KONFEDERACJA LEWIATAN

Warszawa, 23 listopada 2026 r.
KL/755/338/IJ/2026

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w imieniu członków Konfederacji Lewiatan w załączniku przekazuję stanowisko naszej organizacji do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej jako: „**Projekt**").

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Stanowisko Konfederacji Lewiatan do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi

Konfederacja Lewiatan popiera działania ograniczające szkodliwe spożywanie alkoholu oraz promujące odpowiedzialną konsumpcję. Zmiany przepisów powinny jednak opierać się na rzetelnych danych i być wprowadzane z poszanowaniem zasad konstytucyjnych.

Projekt stanowi natomiast daleko idącą ingerencję w funkcjonujący model sprzedaży, prowadząc do wyeliminowania z rynku całej kategorii produktów znajdujących się obecnie w legalnym obrocie. Jej skutki dotkną całego łańcucha dostaw, obejmującego producentów, dystrybutorów oraz przedsiębiorców prowadzących handel detaliczny, którzy zostaną zobowiązani do wycofania tej kategorii produktów ze swojej oferty. Projekt nie przewiduje bowiem ograniczenia sprzedaży wskazanych produktów ani ustanowienia dodatkowych warunków ich oferowania, lecz wprowadza całkowity zakaz ich sprzedaży w dotychczasowej formie. Tak istotna ingerencja w działalność gospodarczą powinna zostać poprzedzona rzetelną oceną jej wpływu na rynek i przedsiębiorców oraz wykazaniem, że zakładanego celu nie można osiągnąć za pomocą środków mniej restrykcyjnych. Tymczasem Projekt nie zawiera analizy uzasadniającej konieczność wprowadzenia tak daleko idącego zakazu. Przeciwnie, w deklarowanych skutkach regulacji wprost wskazano, że nie rozważano rozwiązań alternatywnych. W naszej ocenie podważa to zasadność przyjętego rozwiązania z punktu widzenia zasady proporcjonalności, ponieważ nie wykazano, że osiągnięcie zamierzonego celu wymaga zastosowania środka tak restrykcyjnego dla przedsiębiorców.

Projekt nie przedstawia również rzetelnej oceny skutków ekonomicznych proponowanych zmian. Wprawdzie wskazano w nim, że regulacja doprowadzi do zmniejszenia wpływów z akcyzy i VAT, jednak nie przedstawiono wiarygodnych prognoz liczbowych w tym zakresie („Projekt wpłynie na zmniejszenie dochodów budżetowych. Zmniejszą się wpływy do budżetu państwa z dochodów z akcyzy i VAT jednak brak jest możliwości przedstawienia wiarygodnych prognoz liczbowych przypisanych wyłącznie tej nowelizacji"). Jednocześnie projektodawcy przyjmują, że proponowane zmiany nie zagrożą stabilności sektora („Część przedsiębiorców poniesie koszty dostosowawcze, jednak wpływ ten nie zagraża stabilności sektora"). Stwierdzenie to nie zostało jednak poparte pogłębioną analizą ani danymi pozwalającymi ocenić rzeczywistą skalę oddziaływania regulacji na przedsiębiorców. Projektowane przepisy nie ograniczają się do nałożenia dodatkowych obowiązków lub kosztów dostosowawczych, lecz prowadzą do wyeliminowania z rynku określonej kategorii produktów. W tych okolicznościach uznanie, że regulacja nie zagrozi stabilności sektora, bez przedstawienia analizy uzasadniającej taki wniosek, należy ocenić jako nieuprawnione.

Produkcja napojów alkoholowych w opakowaniach o małych pojemnościach wymagała bardzo często poniesienia przez polskie firmy znaczących nakładów inwestycyjnych na montaż, uruchomienie i eksploatację dedykowanych linii produkcyjnych. Tradycyjne linie

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

produkcyjne, używane do produkcji napojów alkoholowych w opakowaniach o pojemności 500 ml i większych, często nie nadawały się do rozlewania napojów alkoholowych do opakowań o mniejszych pojemnościach. W innych przypadkach konieczne było co najmniej dostosowanie istniejących linii produkcyjnych do rozlewu do opakowań o małych pojemnościach, co także wymagało poniesienia znaczących nakładów. Efektem Projektu będzie utrata przydatności gospodarczej linii produkcyjnych o wartości wielu milionów złotych.

Konieczne jest również zwrócenie uwagi na fakt, że produkcja napojów alkoholowych w opakowaniach o małych pojemnościach wiąże się z zatrudnieniem wielu pracowników zarówno przy obsłudze linii produkcyjnych, jak i w logistyce. Jeżeli projektowany zakaz wejdzie w życie, te miejsca pracy będą zagrożone likwidacją. Projektodawcy pomijają zatem zarówno ekonomiczne, jak i społeczne koszty proponowanego zakazu.

Ponadto Projekt budzi poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz konstytucyjną zasadą proporcjonalności.

Z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika wymóg wykazania ważnego interesu publicznego oraz przydatności, konieczności i proporcjonalności ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, że środek ograniczający wolność gospodarczą powinien rzeczywiście służyć wskazanemu celowi i nie nakładać ciężarów nadmiernych względem korzyści[1]. Sama doniosłość celu, jakim jest ochrona zdrowia, nie przesądza zatem o dopuszczalności każdego ograniczenia (trzeba jeszcze wykazać, że dane ograniczenie lub zakaz są faktycznie konieczne, że celu tego nie da się osiągnąć w sposób mniej dolegliwy dla naruszanych praw i wolności).

Analogiczny standard wynika z prawa unijnego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: „**Trybunał**”) w sprawie C-663/18[2] określił zakaz sprzedaży legalnie wytworzonego produktu jako najbardziej restrykcyjną przeszkodę w handlu i wymagał dostatecznego wykazania rzeczywistego zagrożenia wskazywanego jako uzasadnienie dla takiego zakazu. W sprawie C-333/08[3] Trybunał zaakcentował konieczność oparcia oceny zasadności wprowadzenia zakazu sprzedaży danego produktu na danych, a nie na czysto hipotetycznych założeniach, oraz zbadania rozwiązań mniej ograniczających handel. Z kolei w sprawie dotyczącej cen minimalnych na napoje alkoholowe[4], Trybunał podkreślił, że przy stanowieniu prawa należy rozważyć, czy nie istnieją alternatywne rozwiązania, pozwalające na osiągnięcie założonego celu i jednocześnie mniej dotkliwe dla handlu. Również Komisja Europejska w przewodniku do art. 34–36 TFUE[5] wskazuje wprost, że samo przywołanie interesu publicznego nie jest wystarczające dla uzasadnienia wprowadzenia

[1] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14.
[2] Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie C-663/18.
[3] Wyrok Trybunału z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-333/08.
[4] Wyrok Trybunału z 23 grudnia 2015 r. w sprawie C-333/14.
[5] Przewodnik dotyczący art. 34–36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (2021/C 100/03).

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

ograniczeń w handlu. Konieczne jest również m.in. wykazanie, że cel regulacji nie może być osiągnięty innym, mniej dotkliwym środkiem.

Mając na uwadze zakres ingerencji w funkcjonujący rynek oraz potencjalne konsekwencje dla całego łańcucha dostaw, w naszej ocenie wprowadzenie całkowitego zakazu bez uprzedniej analizy rozwiązań alternatywnych i rzetelnego oszacowania jego skutków nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Z powyższych względów **opowiadamy się za odrzuceniem projektowanych zmian**.

1. **Art. 1 Projektu – zakaz wprowadzania do obrotu lub sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości powyżej 12% alkoholu w opakowaniach jednostkowych o pojemności nominalnej poniżej 500 ml oraz sankcje za jego naruszenie**

W ocenie Konfederacji Lewiatan poważne wątpliwości budzi zgodność Projektu z dyrektywą 2007/45/WE Parlamentu Europejskiego I Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca zasady dotyczące nominalnych ilości produktów w opakowaniach jednostkowych, uchylająca dyrektywy Rady 75/106/EWG i 80/232/EWG oraz zmieniająca dyrektywę Rady 76/211/ EWG (dalej jako: „**Dyrektywa**"). Art. 2 ust. 1 Dyrektywy jednoznacznie zabrania ograniczania obrotu ze względu na ilość nominalną produktu i wprost dopuszcza opakowania napojów alkoholowych o objętości poniżej 500 ml. Żaden z przepisów Dyrektywy nie upoważnia państw członkowskich do zakazania sprzedaży napojów alkoholowych w określonych objętościach. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału. Przykładowo w wyroku w sprawie C-457/05[6] Trybunał stwierdził, że zakaz wprowadzania napoju alkoholowego z uwagi na określoną objętość butelki jest sprzeczny z prawem UE.

Dodatkowo z orzecznictwa Trybunału wynika, że w przypadku gdy prawo unijne harmonizuje w pełni dany obszar, krajowe przepisy nakładające ograniczenia lub zakazy w tym zakresie należy uznać za sprzeczne z prawem unijnym[7]. Z uwagi m.in. na treść art. 2 Dyrektywy, należy uznać, że przewiduje ona pełną harmonizację w zakresie dopuszczalnych objętości (również napojów alkoholowych) – także z tego powodu ewentualne przyjęcie Projektu narażałoby Polskę na odpowiedzialność za wprowadzanie przepisów sprzecznych z prawem UE.

Propozycja zakazu wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych o mocy powyżej 12% w opakowaniach poniżej 500 ml budzi zasadnicze zastrzeżenia w świetle art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W uzasadnieniu Projektu nie przedstawiono danych identyfikujących problem, który miałoby rozwiązać wyeliminowanie tego segmentu rynku, ani badań dowodzących, że skutkiem będzie faktycznie ograniczenie spożycia alkoholu (a nie wybór przez konsumentów innych rodzajów napojów alkoholowych lub napojów

[6] Wyrok Trybunału z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-457/05.
[7] Wyrok Trybunału z dnia 26 października 1995 r. w sprawie C-51/94.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

w większych opakowaniach, co nie przełoży się na pozytywne skutki w obszarze zdrowia publicznego). Zakaz sprzedaży legalnego dotychczas produktu powinien stanowić rozwiązanie ostateczne, po wykazaniu nieskuteczności innych, mniej dolegliwych środków.

Chybione jest również powoływanie się na ochronę środowiska i gospodarkę odpadami jako uzasadnienie zakazu sprzedaży. Gospodarowanie odpadami może być wspierane środkami odnoszącymi się do opakowań i ich zbiórki, np. rozszerzoną odpowiedzialnością producenta, usprawnieniem selektywnej zbiórki, recyklingu czy rozwiązaniami kaucyjnymi. Projekt nie wykazuje dlaczego środki tego rodzaju miałyby być niewystarczające ani czy wycofanie małych opakowań nie spowoduje zwiększenia sprzedaży innych opakowań. Ochrona środowiska jest ważnym celem, lecz nie zwalnia z testu konieczności i proporcjonalności.

Ponadto projektodawca, uzasadniając Projekt chęcią wyeliminowania tzw. „małpek" (małych opakowań napojów wysokoprocentowych), nie uwzględnił, że w praktyce projektowany zakaz uderza także w tradycyjne kategorie produktów spożywczych:

a) wina stołowe, regionalne i wina deserowe/wzmacniane (Porto, Madera, Sherry, wina lodowe, Tokaj), których naturalna moc przekracza 12% (zwykle 12,5% – 15%), powszechnie i legalnie oferowane na rynku w butelkach o pojemności 187 ml, 200 ml, 250 ml lub 375 ml;
b) wyroby winiarskie jakościowe, likiery kulinarne i miniatury premium/degustacyjne, alkohole do celów cukierniczych oraz zestawy prezentowe.

Tak szeroki zakres projektowanego zakazu budzi tazkę dodatkowe zastrzeżenia w zestawieniu z surowością sankcji przewidzianych za jego naruszenie. Zaproponowany wymiar grzywny (od 30 000 zł do aż 1 000 000 zł) jest nieadekwatny do wagi naruszenia. Dolny próg grzywny w wysokości 30 000 zł oznacza, że nawet za jednostkową, omyłkową sprzedaż butelki wina o pojemności 375 ml i mocy 12,5% sąd nie będzie mógł orzec kary niższej niż 30 000 zł. Konstrukcja ta stwarza bezpośrednie zagrożenie bytu gospodarczego dla pracowników handlu detalicznego oraz kierowników sklepów, na których bezpośrednio spoczywa odpowiedzialność karna. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego sankcja represyjna musi być stopniowalna i proporcjonalna do stopnia społecznej szkodliwości czynu.

W związku z powyższym postulujemy rezygnację z wprowadzania komentowanego zakazu. W razie jego utrzymania – oparcie odpowiedzialności na kodeksowych zasadach wymiaru grzywny, bez ustanawiania dolnej granicy w wysokości 30 000 zł, oraz wprowadzenie typu uprzywilejowanego dla wypadku mniejszej wagi.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

2. Art. 2 Projektu – przepisy przejściowe

W naszej ocenie projektowany przepis przejściowy jest niejasny. Art. 2 ust. 1 Projektu przewiduje, że zakaz nie obejmuje napojów alkoholowych wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem wejścia w życie ustawy, natomiast ust. 2 dopuszcza ich sprzedaż tylko przez trzy miesiące. Nie wiadomo więc, jaki rzeczywisty zakres ma wyłączenie z ust. 1, od jakiej czynności zależy objęcie produktu ochroną ani jak należy traktować towary przechodzące pomiędzy producentem, hurtownią a detalistą. Taka niepewność sama w sobie utrudnia planowanie działalności i sprzyja sporom interpretacyjnym.

W świetle art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochronę uzasadnionych oczekiwań oraz, w odpowiednich przypadkach, interesów w toku. Przedsiębiorcy wytworzyli lub nabyli te produkty legalnie, często ponosząc wcześniej nakłady na linie rozlewnicze, materiały opakowaniowe, oznakowanie, dystrybucję i budowę rynku. Zawarli umowy z dostawcami oraz odbiorcami, zorganizowali stany magazynowe i ponieśli koszty wprowadzenia produktów do sprzedaży. Legalny obrót tymi wyrobami stanowił również źródło wpływów publicznych, w szczególności z akcyzy. Ustawodawca nie powinien pomijać konsekwencji takiego oparcia działalności na obowiązujących przepisach.

Trzymiesięczny termin nie odpowiada realiom obrotu towarowego. Może nie wystarczyć na sprzedaż zapasów rozproszonych w wielu ogniwach łańcucha dystrybucji. Po jego upływie powstałoby ryzyko utraty wartości pełnowartościowych, legalnie wytworzonych towarów, a także poniesienia kosztów zwrotów, magazynowania, przetworzenia i utylizacji. Dodatkowo mogłoby to wygenerować odpady opakowaniowe, co pozostaje w napięciu z przywoływanym w Projekcie celem środowiskowym. Przedsiębiorcy mogliby w praktyce zostać zmuszeni do utylizacji pełnowartościowych produktów, co prowadziłoby do marnotrawstwa i budziłoby zastrzeżenia z punktu widzenia ochrony prawa własności oraz praw słusznie nabytych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że prawodawca powinien uwzględniać skutki zmian dla przedsięwzięć rozpoczętych pod rządami wcześniejszych regulacji oraz tworzyć realne, a nie pozorne mechanizmy dostosowawcze[8]. Zasady lojalności państwa i prawidłowej legislacji przemawiają przeciwko nagłemu pozbawieniu wartości legalnie zgromadzonych zapasów bez odpowiednich reguł przejściowych (odpowiednio długich, pozwalających na uporządkowane zakończenie działalności i ochronę poczynionych dotychczas inwestycji w produkcję i dystrybucję).

W przypadku utrzymania zakazu postulujemy zmianę art. 2 ust. 2 Projektu poprzez umożliwienie sprzedaży produktów wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu

[8] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem wejścia w życie ustawy do wyczerpania zapasów. Alternatywnie – wydłużenie okresu wyprzedaży do co najmniej 18 miesięcy.

3. Art. 3 Projektu – *vacatio legis*

Przewidziane *vacatio legis* jest nieadekwatne do skali projektowanej zmiany. Projekt ma wyeliminować segment dotychczas legalnej działalności, obejmującej wytwarzanie, import, dystrybucję i sprzedaż produktów, które przynosiły dochody budżetowe, w tym z podatku akcyzowego. Niezależnie od tego, że zawarty w Projekcie zakaz uważamy za sprzeczny z Konstytucją RP i prawem unijnym, jego ewentualne przyjęcie musi uwzględniać fakt, że stanowi on środek najbardziej dotkliwy z możliwych (całkowity zakaz sprzedaży).

Przedsiębiorcy podejmowali decyzje inwestycyjne w zaufaniu do obowiązującego prawa: rozwijali linie produkcyjne i rozlewnicze, zamawiali dedykowane opakowania i etykiety, budowali marki, sieci dystrybucji oraz relacje handlowe. Ich zobowiązania często są rozłożone w czasie i nie mogą zostać anulowane z dnia na dzień. Oczekiwanie, że podmioty te po prostu „dostosują model biznesowy", pomija rzeczywisty koszt zmian: utratę przydatności części urządzeń i zapasów, konieczność renegocjowania umów, zmianę procesów logistycznych, a także utratę możliwości odzyskania nakładów poniesionych na rozwój rynku. Z samego stwierdzenia w uzasadnieniu Projektu, że dostosowanie jest możliwe, nie wynika, że można go dokonać w wyznaczonym terminie.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada zaufania do państwa oraz wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że okres ten należy poddawać każdorazowo ocenie: ma umożliwiać adresatom rzeczywiste przygotowanie się do nowych wymagań, z uwzględnieniem rodzaju i doniosłości określonych zmian. W wyroku z dnia 16 września 2003 r. Trybunał Konstytucyjny[9] powiązał odpowiednią *vacatio legis* z przewidywalnością działania państwa, ochroną interesów w toku i zakazem zaskakiwania adresatów nowymi obowiązkami.

Ocena adekwatności okresu dostosowawczego powinna zatem obejmować także cykle zamówień i produkcji, realizację zawartych kontraktów, wyprzedaż zapasów, przestawienie mocy wytwórczych oraz wprowadzenie ewentualnych nowych produktów. Powinna również uwzględniać sytuację mniejszych podmiotów, dla których nagłe wycofanie jednego segmentu z oferty może mieć szczególnie dotkliwe skutki. Uzasadnienie Projektu nie zawiera analizy tych uwarunkowań, przez co nie pozwala ocenić, czy termin rzeczywiście jest wystarczający. Z całą pewnością jednak termin 14 dni przewidziany w Projekcie należy ocenić jako naruszający powyższe zasady w sposób rażący.

[9] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2003 r., sygn. akt K 55/02.

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy

Wskazane byłoby istotne wydłużenie *vacatio legis*, poprzedzone oceną cyklu produkcyjnego i zobowiązań umownych, oraz skoordynowanie tej zmiany z jednoznaczną ochroną produktów legalnie wprowadzonych do obrotu. W przeciwnym razie zapewnienie przedsiębiorcom możliwości „dostosowania modelu biznesowego" pozostaje jedynie deklaracją.

W przypadku utrzymania zakazu postulujemy ustanowienie co najmniej dwudziestoczteromiesięcznego *vacatio legis*, z możliwością wyznaczenia terminu wejścia w życie ustawy na początek roku kalendarzowego.

KL/755/338/IJ/2026

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 50 50 860
recepcja@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy