wydatkowanie tych środków na inne cele złagodzi negatywne skutki projektowanych rozwiązań dla rynku pracy, gdyż przyczyni się do powstawania nowych miejsc pracy w innych sektorach gospodarki.

Przyjęcie projektu spowoduje dodatkowe koszty dla przedsiębiorców związane z koniecznością dostosowania do nowych wymogów opakowań zawierających napoje alkoholowe. Może również wystąpić konieczność wycofania z rynku po 31 stycznia 2026 r. tych napojów alkoholowych, które zostały wprowadzone do obrotu przed dniem wejścia w życie nowych przepisów w opakowaniach niespełniających wymagań.

⁴³ *Raport alkoholowy: Rynek alkoholi mocnych i wina w Polsce*, <https://wiadomoscispozywcze.pl/artykuly/14278/raport-alkoholowy-rynek-alkoholi-mocnych-i-wina-w-polsce/>.

⁴⁴ *Piwo na fali zmian – ZPPP podsumowuje rynek w 2024 roku*, Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego – Browary Polskie, <https://www.browary-polskie.pl/piwo-na-fali-zmian-zppp-podsumowuje-rynek-w-2024-roku/>.

⁴⁵ *Te dwa trendy zdominowały rynek wódki w 2024 roku. Jaki był to czas dla branży?*, <https://wiadomoscispozywcze.pl/artykuly/14640/te-dwa-trendy-zdominoway-rynek-wodki-w-2024-roku-jaki-by-to-czas-dla-branzy/>.

Wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholi na stacjach paliw wywoła nacisk na utrzymanie rentowności tych stacji, którego skutkiem może być wzrost cen sprzedawanych tam paliw i innych produktów, zmiana oferty, a także decyzje negatywnie wpływające na wysokość wynagrodzeń i liczbę miejsc pracy w podmiotach prowadzących sprzedaż detaliczną paliw. Z kolei zakaz reklamy i promocji alkoholu zmniejszy wydatki producentów (przede wszystkim browarów, w przypadku których reklama jest obecnie dozwolona pod określonymi warunkami) na ten cel. Może to jednocześnie utrudniać działalność nowo powstającym podmiotom oraz tym wprowadzającym na rynek nowe produkty, ograniczając im możliwość dotarcia do nowych klientów.

Utrudnienia w dostępie do napojów alkoholowych może spowodować wzrost szarej strefy, skłaniając część konsumentów do poszukiwania lub produkcji łatwiej dostępnego, nielegalnego alkoholu.

Spadek przychodów ze sprzedaży napojów alkoholowych może spowodować utratę rentowności i zakończenie działalności przez niektórych producentów lub ograniczanie mocy produkcyjnych, a tym samym utratę miejsc pracy. Wydaje się, że z uwagi na spadającą konsumpcję piwa, w największym stopniu może dotyczyć to browarów, zwłaszcza mniejszych, na co również zwracano uwagę w konsultacjach społecznych⁴⁶. Projektowane rozwiązania mogą także spowodować zmniejszenie liczby małych sklepów uzależnionych od sprzedaży alkoholu. Utrata przychodów z reklam będzie także miała negatywny wpływ na zatrudnienie w sektorach usług reklamowych i marketingowych.

Spodziewany spadek spożycia alkoholu wpłynie z kolei na poprawę stanu zdrowia osób świadczących pracę, co będzie miało pozytywne skutki dla produktywności tych osób, zatrudniających ich podmiotów, a tym samym dla całej gospodarki, przede wszystkim z powodu zmniejszenia absencji w pracy, wzrostu jej wydajności oraz aktywności na rynku pracy.

W konsultacjach społecznych zwracano uwagę m.in. na powierzchowność przedstawionej przez Wnioskodawców oceny skutków gospodarczych⁴⁷ (m.in. nieujęcie w niej krajowych plantatorów winorośli i producentów wina)⁴⁸ oraz utrudnienie sprzedaży napojów alkoholowych produkowanych przez lokalnych wytwórców przez internet w wyniku wprowadzenia obowiązku korzystania przez nich z tzw. punktów odbioru⁴⁹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy projektu w DSR wskazują, że proponowane przepisy wpływają na budżet państwa (dochody i wydatki związane z podatkami pośrednimi oraz politykami zdrowotnymi), Narodowego Funduszu Zdrowia (nowe, stałe zadanie finansowe), jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy (dochody z opłat „alkoholowych” i wydatkowanie środków na polityki lokalne), a także Fundusz Rozwiązywania Problemów Hazardowych oraz Fundusz Zajęć

⁴⁶ ID ankiety: 55547, 83955, 85017, 85277, 85633, 85927, 86378 i 86956.

⁴⁷ ID ankiety: 72576, 73917, 80229, 85241, 85466, 85684 i 87018.

⁴⁸ ID ankiety: 75961 i 85067.

⁴⁹ ID ankiety: 57696.

Sportowych dla Uczniów.

W opinii Wnioskodawców po stronie budżetu państwa i NFZ wpływ ma charakter zarówno finansowy, jak i organizacyjny oraz wiąże się z koniecznością zaplanowania i wykonywania stałego transferu środków na zadania prozdrowotne oraz dostosowania planowania finansowego. Z kolei po stronie gmin utrzymane zostają dotychczasowe źródła dochodów z opłat „alkoholowych”, przy jednoczesnym doprecyzowaniu kierunków wydatkowania środków na działania międzysektorowe związane z uzależnieniami. Natomiast regulacje dotyczące wprowadzenia ogólnokrajowego zakazu nocnej sprzedaży oraz szerszych lokalnych widełek godzinowych mogą w dłuższym okresie ograniczać popyt i zmieniać strukturę wydatków gmin (więcej na prewencję, mniej na interwencje). Ponadto po stronie budżetu państwa potencjalny jest kierunkowy spadek wpływów z akcyzy i VAT w związku z obniżeniem konsumpcji, który w ocenie Wnioskodawców może być równoważony częściowo przez długofalowe oszczędności w systemie ochrony zdrowia i porządku publicznego. Brak jest jednak wiarygodnych danych pozwalających oddzielić efekt samej nowelizacji od pozostałych czynników rynkowych i fiskalnych. W odniesieniu do dochodów z akcyzy i VAT, w szczególności nie można oszacować dodatkowych kosztów dostosowawczych po stronie przedsiębiorców związanych z dostosowaniem procesów sprzedaży na odległość do wymogu odbioru osobistego z weryfikacją wieku oraz skutków zakazu nocnej sprzedaży i sprzedaży na stacjach paliw z uwagi na brak danych o strukturze obrotu w przekroju godzinowym i kanałowym. Nie można wiarygodnie wycenić również spodziewanych długookresowych korzyści kosztowych wynikających z redukcji szkód alkoholowych związanych m.in. z mniejszą liczbą hospitalizacji i interwencji porządku publicznego. Na tym tle Wnioskodawcy przytaczają dane liczbowe, z których wynika że w 2020 r. koszty picia alkoholu w Polsce wyniosły 93 mld zł, co obejmuje m.in. koszty świadczeń zdrowotnych, świadczeń społecznych, przestępstw w wyniku spożycia alkoholu czy utracone PKB. Z kolei wpływy z akcyzy w 2023 r. wyniosły 14 mld zł.

Wnioskodawcy szacując wpływ kwotowy projektu wskazują na coroczny transfer 22 mln zł na Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów, finansowany ze środków zdrowia publicznego i ujmowany w planie finansowym NFZ od 2027 r. Ponadto podkreślają, że dochody gmin z tytułu udziałów w opłacie od opakowań jednostkowych do 300 ml, które w 2024 r. wyniosły 283,5 mln zł pozostają bez zmian.

W opinii Wnioskodawców projekt ustawy nie wymaga pozyskiwania nowych środków ponad te, które są już zapewnione w ramach istniejących funduszy i mechanizmów finansowania. Stały transfer w wysokości 22 mln zł rocznie na Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów zostanie sfinansowany ze środków ujętych w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia począwszy od roku 2027. Oznacza to, że źródło finansowania zadania zostało przewidziane w ramach istniejących dochodów i wydatków sektora zdrowia publicznego, bez konieczności dodatkowego zasilania budżetu państwa. Budżety jednostek samorządu terytorialnego nie poniosą nowych obciążeń finansowych.

Zasadniczo można uznać, że Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych.

Niewątpliwie jednoznacznym skutkiem projektu może być zmiana w poziomie wpływów z podatku akcyzowego. Przy tej okazji warto wskazać, że w 2024 r. wpływy z podatku akcyzowego od napojów alkoholowych wyniosły łącznie 14 577 851 tys. zł⁵⁰, stanowiąc 2,6% ogółu dochodów podatkowych budżetu państwa.

Nie jest możliwa do oszacowania wielkość zmian wpływów z podatku akcyzowego od napojów alkoholowych, gdyż nie jest możliwe oszacowanie w wartościach wymiernych spadku spożycia alkoholu. Jednakowoż z danych Ministerstwa Finansów wynika, że mimo corocznych podwyżek podatku akcyzowego (Wykres 1), wpływy z tytułu podatku akcyzowego od 2020 r. znajdują się w trendzie malejącym (Wykres 2). Podwyżki akcyzy mają bowiem realny wpływ na wzrost cen detalicznych napojów alkoholowych, prowadząc do zmniejszenia ekonomicznej dostępności tych wyrobów, a w konsekwencji spadku ich konsumpcji.

Wykres 1. Wysokość stawek akcyzy na alkohol etylowy, piwo i wino w latach 2014-2024 (średnio w roku)

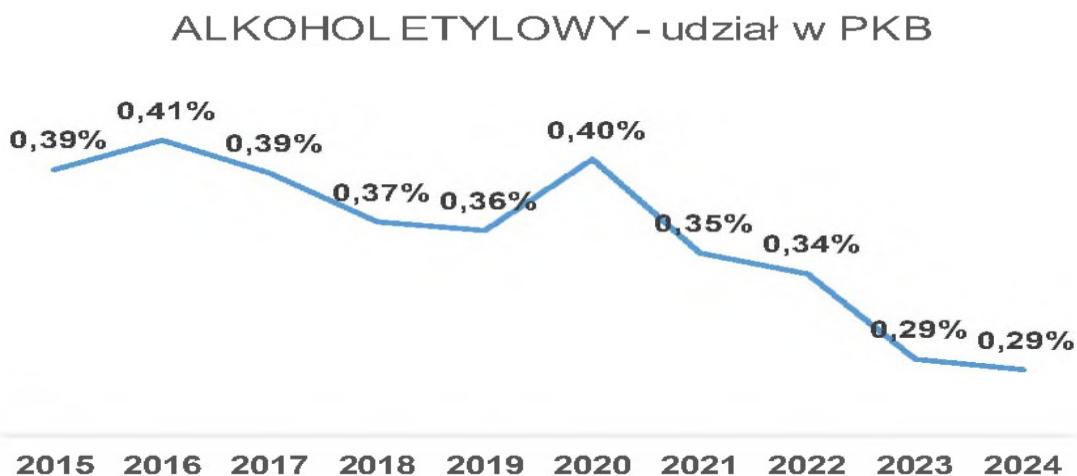


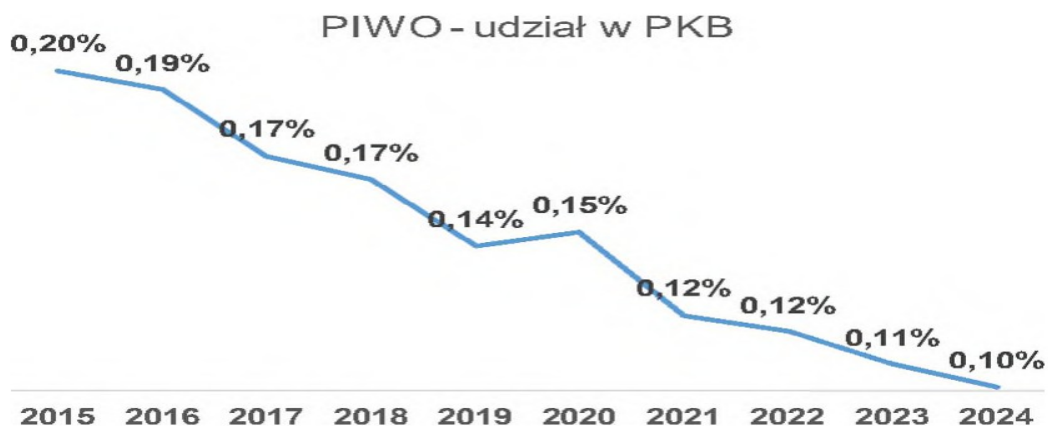
⁵⁰ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych na 2024 rok część – 77, s. 19.



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych na 2024 rok część – 77, s. 18.

Wykres 2. Relacja dochodów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego i piwa do PKB (%) w latach 2015-2024





Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych na 2024 rok część – 77, s. 17.

Odnosząc się do środków Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów należy zauważyć, że obecnie w planie na rok 2026 stan Funduszu na początek roku ma wynieść 9 811 tys. zł, obejmując środki pieniężne w wysokości 9 102 tys. zł oraz należności w kwocie 709 tys. zł. Planowane przychody Funduszu w 2026 r. wyniosą 22 800 tys. zł i złożą się na nie opłaty z usług w zakresie reklamy napojów alkoholowych w wysokości 22 000 tys. zł oraz odsetki w wysokości 800 tys. zł. Tym samym skutkiem projektowanych regulacji mogłoby być podwojenie kwoty przychodów Funduszu dzięki transferowi z Narodowego Funduszu Zdrowia kwoty 22 mln zł rocznie. Jednocześnie jednak w związku z całkowitym zakazem reklamy napojów alkoholowych ograniczona zostanie kwota przychodów Funduszu pochodząca z opłaty wnoszonej przez podmioty świadczące usługę będącą reklamą napojów alkoholowych, która wynosi 10% podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług wynikającej z tej usługi. Koszty Funduszu w 2026 r. wyniosą 30 020 tys. zł i zostaną przeznaczone na realizację zajęć sportowych dla uczniów, prowadzonych przez kluby sportowe działające w formie stowarzyszenia oraz inne organizacje pozarządowe, które w ramach swojej statutowej działalności realizują zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej wśród dzieci i młodzieży⁵¹.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy zwracali uwagę, że w projekcie pominięto potencjalne negatywne konsekwencje finansowe dla przedsiębiorców z branży piwowarskiej, sektora reklamowego oraz mediów, które czerpią przychody z promocji piwa bezalkoholowego. Mniejsze przychody tych firm mogą przełożyć się na ograniczenie inwestycji i zatrudnienia⁵². W konsekwencji może to przyczyniać się do mniejszych wpływów budżetowych z innych źródeł. Niemniej jednak należy wskazać, iż zdecydowana większość osób biorących udział w konsultacjach społecznych projektu (69%) zgadzała się z oceną skutków finansowych przedstawioną przez Wnioskodawców, przeciwnego zdania było 10%, a 21% nie wypowiedziało się na ten temat⁵³.

⁵¹ Zob. Projekt ustawy budżetowej na rok 2026 (druk sejmowy 1749), Uzasadnienie, s. 230.

⁵² ID ankiety: 86917.

⁵³ Zob. podsumowanie odpowiedzi na pytanie 9 ankiety, [RPW-31250-2025_wyniki.pdf](#).

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja będzie prowadzić do zmiany w zakresie obciążeń administracyjnych związanej z modyfikacją szeregu warunków prawnych sprzedaży, nabywania, reklamy i promocji napojów alkoholowych.

Z perspektywy oceny skutków społecznych trudno jest wskazać koszty administracyjne. Ocena kosztów administracyjnych wydaje się dotyczyć oceny wpływu na finanse publiczne. Projektowana regulacja zwiększy natomiast obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców ze względu na konieczność dostosowania się do nowych obowiązków dotyczących opakowań i obowiązku weryfikacji wieku i tożsamości nabywców napojów alkoholowych.

Ewentualne nowe obciążenia administracyjne powinny mieć jednak marginalne znaczenie dla jednostek sektora finansów publicznych (np. obowiązek transferu środków z Narodowego Funduszu Zdrowia do Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie znacząca zmiana warunków sprzedaży, nabywania, reklamy i promocji napojów alkoholowych. Wprowadzony zostanie zakaz reklamy napojów alkoholowych, natomiast promocja napojów alkoholowych będzie dopuszczalna wewnątrz pomieszczeń hurtowni, punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Co więcej, projekt przewiduje wprowadzenie generalnego zakazu sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży między godziną 22.00 a 6.00. Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych regulacji będzie także jednoznaczne określenie w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych na odległość. Wprowadzone zostaną odmienne warunki prawne sprzedaży napojów alkoholowych dla poszczególnych kategorii placówek handlowych – rozwiązanie to może wymagać poddania dodatkowej analizie konstytucyjnej.

Opiniowany projekt co do zasady nie nasuwa wątpliwości co do jego zgodności z EKPC, z zastrzeżeniem że proponowane przepisy nie wykluczają sytuacji, w której wymierzona grzywna mogłaby budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

2. Skutki społeczne: Przedstawiony projekt ma przeciwdziałać negatywnym skutkom zdrowotnym, społecznym, gospodarczym i finansowym, jakie generuje spożywanie alkoholu w Polsce. Przyjęcie zaproponowanych rozwiązań w zakresie

dostępności alkoholu, reklamy alkoholu, polityki cenowej oraz interwencji, a także sankcji za nieprzestrzeganie zakazów i ograniczeń powinno przynieść pozytywne skutki społeczne w szczególności w obszarze zdrowia i bezpieczeństwa. Wprowadzenie proponowanych rozwiązań w zakresie dostępności i reklamy oraz polityki cenowej w krótszej perspektywie powinno przyczynić się do zmniejszenia spożycia alkoholu oraz poprawy bezpieczeństwa. W dłuższej perspektywie można się spodziewać ograniczenia kosztów społecznych związanych ze szkodami powodowanymi przez konsumpcję alkoholu i poprawy stanu zdrowia populacji. Proponowane rozszerzenie zakresu interwencji może pozytywnie wpłynąć na efektywność prowadzenia przez gminy działań w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywoła negatywne skutki dla przedsiębiorców się produkcją, importem, promocją oraz sprzedażą hurtową i detaliczną napojów alkoholowych oraz podmiotów współpracujących z nimi w łańcuchach dostaw ze względu na spodziewaną zmianę zachowań niektórych konsumentów i spadek popytu na napoje alkoholowe, co z kolei przełoży się na spadek przychodów z ich sprzedaży. Projektowana regulacja będzie również miała negatywny wpływ na rynek pracy.

4. Skutki finansowe: Projekt może oddziaływać na poziom konsumpcji alkoholu, który stanowi istotny czynnik kształtujący poziom dochodów budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od napojów alkoholowych. Zważywszy na to, że nie jest możliwe oszacowanie w wartościach wymiernych spadku spożycia alkoholu, to również nie jest możliwa do oszacowania zmiana w poziomie wpływów z podatku akcyzowego od napojów alkoholowych. W odniesieniu do corocznego transferu środków z Narodowego Funduszu Zdrowia do Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów należy zauważyć, że w konsekwencji projektowanych zmian może on mieć charakter kompensacyjny w związku z możliwym ograniczeniem przychodów Funduszu z tytułu opłaty z usług w zakresie reklamy napojów alkoholowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Przykładem państwa, które wprowadziło restrykcyjne regulacje mające na celu ograniczenie sprzedaży, dostępności oraz promocji napojów alkoholowych, jest Litwa. Wśród obowiązujących od 2018 r. unormowań znajdują się m.in.: zakaz reklamy napojów alkoholowych, podwyższenie minimalnego wieku uprawniającego do nabycia i spożywania napojów alkoholowych do 20. roku życia oraz ograniczenia dotyczące sprzedaży napojów alkoholowych w punktach handlu detalicznego (zakaz sprzedaży od poniedziałku do soboty przed godziną 10:00 i po godzinie 20:00 oraz w niedziele przed godziną 10:00 i po godzinie 15:00).

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

Paweł Kościelny, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)
dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)
dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)
Monika Korolewska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, OSR, alkohol, podatek akcyzowy, reklama

Weryfikacja: Tomasz Jaroszyński (pkt I-III, V.2), Dobromir Dziewulak (pkt IV), Krzysztof Niewęglowski (pkt V.1), Grzegorz Ciura (pkt VI), Piotr Russel (pkt VII), Zofia Szpringer (pkt VIII), Michał Bernardelli (całość), Adam Dudzic (całość)