PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 18 listopada 2026 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 22 października 2026 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.**

W dniu 28 października 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 22 października 2026 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (dalej również jako: ,,ustawa z dnia 22 października 2026 r.", ,,nowelizacja z dnia 22 października 2026 r." lub „kwestionowana ustawa".

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 24 września 2026 r. (druk sejmowy nr 3135). Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu, w dniu 8 października 2026 r. Sejm nie przyjął wniosku o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. W dniu 21 października 2026 r. Komisja Finansów Publicznych przyjęła sprawozdanie o projekcie ustawy wraz z wnioskami mniejszości (druk sejmowy nr 3249). Podczas drugiego czytania, które odbyło się 21 października 2026 r., zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu (druk sejmowy nr 3249-A). Wniosek nie został przyjęty przez Sejm.

Sejm uchwalił ustawę na 67. posiedzeniu w dniu 22 października 2026 r. W głosowaniu podczas trzeciego czytania wzięło udział 440 posłów, 233 posłów opowiedziało się za przyjęciem ustawy, 74 głosowało przeciw, 133 posłów wstrzymało się od głosu.

W toku sejmowego postępowania legislacyjnego nie dokonano w projekcie ustawy zmian.

Senat, po rozpatrzeniu ustawy na posiedzeniu w dniu 27 października 2026 r., przyjął jej tekst bez poprawek.

Kwestionowana ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2026 r. poz. 1263 i 1270). Zgodnie z deklaracją projektodawcy wyrażoną w uzasadnieniu do projektu tego aktu ustawa „pozostaje spójna z celami państwowej polityki zdrowotnej oraz działań ukierunkowanych na ograniczanie negatywnych skutków spożycia alkoholu. Preferencje podatkowe nie powinny pośrednio wspierać produktów, które- choć formalnie klasyfikowane jako bezalkoholowe - zawierają alkohol lub związane są wizerunkowo z alkoholem i mogą wpływać na zachowania konsumenckie w sposób sprzeczny z deklarowanymi celami ochrony zdrowia publicznego" [uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, druk sejmowy nr 3135, s. 3-4].

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przep1sam1 napoje co do zasady objęte są podstawową stawką VAT. Obniżona stawka VAT w wysokości 5 % ma zastosowaniem.in. do napojów bezalkoholowych, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20 % składu surowcowego. W treści uzasadnienia wskazuje się, że produkty typu piwo bezalkoholowe czy wino bezalkoholowe (do 0,5 % zawartości alkoholu) mogą być bez przeszkód prawnych nabywane i spożywane przez dzieci, co jest wątpliwe pod względem etycznym. Nadto podnosi się, że nie ma żadnego uzasadnienia dla swoistego oswajania małoletnich z piciem tego typu napojów, a działania takie są niewskazane w kontekście skuteczności działań profilaktycznych na rzecz ograniczania spożywania alkoholu. Zwraca się również uwagę, że z perspektywy zdrowia publicznego każda ilość alkoholu może mieć znaczenie, w szczególności w odniesieniu do dzieci, młodzieży, kobiet w ciąży oraz osób, które z powodów zdrowotnych lub terapeutycznych nie powinny spożywać alkoholu. W ocenie Rady Ministrów wyłączenie napojów zawierających nawet śladowe ilości alkoholu z preferencji podatkowej wpisuje się w obowiązujące rekomendacje zdrowotne, zgodnie z którymi nie istnieje bezpieczny poziom spożycia alkoholu. W treści uzasadnienia do projektu kwestionowanej ustawy wyrażono następującą tezę: ,,Stwierdzono, że

głód alkoholu wzrasta po spożyciu napojów niskoalkoholowych i bezalkoholowych, a ten wzrost koreluje z nasileniem uzależnienia od alkoholu. Wreszcie osoby pijące dużo alkoholu mają tendencję do spożywania napojów No/Low w połączeniu z regularnym spożyciem alkoholu, a nie jako element regularnych wzorców picia" [tamże, s. 3].

W obowiązującym stanie prawnym załącznik nr 10 do ustawy o podatku od towarów i usług WYKAZ TOWARÓW I USŁUG OPODATKOWANYCH STAWKĄ PODATKU W WYSOKOŚCI 5% zawiera pozycję 17 pkt 2 „napoje bezalkoholowe, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego". Kwestionowana ustawa zmierza do zmiany brzmienia poz. 17 pkt 2 załącznika na: „napoje bezalkoholowe o objętościowej mocy alkoholu nieprzekraczającej 0,0 % objętości, w których udział masowy soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20 % składu surowcowego - z wyłączeniem:

a) piwa bezalkoholowego o objętościowej mocy alkoholu 0,0 % (CN 2202 91),
b) innych niż wymienione w lit. a napojów bezalkoholowych powstałych w procesie dealkoholizacji lub zatrzymania fermentacji alkoholowej, o objętościowej mocy alkoholu 0,0 %,
c) napojów z dodatkiem kofeiny lub tauryny".

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

Rezultatem powyższej zmiany będzie podwyższenie, od dnia 1 stycznia 2027 r., stawek podatku od towarów i usług na zawierające w swoim składzie co najmniej 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego:

1) napoje bezalkoholowe, w tym piwo bezalkoholowe, o objętościowej mocy alkoholu przekraczającej 0,0%, lecz nieprzekraczającej 0,5%,
2) piwo bezalkoholowe o objętościowej mocy alkoholu 0,0%,
3) inne niż piwo napoje bezalkoholowe powstałe w procesie dealkoholizacji lub zatrzymania fermentacji alkoholowej, o objętościowej mocy alkoholu 0,0%,
4) napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny

- z 5% do 23% (w przypadku sprzedaży w obrocie handlowym) oraz z 8% do 23% (w przypadku sprzedaży w ramach usługi gastronomicznej).

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

Projekt ustawy wzbudził liczne kontrowersje na etapie konsultacji. Pracodawcy RP zwrócili uwagę na trwające w ostatnich latach Zllliany w strukturze rynku piwowarskiego w Polsce, których wyrazem jest stały spadek spożycia piwa na rzecz alternatyw bezalkoholowych. Konsekwencją powyższych trendów są m.in. zmiany zapotrzebowania na produkty rolno-spożywcze wykorzystywane w produkcji, przede wszystkim w zakresie koncentratu jabłkowego wykorzystywanego w piwach smakowych. W ocenie Pracodawców RP Zllliana polityki fiskalnej państwa w obszarze podatku od towarów i usług doprowadzi do konieczności poszukiwania alternatywnych metod produkcji, co będzie miało negatywne konsekwencje przede wszystkim dla krajowego rynku sadowników, będącego głównym dostawcą jabłek. Pracodawcy RP wyrazili stanowisko, zgodnie z którym istotne wzrosty cen piwa bezalkoholowego będą stanowić poważne obciążenie dla całego rynku browarniczego, gdzie tzw. segment zero jest obecnie jedynym notującym wzrosty sprzedaży asortymentem. W ocenie przedstawicieli tej organizacji: ,,obniżona stawka podatku VAT na produkty bezalkoholowe jest działaniem zgodnym z celami polityki zdrowotnej państwa. Wprowadzenie preferencji dla napojów z zawartością soku owocowego lub owocowo-warzywnego miało na celu zachęcanie konsumentów do spożywania zdrowszych alternatyw, a producentów do substytucji cukru 1 innych substancji słodzących. Wymuszona podwyżka ceny bezalkoholowych alternatyw dla napojów alkoholowych będzie prowadzić do odwrócenia tego trendu i istotnego zahamowania prozdrowotnych zmian zachodzących na rynku alkoholowym" [Pracodawcy RP, Załącznik do Raportu z konsultacji ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH projektu z dnia 2 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (UD327)]. W przedłożonej opinii podniesiono również, że projektowane przepisy powinny zostać poddane także szczegółowej analizie w zakresie zgodności z prawem wspólnotowym UE w obszarze zasady neutralności VAT.

Krytyczne uwagi do projektu kwestionowanej ustawy zgłosił również Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP). W ocenie przedstawicieli Związku przewidziana podwyżka stawki VAT na napoje bezalkoholowe z co najmniej 20-procentową zawartością soku doprowadzi do wzrostu cen dla konsumentów oraz spadku sprzedaży tych kategorii produktów, które mają udokumentowany pozytywny wpływ na redukcję spożycia alkoholu. Zdaniem ZPP: „Proponowana nowelizacja czyni bezprzedmiotowymi dotychczasowe wysiłki branży piwowarskiej, która podjęła kroki w kierunku reformulacji produktów, zwiększając po swojej stronie popyt na warzywa i owoce, w tym zwłaszcza jabłka. Uderzenie w segment piw bezalkoholowych będzie więc także ciosem w polskich sadowników" [Związek

Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP), Załącznik do Raportu z konsultacji ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH projektu z dnia 2 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (UD327)]. Związek zwraca nadto uwagę, że wzrost popularności i konsumpcji napojów bezalkoholowych jednoznacznie przekłada się na budowę i utrzymanie zdrowszych nawyków konsumenckich, co doskonale widać na przykładzie piw bezalkoholowych, których sprzedaż zwiększyła się w ciągu ostatnich 7 lat o ponad 250 %.

Zbliżoną argumentację przedstawiła Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców. Zdaniem przedstawicieli tej organizacji napoje bezalkoholowe pełnią ważną rolę w kształtowaniu zdrowych nawyków konsumenckich, a podwyższenie ich opodatkowania może doprowadzić do zmniejszenia dostępności cenowej i atrakcyjności tych produktów, a tym samym zwiększenia atrakcyjności napojów alkoholowych, co jest sprzeczne z celami polityki zdrowotnej państwa. W ocenie tej instytucji „napoje bezalkoholowe zawierające do 0,5% alkoholu są zgodnie z normami międzynarodowymi klasyfikowane jako produkty bezalkoholowe i nie wykazują właściwości uzasadniających traktowanie ich w systemie podatkowym jak wyrobów alkoholowych" [Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców, Załącznik do Raportu z konsultacji ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH projektu z dnia 2 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (UD327)]. Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców wyraziła nadto obawę, że objęcie stawką 23 % napojów energetyzujących, bez względu na faktyczną zawartość kofeiny lub tauryny, doprowadzi do niezamierzonego objęcia podwyższoną stawką produktów, które zawierają marginalne ilości tych substancji lub które mogą zostać błędnie zakwalifikowane przez organy podatkowe.

Stanowisko, zgodnie z którym celem projektu kwestionowanej ustawy była w istocie maksymalizacja dochodów budżetowych wyraził również Związek Rzemiosła Polskiego. Przedstawiciele Związku podnieśli, że projekt charakteryzuje brak proporcjonalności i nadmierna fiskalizacja znajdująca wyraz w skokowym wzroście stawki VAT z 5%/8% do 23%. Skutkiem wejścia w życie zawartych w nim przepisów będzie z jednej strony pogorszenie warunków zbytu dla krajowych sadowników i producentów rolnych, a z drugiej ryzyko substytucji w postaci tańszych, wysoko słodzonych napojów. W ocenie Związku: „Projekt próbuje realizować cele profilaktyki zdrowotnej poprzez instrument fiskalny (VAT), zamiast przez dedykowane regulacje sektorowe, takie jak ograniczenia marketingowe, zasady ekspozycji czy jasne oznakowanie produktów" [Związek Rzemiosła Polskiego, Załącznik

do Raportu z konsultacji ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH projektu z dnia 2 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (UD327)]. Przedstawiciele Związku zwrócili także uwagę na ryzyko rozwoju szarej strefy, zwłaszcza w regionach przygranicznych, jak również na to, że ze względu na regresywny charakter podatku od towarów i usług projektowana zmiana najbardziej obciąży gospodarstwa domowe o niższych dochodach, dla których wzrost cen napojów będzie relatywnie bardziej dotkliwy. W pełni trafna wydaje się także uwaga, iż projekt nie przewiduje jakiejkolwiek ewaluacji efektów wprowadzonej zmiany, mimo że deklaruje cele zdrowotne i społeczne.

Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków zwróciło uwagę na nieproporcjonalne obciążenie napojów owocowych z dodatkiem kofeiny i tauryny, niezależnie od zawartości tych substancji, a więc nie tylko tzw. napojów energetycznych z wysoką zawartością kofeiny. W obowiązującym stanie prawnym napoje tego rodzaju są obciążone opłatą od środków spożywczych na podstawie art. 12a ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2026 r. poz. 149). Stowarzyszenie podniosło również, że: „sprzedaż napojów energetycznych podlega ustawowym ograniczeniom sprzedaży, które nie mają zastosowania dla imitacji napojów alkoholowych (np. piw bezalkoholowych)" [Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków, Załącznik do Raportu z konsultacji ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH projektu z dnia 2 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (UD327)]. W ocenie Stowarzyszenia obowiązująca od trzech dekad obniżona stawka VAT na napoje z wysoką zawartością soku owocowego lub warzywnego uwzględnia specyfikę polskiego rynku wynikającą z dorobku polskiego przetwórstwa owocowo - warzywnego bazującego na współpracy z polskim sektorem sadowniczym. Co więcej, produkcja napojów owocowych wymaga bardziej rozbudowanego łańcucha dostaw i wykorzystania większej ilości surowca rolnego, niż produkcja zwykłych napojów bezalkoholowych, a tym samym w większym stopniu przyczynia się do wzrostu gospodarczego.

Zarzut nieproporcjonalnego obciążenia napojów owocowych z dodatkiem kofeiny i tauryny, niezależnie od zawartości tych substancji, sformułowała również Konfederacja Lewiatan, podkreślając jednocześnie, że głównym surowcem wykorzystywanym w produkcji napojów owocowych jest sok z jabłek, których uprawa jest podstawą polskiego sadownictwa. Konfederacja zwróciła nadto uwagę na problem rynku piwa, który od kilku lat znacząco maleje, a jedynym rozwijającym się segmentem są piwa bezalkoholowe. Przedstawiciele tej organizacji wskazali, że: „producenci piw bezalkoholowych stali się również istotnym odbiorcą

koncentratu jabłkowego, wykorzystywanego do piw smakowych. Konstrukcja opłaty cukrowej oraz podatku VAT pozwoliły znaleźć zbyt na tysiące ton jabłek, które używane są do wytwarzania piwa bezalkoholowego. Aktualne zapotrzebowanie na jabłka ze strony przemysłu browarniczego szacowane jest na ok. 30 tys. ton rocznie" [Konfederacja Lewiatan, Załącznik do Raportu z konsultacji ZESTAWIENIE UWAG Z KONSULTACJI PUBLICZNYCH projektu z dnia 2 grudnia 2025 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (UD327)]. Podobnie jak wcześniej powoływane organizacje, Konfederacja wskazała, że odejście od dotychczasowej polityki finansowej doprowadzi do reformulacji i powrotu do innych metod produkcji, ze szkodą dla krajowych sadowników. Zdaniem tej instytucji zmianę wynikającą z kwestionowanej ustawy należy rozpatrywać łącznie z innymi projektami dotyczącymi piw bezalkoholowych czyli zmianą podstawy obliczenia opłaty cukrowej. W ocenie Konfederacji należy się również zastanowić, czy projektowane przepisy stoją w sprzeczności z zasadą neutralności VAT, która wymaga by towary lub usługi podobne, które są względem siebie konkurencyjne, były opodatkowane w tożsamy sposób.

Analogiczne argumenty przemawiające za odmową podpisania kwestionowanej ustawy podniósł Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce Browary Polskie. Z przedstawionych przez Związek danych wynika, że rynek piwa zmniejszył się w 2025 r. o ok. 7%, a jedynym rozwijającym się segmentem są piwa bezalkoholowe. Producenci piw bezalkoholowych są również istotnym odbiorcą koncentratu jabłkowego, wykorzystywanego do piw smakowych, zaś aktualne zapotrzebowanie na jabłka ze strony przemysłu browarniczego szacowane jest na ok. 30 tys. ton rocznie. Zdaniem przedstawicieli Związku zmiana dotychczasowej polityki finansowej w tym obszarze doprowadzi do powrotu do innych metod produkcji, ze szkodą dla krajowych sadowników. Związek zwrócił uwagę, że stosowanie obniżonej stawki VAT na całą gamę napojów bezalkoholowych było świadomą polityką ustawodawcy, u której podstaw legło założenie o konieczności wspierania zdrowszych produktów. W ocenie Związku nieuzasadniona jest również teza jakoby popularność piw bezalkoholowych wynikała ze spożycia przez osoby małoletnie lub jakoby następowało „oswajanie" małoletnich z takimi produktami. Podobnie jak inne, wskazane uprzednio organizacje, Związek podniósł nadto problem potencjalnej sprzeczności z zasadą neutralności VAT.

Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców zwróciła uwagę na nieproporcjonalne obciążenie kategorii napojów owocowych, które godzi w interesy polskiego przemysłu spożywczego oraz sadownictwa. Zdaniem Federacji obowiązująca

od trzech dekad obniżona stawka VAT na napoje z wysoką zawartością soku owocowego lub warzywnego uwzględnia specyfikę polskiego rynku wynikającą z dorobku polskiego przetwórstwa owocowo - warzywnego, a spowodowany nadmiernym obciążeniem fiskalnym wzrost cen może spowodować załamanie się sprzedaży ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami gospodarczymi i społecznymi.

W mojej ocenie uwagi sformułowane w przedstawionych wyżej opiniach są słuszne. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że kwestionowana ustawa doprowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia kategorii napojów owocowych. Podwyższenie stawki VAT z 5% do 23%, przy założeniu utrzymania niezmienionej ceny netto i pełnego przeniesienia dodatkowego obciążenia podatkowego na konsumentów, oznaczałoby wzrost cen detalicznych o około 17 %. Podwyżka może zatem oddziaływać nie tylko na producentów napojów bezalkoholowych i energetyzujących, lecz także na krajowych przetwórców owoców, rolników i sadowników. Wzrost cen może ograniczyć popyt na te produkty, prowadząc do zmniejszenia produkcji, a w konsekwencji również zapotrzebowania na koncentraty owocowe, w szczególności jabłkowe. Mogłoby to negatywnie wpłynąć na sytuację ekonomiczną krajowych dostawców surowców. Należy przy tym zaznaczyć, że skala przewidywanych negatywnych konsekwencji gospodarczych pozostaje trudna do oszacowania bowiem nie można w pełni przewidzieć polityki cenowej producentów i sprzedawców, reakcji konsumentów oraz ewentualnych zmian w recepturach napojów. Należy również podzielić opinię, że wzrost cen piw i win bezalkoholowych może osłabić ekonomiczną zachętę do zastępowania nimi alkoholu, co w konsekwencji przyniesie negatywne skutki w sferze zdrowia publicznego. Argument ten wydaje się o tyle istotny, że w trakcie prac parlamentarnych nie uzasadniono należycie tezy jakoby zwiększenie ceny produktów z zawartością alkoholu 0,0% przyczyniło się do ograniczenia inicjacji alkoholowej. Ze wszech miar uzasadnione są również obawy dotyczące negatywnych konsekwencji uchwalonych zmian dla polskich sadowników i przetwórców. Trudno bowiem nie zgodzić się z opinią, że spadek sprzedaży napojów zawierających soki owocowe, a także zmiana receptur przez producentów napojów, przełoży się na mniejsze zapotrzebowanie na krajowe surowce, szczególnie jabłka. Konieczność zmiany receptur stwarzałaby także ryzyko w sferze dokonanych przez producentów napojów inwestycji co ma szczególne znaczenie w kontekście stosunkowo krótkiego okresu vacatio legis.

Według przedstawionych szacunków dodatkowe wpływy budżetu z tytułu tego podwyższenia stawki VAT miały przekroczyć miliarda i trzystu milionów złotych. Rząd uzasadniał zmiany między innymi ochroną zdrowia, jednak przepisy ustawy me

zagwarantowały już bezpośredniego przeznaczenia dodatkowych wpływów z tej podwyżki na NFZ, szpitale czy profilaktykę. Po wecie w sprawie akcyzy uzupełniono ustawę o takie przepisy, ale zabrakło tej samej logiki przy kolejnej podwyżce, tym razem napojów bezalkoholowych.

Z powyższych względów wyrażam przekonanie, że Wysoka Izba, dokonując powtórnie oceny przyjętych w zakwestionowanej ustawie rozwiązań, podzieli moje wątpliwości oraz uwzględni wskazane zastrzeżenia.

Karol Nawrocki