



SZARA STREFA 2026

Jacek Fundowicz
Krzysztof Łapiński
Bohdan Wyżnikiewicz

Partner raportu:



Warszawa, Kwiecień 2026

Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

Aleja Komisji Edukacji Narodowej 84 lok. 59

02-776 Warszawa

tel. +48 22 226 00 15

e-mail: ipag@ipag.org.pl

www.ipag.org.pl

SZARA STREFA 2026

WYDANIE I

Skład zespołu autorskiego:

Jacek Fundowicz

Krzysztof Łapiński

Bohdan Wyżnikiewicz

ISBN 978-83-956860-6-1

Spis treści

Streszczenie.....	5
Wprowadzenie	7
1. Definicja i rozmiary szarej strefy	8
2. Moralność podatkowa a szara strefa	13
3. Szara strefa gospodarcza według działalności	15
4. Szara strefa na rynku napojów spirytusowych	18
5. Szara strefa w branży tytoniowej	25
6. Sfalszowane leki	32
7. Przeciwdziałanie strefie gospodarczej	36

Streszczenie

Raport poświęcony jest zjawisku szarej strefy gospodarczej w Polsce. Zgodnie z definicją wywodzącą się z rachunków narodowych, szara strefa gospodarcza rozumiana jest jako tworzenie wartości dodanej ukrywanej przed władzami gospodarczymi. Produkty i usługi pochodzące z szarej strefy gospodarczej z zasady trafiają na oficjalny rynek. Za podstawową przyczynę tego zjawiska powszechnie uważa się nadmierne regulowanie gospodarki, w tym obciążenia przedsiębiorstw podatkami.

W raporcie przedstawiony jest szacunek rozmiarów szarej strefy opracowany w Instytucie Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa. Punktem wyjścia są szacunki tak zwanej gospodarki nieobserwowanej (czyli szarej strefy), dokonane przez Główny Urząd Statystyczny. W opinii Instytutu nie wszystkie działalności szarej strefy są objęte szacunkami GUS. Z tego powodu Instytut przedstawia wyższe szacunki wielkości szarej strefy. W raporcie pokazana jest dość szczegółowa lista działalności, w których gotówkowe płatności nie są rejestrowane i dzięki temu ukrywane przed władzami.

Zdaniem Instytutu, szara strefa gospodarcza stanowiła 18,1 proc. produktu krajowego brutto w 2025 roku, zaś prognoza na 2026 rok wynosi 17,7 proc. Oznacza to trzeci kolejny rok spadku tego udziału. Istotnym powodem tego spadku jest utrzymywanie się w kolejnym roku dobrej koniunktury gospodarczej.

W raporcie ewolucja poziomu szarej strefy w latach 2014-2026 opisana została w trzech podokresach: przed pandemią koronawirusa, w czasie trwania pandemii oraz po wybuchu wojny na Ukrainie i dodatkowo w 2026 roku. Podane zostały uwarunkowania wpływające na skłonność do ukrywania dochodów z działalności.

Stan moralności podatkowej przedsiębiorców i gospodarstw domowych jest jednym z ważniejszych czynników określających rozmiary szarej strefy gospodarczej. W związku z tym Instytut przedstawia dostępne w literaturze wyniki badań dotyczące tej kwestii. Są one rozbieżne i niejednoznaczne. Zdaniem Instytutu poziom moralności podatkowej w Polsce jest stosunkowo niski.

Pogłębionej analizie poddana została sytuacja w trzech gałęziach przemysłu, gdzie duże znaczenie ma działalność nielegalna. Dotyczy to produkcji wyrobów spirytusowych, wyrobów tytoniowych oraz fałszowania leków.

Wzrost akcyzy doprowadził w ostatnich latach do powiększenia szarej strefy na rynku napojów spirytusowych. Konsumentom coraz częściej sięgają po alkohol pochodzący z nielegalnych źródeł, w tym z przemytu lub domowej, niekontrolowanej produkcji, traktując go jako tańszą alternatywę dla produktów dostępnych w oficjalnym obrocie. Zjawisko to nie

tylko prowadzi do poważnych strat dla budżetu państwa, ale również stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego, ponieważ wyroby z szarej strefy, a w szczególności odkażany alkohol, nie spełniają podstawowych norm jakości i bezpieczeństwa żywności. IPAG szacuje, że w 2025 roku hipotetyczne, utracone wskutek nielegalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych, wpływy z akcyzy mogły wynieść 1,8 mld zł.

W przypadku wyrobów tytoniowych, odwrotnie niż w skali makro, obserwowany jest wzrost wartości i udziału szarej strefy w rynku. Jest to efektem radykalnej podwyżki stawek podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych i odejścia od wcześniej deklarowanej ścieżki podwyżek, tzw. mapy akcyzowej. Całościowy popyt na wyroby tytoniowe jest bowiem dość sztywny, a popyt na wyroby oferowane w legalnej sprzedaży - znacznie bardziej elastyczny. Duże skokowe podwyżki cen wynikające ze wzrostu opodatkowania prowadzą do przeniesienia części popytu na wyroby oferowane w szarej strefie. Skutkiem tego zjawiska jest znaczący ubytek dochodów budżetowych. W 2025 roku na samym tylko rynku papierosów szacować go należy na niemal 2,8 mld zł. Niektóre z przygotowywanych zmian regulacyjnych stanowią ponadto zagrożenie prowadzące do dalszego rozwoju szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych.

Rozszerza się bardzo opłacalny dla przestępców proceder produkcji, przemytu i sprzedaży fałszowanych leków. Stanowi to poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego, niemniej jednak działania władz w kierunku zwalczania tego procederu powinny być bardziej zdecydowane. Nie wystarczają wysiłki Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. Potrzebne jest silne wsparcie legislacyjne, finansowe i zwiększenie kompetencji tej rządowej instytucji centralnej.

Raport zamyka przedstawienie całego szeregu działań konsekwentnie podejmowanych przez administrację państwową dla ograniczania rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Są to niewątpliwie skuteczne narzędzia służące przede wszystkim ograniczeniu unikania podatków.

Jednym z najczęściej pojawiających się zaleceń służących ograniczeniu szarej strefy, również zgłaszanych przez organizacje międzynarodowe, jest rozwój obrotu bezgotówkowego. Badania Instytutu pokazują jednak, że możliwości dalszego rozwoju płatności bezgotówkowych powoli wyczerpują się. Coraz częściej pojawiają się głosy, płynące też od czynników oficjalnych, sugerujące trzymanie gotówki przy sobie, choćby z uwagi na niepewną sytuację geopolityczną i doświadczenia z ostatnich kryzysów obserwowanych w poprzednich kilkunastu latach.

Co gorsza, w coraz większym stopniu płatności bezgotówkowe wykorzystywane są w działalności w szarej strefie. Jest to również efekt dynamicznego rozwoju technologii cyfrowych.

Wprowadzenie

Zespół badawczy Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa od 2014 roku nieprzerwanie bada i opisuje w corocznych raportach zjawisko szarej strefy gospodarczej w Polsce. Prezentowany raport jest podsumowaniem badań z ostatnich dwunastu miesięcy.

Celem raportów jest nie tylko przedstawienie autorskiego szacunku udziału szarej strefy w produkcie krajowym brutto, ale również informowanie opinii publicznej, mediów, polityków, decydentów gospodarczych, przedsiębiorców i naukowców o różnych szybko zmieniających się aspektach tego zjawiska.

Obserwowany od kilku dekad przyspieszony rozwój technologii w wielu dziedzinach gospodarki stwarza nowe możliwości dla szarej strefy wszędzie tam, gdzie nie ma regulacji prawnych lub są one możliwe do obchodzenia. Internet staje się miejscem, które umożliwia trudną do badania ekspansję szarej strefy.

Społeczne i gospodarcze skutki szarej strefy wpływają na dużą część uczestników życia gospodarczego. Najczęściej wymienia się straty budżetu państwa. Opinia ta jest słuszna, należy jednak podkreślić, że gdyby wszystkie podmioty gospodarcze z szarej strefy miały działać w oficjalnej gospodarce, duża ich część nie byłaby w stanie uzyskiwać wyników finansowych umożliwiających przetrwanie na rynku. W związku z tym, część strat budżetu państwa jest iluzoryczna.

Z całą pewnością szara strefa prowadzi do strat ponoszonych przez uczciwych przedsiębiorców zmagających się z nieuczciwą konkurencją. Osoby pracujące w szarej strefie pozostają poza systemem ubezpieczeń społecznych lub ich składki w tym systemie są zaniżane, co pomniejsza wysokość ich przyszłych emerytur. Z kolei konsumenci są narażeni na zakupy towarów i usług niespełniających standardów określanych w przepisach, niekiedy zagrażających ich zdrowiu czy nawet życiu, czego nie są świadomi. Na ogół nie mogą też liczyć na żadną formę gwarancji lub rękojmi.

Są też pozytywne aspekty szarej strefy. Dzięki niej wiele osób ma szansę znalezienia jakiegokolwiek pracy zarobkowej lub uzyskiwania dochodów.

Przyczyn powstawania i istnienia szarej strefy upatruje się głównie w nadmiernej uciążliwości regulacji nakładanych przez państwo, czemu niektórzy przedsiębiorcy nie są w stanie sprostać. Istotne są także postawy części uczestników życia gospodarczego, w tym przedsiębiorców, wyrażające się niską moralnością podatkową, czyli skłonnością do uzyskiwania nieopodatkowanych dochodów.

Ostatnie dekady przyniosły wysyp opracowań naukowych na temat szarej strefy gospodarczej. Problemem tym interesują się także międzynarodowe organizacje, Komisja Europejska, OECD, ONZ, Bank Światowy i MFW. Co istotne, problematyką szarej strefy, często odmiennie definiowanej, zajmuje się coraz więcej dyscyplin nauki, czyniąc z tego zjawiska przedmiot interdyscyplinarnych badań.

Raport składa się z siedmiu rozdziałów. Pierwszy rozdział zawiera opis badań nad szarą strefą oraz szacunki jej rozmiarów w Polsce wraz z prognozą na 2026 rok. Punkt wyjścia dla szacunków rozmiarów szarej strefy przedstawionych w raporcie stanowią szacunki Głównego Urzędu Statystycznego gospodarki nieobserwowanej (czyli szarej strefy), prowadzone w ramach rachunków narodowych. Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych konfrontowane są z szacunkami GUS i wyjaśnione są przyczyny różnic między nimi. Drugi rozdział poświęcony jest analizie wpływu moralności podatkowej na zjawisko szarej strefy. W trzecim rozdziale pokazany jest katalog działalności, w których notuje się szarą strefę. W trzech kolejnych rozdziałach opisane są przypadki szarej strefy występujące w przemyśle spirytusowym, tytoniowym i farmaceutycznym (falszowanie leków). Są to działania o charakterze przestępczym. W siódmym rozdziale opisujemy działania państwa nakierowane na ograniczanie rozmiarów szarej strefy.

Zwracamy uwagę na fakt, że każdy rozdział może być traktowany jak odrębne opracowanie. Nie zmienia to faktu, że raport stanowi zwartą całość.

Dla zilustrowania zjawiska szarej strefy w sposób bardziej obrazowy dla szerokiej opinii publicznej, **Instytut ogłosił dzień 5 marca 2026 roku dniem wyjścia z szarej strefy gospodarczej**. Gdyby symbolicznie skumulować czteroczną działalność w szarej strefie, to okres ten trwałby 65 dni, a w ciągu pozostałych do końca roku 300 dni wszelka działalność gospodarcza w Polsce byłaby już prowadzona w oficjalnej gospodarce. Oznacza to projekcję udziału szarej strefy w 2026 roku na poziomie 17,7 proc. skorygowanego produktu krajowego brutto. W 2025 roku dzień ten przypadł 8 marca.

Raporty z lat 2018-2025 zawierają opis rozmaitych aspektów szarej strefy, które nie zostały tu poruszone. Raporty te są dostępne bezpłatnie na stronie internetowej Instytutu.

Zespół Instytutu składa podziękowania partnerowi raportu, Związkowi Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego za wsparcie finansowe przy pracach nad raportem.

1. Definicja i rozmiary szarej strefy

Szara strefa jest terminem określającym prowadzenie działalności gospodarczej poza oficjalnym obiegiem podlegającym rejestracji i kontroli państwa. Zjawisko to istnieje od kiedy powstawały struktury państwowe, gdyż ludzie uzyskujący dochody niechętnie dzielą się nimi z państwem.

Podział szarej strefy według GUS

W Polsce, podobnie jak w innych krajach o gospodarce rynkowej, nielegalne i ukrywane działalności objęte są szacunkami w ramach statystyki publicznej. Główny Urząd Statystyczny w ramach rachunków narodowych szacuje rozmiary szarej strefy gospodarczej jako składowej produktu krajowego brutto od 2014 roku. Na gospodarkę nieobserwowaną (tak w publikacjach GUS nazywana jest szara strefa) składają się dwa podstawowe elementy¹:

- **szara gospodarka**, która obejmuje działania produkcyjne w sensie ekonomicznym, całkowicie legalne (pod względem spełniania norm i regulacji prawnych), ale ukrywane przed władzami publicznymi,
- **działalność nielegalna**, która obejmuje produkcję wyrobów i usług, których sprzedaż, rozprowadzanie lub posiadanie jest zabronione przez prawo oraz działalność produkcyjną, która jest zwykle legalna, lecz staje się nielegalna, gdy jest wykonywana przez producentów nie mających do tego prawa, np. praktyka medyczna bez licencji.

Szara gospodarka

Pierwszym i zarazem najistotniejszym elementem szarej gospodarki jest legalna, ale zarazem **ukryta działalność prowadzona przez zarejestrowane przedsiębiorstwa**. Firmy ukrywają część swych obrotów w celu uniknięcia płacenia podatków, przede wszystkim podatku dochodowego i podatku VAT, a także płacenia składek na ubezpieczenie społeczne.

Inny powód zaniżania przychodów to niewypełnianie standardów wymaganych przez przepisy prawa, np. elementów prawa pracy takich jak: płaca minimalna, maksymalny czas pracy czy też warunki bezpieczeństwa i higieny pracy. Inne przyczyny to brak odpowiednich uprawnień, czy też niespełnianie norm technicznych lub wymogów ochrony środowiska.

Panuje generalna zasada, że zjawisko to jest bardziej powszechne wśród mikro- i małych przedsiębiorstw niż wśród średnich i dużych, chociaż zdarzają się wyjątki. Mniejsze podmioty są też bardziej skłonne do ukrywania działalności w celu uniknięcia procedur administracyjnych, takich jak raportowanie, wypełnianie kwestionariuszy i formularzy statystycznych itp.

Drugim elementem szarej gospodarki jest **nierejestrowane świadczenie pracy przez osoby fizyczne na rzecz innych osób lub przedsiębiorstw**. Potocznie siłą roboczą uczestniczącą w szarej strefie określa się mianem „pracujących na czarno”. Całkowity brak rejestracji zatrudnienia jest podyktowany chęcią uzyskania wymiernych korzyści:

- po stronie pracodawcy - mniejszych kosztów pracy (mniejsze składki na ZUS i zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wypłacanych osobom zatrudnionym nieformalnie),
- po stronie pracownika - uzyskania wyższego wynagrodzenia „do ręki”, niż w sytuacji formalnego zatrudnienia.

Praca bez rejestracji jest też nierzadko skutkiem małej skali działalności i może wynikać również z dorywczego bądź sezonowego charakteru podejmowanych przedsięwzięć (np. działalność turystyczna). W działalności nieformalną zaangażowana jest w dużym stopniu tzw. marginalna siła robocza, która wykorzystywana jest także w pierwszym elemencie szarej strefy gospodarczej (działalności ukrytej). Są to m.in.: bezrobotni z niewielkimi szansami na znalezienie pracy na rynku z powodu niskich kwalifikacji bądź nieumiejętności utrzymania się na nim (przymus ekonomiczny); pracownicy zatrudnieni w oficjalnej gospodarce i dorabiający w szarej strefie, niekiedy wykorzystujący do tego celu sprzęty, urządzenia bądź nawet materiały należące do pracodawcy; emeryci i renciści, dysponujący dużą ilością czasu; studenci i uczniowie; imigranci zarobkowi, niekiedy gotowi do podejmowania uciążliwych prac za stosunkowo niewielkim wynagrodzeniem.

Działalność nielegalna

W Polsce, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, w oficjalnych statystykach GUS wyodrębnia się wartość dodaną powstałą wskutek:

- przemytu, nielegalnej produkcji papierosów i handlu tymi papierosami,
- produkcji i handlu odkażanym alkoholem,
- produkcji i handlu narkotykami,
- działalności sutenerskiej (działalności osób czerpiących korzyści majątkowe z tytułu świadczenia usług prostytutki przez inne osoby).

Działalnością nielegalną zajmują się głównie nierejestrowane podmioty gospodarcze, często grupy przestępcze, jednak znane są też przypadki uczestnictwa w działaniach nielegalnych zarejestrowanych i legalnie działających firm.

¹ Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2020-2025, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025

Tablica 1.1. Szacunki rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2020-2023 (w proc.)

Elementy szarej strefy		2020	2021	2022	2023
PKB		100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana		11,9	10,6	9,4	8,3
Szara gospodarka	Działalność ukryta	9,4	8,8	7,6	6,7
	Działalność nieformalna	2,1	1,5	1,5	1,4
Działalność nielegalna		0,4	0,3	0,3	0,2

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2020-2023, GUS, Warszawa 2025

Szacunki Głównego Urzędu Statystycznego

Szacunki rozmiarów szarej strefy (gospodarki nieobserwowanej) dokonywane przez GUS zawierają działalność nielegalną oraz oba elementy szarej gospodarki tj. działalność ukrytą prowadzoną przez zarejestrowane przedsiębiorstwa oraz działalność nieformalną, czyli pracę nierejestrowaną.

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że udział szarej strefy w polskiej gospodarce w latach 2020-2023 zmniejszył się z 11,9 do 8,3 proc. Zmniejszyły się również udziały jej głównych składowych - działalności ukrytej o 2,7 pkt. proc. (z 9,4 do 6,7 proc.), a działalności nieformalnej o 0,7 pkt. proc. (z 2,1 do 1,4 proc.).

Największy wpływ na rozmiary szarej strefy ma zatem **działalność ukryta**, czyli ta część szarej gospodarki, która polega na ukrywaniu części dochodów przez legalnie funkcjonujące firmy. Wartość dodana, wytworzona przez działalność ukrytą, stanowiła według ostatnich szacunków GUS około 81 proc. całej gospodarki nieobserwowanej.

Wynagrodzenia osób fizycznych z tytułu wykonywania pracy nierejestrowanej (**działalność nieformalna**) stanowiły w 2023 r. około 17 proc. rozmiarów gospodarki nieobserwowanej w Polsce.

Ujmowana w oficjalnych statystykach GUS działalność nielegalna stanowi najmniejszą część gospodarki nieobserwowanej. Udział jej w latach 2020-2023 zmniejszył się z 0,4 do 0,2 proc. PKB.

Od strony sektorowej największa część szarej strefy przypada na handel i naprawę pojazdów samochodowych oraz na działalności związane z zakwaterowaniem i gastronomią. Wartość dodana wytworzona w tej części gospodarki stanowiła 2,9 proc. PKB w 2023 roku (ponad jedna trzecia szarej strefy). Udział tego sektora w latach 2020-2023 zmniejszył się o 0,9 pkt. proc.

Drugim sektorem pod względem wysokości udziału w gospodarce nieobserwowanej było budownictwo (18 proc. szarej strefy) - firmy prowadzące działalność budowlaną zaliczaną do szarej strefy wytworzyły 1,5 proc. PKB. W przypadku tego sektora nastąpił spadek udziału szarej strefy o 0,7 pkt. proc.

Na trzecim miejscu znalazła się szara strefa w obsłudze rynku nieruchomości, odznaczająca się udziałem 1,0 proc. PKB (spadek z 1,8 proc. w 2020 roku).

Jedynym sektorem nieustługowym, który został wyodrębniony przez GUS w oficjalnych szacunkach szarej strefy, jest przemysł. Przypadło na niego 11 proc. wartości dodanej wytworzonej w gospodarce nieobserwowanej w 2023 roku. Stanowiło to 0,9 proc. PKB.

Tablica 1.2. Szacunki udziałów gospodarki nieobserwowanej w tworzeniu PKB w latach 2020-2023 (w proc.)

Sekcje PKD	2020	2021	2022	2023
PKB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gospodarka nieobserwowana	11,9	10,6	9,4	8,3
Przemysł	1,4	1,3	1,1	0,9
Budownictwo	2,2	2,2	1,8	1,5
Handel i naprawa pojazdów samochodowych, zakwaterowanie i gastronomia	3,8	3,2	3,1	2,9
Transport i gospodarka magazynowa	1,0	0,9	0,8	0,7
Obsługa rynku nieruchomości	1,8	1,6	1,3	1,0
Pozostałe sekcje	1,3	1,1	1,0	1,1

Źródło: Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2020-2023, GUS, Warszawa 2025

Tablica 1.3. Szacunki rozmiarów szarej strefy w PKB w polskiej gospodarce (mld zł, ceny bieżące)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PKB w cenach bieżących (1) (GUS do 2025, rok 2026 - prognoza IPAG)	2 363	2 662	3 101	3 415	3 653	3 894	4 150
Gospodarka nieobserwowana (GUS) (2) (GUS do 2023, od 2024 szacunki IPAG)	281	282	291	283	303	323	344
Doszacowania IPAG (3)	176	251	346	446	457	466	474
Szara strefa (ujęcie IPAG) (4)=(2)+(3)	457	533	638	730	760	789	818
PKB skorygowany o szarą strefę w ujęciu IPAG (5)=(1)+(3)	2 539	2 912	3 447	3 862	4 111	4 360	4 624
Udział szarej strefy w skorygowanym PKB (4)/(5)	18,0%	18,3%	18,5%	18,9%	18,5%	18,1%	17,7%

Źródło: GUS, szacunki i prognozy IPAG

Rozmiary szarej strefy - szacunki IPAG

Szacunki Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych oparte są na ponad 20-letnim doświadczeniu ekspertów w badaniu rozmaitych sektorów polskiej gospodarki, które były i są dotknięte zjawiskiem szarej strefy. Szacunki IPAG obejmują większy zakres działalności, zaliczanych do szarej strefy, niż ma to miejsce w przypadku Głównego Urzędu Statystycznego. Przy szacunkach zaniżania obrotów przez przedsiębiorstwa, obliczenia GUS obejmują bowiem z założenia osoby fizyczne, mikrofirmy (o liczbie pracujących do 9 osób) i podmioty małe (z liczbą pracujących od 10 do 49 osób), a pomijają średnie i duże przedsiębiorstwa.

Szara strefa w ujęciu IPAG obejmuje więc zarówno szacunki GUS, jak również tzw. doszacowania IPAG, czyli tę część wartości dodanej, która nie jest ujmowana przez GUS w oficjalnych statystykach. Doszacowania IPAG swym zakresem obejmują oba elementy szarej strefy tj. szarą gospodarkę oraz działalność nielegalną.

Doszacowania IPAG uwzględniają również średnie i duże przedsiębiorstwa, jak również obejmują te formy działalności z różnych sektorów polskiej gospodarki, które nie są, w opinii Instytutu, uwzględniane przez GUS w dostatecznym stopniu. Największym udziałem w tej części szarej strefy odznacza się sektor handlowy, gdzie skala nadużyć (wartościowo) jest w polskiej gospodarce największa. Nielegalny handel paliwami i nielegalny hazard to dwa najbardziej istotne elementy szarej strefy, które również nie są objęte szacunkami przez GUS. IPAG uwzględnia też efekty nierejestrowanej działalności gospodarczej obywateli innych krajów w Polsce, głównie Ukrainy.

Szacunki rozmiarów szarej strefy opublikowane przez GUS obejmują jedynie okres do 2023 roku, stąd też szacunki dla lat 2024-2025 oraz prognoza dla roku 2026 zostały opracowane przez IPAG. Źródłem danych dotyczących wartości produktu krajowego brutto był GUS (lata 2020-2025). Wartość PKB w cenach bieżących w 2026 roku jest autorską prognozą IPAG.

W ocenie IPAG w 2026 roku całkowita wartość dodana wytworzona w szarej strefie w Polsce wyniesie 818 mld zł. Szara strefa w Polsce w kwotach absolutnych odznacza się tendencją wzrostową. Łącznie w latach 2020-2026 wartość dodana szarej strefy w ujęciu IPAG wzrosła o 80%.

Począwszy od 2022 roku doszacowania IPAG przewyższają rzeczywiste (lata 2022-2023) i zakładane przez IPAG (2024-2026) szacunki GUS wartości szarej strefy, co wynika z pojawiania się kolejnych, nieobserwowanych wcześniej przejawów szarej strefy, których nie obejmowały oficjalne statystyki (szerzej o skutkach lockdownów i wybuchu wojny na Ukrainie patrz IPAG Szara Strefa 2022 i 2023).

Udział szarej strefy w PKB w ujęciu IPAG

Całkowity udział szarej strefy w gospodarce Polski, IPAG oblicza jako iloraz całkowitej wartości dodanej wytworzonej w szarej strefie (w ujęciu IPAG) i produktu krajowego brutto skorygowanego o tę część szarej strefy, która nie jest ujmowana w oficjalnych statystykach GUS (czyli o doszacowania IPAG).

Na przestrzeni ostatniej dekady różne czynniki miały wpływ na zmiany udziału szarej strefy w polskiej gospodarce. Poniżej prezentujemy, w naszej opinii, najważniejsze z nich.

Przed pandemią

W latach 2014-2019 udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce zmniejszył się z 19,5 do 17,2 proc. Za najważniejsze czynniki przyczyniające się do zmniejszenia rozmiarów szarej strefy w tym okresie należy uznać:

- korzystny stan koniunktury gospodarczej, zachęcający przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności nieukrywanej przed władzami publicznymi,
- działania władz nakierowane na uszczelnienie systemu podatkowego, a w szczególności wprowadzenie w 2016 roku Jednolitego Pliku Kontrolnego, którym zostały objęte początkowo firmy duże, następnie firmy średnie i małe, a od 2018 roku także firmy mikro,

- skuteczna walka z działalnością nielegalną - ograniczenie produkcji i handlu narkotykami i dopalaczami, spadek przemytu papierosów, walka z nielegalną sprzedażą przemycanego paliwa, ograniczenie nielegalnego hazardu.

W trakcie pandemii COVID-19

W 2020 roku nastąpiło przełamanie korzystnej tendencji, jaką było coroczne zmniejszanie się udziału szarej strefy. Wzrósł on wówczas do 18,0 proc., czyli do poziomu odnotowanego w 2018 roku. Głównymi czynnikami, które przyczyniły się do odwrócenia korzystnego trendu były:

- pandemia koronawirusa i związane z nią ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej,
- nowe przejawy szarej strefy związane z omijaniem zakazów administracyjnych,
- niższa mobilność społeczna, skutkująca ogólnie mniejszym popytem,
- ogólnie słabsza koniunktura gospodarcza, oznaczająca niższe zyski przedsiębiorstw i konieczność szukania oszczędności,
- wzrost płacy minimalnej o 15 proc. (z 2250 do 2600 PLN brutto), wpędzający najmniejsze firmy w szarą strefę.

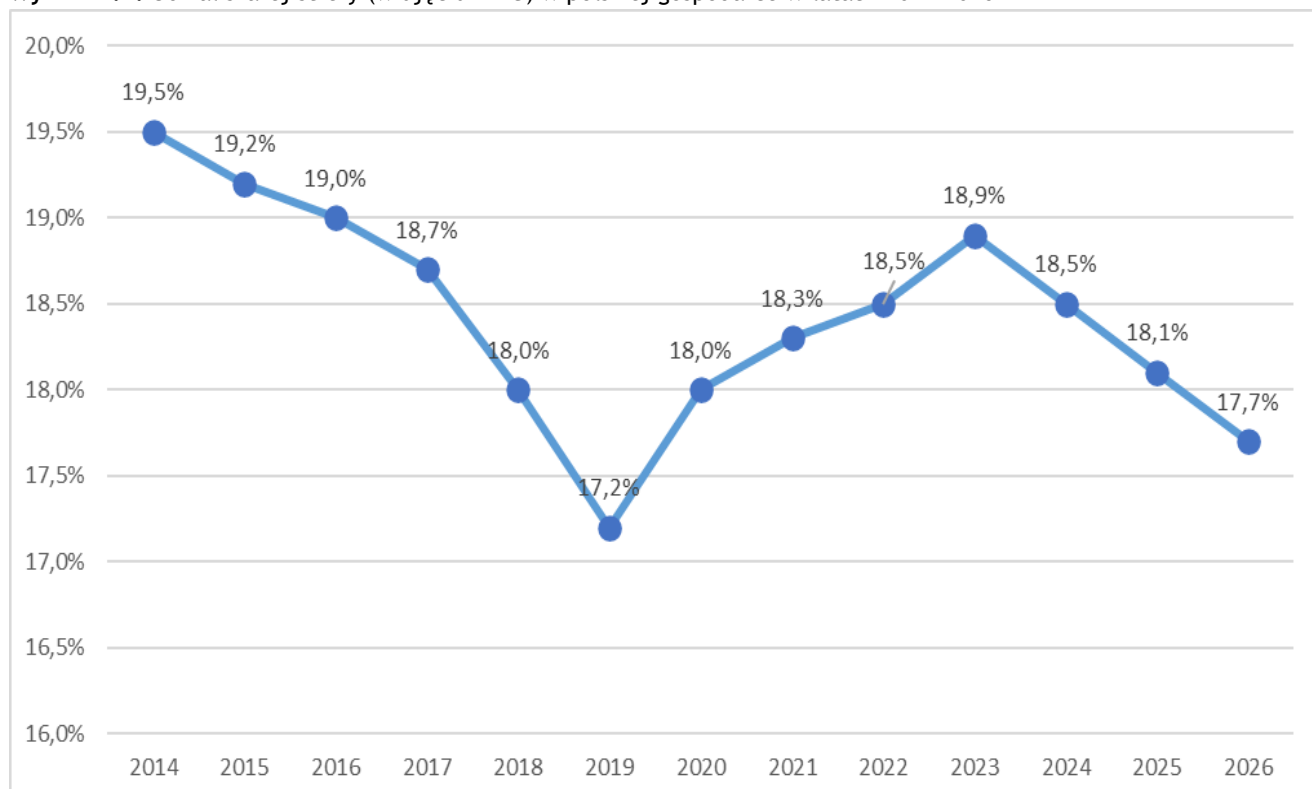
W 2021 roku wystąpiła dalsza intensyfikacja czynników rozwoju szarej strefy, które pojawiły się w roku 2020. Ponadto pojawiły się takie zjawiska jak nielegalny obrót produktami i usługami związanymi stricte z pandemią koronawirusa (nielegalny handel szczepionkami, świadectwami szczepień itp.).

Po wybuchu wojny na Ukrainie

Lata 2022-2023 były okresem dalszego wzrostu udziału szarej strefy - do 18,9 proc. Do najważniejszych czynników skłaniających firmy do ukrywania dochodów należały:

- wojna na Ukrainie, skutkująca dalszym wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, spowodowanym m.in. kryzysem na rynku surowców energetycznych (niespotykanie wysokim poziomem ich cen),
- wzrost cen energii elektrycznej i rosnąca dwucyfrowa inflacja,
- wzrost kosztów kredytu spowodowany wzrostem stóp procentowych,
- słaba koniunktura gospodarcza i tym samym trudniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej,
- niejasne, niespójne i niestabilne przepisy prawne podatkowe i związane z tym kłopoty z prawidłowym rozliczaniem wynagrodzeń i naliczaniem składek (głównie w pierwszych miesiącach 2022 roku),
- dalszy wzrost płacy minimalnej i ogólna presja na wynagrodzenia (inflacja i niedobór pracowników).

Wykres 1.1. Udział szarej strefy (w ujęciu IPAG) w polskiej gospodarce w latach 2014-2026



Źródło: Szacunki IPAG

Stabilizacja po szokach gospodarczych

W 2024 roku doszło do odwrócenia niekorzystnej tendencji i pierwszego od 2019 roku spadku udziału szarej strefy, który następnie był kontynuowany w roku 2025. Głównym czynnikiem była poprawa koniunktury gospodarczej - po stagnacyjnym 2023 roku (tempo wzrostu PKB 0,2 proc.) odnotowano wzrost PKB 3,0 proc. w 2024 roku oraz 3,6 proc. w 2025 roku. Lepsza sytuacja gospodarcza w mniejszym stopniu zachęcała przedsiębiorstwa do poszukiwania oszczędności i prowadzenia działalności w szarej strefie.

Ponadto lata 2024-2025 były okresem wyraźnie niższego wzrostu cen. W obu latach odnotowano roczną inflację 3,6 proc. wobec 14,4 proc. w 2022 roku oraz 11,4 proc. w roku 2023. Niższy wzrost cen oznaczał dla firm większą stabilność kosztów i mniejszą skłonność do ukrywania dochodów. Konsumenci z kolei mieli relatywnie mniejszą pokusę do nabywania usług świadczonych w szarej strefie.

W 2026 roku

W 2026 roku wystąpi dalszy spadek udziału szarej strefy - do 17,7 proc. Zasadniczym czynnikiem hamującym dalszy wzrost udziału szarej strefy będzie lepsza sytuacja gospodarcza. Prognozy makroekonomiczne IPAG wskazują na zbliżone do roku 2025 tempo wzrostu gospodarczego, czyli 3,6 proc. Zagrożeniem dla tej prognozy jest jednak ewentualnie przedłużająca się wojna Stanów Zjednoczonych i Izraela z Iranem, która poprzez niedobory węgłowodorów na rynkach światowych i utrzymujące się ich wysokie ceny, mogłaby doprowadzić do ogólnoświatowej recesji. Zakładając jednak ograniczony wpływ konfliktu na polską gospodarkę (czemu sprzyja m.in. obniżka akcyzy i wprowadzona maksymalna cena paliw), dobra koniunktura powinna doprowadzić do wzrostu obrotów firm i większych zysków z działalności gospodarczej. Będzie to w naturalny sposób zachęcać przedsiębiorców do większej aktywności w rejestrowanej i legalnej części gospodarki.

Rok 2026 będzie też okresem kumulacji inwestycji finansowanych z części dotacyjnej Krajowego Planu Odbudowy oraz dalszego wzrostu napływu funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027. W efekcie powinien wzrosnąć popyt na usługi mniejszych przedsiębiorstw (często w charakterze podwykonawców), co będzie zachętą do rezygnacji przez nie z działalności w szarej strefie.

Oczekiwana jest także stabilna sytuacja na rynku pracy, mimo wyższych niż przed rokiem o około 0,5 pkt. proc. wskaźników stopy bezrobocia w I połowie 2026 roku. Jednocześnie najniższa od lat dynamika kosztów pracy (wzrost minimalnego wynagrodzenia o 3 proc. wobec 19 proc. w 2024 roku i 10 proc. w 2025 roku) będzie w mniejszym stopniu niż w poprzednich latach skłaniać firmy do działania w szarej strefie.

Prognozy IPAG sprzed wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie wskazywały na dalszy spadek inflacji w 2026 roku - 2,6 proc. Projekcja marcowa NBP była jeszcze bardziej optymistyczna

i wynosiła 2,3 proc. Wywołane konfliktem wzrosty cen paliw doprowadziły do wzrostu inflacji w marcu 2026 r. i prawdopodobnie podbiją ją w kolejnych miesiącach. W konsekwencji prognozy inflacji na 2026 r. zostaną zrewidowane w górę, choć wydaje się, że nadal można oczekiwać (biorąc pod uwagę reakcję rynków ropy na dwutygodniowy rozejm z 8 kwietnia 2026 r.), że inflacja pozostanie jednak niższa niż w roku 2025. Tym samym zachowana w ujęciu rocznym stabilność cen będzie oznaczać dla firm mniejsze wahania kosztów i mniejszą presję na wzrost wynagrodzeń, co częściowo będzie zachęcać do wychodzenia z szarej strefy. Niewykluczone jednak, że może dojść do realizacji scenariusza pesymistycznego i wybuchu kryzysu na rynku paliw.

Przedsiębiorcom powinny także sprzyjać zmiany w otoczeniu regulacyjnym, choć nie wszystkie. Największe problemy będą prawdopodobnie generować Krajowy System e-Faktur, który od 1 kwietnia 2026 roku objął większość przedsiębiorców (z wyjątkiem drobnych przedsiębiorców, u których wartość faktur wystawionych w danym miesiącu nie przekracza 10 tys. zł brutto, którzy zaczną wystawiać faktury w KSeF od 1 stycznia 2027 roku). Konieczność korzystania z KSeF może zachęcać część firm do ukrywania obrotów, co oznaczałoby wtedy wzrost szarej strefy, mimo że zasadniczym celem KSeF jest uszczelnienie systemu podatkowego.

Niekorzystną dla przedsiębiorców zmianą (choć w ograniczonym stopniu) jest również wzrost minimalnej składki zdrowotnej płaconej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą opodatkowaną według skali podatkowej albo podatkiem liniowym. Od 1 lutego 2026 roku wzrosła miesięczna podstawa wymiaru tej składki i wynosi tyle co minimalne wynagrodzenie, czyli 4806 zł (w 2025 roku było to 75% minimalnego wynagrodzenia). W konsekwencji minimalna składka zdrowotna przedsiębiorcy wynosi 432,54 zł (wobec 314,96 zł w 2025 roku).

Korzystnym dla przedsiębiorców rozwiązaniem jest natomiast wyższy limit dla kasowego PIT, co pozwala rozliczać podatek dochodowy dopiero po otrzymaniu zapłaty od kontrahenta, a nie w momencie wykonania usługi, wydania towaru lub wystawienia faktury. Od 1 stycznia 2026 roku limit przychodów uprawniający do tej formy rozliczenia wzrósł z 1 do 2 mln zł, co powinno raczej zniechęcać przedsiębiorców do ukrywania dochodów.

W podobnym kierunku powinien oddziaływać wyższy limit zwolnienia podmiotowego z VAT, który w 2026 roku wzrósł z 200 tys. zł do 240 tys. zł. W praktyce zmiana pozwoli stosować uproszczenia większej liczbie podatników o niewielkich obrotach. Podatnicy objęci zwolnieniem są co do zasady zwolnieni z obowiązku rejestracji na potrzeby VAT, obowiązku prowadzenia pełnej (szczegółowej) ewidencji czynności podlegających VAT i obowiązku rozliczania VAT.

Czynnikami zachęcającym do zakupów w szarej strefie (działalność nielegalna) pozostanie natomiast dalszy wzrost akcyzy na wyroby tytoniowe i spirytusowe.

2. Moralność podatkowa a szara strefa

Dużą część wartości dodanej tworzonej w ramach szarej strefy gospodarczej stanowią nieopodatkowane, czyli ukrywane przed fiskusem, dochody uzyskiwane z działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę fakt, że niemożliwe lub trudne do spełnienia przez przedsiębiorców regulacje są podstawowym powodem wchodzenia do szarej strefy, to regulacje podatkowe są najistotniejsze.

Ogólna definicja podatków to obowiązkowe świadczenia materialne pobierane przez państwo w celu pokrycia jego wydatków². Bardziej szczegółowa definicja to bezzwrotne, przymusowe, powszechne, nieodpłatne świadczenie o charakterze pieniężnym na rzecz państwa lub innej osoby publiczno-prawnej.

W przypadku gospodarstw domowych podatki stanowią przymusowe uszczuplenie dochodu do dyspozycji. Prowadzi to do ograniczania wydatków konsumpcyjnych i możliwości gromadzenia oszczędności. Może to powodować negatywne emocje. Skłania to wiele osób do zatajania przed organami podatkowymi części, a w rzadkich przypadkach nawet całości dochodów. Wiele osób godzi się na propozycje usługodawców płacenia niższych cen dzięki pomijaniu podatku VAT. Płatność regulowana jest wówczas za pomocą gotówki. Usługobiorca płaci mniej, a usługodawca odprowadza fiskusowi niższy podatek dochodowy i VAT. Jest to typowy przykład zaniżania obrotów.

Stwierdzenie, że nadmiernie wysokie podatki są czynnikiem decydującym o wchodzeniu do szarej strefy jest w dużej mierze uproszczeniem i wymaga szerszego wyjaśnienia. Należy przyrzeć się różnego rodzaju motywacjom prowadzącym do ukrywania dochodów przed fiskusem.

Ważną rolę w wyjaśnianiu motywów prowadzących do unikania opodatkowania odgrywają liczne badania nad moralnością i także mentalnością podatkową. Są one prowadzone przez socjologów i psychologów, a także przez ekonomistów i prawników. Literatura naukowa odnosząca się do zachowań powodujących uszczuplenia podatkowe jest obszerna.

Interdyscyplinarność badań nad moralnością podatkową powoduje, że literatura na ten temat jest rozproszona we wspomnianych wyżej dyscyplinach naukowych.

W Polsce opracowywane są też raporty rozmaitych organizacji, które bardziej pośrednio niż bezpośrednio odnoszą się do kwestii moralności podatkowej. Można tu wymienić badania CBOS, Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce czy Warsaw Enterprise Institute. Niektóre artykuły naukowe zawierają wyniki badań ankietowych.

Na arenie międzynarodowej badania nad moralnością podatkową (tax morale) prowadzą organizacje międzynarodowe

takie jak Bank Światowy, OECD, a także inicjatywa i European Values Survey (EVS).

Problematyką moralności podatkowej zajmuje się więcej instytucji i organizacji, tak krajowych jak i zagranicznych, niż zostało to wspomniane wyżej.

Badania empiryczne nad poziomem moralności podatkowej nie są prowadzone systematycznie, niektóre są jednorazowe, a inne powtarzane co kilka lat. Można przypuszczać, że zakłada się, że moralność podatkowa ewoluuje powoli. Na ogół niezależnie od siebie bada się indywidualnych podatników i przedsiębiorców.

Moralność podatkowa należy do grupy pojęć rozumianych intuicyjnie. W literaturze spotyka się różne autorskie definicje tego pojęcia. Wielu autorów przytacza klasyczną, sformułowaną w latach 60. XX wieku definicję G.Schmödersa, według której „moralność podatkowa to postawy grupy lub całej populacji podatników, dotyczące kwestii wywiązywania się lub zaniedbywania obowiązków podatkowych, utrwalone w mentalności podatkowej i świadomości obywatelskiej”³. Można także moralność podatkową definiować jako wewnętrzną motywację do płacenia podatków⁴. Pojawia się tym samym aspekt podejścia do płacenia podatków przez pojedyncze osoby. Tę definicję OECD uznaje za najczęściej stosowaną.

Warto zwrócić uwagę na to, że unikanie podatków jest zjawiskiem wielowymiarowym. W pewnych sytuacjach nie ma ono wpływu na rozmiary szarej strefy gospodarczej, a w innych jest jej istotnym elementem. Wielkość podmiotów gospodarczych bywa najczęściej decydującym czynnikiem.

W przypadku dużych firm, zwłaszcza korporacji międzynarodowych, pojawia się proceder tak zwanej optymalizacji podatkowej. Są to działania formalnie zgodne z prawem lub na jego granicach, których celem jest wykorzystanie luk prawnych, ale przede wszystkim transferowanie zysków do krajów o korzystniejszym systemie podatkowym. Z takich samych pobudek siedziby przedsiębiorstw działających w danym kraju lokowane są w tak zwanych rajach podatkowych lub w krajach o korzystniejszym systemie podatkowym. Celem jest obchodzenie i redukcja zobowiązań podatkowych. Działania takie nie kreują wartości dodanej, nie są zatem elementem szarej strefy gospodarczej. Z tego samego powodu wyłudzenie zwrotu podatku VAT nie zalicza się do szarej strefy. Stanowi to oszukańcze przejmowanie nienależnych kwot od skarbu państwa.

Odmienne przedstawia się unikanie opodatkowania w przypadku małych przedsiębiorstw i osób fizycznych, a także gospodarstw domowych. Działania ukierunkowane są na ukrywanie rozmiarów działalności, które podlegają opodatkowaniu. Dotyczy to przede wszystkim mikroprzedsiębiorców

² Wielki Słownik języka polskiego PWN, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2018,

³ E. Kichler, *The economic psychology of tax behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, s. 99.,

⁴ Torgler, B. (2005), „Tax morale and direct democracy”, *European Journal of Political Economy*, Vol. 21/2, pp. 525-531

z mniejszych miejscowości, którzy nie są w stanie nadażyć za ciągłym podnoszeniem wysokości minimalnego wynagrodzenia czy spełniania innych zobowiązań wymaganych prawem.

Z raportu CBOS z 2016 roku wynika, że *wśród badanych niemal powszechne (92 proc.) jest przekonanie, że należy płacić podatki, gdyż z nich finansowane są ważne cele i potrzeby społeczne, takie jak bezpieczeństwo, służba zdrowia, szkolnictwo itp.* Oznacza to, że podatnicy w Polsce świadomi są przeznaczenia ich podatków⁵.

Zdecydowana większość ankietowanych podatników, 90 proc. w przytaczanym badaniu CBOS, jest zdania, że *pieniądze trafiające do budżetu często są nieracjonalnie wydawane*⁶. Opinia publiczna w Polsce jest wrażliwa na pojawiające się często informacje medialne o przypadkach wydawania przez państwo, a także niektórych ludzi władzy, publicznych pieniędzy w sposób budzący oburzenie i sprzeciw. Nawet jeżeli są to zjawiska marginalne na tle wydatków budżetu, to powstaje pytanie, czy płacąc podatki warto finansować marnotrawienie ich części.

Ankietowani przez CBOS uważali, że mimo mankamentów systemu podatkowego *uchylanie się od płacenia podatków wyraźnie częściej postrzegane jest jako forma okradania współobywateli (87 proc.) niż jako wyraz zaradności (19 proc.)*⁷.

Badania CBOS wskazują na stosunkowo wysoką moralność podatników w Polsce. Inne badania, prowadzone przez Monikę Pasternak-Malicką z Politechniki Rzeszowskiej, na niereprezentatywnej (celowej) próbie, przedstawiają inny obraz rzeczywistości. Autorka konkluduje, że *skłonność ankietowanych do zachowań nieetycznych jest duża i rosnąca (lata 2012-2015). Zauważalny jest także brak napiętnowania przez społeczeństwo niemoralnych zachowań i wzrost ich akceptacji*.

Moralność podatkowa jest zjawiskiem subiektywnym. W związku z tym nie udało się opracować jednej powszechnie stosowanej i uznanej metody mierzenia moralności podatkowej. Niemniej jednak mierzy się ją na kilka sposobów, głównie z zastosowaniem narzędzi socjologicznych, wspomaganych metodami statystycznymi.

Najpopularniejszą metodą są **badania ankietowe**. Standardowe pytanie stosowane przez OECD to: „*Czy dopuszczasz oszukiwanie na podatkach, jeśli masz taką okazję?*” (“*Do you*

justify cheating on taxes if you have the chance?”).⁸ Ankietowani odpowiadają w skali od 1 (oszukiwanie na podatkach jest zawsze dopuszczalne) do 10 (oszukiwanie na podatkach nigdy nie jest dopuszczalne).

Kolejną metodą jest **budowa modeli**, wśród których warto wymienić modele miękkiego modelowania. Modele takie pozwalają oszacować zmienne nieobserwowalne, w tym przypadku moralność podatkową, w oparciu o zmienne, o których wiadomo, że wpływają na szacowaną zmienną nieobserwowalną.

Narzędziem psychologicznym są **eksperymenty behawioralne**. Uczestnicy takich eksperymentów stawiani są wobec różnego rodzaju dylematów wymagających podejmowania decyzji podatkowych.

Poziom moralności podatkowej jest niewątpliwie związany z poziomem zaufania do instytucji państwa. Chodzi tutaj o stabilność systemu podatkowego, jak również o zaufanie i partnerskie podejście administracji państwowej do podatników.

Należy przypuszczać, że poziom moralności podatkowej Polaków nie jest tak wysoki, jak wskazują na to raporty CBOS, ani tak niski jak wynika z badań Politechniki Rzeszowskiej. Stosunkowo wysokie rozmiary szarej strefy gospodarczej świadczą jednak o umiarkowanie niskiej moralności podatkowej.

Brak międzynarodowych porównań poziomu moralności podatkowej uniemożliwia sytuowanie Polski wobec innych krajów. Badania OECD ograniczają się bowiem do szacowania średniego poziomu moralności podatkowej w sześciu grupach krajów. Dla 2019 roku najwyższą moralność podatkowa została oszacowana dla krajów OECD, w dalszej kolejności jest Ameryka Łacińska, kraje wschodzącej (*emerging*) Azji, Afryka, Europa Wschodnia (bez członków OECD) i reszta świata.

Działania władz, które mogłyby dotknąć kwestii moralności podatkowej koncentrują się prawie wyłącznie na zwalczaniu wyłudzeń VAT i ograniczaniu rozmiarów luki podatku VAT. Brak jest programów edukacyjnych z zakresu budowania moralności lub mają one charakter incydentalny.

Zależność między poziomem moralności podatkowej a rozmiarami szarej strefy jest oczywista. Rozmiary szarej strefy są tym większe, im niższy jest poziom moralności podatkowej.

⁵ Postawy wobec płacenia podatków, CBOS, Komunikat z Badań nr 95/2016

⁶ Tamże

⁷ Tamże

⁸ OECD (2019), Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>.

3. Szara strefa gospodarcza według działalności

Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo i ogrodnictwo

- Praca na czarno, szczególnie w okresach spiętrzeń sezonowych.
- Opłaty za usługi rolnicze np. wynajem pracy kombajnu zbożowego z operatorem, czy traktora z pługiem.
- Opłacana pomoc sąsiedzka w pracach rolnych i w gospodarstwach rolników.
- Plantacje konopi indyjskich służących do produkcji marihuany.
- Ubój zwierząt przeznaczony na pokątną sprzedaż.
- Hodowla i sprzedaż psów i kotów nieobjętych oficjalną listą hodowli Związku Kynologicznego PL czy Polskiego Związku Felinologicznego.
- Nielegalne hodowle ptactwa, bydła i innych zwierząt bez odpowiedniej opieki weterynaryjnej i sprzecznej z przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt.
- Nielegalne hodowle zwierząt egzotycznych, często chronionych, pod fałszywym pretekstem prowadzenia mini ogrodów zoologicznych.
- Nielegalna wycinka drzew oraz sprzedaż drewna.
- Sprzedaż runa leśnego i owoców wzdłuż dróg z ruchem samochodowym.
- Kradzież drewna z lasu i nielegalna wycinka choinek w okresie świąt Bożego Narodzenia.
- Różne przejawy kłusownictwa.
- Pokątna sprzedaż ryb przez niektórych rybaków i wędkarzy.
- Warzywa i owoce sprzedawane pokątnie na targowiskach i w ich otoczeniu.
- Nierejestrowane usługi ogrodnicze świadczone na rzecz właścicieli działek rekreacyjnych i domów jednorodzinnych.

Górnictwo i wydobywanie

- Zjawisko tzw. bieda szybów, czyli pozyskiwanie węgla na terenach, gdzie leżą pokłady węgla kamiennego w okolicach wyeksploatowanych kopalń.
- Nielegalnie wydobywane kopaliny, w tym piasek i żwir, głównie na potrzeby budownictwa. **Skala i zasięg tego zjawiska zostały szczegółowo opisane i omówione w rozdziale 4 publikacji IPAG „Szara strefa 2024”.**
- Nielegalna eksploatacja złóż bursztynu na Pomorzu i na Lubelszczyźnie.

Przetwórstwo przemysłowe

- Mikroprzedsiębiorstwa działające w przetwórstwie przemysłowym od dłuższego czasu mają trudności ze sprostaniem wymogom podnoszenia wysokości minimalnego wynagrodzenia. Problemem jest niewielka i malejąca różnica między przeciętnym wynagrodzeniem zatrudnionych w tej grupie przedsiębiorstw a znacznie podwyższa-

nym co roku minimalnym wynagrodzeniem. Taka sytuacja wymusza wypłacanie pracownikom części wynagrodzeń “pod stołem”, czyli bez rejestracji w ZUS. Praktyki te prowadzą do zaniżania wielkości obrotów raportowanych władzom gospodarczym.

- W skrajnych przypadkach, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, mikroprzedsiębiorcy nie są w stanie stale podnosić wysokości wynagrodzeń. Część z nich zamyka działalność, inni przechodzą masowo do szarej strefy.
- Nierejestrowana produkcja wyrobów spożywczych na sprzedaż: przetwory mięsne, wyroby cukiernicze, domowe dania gotowe (weki), przetwory, napoje.
- Produkcja mebli na zamówienie bez faktury.
- Do legalnie produkowanych wyrobów przemysłowych przez szarą strefę (zaniżanie obrotów) w pierwszej kolejności należy zaliczyć produkcję odzieży przez mikroprzedsiębiorstwa.
- Produkcja podrabianych wyrobów powszechnie znanych marek. Centralne Biuro Śledcze Policji informuje, że grupy przestępcze zajmują się nawet produkcją broni⁹.
- **Falszowanie leków i suplementów diety. Szara strefa w przemyśle farmaceutycznym była przedmiotem analizy w raporcie Instytutu w 2025 roku. Rozdział 6 niniejszego raportu poświęcony jest szarej strefie w tym przemyśle.**

Wyroby przemysłowe obłożone podatkiem akcyzowym są szczególnie podatne na wkraczanie szarej strefy gospodarczej.

- **Szara strefa w przemyśle produkcji wyrobów tytoniowych jest przedmiotem analiz w raportach Instytutu od 2018 roku. Rozdział 5 niniejszego raportu poświęcony jest szarej strefie w tym przemyśle.**
- **Szara strefa w przemyśle produkcji wyrobów spirytusowych była przedmiotem analiz w raportach Instytutu w latach 2024 i 2025. Rozdział 4 niniejszego raportu poświęcony jest szarej strefie w tym przemyśle.**
- Szara strefa gospodarcza jest obecna również w sprzedaży paliw, aczkolwiek rozmiary jej są tam aktualnie śladowe.

Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja

- Fikcyjna utylizacja odpadów, także szkodliwych dla środowiska naturalnego.
- Fikcyjna utylizacja prowadzona na zlecenie producentów zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego.

Budownictwo

- Praca robotników budowlanych pracujących „na czarno” na budowach, w tym zatrudnianych dorywczo często przy pracach sezonowych.

⁹ <https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html>

- Świadczenie usług budowlanych, remontowych i napraw osobom prywatnym przez mikroprzedsiębiorstwa.

Handel i naprawa pojazdów samochodowych

Na szarą strefę w handlu składają się liczne i niepowiązane ze sobą formy działalności. Do najlepiej rozpoznanych działalności handlowych w szarej strefie należą:

- Pozafakturowy handel towarami niewiadomego pochodzenia.
- Nielegalny handel bronią i amunicją.
- Nieopodatkowany handel uliczny i przycentarny.
- Obnośny handel napojów na dworcach kolejowych i na plażach.
- Nieopodatkowany handel za pośrednictwem Internetu.
- Handel paliwami z różnych źródeł, w tym z przemytu.
- Handel targowiskowy w obszarach przygranicznych.
- Oszukańcza sprzedaż w Internecie.
- Handel podrabianymi lekami, nielegalny eksport leków z Polski.
- Handel narkotykami i dopalaczami.
- Handel papierosami z przemytu i nielegalnej produkcji, przemyt papierosów za granicę.
- Nierejestrowana sprzedaż na masowych imprezach, w tym na koncertach muzyki rozrywkowej.
- Usługi komisowe, naprawy i serwis pojazdów w warsztatach, handel częściami samochodowymi nieznanego pochodzenia.
- Handel starociami na targowiskach i w Internecie.

Transport i gospodarka magazynowa

- Nielicencjonowany transport osobowy i towarowy, w tym przeprowadzki.
- Zawyżanie opłat za transport przez nieuczciwych przewoźników i konduktorów, niewydawanie opłaconych przez pasażerów biletów.
- Nierejestrowane podwykonawstwo w działalności kurierskiej.

Zakwaterowanie i gastronomia

- Nierejestrowany krótkookresowy wynajem mieszkań, głównie turystom, tak w dużych miastach, jak i w miejscowościach turystycznych.
- Szara strefa na rynku wynajmu mieszkań została opisana w rozdziale 8 publikacji IPAG „Szara strefa 2019”, zaś zjawisko szarej strefy w turystyce zostało omówione w rozdziale 6 publikacji IPAG „Szara strefa 2023”.
- Usługi cateringowe i dowóz żywności z restauracji do mieszkań i biur.
- W sezonie urlopowym w praca „na czarno” w gastronomii.
- Zaniżanie obrotów w gastronomii, nieprzestrzeganie przepisów sanitarnych, które zmniejsza koszty.
- Oszukiwanie właścicieli restauracji przez kelnerów wręczających klientom pokwitowania zapłaty podobne do fiskalnych.

Informacja i komunikacja

- Nielegalne kopiowanie i rozpowszechnianie treści objętych prawami autorskimi w formie piractwa komputerowego,
- Odpłatne udostępnianie nielegalnych kopii filmów i muzyki oraz kserowanie książek i czasopism.
- Niezgłaszane władzom skarbowym usługi informatyczne świadczone na rzecz gospodarstw domowych.

Działalność finansowa i ubezpieczeniowa

- Lichwa na rzecz osób bez zdolności kredytowych.
- Wyłudzenie prawa własności do mieszkań od osób starszych w ramach rzekomych rent na dożywocie.
- Odpłatne usługi finansowe (np. odpłatne wypełnianie zeznań podatkowych), usługi doradcze, pośrednictwo (np. sprzedaży samochodu poza komisem).

Obsługa rynku nieruchomości

- Nierejestrowany wynajem nieruchomości i pomieszczeń przez właścicieli.
- Spekulacyjny i nieopodatkowany handel nowobudowanymi mieszkaniami.
- Nieopodatkowane pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.
- Nieoficjalna dzierżawa gruntów rolnych, zwykle w zamkniętych grupach sąsiedzkich lub rodzinnych.

Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna

- Świadczenie odpłatne nierejestrowanych usług prawnych, głównie porad i redagowania pism do załatwiania spraw urzędowych i w wymiarze sprawiedliwości.
- Zaniżanie obrotów przez profesjonalnych fotografów obsługujących różne wydarzenia,
- Odpłatne ekspertyzy bez rejestracji świadczone przez rzeczoznawców z różnych dziedzin.

Administrowanie i działalność wspierająca

Działalności potencjalnie podatne na szarą strefę

- Sprzątanie obiektów.
- Wynajem, dzierżawa i wypożyczanie rozmaitego sprzętu i maszyn.
- Usługi detektywistyczne i usługi ochrony osób i mienia.

Edukacja

- Korepetycje świadczone przez nauczycieli i studentów uczniom szkół podstawowych i średnich bez rejestracji.
- Lekcje muzyki czy języków obcych, w tym świadczone przez przebywających w Polsce w coraz większej liczbie cudzoziemców.
- Sprzedaż gotowych prac dyplomowych od licencjackich do rozpraw doktorskich.
- Sprzedaż fałszywych dyplomów i świadectw jako „dyplomy kolekcjonerskie”.

Opieka zdrowotna i pomoc społeczna

- Odpłatna pomoc lekarska opłacana gotówką bez pokwitowań.
- Działalność znachorów.
- Opieka w domu nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi świadczona także przez osoby z zagranicy bez rejestracji.

Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją

- Nierejestrowany, nielegalny hazard w różnych formach, także w Internecie.
- Nielegalne automaty do gier losowych wypłacających wygrane.
- Zakłady wzajemne organizowany w Internecie.
- Handel biletami na rozmaite wydarzenia i imprezy kulturalne na wtórnym rynku.

- Zaniżane dochody twórców kultury.

Pozostała działalność usługowa

- Zaniżanie dochodów przez zakłady fryzjerskie i kosmetyczne.
- Nielegalne parkingi i nieuprawnione pobieranie opłat za parkowanie pojazdów.

Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników, gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby

- Zatrudnianie przez gospodarstwa domowe bez rejestracji pomocy domowych i osób do różnych prac, odpłatna pomoc sąsiedzka.

4. Szara strefa na rynku napojów spirytusowych

Wstęp i geneza problemu

Najważniejszym czynnikiem decydującym o rozmiarach szarej strefy na rynku wyrobów spirytusowych jest cena, zależna od wysokości akcyzy na alkohol. Działa prosty mechanizm - **im wyższy podatek akcyzowy, tym większa zachęta dla nielegalnych producentów i sprzedawców alkoholu do działania w szarej strefie.**

Podatek akcyzowy jest, z jednej strony narzędziem polityki fiskalnej, służącym do uzyskiwania przez państwo dochodów budżetowych. Z drugiej strony, rolą akcyzy jest podniesienie cen napojów alkoholowych do poziomu ograniczającego nadmierne spożycie tych wyrobów.

Relatywnie wysoki udział podatku akcyzowego w cenie alkoholu wysokoprocentowego (sięgający około 50-60 proc. - wykres 4.6.) powoduje, że różnica w cenie między alkoholem legalnym a nielegalnym jest wysoka. W konsekwencji niektórzy konsumenci kierujący się wyłącznie kryterium cenowym, sięgają po tańsze alkohole, pochodzące z nielegalnego źródła, tym samym rezygnując z droższych, ale całkowicie legalnych wyrobów alkoholowych.

Wysoka akcyza na napoje spirytusowe może więc prowadzić do zwiększonego przesuwania się konsumpcji alkoholu w kierunku szarej strefy, co z kolei rodzi poważne problemy gospodarcze (szkodzi legalnie działającym producentom) i społeczne. Może przyczyniać się do wzrostu problemów związanych z nielegalną produkcją i sprzedażą, a także zagrożenia zdrowia związanego ze spożyciem alkoholu z nielegalnych źródeł.

Z drugiej strony, odpowiedni poziom akcyzy pozwala po części pośrednio kontrolować konsumpcję alkoholu, szczególnie wśród osób uboższych, których decyzje i wydatki wydają się być bardziej wrażliwe na zmiany cen. Dlatego też wyzwaniem jest znalezienie równowagi między wysokością akcyzy na alkohol, tak aby była ona przede wszystkim skuteczna, ale jednocześnie nie prowadziła do wzrostu szarej strefy.

Inne przyczyny rozwoju szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Oprócz podatku akcyzowego wpływ na rozmiary szarej strefy na rynku napojów alkoholowych mają także inne, częstokroć bardziej uniwersalne czynniki:

- podatek VAT: podatek od wartości dodanej jest drugim co do wielkości fiskalnym obciążeniem ceny alkoholu; przedsiębiorcy działający w szarej strefie nie naliczają i nie odprowadzają tego podatku, co pozwala im zapewnić niższą cenę nielegalnych wyrobów, a uzyskane w ten sposób „oszczędności” stanowią dodatkowy zysk,
- podatek dochodowy: nielegalni producenci i sprzedawcy alkoholu ukrywają swoje obroty w celu uniknięcia płacenia podatku dochodowego od osiągniętego zysku,

- regulacje: restrykcyjne przepisy mogą skłaniać do nielegalnej produkcji i dystrybucji alkoholu; w efekcie unika się dodatkowych kosztów, procedur i ograniczeń administracyjnych, np. konieczności oznaczania alkoholi znakami akcyzy,

- poziom cen: cena legalnie wyprodukowanego alkoholu, zwłaszcza jeśli chodzi o produkty wysokiej jakości tzw. alkohole markowe, jest zwykle wysoka, co skłania do produkcji i kupowania nielegalnych, ale tańszych alternatyw dostępnych w szarej strefie,

- brak konieczności kontroli procesu produkcji: w szarej strefie nie przeprowadza się zwykle kontroli jakości i czystości chemicznej wyrobów alkoholowych, a także często nie dochowuje się odpowiednich standardów bezpieczeństwa i przestrzegania norm, które dotyczą legalnie działających producentów; ułatwia to prowadzenie nielegalnej produkcji alkoholu, ale może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia konsumentów,

- wysoka marża nielegalnych sprzedawców i producentów: handel alkoholem w szarej strefie jest uważany za dochodową działalność, ponieważ nielegalni producenci mogą go sprzedawać po niższych cenach niż czynią to legalni sprzedawcy i mimo to osiągać większy od nich zysk; sprzyja temu również duży udział podatków w cenie alkoholu, co daje szeroki margines dla wysokich marż nielegalnych sprzedawców,

- zła sytuacja ekonomiczna: w regionach zagrożonych ubóstwem, z wysokim poziomem bezrobocia i małymi szansami na znalezienie zatrudnienia, nielegalna sprzedaż alkoholu może stanowić jedno z niewielu możliwych źródeł zarobków miejscowej ludności,

- społeczne przyzwolenie: powszechna w niektórych regionach i środowiskach aprobata dla nielegalnej produkcji i sprzedaży alkoholi (często też podyktowana miejscową tradycją i obyczajem) zachęca do podejmowania niezgodnej z prawem działalności,

- niska świadomość społeczna: przeciętni konsumenci, nabywający alkohol poza legalnym kanałem dystrybucji, zwykle nie są w pełni świadomi źródła pochodzenia kupowanego alkoholu i z tym wiążących się niebezpieczeństw dla zdrowia i życia; nie są też zwykle w stanie odróżnić doskonale podrobionego alkoholu od oryginału, w konsekwencji kreują popyt na alkohol pochodzący z szarej strefy,

- zbyt niska wysokość kar: niedostatecznie restrykcyjne przepisy karno-skarbowe zachęcają do działalności związanej z produkcją, dystrybucją i sprzedażą nielegalnego alkoholu, w szczególności gdy zasądzane kary są stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków; coraz więcej przypadków wykrycia szarej strefy na rynku alkoholu to jedynie wykroczenie skarbowe¹⁰, a nie przestępstwo - nawet w przypadku dużego wolumenu nielegalnego alkoholu; W 2021

¹⁰ Z wykroczeniem skarbowym mamy do czynienia, gdy wartość czynu lub utraconych wpływów z podatków nie przekracza pięciokrotnej wysokości minimalnego wynagrodzenia w czasie jego popełnienia

roku, czyli w okresie najwyższej w ostatnich latach legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych, wartość graniczna przedmiotu czynu karno-skarbowego, która przesądzała o jego kwalifikacji jako wykroczenie lub przestępstwo skarbowe, wynosiła 14 000 zł (5 x 2800 zł), podczas gdy w 2026 roku wynosi już 24 030 zł (5 x 4806 zł). Doszło zatem w ciągu 5 lat do wzrostu o ponad 10 tys. zł kwoty, do wysokości której mamy do czynienia z wykroczeniem a nie przestępstwem skarbowym. Biorąc pod uwagę, że minimalne wynagrodzenie wzrosło w latach 2021-2026 o 72 proc., a średnia cena butelki wódki 40 proc. wzrosła o ok. 43 proc., oznacza to w praktyce, że coraz większe wolumeny nielegalnego alkoholu można kwalifikować jako wykroczenia skarbowe, co wiąże się też ze znacznie niższą wysokością kar niż w przypadku przestępstw skarbowych.

Różne formy szarej strefy na rynku napojów spirytusowych

Szara strefa w produkcji spirytusu może obejmować wiele różnych praktyk, które są nielegalne lub niezgodne z przepisami dotyczącymi produkcji i sprzedaży alkoholu. Do najważniejszych należą:

1. Odkazanie skażonego alkoholu
2. Nielegalna produkcja (bimbrownictwo)
3. Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych
4. Nielegalny obrót alkoholem
5. Przemyt alkoholu

Wymienione działania mogą prowadzić do zagrożeń związanych z konsumpcją toksycznych lub niskiej jakości alkoholi, a także do utraty dochodów budżetu państwa z tytułu podatków i opłat. Stąd też rządy podejmują różnego rodzaju działania mające na celu zwalczanie szarej strefy w produkcji spirytusu, takie jak: zwiększanie kontroli, wprowadzanie coraz to surowszych kar dla nielegalnych producentów i handlarzy oraz edukacja społeczeństwa na temat ryzyka związanego ze spożywaniem nielegalnego alkoholu.

1. Odkazanie skażonego alkoholu

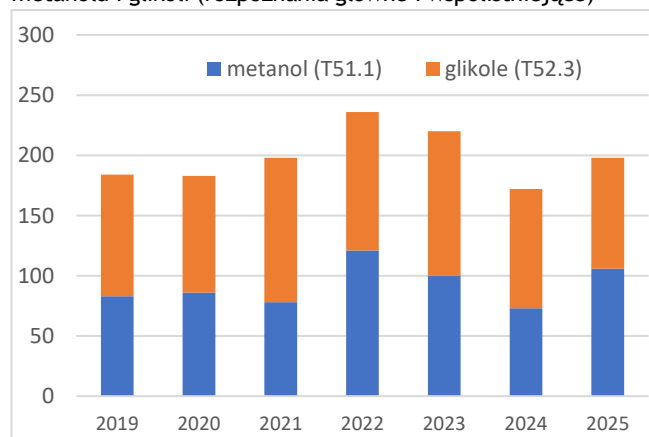
Odkazanie skażonego spirytusu polega na procesie oczyszczania alkoholu, który zawiera celowo wprowadzone szkodliwe substancje chemiczne, powodujące jego nieprzydatność do spożycia. Alkohol skażony nie jest więc produktem spożywczym a przemysłowym (np. płyn do dezynfekcji, czy rozcieńczalnik) i stąd też nie jest objęty akcyzą. Odkazanie ma więc na celu wprowadzenie na rynek produktu tańszego, nieakcyzowanego i nielegalnego, jako produktu w teorii bezpiecznego i gotowego do spożycia.

Ponieważ proces odkazania nie jest relatywnie kosztowny ani też wyjątkowo skomplikowany, stanowi jedno z najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa konsumentów, dla legalnie działających producentów napojów spirytusowych, jak również dla dochodów budżetu państwa. Odkazony alkohol jest też trudny do odróżnienia od legalnego alkoholu z tego względu, że procesy odkazujące dość skutecznie usuwają zarówno charakterystyczny smak jak i woń czynnika skażającego, co oczywiście nie oznacza, że alkohol

zostaje całkowicie oczyszczony ze szkodliwych związków i jest bezpieczny dla zdrowia - może nadal zawierać resztki skaźnika, glikol, a nawet metanol. W efekcie konsumenci nabywający napoje spirytusowe poza legalnym obrotem mogą być przekonani, że nabywają lokalny, wyprodukowany metodą rzemieślniczą tradycyjny produkt (bimber, samogon), a w rzeczywistości kupują odkazony rozpuszczalnik czy płyn do mycia szyb.

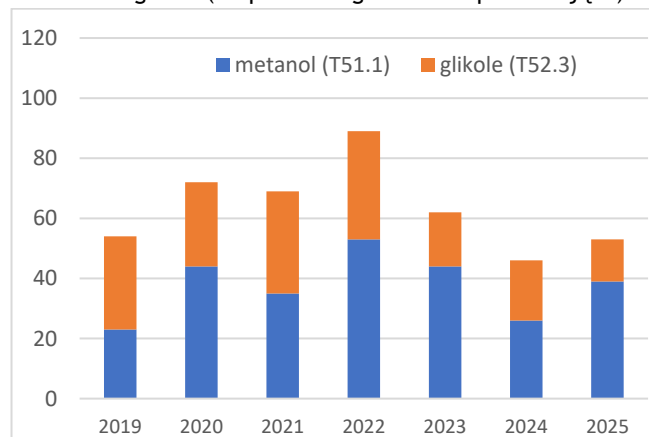
Dane Narodowego Funduszu Zdrowia wskazują, że w ciągu ostatnich 7 lat średnio blisko 200 osób rocznie było leczonych z powodu zatrucia metanolem lub glikolami (środkami skażającymi spirytus). Również z tego samego powodu średnio 64 hospitalizacje rocznie kończyły się zgonem pacjenta.

Wykres 4.1. Liczba hospitalizacji (osób) ze względu na spożycie metanolu i glikoli (rozpoznanie główne i współistniejące)



Źródło: Narodowy Fundusz Zdrowia

Wykres 4.2. Liczba zgonów (osób) ze względu na spożycie metanolu i glikoli (rozpoznanie główne i współistniejące)



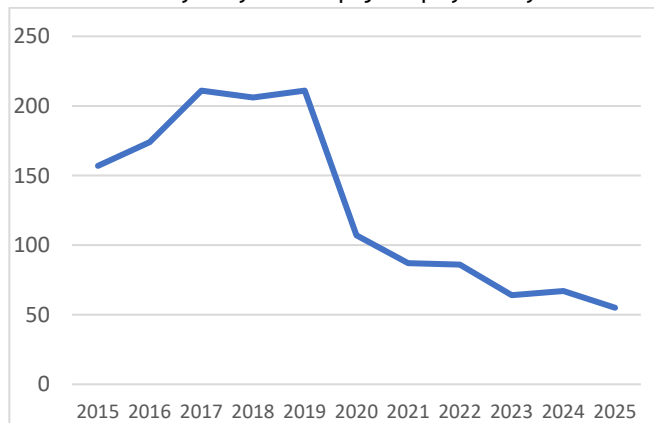
Źródło: Narodowy Fundusz Zdrowia

2. Nielegalna produkcja

Nielegalna produkcja wysokoprocentowego alkoholu to tzw. pędzenie bimbrowu, czyli destylacja alkoholu w warunkach domowych. Mimo powszechnego postrzegania w niektórych regionach takiego produktu jako atrakcyjnego i bezpiecznego napoju alkoholowego, destylacja metodą chałupniczą może nie usunąć całkowicie niektórych niebezpiecznych substancji, takich jak metanol, który może być bardzo toksyczny nawet w niewielkich ilościach.

Spoleczne przyzwolenie dla produkcji bimbrow i jego konsumpcji sprzyja rozwojowi tego przejawu szarej strefy na rynku napojów spirytusowych. Niemniej wprowadzanie na rynek wyprodukowanego domowym sposobem spirytusu odbywa się bez zezwoleń, z pominięciem podatków, a często też bez spełnienia norm bezpieczeństwa oraz jakości. Nielegalni producenci mogą też używać tanich lub niebezpiecznych składników do produkcji spirytusu, co może prowadzić do powstania toksycznych produktów, które stanowią zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

Wykres 4.3. Liczba stwierdzonych przestępstw dotyczących art.42-44 Ustawy o wyrobie napojów spirytusowych



Źródło: Komenda Główna Policji

Statystyki Komendy Głównej Policji dotyczące art. 42-44 Ustawy z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych, które obejmują m.in. wyrabianie napojów spirytusowych niezgodnie ze sposobem produkcji, warunkami technologicznymi lub parametrami jakościowymi oraz wyrabianie lub rozlewanie napojów spirytusowych bez wymaganego wpisu do rejestru, wskazują, że od pandemicznego 2020 roku doszło do dużego spadku tego rodzaju przestępstw. Około 70 proc. tego rodzaju przestępstw w ostatnich 6 latach to właśnie nierejestrowana produkcja alkoholu.

Wykres 4.4. Liczba zlikwidowanych bimbrowni i odkaźalni



Źródło: Krajowa Administracja Skarbowa

Statystyki KAS wskazują z kolei na spadek liczby zlikwidowanych bimbrowni i odkaźalni alkoholu w 2025 roku, jednak nadal jest to poziom wyraźnie wyższy niż w latach 2015-2020, co potwierdza, że jest to wciąż istotny problem.

3. Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych

Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych polega na nielegalnej produkcji alkoholu, a następnie wprowadzeniu go na rynek jako rzekomo wysokiej jakości produktu znanej marki alkoholowej. Podrabianie produktów jest działaniem nielegalnym, szkodliwym dla branży, konsumentów oraz legalnych producentów. Narusza też prawa własności intelektualnej - narusza prawa autorskie oraz znaki towarowe firm.

Grupy przestępcze zajmujące się podrabianiem markowych wyrobów alkoholowych często używają tanich składników i nieprawdziwych etykiet, aby stworzyć produkty podobne do oryginalnych. Spotykany jest również proceder polegający na zbieraniu pustych butelek po oryginalnych napojach alkoholowych w celu ponownego ich napełnienia, ale niskiej jakości wyrobem i dalszej sprzedaży jako pełnowartościowego oryginalnego produktu.

Podrabianie alkoholi jest szkodliwe dla konsumentów, ponieważ mogą oni nieświadomie nabyć niebezpieczne i niezdrowe trunki zamiast oryginalnych produktów. Nabycie podróbek podważa też zaufanie konsumentów do markowych producentów alkoholu. Klienci dowiadując się, że nabyli podróbkę, mogą unikać kolejnych zakupów wyrobów tego producenta, w obawie przed zakupem kolejnego nieoryginalnego produktu.

Podrabianie markowych wyrobów alkoholowych ma też inne negatywne konsekwencje dla legalnie działających producentów. Jeśli konsumenci zaczynają wybierać podróbki zamiast markowych oryginalnych produktów, legalnie działające przedsiębiorstwa mogą odnotować spadek sprzedaży i zysków.

4. Nielegalny obrót alkoholem

Nieodłączną częścią szarej strefy na rynku alkoholu jest nielegalna sprzedaż, czyli wprowadzanie na rynek produktów bez wymaganych prawem należnych podatków i zezwoleń, a często także szkodliwych dla zdrowia. Cechą charakterystyczną tego elementu szarej strefy jest obrót poza legalnie działającymi sklepami, mającymi zezwolenie na sprzedaż akcyzowanego alkoholu.

Z badania przeprowadzonego przez Ogólnopolski Panel Badawczy Ariadna w lutym 2025 roku wynika, że 11 proc. ankietowanych w ciągu ostatnich 12 miesięcy spotkało się z ofertą zakupu alkoholu z nielegalnego źródła, a 15 proc. spotkało się z nielegalnym alkoholem na imprezach lub wydarzeniach towarzyskich.

Głównym kanałem dystrybucji nielegalnego alkoholu jest tzw. sprzedaż prywatna, czyli zakup od znajomego, sąsiada itp. Na takie źródło pochodzenia bimbrow wskazało aż 71 proc. ankietowanych, którzy spotkali się z ofertą zakupu alkoholu z nielegalnego źródła. Tego rodzaju sprzedaż odbywa się również w tzw. melinach, czyli miejscach, gdzie zbierają się osoby z tzw. marginesu społecznego w celu spożywania alkoholu.

Nielegalny handel alkoholem odbywa się też na bazarach i targowiskach (23 proc. wskazań), ale także może przybierać formę dystrybucji alkoholu niejasnego pochodzenia przez legalnie działających sprzedawców. Zdarzają się sytuacje, w których w legalnie działających w sklepach detalicznych sprzedawany jest alkohol bez legalnych oznaczeń akcyzowych (8 proc. wskazań).

Coraz większego znaczenia dla sprzedaży nielegalnego alkoholu nabierają nowoczesne kanały dystrybucji, jak sprzedaż poprzez Internet a w szczególności poprzez media społecznościowe. Blisko co dziesiąty konsument nielegalnego alkoholu nabywa go właśnie za pośrednictwem środków elektronicznych.

Innym kanałem nielegalnej sprzedaży wyrobów alkoholowych są niektóre placówki gastronomiczne i hotelarskie (9 proc. wskazań). Sprzedaż alkoholu w postaci drinków, toastów, deserów itp. nie pozwala na dokładne sprawdzenie jakiego pochodzenia trunki zostały dodane do napoju, w szczególności, gdy jest to alkohol wysokoprocentowy. Teoretycznie istnieje również ryzyko, że nieuczciwy barman sprzeda klientom kieliszek podrobionego markowego trunku, będąc świadomym, że klienci nie mają właściwie możliwości sprawdzić, czy butelka/etykieta jest oryginalna lub czy miała naklejoną banderolę.

5. Przemysł alkoholu

Przemysł alkoholu to nielegalna działalność polegająca na przewożeniu przez granicę państwa alkoholu bez wymaganych zezwoleń, ceł i podatków. Przemysł alkoholu ma zwykle na celu nielegalny import wyrobów spirytusowych, których produkcja za granicą jest tańsza, np. podróbek, czy legalnie wyprodukowanych alkoholi, których wytworzenie nie jest obwarowane takimi normami i regulacjami jak w kraju importera. Ponadto alkohole te są obłożone za granicą niższymi podatkami, co sprawia, że są one wyraźnie tańsze.

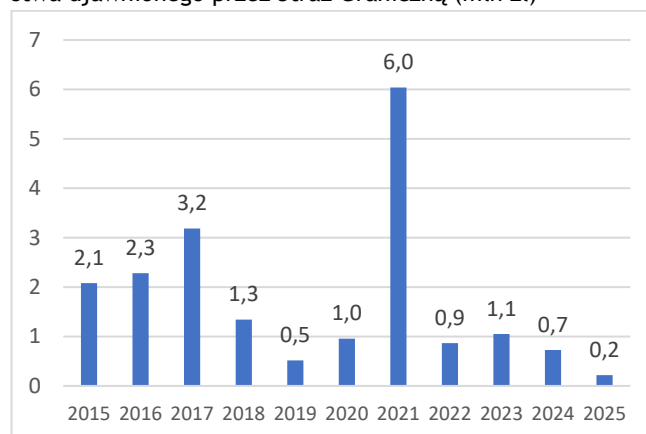
Nielegalny przywóz alkoholu jest zwykle domeną zorganizowanych grup przestępczych, które często też podejmują się działań korupcyjnych wobec służb celnych. Przemysł alkoholu zwykle jest prowadzony na dużą skalę, ale też znanym zjawiskiem jest przemysł towarów przez „mrówki”, czyli pojedyncze osoby, zwykle mieszkające w pobliżu granicy państwa.

Na polski rynek najczęściej przemycą się wyroby spirytusowe z krajów spoza Unii Europejskiej, tj. z Rosji, Białorusi i Ukrainy. Ponieważ koszt produkcji w tych krajach i poziom akcyzy jest niższy niż w Polsce, działalność przemysłowa jest opłacalna. Nieobjęcie cłem i podatkami wwiezionego do kraju alkoholu, generuje zysk grup przestępczych oraz naraża na utratę dochodów budżet państwa.

Z oficjalnych statystyk polskiej Straży Granicznej wynika, że przemysł alkoholu do Polski już nie jest tak istotny, jak to

miało miejsce w latach przedpandemicznych. Wartość ujawnionego przez tę służbę w 2025 roku alkoholu, pochodzącego z przestępstwa była najniższa od co najmniej dekady i wyniosła około 217 tys. zł. Z jednej strony doszło niewątpliwie do poprawy skuteczności polskich służb granicznych, a z drugiej do lepszej ochrony polskich granic w tym uszczelnienia granicy z Białorusią, co w efekcie wyraźnie ograniczyło napływ ze wschodu alkoholu z przemytu.

Wykres 4.5. Wartość alkoholu pochodzącego z przestępstwa ujawnionego przez Straż Graniczną (mln zł)



Źródło: Raporty Straży Granicznej

Wpływ stawek podatku akcyzowego na ceny detaliczne wyrobów spirytusowych

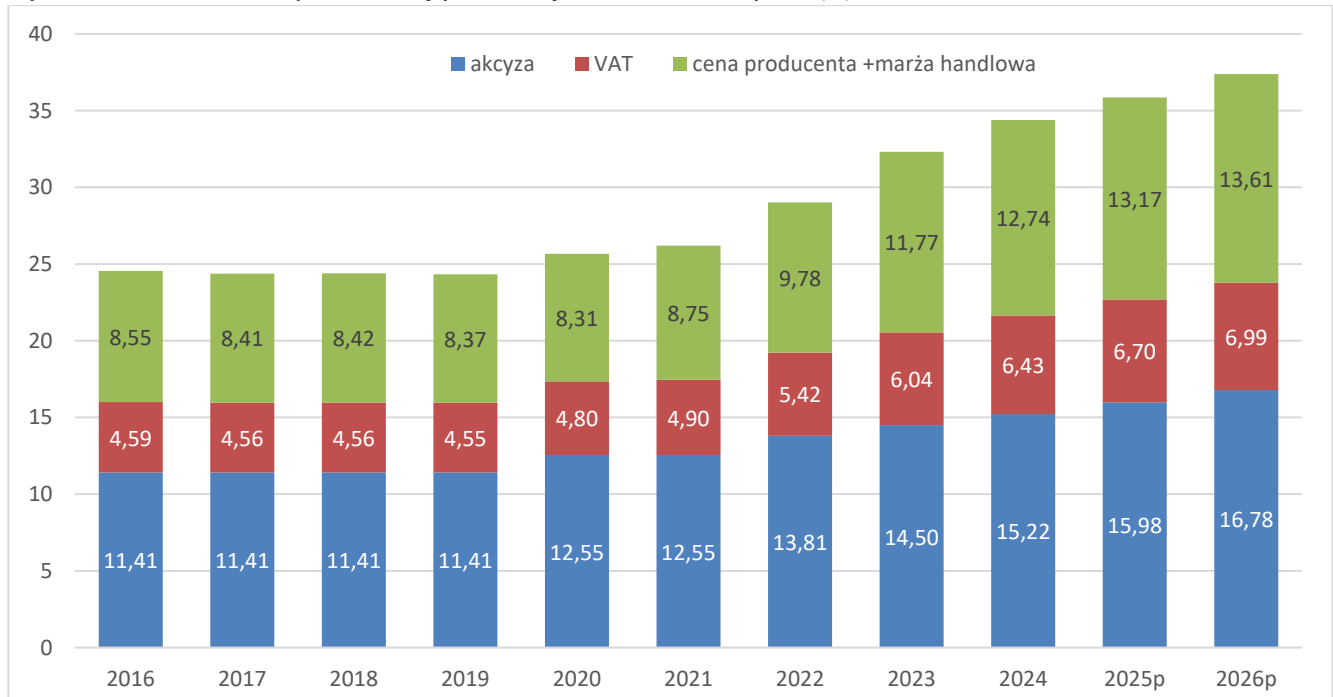
Wysokość stawki podatku akcyzowego na alkohol etylowy jest zasadniczym czynnikiem kształtującym ceny wyrobów spirytusowych w Polsce. Tym samym jej poziom wpływa na wysokość popytu na alkohol oraz pośrednio na rozmiary szarej strefy na rynku napojów spirytusowych, gdyż im wyższy poziom ceny detalicznej legalnego alkoholu tym większy popyt na nielegalne trunki.

Z badań empirycznych elastyczności cenowej popytu na alkohol wynika¹¹, że wzrost ceny alkoholu o 1 proc. powoduje spadek popytu o 0,5 proc. Są to wprawdzie wyniki dla rynku amerykańskiego, a dla rynku polskiego mogą być inne, ale kierunek zmian jest ten sam. Wyższe ceny alkoholu w legalnej sprzedaży wpływają także na zakupy z nielegalnych źródeł po niższej cenie. Zjawisko to nasiliło się w Polsce w 2023 roku z powodu prowadzącego do uszczerbku budżetów domowych Polaków wysokiego poziomu inflacji.

Decyzje co do wysokości stawek akcyzy na napoje alkoholowe są podejmowane przez rząd, a następnie uchwalane przez parlament w drodze zmiany ustawy o podatku akcyzowym. Wyroby spirytusowe podlegają stawkom akcyzy na alkohol etylowy. Akcyza naliczana jest od 1 hektolitra alkoholu etylowego 100 proc. zawartego w gotowym wyrobie. Oznacza to, że jest ona naliczana nie od objętości całego napoju alkoholowego, ale jedynie od znajdującego się w nim czystego alkoholu etylowego.

¹¹ A.C. Wagenaar, M.J. Salois and K.A. Komro, Effects of Beverage Alcohol Price and Tax Levels on Drinking: A Meta-analysis of 1003 Estimates from 112 Studies, *Addiction*, Vol. 104, No. 2, pp. 179-190, February 2009

Wykres 4.6. Struktura ceny detalicznej półlitrowej butelki wódki 40 proc. (zł)



Źródło: GUS - Bank Danych Lokalnych, Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, IPAG (szacunki 2025-2026)

Ponieważ stawki akcyzy są podawane w przeliczeniu na jednostki hurtowe (hektolitry) konsumenci często nie są świadomi, jaki jest jej udział w cenie produktu detalicznego. W rzeczywistości stanowi ponad połowę ceny statystycznej butelki wódki 0,5 l, co pokazuje jak decyzje co do wysokości akcyzy mogą wpływać na podaż i popyt na rynku napojów alkoholowych.

Główny Urząd Statystyczny corocznie podaje wysokość przeciętnej ceny detalicznej półlitrowej butelki wódki czystej o zawartości alkoholu 40 proc. w poprzednim roku. W trakcie prac nad raportem ostatnie dostępne dane dotyczyły roku 2024, więc w celu lepszego zobrazowania jak poziom akcyzy wpływa na przeciętną cenę wódki w latach 2025 i 2026, przyjęto założenie, że koszty producenta i marże sprzedawców zmieniają się w stopniu zbliżonym do zmian w poziomie akcyzy.

Analiza danych historycznych wskazuje, że brak zmian w wysokości akcyzy de facto powoduje stabilizację cenową na rynku wyrobów spirytusowych. W latach 2015-2019 przeciętna cena półlitrowej butelki wódki 40 proc. nie przekraczała 25 zł, a wysokość akcyzy wynosiła 11,41 zł, czyli stanowiła mniej niż połowę przeciętnej ceny detalicznej. Co istotne, kwotowy udział akcyzy w cenie napoju alkoholowego jest stały i niezależny od ceny końcowej. Oznacza to, że im tańszy wyrób alkoholowy tym udział tego podatku w nim wzrasta. Przykładowo we wskazanym okresie, czyli przy akcyzie na poziomie 11,41 zł, jej udział przy cenie butelki wódki 20 zł wynosił 57 proc., ale przy cenie 25 zł udział ten już wynosił 47 proc.

Drugi z podatków, który jest wliczony w cenę detaliczną wyrobów spirytusowych to podatek VAT 23 proc. Jego wartość zwiększa się wraz ze wzrostem ceny detalicznej netto. Suma obu podatków - akcyzy i VAT - stanowi łączny dochód budżetu państwa z jednej butelki wódki. W przypadku napoju

spirytusowego 40 proc. o przeciętnej cenie rynkowej, podatki stanowią zwykle około 2/3 jego ceny.

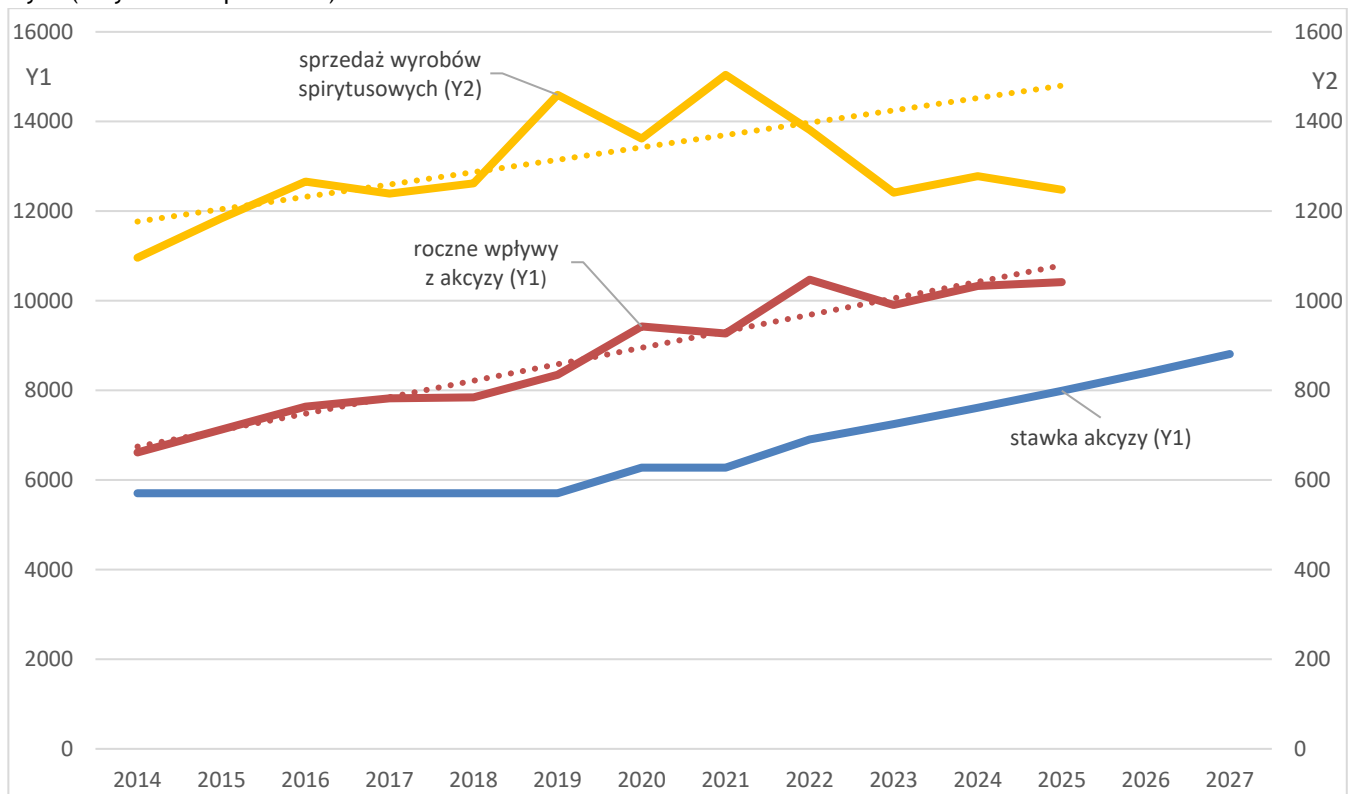
W 2021 roku rząd podjął decyzję o corocznym systematycznym zwiększaniu stawek akcyzy na napoje alkoholowe - odpowiednio o 10 proc. w 2022 roku oraz kolejno co roku o 5 proc. w latach 2023-2027 (szybsze wzrosty akcyzy w 2026 roku i kolejnych latach zostały zawetowane przez prezydenta). Łącznie zatem akcyza wzrośnie w latach 2021-2027 o 40 proc.

Skutki zmian w akcyzie dla rozmiarów szarej strefy

Głównym powodem, dla którego podnosi się stawki akcyzy na wyroby spirytusowe, jest ograniczenie nadmiernego spożycia alkoholu oraz zapewnienie dodatkowych wpływów do budżetu państwa. Ponieważ wzrost akcyzy oznacza jednocześnie wzrost cen detalicznych alkoholi, to tym samym wywołuje określone reakcje producentów i konsumentów.

Podwyżka akcyzy dla producentów wyrobów spirytusowych oznacza wzrost cen detalicznych ich produktów, co zgodnie z teorią powinno spowodować odpowiedni spadek popytu na wysokoprocentowe alkohole. W takiej sytuacji oznacza to mniejszy wolumen sprzedaży produktów i tym samym niższe zyski branży spirytusowej (a także mniejsze wpływy z podatku CIT). Analiza danych historycznych wskazuje, że w latach, w których dochodziło do podwyżki akcyzy na alkohol etylowy, występował zwykle spadek produkcji wyrobów spirytusowych. Oczywiście w latach poprzedzających wzrost akcyzy branża spirytusowa przygotowuje się do podwyżek, zwiększając produkcję i tworząc zapasy, które zostają objęte jeszcze bieżącą, niższą stawką akcyzy, ale nie jest to oczywiście jedyna przyczyna spadku produkcji (tzw. efekt bazy) w roku wzrostu akcyzy.

Wykres 4.7. Stawki podatku akcyzowego (zł/1 hl 100 proc. alk.), wpływy z akcyzy (mln zł) i sprzedaż wyrobów spirytusowych (w tys. hl 100 proc. alk.)



Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS, Ministerstwo Finansów, Ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym

Po wprowadzeniu pierwszych z dwóch z całej serii podwyżek akcyzy, jaka czeka branżę spirytusową w Polsce, doszło do spadku sprzedaży wyrobów spirytusowych. W 2023 roku wolumen sprzedaży legalnych napojów spirytusowych (we wszystkich pojemnościach) w przeliczeniu na 100 proc. czystego alkoholu był o 17 proc. niższy niż w 2021 roku. Jednocześnie wpływy z akcyzy wzrosły, ale w zdecydowanie mniejszym stopniu od wzrostu stawek tego podatku. Między rokiem 2021 a 2023 stawka akcyzy wzrosła o nieco ponad 15 proc., a roczne wpływy z tego podatku wzrosły jedynie o 7 proc.

W latach 2024-2025 roku doszło do kolejnych 5-procentowych podwyżek akcyzy, a z danych Ministerstwa Finansów wynika, że roczne wpływy z tego podatku w tym okresie ustabilizowały się na poziomie 10,3-10,4 mld zł. W samym 2025 roku podwyżka akcyzy przyniosła jedynie nieznaczny wzrost wpływów o 0,8 proc. r/r (o 86 mln zł więcej niż w roku 2024), przy jednoczesnym spadku legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych o 2,4 proc.

Łącznie w latach 2022-2025 skumulowany efekt podwyżek akcyzy wyniósł 25 proc., a uzyskany w ich konsekwencji wzrost rocznych wpływów był o połowę mniejszy i wyniósł około 12,4 proc. Wyraźnie mniejszy od wzrostu stawki akcyzy wzrost wpływów do budżetu państwa wskazuje, że znajdujemy się blisko szczytu krzywej Laffera, gdzie po przekroczeniu pewnego optimum, każde kolejne podwyższanie stawki podatkowej powoduje zmniejszanie się wpływów z tytułu tego podatku.

Z danych GUS wynika, że rynek legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych skurczył się ze 150 mln litrów 100-proc. alkoholu w 2021 r. do około 125-128 mln litrów w latach 2023-2025, czyli do poziomu, który notowano w latach 2016-2018. Biorąc pod uwagę, że przyzwyczajenia konsumpcyjne Polaków nie zmieniają się równie gwałtownie, a łączna konsumpcja wyrobów spirytusowych (wyroby legalne + alkohol z szarej strefy) pozostaje względnie stabilna, można założyć z dużym prawdopodobieństwem, że doszło do przesunięcia konsumpcji w kierunku nielegalnego alkoholu produkowanego lub sprzedawanego w szarej strefie.

Z analiz IPAG wynika, że zgodnie z 10-letnim trendem potencjalny wolumen legalnej sprzedaży wyrobów spirytusowych w latach 2024-2025 roku ukształtował się na poziomie około 145-148 mln litrów. Biorąc pod uwagę, że rejestrowana sprzedaż wyniosła 128 mln litrów w roku 2024 i 125 mln litrów w roku 2025, szacujemy, że pozostałe około 40 mln litrów alkoholu 100 proc. mogło zostać zakupionych w szarej strefie (około 17 mln litrów w roku 2024 i około 23 mln litrów w roku 2025).

Wartość hipotetycznych wpływów z tytułu podatku akcyzowego, jakie można byłoby pozyskać w samym 2025 roku od tak oszacowanego wolumenu szarej strefy, czyli 230 tys. hl alkoholu 100 proc. (przy stawce 7991 zł/1 hl), wynosi około 1,8 mld zł (w 2024 roku było to około 1,3 mld zł).

Biorąc pod uwagę, że akcyza stanowi około 60 proc. ceny detalicznej najtańszej legalnie dostępnej wódki (27 zł),

poziom akcyzy 1,8 mld zł odpowiada około 115 milionom półlitrowych butelek o wartości około 3,1 mld zł (2,2 mld zł w 2024 r.), co można uznać za szacunkową hipotetyczną wartość nielegalnego wysokoprocentowego alkoholu (po objęciu podatkami), jaki był skonsumowany w ciągu 2025 roku, który jeszcze do niedawna, na co wskazują dane o sprzedaży z poprzednich lat, był nabywany w legalnym obrocie.

Szacunki za 2025 rok są zbliżone do analogicznych przeprowadzonych przez IPAG w roku 2023 i 2024 roku, gdzie wartość utraconych wpływów z akcyzy wynosiła rocznie około 1,3 mld zł. Łącznie zatem w latach 2023-2025 hipotetyczne utracone wpływy z akcyzy na wyroby spirytusowe wyniosły około 4,4 mld zł, ale prawdopodobnie byłyby mniejsze, gdyby nie doszło do podwyżek akcyzy w tym okresie.

5. Szara strefa w branży tytoniowej

Rynek wyrobów tytoniowych jest jednym z obszarów najbardziej narażonych na rozwój szarej strefy. Dzieje się tak przede wszystkim ze względu na wysoki poziom opodatkowania wyrobów tytoniowych oraz bezwzględny wzrost wysokości podatków, a co się z tym wiąże - cen produktów. Dodatkowo wspomnieć należy o wysokim stopniu uregulowania produkcji wyrobów zawierających nikotynę i obrotu nimi. W branży tytoniowej wyróżnić należy kilka odrębnych segmentów; w każdym z nich zagadnienia związane z szarą strefą przyjmują nieco inne oblicze, specyficzne dla danej grupy produktów. W rozdziale przedstawione zostały charakterystyki zjawiska szarej strefy w trzech grupach: na rynku papierosów, wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu¹² oraz e-papierosów.

Rynek papierosów

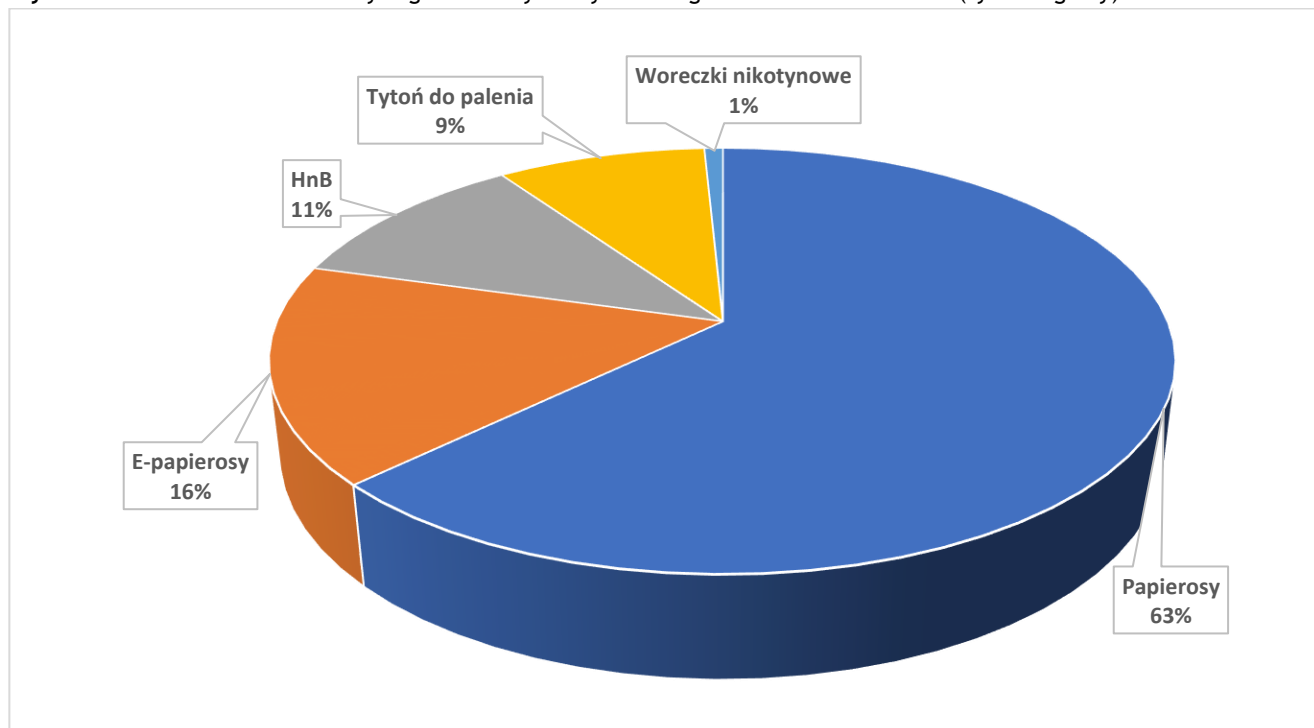
Na krajowym rynku papierosów zjawisko szarej strefy obejmuje swoim zasięgiem dwa zasadnicze obszary:

- przemysł papierosów z zagranicy do Polski (głównie z Białorusi, Ukrainy i Rosji) i nielegalną ich sprzedaż na rynku krajowym oraz
- nielegalną produkcję podrobionych towarów znanych marek, wraz z wprowadzeniem ich do obrotu bez obowiązujących znaków akcyzy.

Podstawową przyczyną występowania obu wymienionych przejawów szarej strefy jest wysoki stopień opodatkowania papierosów. Podatki (łącznie VAT i akcyza) stanowiły w 2025 roku w Polsce niemal 84 procent ceny paczki papierosów. Do niedawna Polska miała jedną z najniższych stawek akcyzy na papierosy w Unii Europejskiej, ustępując pod tym względem jedynie Bułgarii. W 2025 roku niższy minimalny podatek akcyzowy niż w Polsce obowiązywał już w pięciu krajach UE. Obecnie aż w czternastu krajach Unii Europejskiej poziom minimalnego podatku akcyzowego na papierosy jest niższy niż w Polsce¹³.

Wysoki udział podatków w cenach wyrobów legalnych sprawia, że oferowana przez nielegalnych producentów cena wyrobów tytoniowych może być niższa niż produktów dostępnych w normalnym obrocie. Wysoka marża nielegalnych producentów powoduje, że ewentualne kary w przypadku wykrycia ich działalności, w połączeniu ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem wykrycia, postrzegane były przez lata jako relatywnie mało uciążliwe. Mimo zaostreżenia wysokości kar od 1 maja 2021 roku¹⁴, wysoka zyskowność wciąż stanowi zachętę do podejmowania działalności w szarej strefie. Duża część nielegalnej krajowej produkcji wyrobów tytoniowych kierowana jest na nielegalny eksport, czyli przemysł do tych krajów Unii Europejskiej, w których poziom opodatkowania, a w konsekwencji i ceny, są znacznie wyższe niż w Polsce.

Wykres 5.1. Wolumenowe udziały segmentów rynku tytoniowego w Polsce w 2025 roku (rynek legalny)



Źródło: Opracowanie IPAG na podstawie danych firm tytoniowych

¹² tzw. produkty typu HnB (*heat-not-burn*).

¹³ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/podatek-akcyzowy-0>

¹⁴ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021 poz. 694.

W odniesieniu do rynku polskiego, przez długie lata zjawiskiem znacznie szerszym niż nielegalne wytwórstwo było sprowadzanie wyrobów tytoniowych z ościennych krajów nienależących do Unii Europejskiej. W krajach tych opodatkowanie wyrobów rynku tytoniowego, a tym samym i cena, są znacząco niższe niż w Polsce. Kilkukrotne przebicie ceny papierosów kupowanych za wschodnią granicą w porównaniu do ceny uzyskiwanej po wprowadzeniu ich do obrotu na rynku polskim sprawia, że marża przestępców zajmujących się tym procederem jest bardzo wysoka. Wykrywalność tego typu przestępczości jest przy tym niewielka, a zasądzone kary, mimo wspomnianego zaostrzenia przepisów - wciąż stosunkowo niskie w porównaniu do osiągniętych zysków.

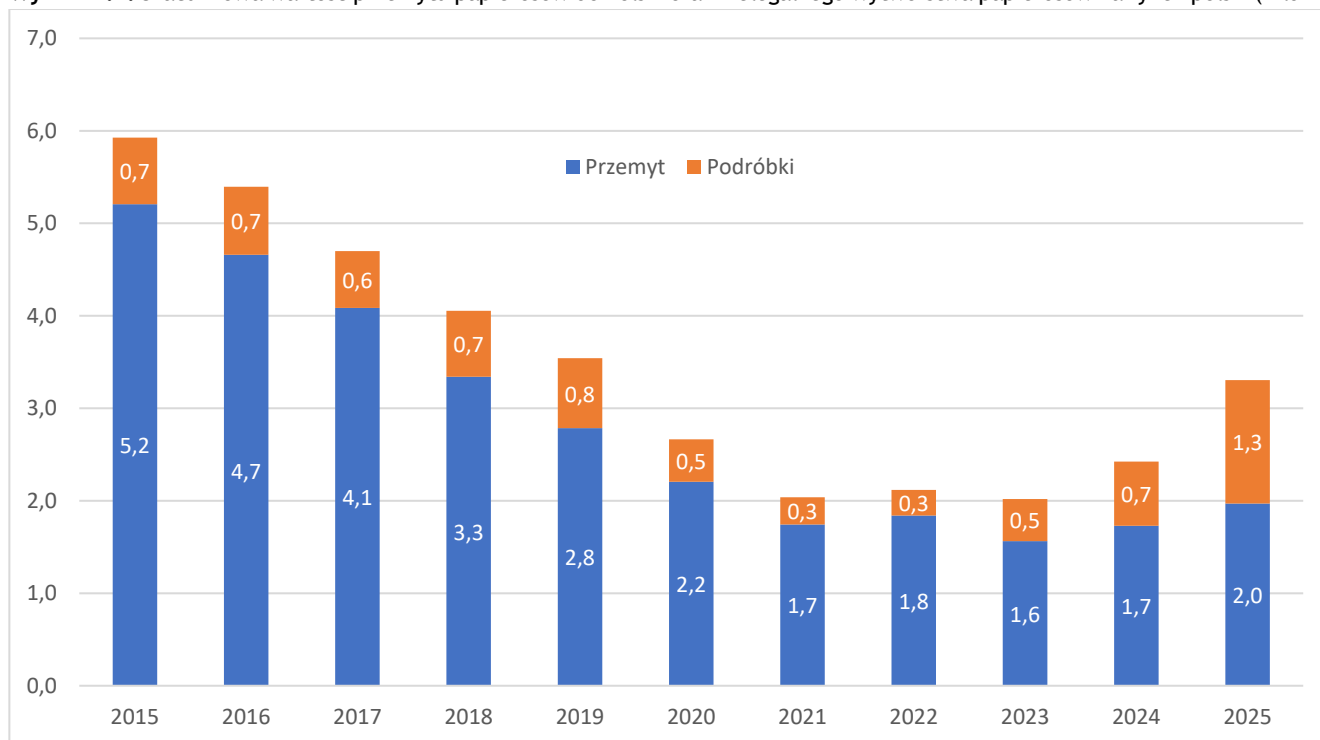
Wybuch wojny na Ukrainie, a wcześniej kryzysu migracyjnego na granicy z Białorusią, sprawiły, że zmieniać zaczęła się struktura nielegalnego rynku papierosów. Wschodnia granica Polski została w większej mierze uszczelniona, co m.in. utrudniło dostęp na rynek papierosów z przemytu. Od 2023 roku na rynku istotnie zaczął wzrastać udział podrabianych papierosów z nielegalnych wytwórni, a od początku 2025 roku wzrost ten jest niemal lawinowy. W czwartym kwartale 2025 roku rynkowy udział papierosów podrabianych niemal zrównał się z udziałem papierosów pochodzących z przemytu.

Najczęściej podnoszonym negatywnym aspektem działania szarej strefy w obrębie rynku tytoniowego są straty budżetu państwa, wynikające z nieodprowadzania należnych podatków - przede wszystkim akcyzy i VAT, ale dodatkowo również PIT i CIT. Wartość tak zwanej luki podatkowej związa-

nej z szarą strefą na samym tylko rynku nielegalnych papierosów IPAG szacuje w 2025 roku na kwotę niemal 2,8 miliarda złotych strat ponoszonych przez budżet państwa (w 2023 roku było to niecałe 1,7 miliarda złotych, a w 2024 roku około 2 miliardów). Zwraca zatem uwagę szybki przyrost luki, wynikający zarówno ze wzrostu rozmiarów szarej strefy, jak i stawek opodatkowania. Dla porównania warto wskazać, że 2025 roku całkowite dochody budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego wyniosły ponad 92,5 miliarda złotych, a całkowite dochody budżetowe z akcyzy od wyrobów tytoniowych (bez wyrobów nowatorskich i płynów do e-papierosów) stanowiły prawie 1/3 dochodów akcyzowych budżetu - około 31,1 miliarda złotych.

Nadmienić przy tym należy, że straty wynikające z funkcjonowania szarej strefy na rynku tytoniowym są szersze. Nie można pomijać bowiem utraconych przychodów przedsiębiorstw legalnie działających na rynku, które konkurować muszą na nierównych zasadach z nielegalną częścią rynku. Doliczyć do tego należy utracone przychody dystrybutorów i pośredników. Duże straty generuje także kradzież własności intelektualnej właścicieli marek wyrobów tytoniowych. Dotyczy to zarówno nielegalnej produkcji papierosów, jak i przemytu. W przypadku nielegalnego wytwórstwa, produkty podrobione stanowią prawie całość wolumenu, a w przypadku przemytu poza podrobionymi wyrobami markowymi część stanowi także legalna produkcja zagraniczna, zlokalizowana np. na Białorusi, realizowana znacznie powyżej zapotrzebowania miejscowych legalnych rynków, z przeznaczeniem na nielegalne wprowadzenie do obrotu na terenie państw Unii Europejskiej.

Wykres 5.2. Szacunkowa wartość przemytu papierosów do Polski oraz nielegalnego wytwórstwa papierosów na rynek polski (mld zł)



Źródło: Szacunki IPAG

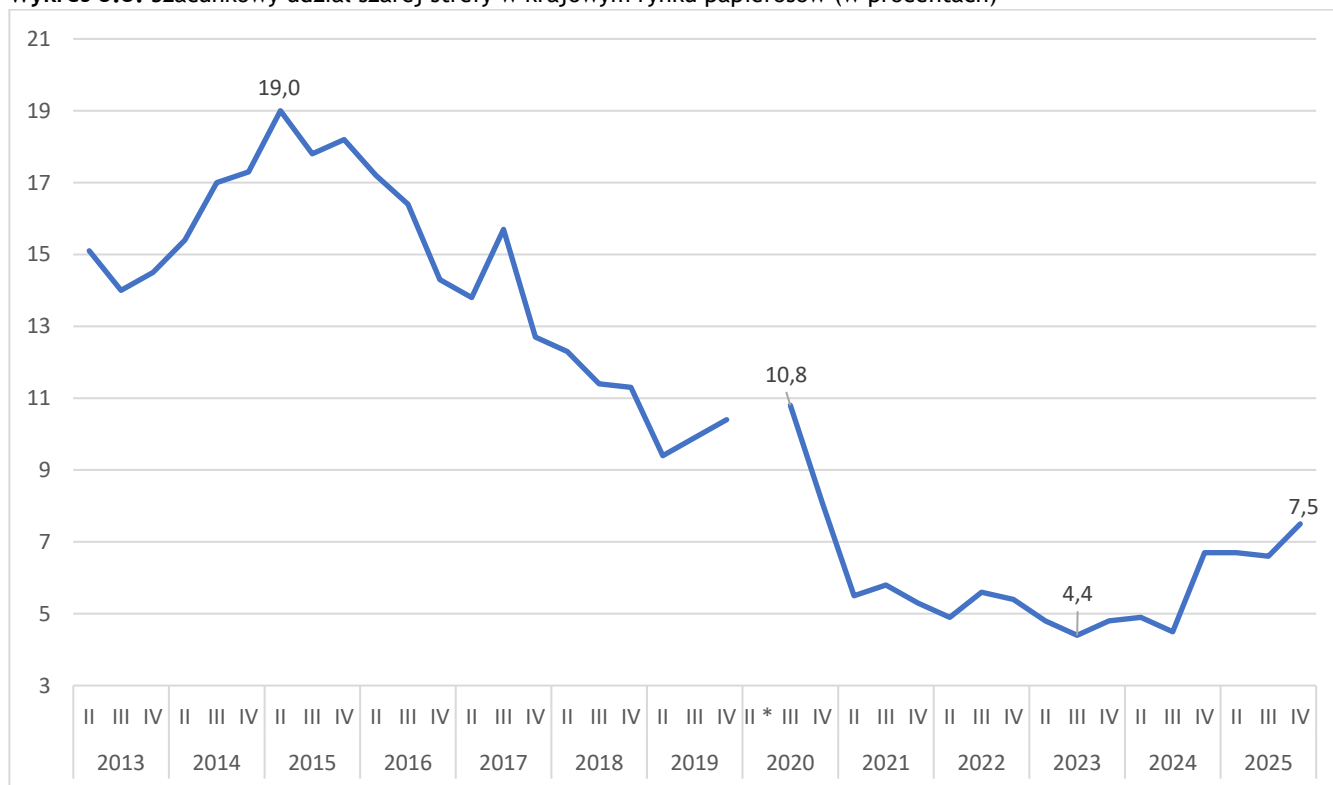
W oparciu o przedstawione w dalszej części rozdziału szacunki udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów, dane o wolumenie legalnej sprzedaży papierosów w Polsce oraz średnią ważoną cenę sprzedaży, wartość przemytu papierosów do Polski szacować należy na około 2 miliardy złotych w 2025 roku. W latach 2016-2023 obserwować można było stałą tendencję spadkową wartości papierosów przemycanych do Polski. Wyjątkiem był 2022 rok, w którym mimo spadku rynkowego udziału papierosów pochodzących z przemytu, wzrosła ich wartość - stało się tak na skutek wzrostu cen papierosów oraz wielkości całego rynku. Od 2024 obserwowane jest odwrócenie tego trendu i wyraźny wzrost wartości papierosów przemycanych do Polski.

Wartość szarej strefy w tym ujęciu powiększa nielegalne wytwórstwo. Według szacunków IPAG, wartość podrobionych papierosów wprowadzonych na rynek polski szacować należy na około 1,3 miliarda złotych w 2025 roku. Oznacza to istotny wzrost w porównaniu z poprzednimi latami. Dodać należy, że część wytworzonych w Polsce nielegalnie papierosów przeznaczona jest na eksport do krajów Europy Zachodniej, czego nie obejmują powyższe szacunki. Wzmiankowane wartości wyrażone są ponadto w oficjalnych cenach sprzedaży na rynku legalnym. W rzeczywistości pa-

pierosy z szarej strefy (z przemytu i nielegalnego wytwórstwa) sprzedawane są po cenach zaniżonych względem cen oficjalnych, co wynika ze specyfiki prowadzenia działalności w szarej strefie.

Według szacunków firmy badawczej Almares, udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów w czwartym kwartale 2025 roku odnotował wzrost do poziomu 7,5 procent, nie notowanego od ponad pięciu lat¹⁵. W ciągu dwóch ostatnich lat udział ten wzrósł o 2,7 punktu procentowego. Warto podkreślić, że w 2025 roku wzrosły przede wszystkim udziały w rynku papierosów podrabianych, natomiast udział papierosów pochodzących z przemytu, po przejściowych wahaniami, wrócił do poziomu sprzed dwóch lat. Kluczowa jest informacja, że od ostatniego kwartału 2024 roku obserwowany jest trend wzrostowy udziału szarej strefy w polskim rynku papierosów. Wcześniej, w latach 2016-2023, udziały szarej strefy znajdowały się w wyraźnym trendzie spadkowym, osiągając swoje historyczne minimum na poziomie 4,4 procent. Rekordowo wysokie udziały szarej strefy, na poziomie 18-19 procent, odnotowane zostały w 2015 roku i od tego czasu sukcesywnie się obniżały¹⁶.

Wykres 5.3. Szacunkowy udział szarej strefy w krajowym rynku papierosów (w procentach)



* II kwartał 2020 r. - brak danych ze względu na ograniczenia związane z pandemią koronawirusa

Źródło: Raporty firmy Almares - badanie próby zebranych pustych paczek

¹⁵ Poland Market Survey Top Lines; Empty Discarded Pack Collection, kolejne wydania, Almares, <http://www.kspt.org.pl>

¹⁶ Dokładniejsza analiza czynników wpływających na wysokość udziałów szarej strefy w krajowym rynku papierosów w latach 2014-2022 przedstawiona została w raporcie IPAG Szara strefa 2023.

Na historycznie niski udział szarej strefy w rynku w latach 2023-2024 złożyło się co najmniej kilka czynników. Wśród nich wiodącą rolę miała przyjęta pod koniec 2021 roku tzw. mapa akcyzowa, czyli ścieżka stopniowego podnoszenia opodatkowania m. in. na wyroby tytoniowe. Stanowiła ona przykład pogodzenia interesów budżetu państwa z interesami podmiotów funkcjonujących na rynku, przy uwzględnieniu możliwości nabywczych konsumentów, bez stwarzania zachęt dla rozwoju szarej strefy. Najważniejszą jej zaletą była stabilność reguł i przewidywalność systemu. Są to podstawowe warunki zapewnienia wzrostu wpływów budżetowych przy jednoczesnym ograniczeniu zasięgu szarej strefy. W okresie największego rozwoju szarej strefy, zwłaszcza w latach 2012-2015, podwyżki podatku akcyzowego wdrażane były często w sposób chaotyczny, bez wcześniejszych zapowiedzi odnośnie ich terminu i wysokości, co prowadziło do rozwoju szarej strefy i nie pozwalało uzyskiwać założonych efektów dochodowych. W warunkach funkcjonowania mapy akcyzowej, podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe, wprowadzane według wcześniej ustalonego i skonsultowanego harmonogramu, nie skutkowały spadkami sprzedaży i wzrostem szarej strefy.

Nadużyciem byłoby stwierdzenie, że wdrożenie mapy akcyzowej było jedynym czynnikiem wpływającym na ograniczenie wielkości zjawiska szarej strefy, tym bardziej, że spadkowy trend obserwowany był już od 2015 roku. Niemniej jednak historycznie niski poziom udziału szarej strefy w rynku tytoniowym osiągnięty został właśnie w warunkach funkcjonowania mapy. Spośród innych czynników wpływających na spadek udziału szarej strefy należy wymienić:

- długookresowy trend bogacenia się społeczeństwa i wzrost dostępności cenowej wyrobów z legalnego obrotu;
- eliminacja luk prawnych tworzących środowisko sprzyjające funkcjonowaniu szarej strefy;
- zbudowanie systemu skoordynowanych działań służb państwowych (Krajowa Administracja Skarbowa, Centralne Biuro Śledcze Policji, Straż Graniczna), współpracujących z podmiotami legalnie działającymi na rynku;

- wdrożenie systemu monitoringu transportu towarów wrażliwych SENT;
- wzmocniona ochrona granic z Białorusią i Rosją;
- wybuch wojny na Ukrainie¹⁷.

Obserwowane obecnie odwrócenie trendu i znaczący rozwój szarej strefy wiązać należy przede wszystkim z niespodziewanym i gwałtownym odejściem od obowiązujących wcześniej ustaleń mapy akcyzowej, który spowodował znaczący wzrost cen papierosów oraz perspektywą dalszego dynamicznego ich wzrostu. 18 października 2024 roku uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o podatku akcyzowym¹⁸. Zakłada ona podwyższenie stawek akcyzy na wyroby tytoniowe (papierosy, tytoń do palenia oraz cygara i cygaretki), susz tytoniowy oraz wyroby nowatorskie. Dotychczasowe stawki opodatkowania przestały obowiązywać 28 lutego 2025 roku, natomiast od 1 marca 2025 roku weszła w życie nowa wysokość akcyzy. W ustawie zapisany został również nowy harmonogram wzrostu stawek akcyzy, znacznie wyższych niż we wcześniejszej mapie akcyzowej.

Obserwowany od końca 2024 roku wzrost rozmiarów szarej strefy potwierdza wcześniejsze doświadczenia historyczne z lat 2012-2015. Skokowe podwyżki akcyzy prowadzą do szybkiego wzrostu udziału szarej strefy tytoniowej w rynku nawet już przed ich wprowadzeniem, po samej ich zapowiedzi. Co więcej, spodziewać się należy dalszego wzrostu udziału szarej strefy w krajowym rynku papierosów. Obowiązujący harmonogram wzrostu stawek akcyzy na papierosy przewiduje bowiem kolejną 15-procentową podwyżkę akcyzy w 2027 roku. Podwyżka ta nakłada się na skumulowane efekty wcześniejszych podwyżek, drastycznie wpływając na wzrost ceny papierosów. Tak duże i szybkie zmiany wysokości podatku, a co za tym idzie poziomu cen, wpływają na spadek dostępności cenowej wyrobów nikotynowych będących w legalnym obrocie. Popyt przenosi się zatem na tańsze produkty dostępne w szarej strefie.

Tablica 5.1. Roczny procentowy wzrost stawek akcyzy na papierosy według starej i nowej mapy akcyzowej

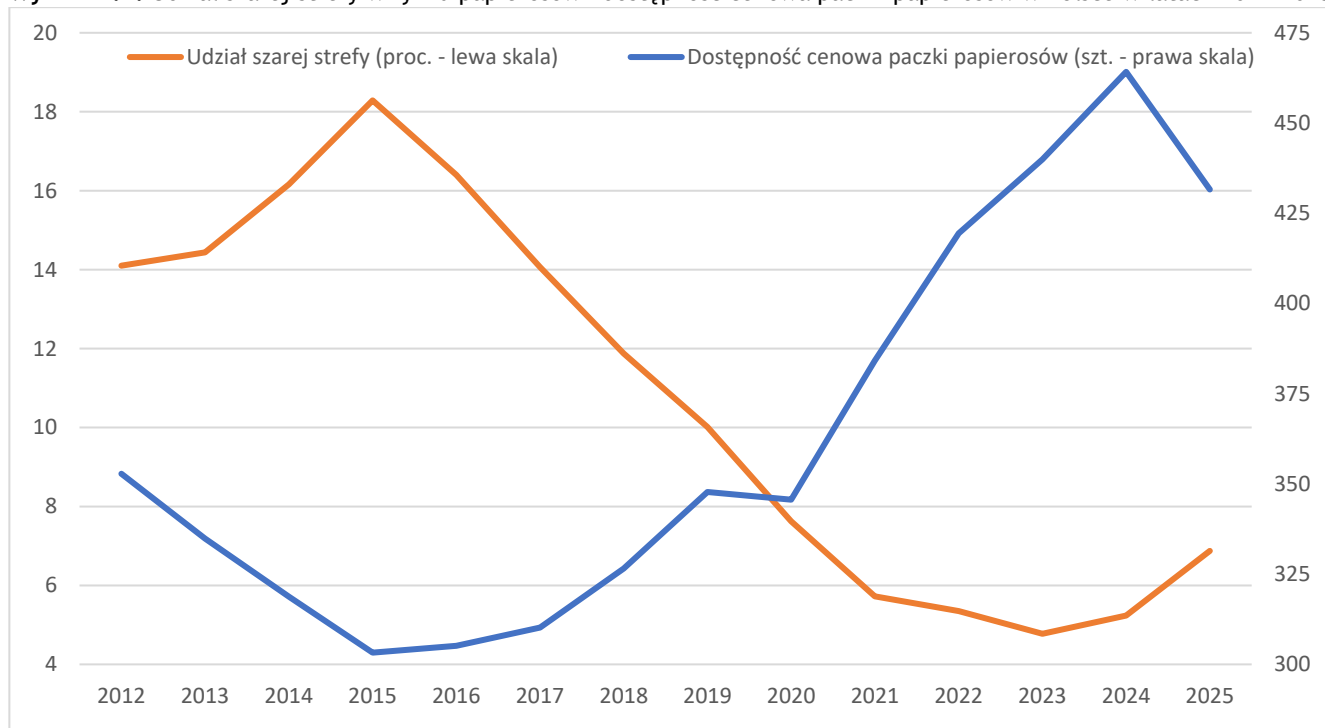
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Skumulowany wzrost akcyzy
Stara mapa akcyzowa	10	10	10	10	10	10	61
Nowa mapa akcyzowa	10*	10*	10*	25	20	15	109

* Nowa mapa akcyzowa weszła w życie od 1 marca 2025 r.

Źródło: Opracowanie IPAG na podst. danych Krajowego Stowarzyszenia Przemysłu Tytoniowego

¹⁷ Znaczenie tych czynników oraz ich wpływ na spadek udziału szarej strefy omówiony został szeroko m.in. w raporcie IPAG Szara strefa 2024.

¹⁸ Dz. U. 2024 poz. 1681.

Wykres 5.4. Udział szarej strefy w rynku papierosów i dostępność cenowa paczki papierosów w Polsce w latach 2012-2025

Źródło: Opracowanie IPAG na podstawie szacunków Almares i własnych oraz danych GUS.

W realiach polskiego rynku tytoniowego istnieje ścisły związek między dostępnością cenową papierosów a udziałem szarej strefy w rynku. Wraz ze wzrostem dostępności cenowej paczki papierosów w legalnym obrocie, zmniejsza się udział szarej strefy w rynku. Spadek dostępności cenowej papierosów powoduje wzrost udziału szarej strefy. Obraz tej zależności w latach 2012-2025 przedstawiony został na wykresie 5.4. Jako miernik dochodu w obliczeniach wykorzystano przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto, a jako miernik ceny papierosów WAP (weighted average price). Wzrost udziału szarej strefy w końcu 2024 roku uznać należy za antycypację spadku dostępności cenowej w wyniku zapowiedzianego na 2025 rok wzrostu cen.

W ślad za wzrostem opodatkowania, wzrostem cen papierosów i wzrostem udziału szarej strefy w rynku, podąża zmniejszenie dochodów budżetowych. Wynika ono z bezwzględnego spadku wolumenu sprzedaży papierosów na rynku legalnym, który w 2025 roku wyniósł około 13 procent. Spadek ten wpłynął na brak możliwości zrealizowania budżetowego planu dochodów z podatku akcyzowego. 25-procentowa podwyżka stawki akcyzy skutkować miała niemal 23-procentowym wzrostem dochodów budżetu. W rzeczywistości, wobec przesunięcia popytu na produkty z szarej strefy, wzrost przychodów wyniósł niecałe 3 procent, a dochody okazały się niższe od oczekiwanych o około 6 miliardów złotych.

Zmiany na rynku wywołane modyfikacją mapy akcyzowej podsumować należy zatem jednoznacznie negatywnie. W jej wyniku ucierpieli konsumenci oraz legalni producenci i dystrybutorzy, a budżet państwa niemal nic nie zyskał. Duży strumień środków finansowych popłynął natomiast do grup

przestępczych zajmujących się produkcją, przemysłem oraz wprowadzaniem na rynek nielegalnych produktów. Wydaje się zatem, że uzasadnionym sposobem naprawienia powstałych w ten sposób strat mogłoby się stać przywrócenie dynamiki zmian stawek akcyzy do wcześniejszego umiarkowanego poziomu, zakładanego we wcześniejszej wersji mapy akcyzowej.

Rynek nowatorskich wyrobów tytoniowych

Szara strefa na rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych (podgrzewanych wyrobów tytoniowych) jest zjawiskiem znacznie nowszym niż na rynku papierosów, ponieważ nowatorskie wyroby tytoniowe wprowadzono na polski rynek stosunkowo niedawno, tj. w kwietniu 2017 roku. Inaczej niż w przypadku tradycyjnych papierosów, w szarej strefie wymienić należy na razie jedną kategorię nielegalnych wkładów tytoniowych do podgrzewaczy tytoniu tj. wkłady legalnie wyprodukowane i przemycone do Polski z krajów o niskich cenach wyrobów nowatorskich (np. Białoruś). Kupić można także wyroby, które nie zawierają tytoniu, ale przystosowane są do podgrzewania w dostępnych na rynku urządzeniach.

Zjawisko szarej strefy w segmencie wyrobów nowatorskich stało się zauważalne jeszcze przed objęciem ich efektywną stawką podatkową, tj. przed 1 października 2020 roku. Przed wejściem w życie realnego opodatkowania straty budżetu państwa wynikające z tego proceduru powstawały wyłącznie z tytułu niezapłaconego podatku VAT. Po objęciu wkładów do podgrzewaczy tytoniu podatkiem akcyzowym pojawiły się dodatkowo straty z tytułu nieodprowadzania tego podatku.

Wraz ze wzrostem opodatkowania oraz zainteresowania konsumentów nowatorskimi wyrobami tytoniowymi, rośnie jednak również ryzyko wzrostu rozmiarów szarej strefy. Obecnie udział wyrobów nowatorskich w rynku (biorąc pod uwagę legalną część rynku wyrobów tytoniowych) szacować należy na około 11 procent. Coraz bardziej zwiększa się zatem również rynek dla potencjalnych grup, chcących czerpać korzyści z działalności szarostrefowej. Do niedawna jedyną zachętą dla działalności w szarej strefie na rynku wyrobów nowatorskich były różnice w opodatkowaniu tych wyrobów w Polsce oraz na Białorusi i Ukrainie. Stawki opodatkowania w tych krajach już przed nowelizacją mapy akcyzowej były znacząco niższe niż w Polsce. Po wejściu w życie znowelizowanej mapy akcyzowej różnica ta jeszcze się zwiększyła, wzrosła zatem również marża podmiotów działających w szarej strefie.

Niższe stawki akcyzy oraz koszty pracy w ościennych krajach nie należących do Unii Europejskiej sprawiają, że paczka wkładów jest tańsza niż w Polsce, a różnica ta w najbliższych latach ma się jeszcze pogłębić. Zgodnie ze wzmiankowaną ustawą z dn. 18 października 2024 roku, stawka akcyzy na wyroby nowatorskie wzrosła o 50 procent od 1 marca 2025 roku, w 2026 roku o kolejne 20 procent, a w 2027 roku wzrosła o następne 15 procent. Pogłębiająca się różnica ceny między Polską a wschodnimi sąsiadami stanowić będzie zatem coraz większą zachętę do przemytu tych wyrobów na rynek polski. O ile zatem do niedawna problem szarej strefy na rynku wyrobów podgrzewanych traktować można było jako marginalny, obecnie staje się coraz bardziej istotny.

Poza wzrostem stawek akcyzy, w 2026 roku istotnym impulsem do rozwoju szarej strefy na rynku nowatorskich wyrobów tytoniowych stała się przyjęta przez Sejm 21 lutego 2025 roku nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, zakazująca sprzedaży w Polsce aromatyzowanych (w tym mentolowych) wkładów do podgrzewaczy tytoniu. Celem ustawy jest wdrożenie unijnej dyrektywy, którą państwa członkowskie miały implementować od 23 października 2023 roku¹⁹.

Polska przyjęła dyrektywę jako jedna z ostatnich w Unii Europejskiej. W pewnej mierze wynikało to ze specyfiki polskiego rynku wyrobów tytoniowych. Po wprowadzeniu w Polsce od 20 maja 2020 roku zakazu sprzedaży papierosów mentolowych, które stanowiły wówczas około 30 procent krajowego rynku papierosów, duża część konsumentów przeniosiła swój popyt na wyroby nowatorskie, zmniejszając tym samym presję dla rozwoju szarej strefy. Do końca 2025 roku około 3/4 polskiego rynku wkładów do podgrzewaczy tytoniu stanowiły wkłady smakowe - mentolowe i owocowe. Biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania systemowe, w praktyce likwidujące od stycznia 2026 roku legalną część segmentu rynku związanego z aromatyzowanymi wyrobami nowatorskimi,

konsumenti zostali pozbawieni alternatyw legalnego zaspokajania popytu. Spodziewać się należy, że istotna część tego popytu przekierowuje się na produkty nabywane w szarej strefie.

Istnieje zatem znaczące prawdopodobieństwo dynamicznego rozwoju nowego segmentu szarej strefy, polegającego na przemyśle wyrobów z krajów spoza Unii Europejskiej, gdzie warianty smakowe są szeroko dostępne. Przemysł ten rozwijać się może nie tylko kanałami tradycyjnymi, ale dodatkowo znacznie trudniejszymi do wykrycia drogami internetowymi. Równolegle pojawia się wysokie ryzyko powrotu byłych palaczy, którzy przeszli na mniej szkodliwe rozwiązania alternatywne, do palenia papierosów, zaopatrzonych na przykład w aromatyzujące folijki zapachowe i kapsułki smakowe.

Mając na uwadze, iż 3/4 rynku podgrzewanych wyrobów tytoniowych to warianty smakowe, potencjalne straty dla budżetu państwa, wynikające z funkcjonowania nowego zakazu, szacować można na kwotę około 0,6 miliarda złotych rocznie z samej tylko akcyzy (nie uwzględniając podatku VAT) przy założeniu, że około połowy popytu przeniosłoby się do szarej strefy.

Dużym zagrożeniem dla rozwoju szarej strefy na rynku nikotynowym są prowadzone obecnie prace nad projektem zakazu sprzedaży na rynku polskim smakowych saszetek nikotynowych (projekt UD 213). Rynek saszetek nikotynowych w Polsce rozwija się dynamicznie, a sam wyrób stanowi kolejną alternatywę dla osób chcących rzucić nałóg palenia. Widząc zauważalny wzrost rynku oraz wsłuchując się w postulaty branży tytoniowej, Ministerstwo Finansów zdecydowało się na opodatkowanie saszetek z nikotyną podatkiem akcyzowym. Działanie takie przyczyniło się do zwiększenia nadzoru nad obrotem tymi wyrobami, a jednocześnie zaczęło przynosić budżetowi dochody.

Praktycznie cały wolumen rynku stanowią jednak obecnie saszetki smakowe (w tym mentolowe), toteż wprowadzenie całkowitego zakazu sprzedaży tego typu wyrobów przekieruje cały popyt na wyroby szarostrefowe - sprowadzane z krajów, gdzie zakaz taki nie funkcjonuje. Dodać należy przy tym, że wyroby te najczęściej nie spełniają obowiązujących na rynku polskim norm, m.in. odnośnie stężenia nikotyny, i w odróżnieniu od wyrobów obecnie legalnie dostępnych, mogą być niebezpieczne dla konsumentów.

Działania zmierzające do wprowadzenia zakazu oceniać należy ponadto jako zdecydowanie przedwcześnie, wobec faktu, że toczą się obecnie prace nad nowelizacją unijnej dyrektywy tytoniowej, która najprawdopodobniej ureguluje również rynek saszetek. Ostateczne rozwiązania, które zostaną przyjęte nie są jednak jeszcze znane. Ewentualny zakaz w Polsce sprzedaży saszetek smakowych, wobec dostępności w innych krajach UE tego wyrobu po pierwsze rodziłby

¹⁹ Dyrektywa Delegowana Komisji Europejskiej (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2100&from=PL>

pytania o zgodność przyjętych rozwiązań z regułami jednolitego rynku, a po drugie otwierałyby pole do jeszcze szybszego rozwoju szarej strefy, przy praktycznej niemal niemożności kontrolowania tego procesu.

Rynek e-papierosów

W latach 2022-2023 niezwykle dynamicznie rozwijał się w Polsce rynek e-papierosów jednorazowych. Według analiz prowadzonych przez IPAG, około 1/3 rynku e-papierosów jednorazowych sprzedawana była w szarej strefie, nie spełniając obowiązujących norm, a ponadto kierowana przede wszystkim do osób nieletnich²⁰. W marcu 2024 roku Ministerstwo Zdrowia zapowiedziało szybkie wprowadzenie zakazu ich sprzedaży. Zapowiedź ta (dotychczas niezrealizowana) spowodowała istotne zmiany na rynku. Duża część operujących na rynku podmiotów zaczęła wstrzymywać zamówienia i dążyć do wyprzedzenia posiadanych zapasów towarów. Skutkowało to spadkiem cen oraz wchodzeniem w coraz większym stopniu na pojawiającą się lukę rynkową wyrobów sprzedawanych w szarej strefie. Rynek zatem nadal się rozwijał, jednak dynamicznie coraz większa jego część przechodziła do szarej strefy. Równolegle zmieniała się jego struktura asortymentowa - z jednej strony przechodząc do typów urządzeń nie objętych planowanymi obostrzeniami ze względu na różnice definicyjne, z drugiej coraz bardziej zwiększając pojemności pojemników z liquidem i stężenie nikotyny w nich zawartych.

W dniu 20 lutego 2025 roku Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw²¹. Deklarowanym celem przyjętych w ustawie rozwiązań było zmniejszenie przystępności cenowej m.in. jednorazowych e-papierosów poprzez obłożenie ich podatkiem akcyzowym. Oprócz samego liquidu podatkiem akcyzowym objęte zostały m.in. urządzenia do waporyzacji (wielorazowe papierosy elektroniczne oraz urządzenia wielofunkcyjne) i zestawy części do urządzeń do waporyzacji. Wyższą akcyzą obłożony został płyn do papierosów elektronicznych zawarty w jednorazowych papierosach elektronicznych.

Zgodnie z zapisami ustawy, stawka akcyzy na wielorazowe papierosy elektroniczne (a także podgrzewacze tytoniu oraz urządzenia wielofunkcyjne) wynosi 40 złotych za sztukę. Akcyza na płyn zawarty w jednorazowych papierosach elektronicznych została podwyższona od 1 lipca 2025 roku o 40 złotych od każdego papierosa. Rozpisane zostały również kolejne podwyżki stawki akcyzy: od 1 lipca 2025 roku było to

0,96 złotych za każdy mililitr liquidu i 40 złotych od płynu zawartego w jednym papierosie elektronicznym; od 1 stycznia 2026 roku - 1,44 złotych za każdy mililitr i 40 złotych od płynu; a od 1 stycznia 2027 roku będzie to 1,80 złotych za każdy mililitr i 40 złotych od płynu.

W przypadku wielorazowych e-papierosów przedmiotem opodatkowania jest zatem samo urządzenie. Natomiast w przypadku jednorazowych e-papierosów opodatkowanie liczone jest od ilości płynu i do tego doliczana jest kwota 40 złotych. To oznacza, że akcyza w przypadku papierosów jednorazowych składa się z dwóch części: części liczonej od objętości oraz stałej kwoty. Rozwiązanie takie w praktyce wyeliminowało legalną część rynku jednorazowych e-papierosów, ponieważ przez wzrost ceny stały się one niekonkurencyjne wobec opcji dostępnych przez zakupy internetowe.

Jednorazowe e-papierosy zastąpione zostały na rynku wysypem kolejnych typów, rodzajów i modeli e-papierosów wielorazowych. Jednorazowe e-papierosy zniknęły z rynku, co pod znakiem zapytania stawia sensowność przyjętego przez Radę Ministrów w marcu 2026 roku projektu nowelizacji ustawy, wprowadzającego w Polsce całkowity zakaz sprzedaży jednorazowych e-papierosów, zarówno nikotynowych, jak i beznikotynowych.

Wobec rozwoju nowych typów urządzeń oraz obserwowanych aktualnych trendów rynkowych, wydaje się, że istotniejsze byłoby obecnie zapanowanie nad działalnością szarostrefową, koncentrującą się w Internecie. Duża część sprzedaży realizowana jest za pośrednictwem zagranicznych stron internetowych, a urządzenia oraz pojemniki z liquidem wysyłane są z magazynów zlokalizowanych w innych krajach unijnych bezpośrednio do osób zamawiających w Polsce. Zagraniczny sprzedawca, inaczej niż w przypadku rynku papierosów tradycyjnych, nie jest zobowiązany do odprowadzania akcyzy od tych wyrobów sprzedawanych formalnie za granicą, ale w praktyce - na rynku polskim. Teoretycznie zobowiązanie akcyzowe powinien opłacić indywidualny nabywca, ale w praktyce wobec masowości tego procederu oraz małego wolumenu zakupu realizowanego przez konsumenta nie jest to możliwe do egzekwowania. Rozwiązaniem tego problemu byłaby modyfikacja przepisów zrównująca przepisy akcyzowe odnoszące się do odprowadzania akcyzy na rynku e-papierosów i papierosów tradycyjnych.

²⁰ Rynek jednorazowych e-papierosów w Polsce, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa, luty 2024

²¹ Dz.U. 2025 poz. 340.

6. Sfałszowane leki

Handel sfałszowanymi lekami jest zjawiskiem szarej strefy gospodarczej, które, w opinii Instytutu, nie jest w odpowiedni sposób dostrzegane i zwalczane przez niektóre instytucje publiczne i firmy farmaceutyczne, które powinny być tym zainteresowane. Wyjątek stanowi działalność Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego (GIF). Przykłady takiej działalności GIF to współpraca z Policją (szkolenia), czy informacyjne kampanie społeczne. GIF zajmuje się też monitorowaniem omawianego zjawiska. W odróżnieniu od podobnych instytucji w innych krajach, GIF nie ma uprawnień śledczych. Leży to w kompetencjach i zadaniach policji zajmującej się zwalczaniem przestępczości ekonomicznej. Ciężar walki ze sfałszowanymi lekami spada zatem głównie na policję.

GIF na swojej stronie internetowej zamieścił następujące ostrzeżenie: **NAWET JEDNORAZOWE PRZYJĘCIE SFALSZOWANEGO PRODUKTU LECZNICZEGO MOŻE ZAKOŃCZYĆ SIĘ UTRATĄ ZDROWIA LUB ŚMIERCIĄ**²².

Zjawisko sfałszowanych leków

Ministerstwo Zdrowia i związane z nim instytucje używają terminu sfałszowane leki. W potocznym użyciu spotyka się także takie określenia jak leki nielegalne czy podrabiane. W literaturze w języku angielskim mamy określenia *illegal, falsified, counterfeit, fake* oraz *diverted pharmaceuticals*.

Według definicji Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego, *sfałszowane farmaceutyki nie odpowiadają wymaganiom jakościowym ustalonym dla danych produktów leczniczych, zawierają zwykle składniki gorszej jakości, nieodpowiednie ich proporcje, zanieczyszczenia lub inne niedopuszczone substancje czynne o nieznanym bezpieczeństwie stosowania. (...) Dość często bywa i tak, że ich skład jest zupełnie inny od deklarowanego na opakowaniu*²³.

Za leki sfałszowane uważa się także leki nielegalnie sprowadzane z zagranicy, leki przeterminowane, leki niewłaściwie przechowywane oraz leki produkowane z substancji czynnych uzyskiwanych z leków pochodzących z oficjalnego obiegu.

Według Międzynarodowej Organizacji Zdrowia, *lekiem sfałszowanym jest lek rozmyślnie i w celu wprowadzenia w błąd niewłaściwie oznakowany pod względem składu i/lub źródła pochodzenia. Taki lek może zawierać właściwe substancje aktywne, niewłaściwe substancje, nieprawidłową ilość substancji aktywnych, znaczną ilość zanieczyszczeń, ewentualnie sfałszowane opakowanie bezpośrednio lub zewnętrznie*²⁴.

Sfałszowane leki w najlepszym razie są nieskuteczne, a w najgorszym toksyczne w różnym stopniu.

GIF na konferencji w lutym 2025 roku informował, że w globalnej skali według Światowej Organizacji Zdrowia leki sfałszowane:

- nie zawierają żadnej substancji aktywnej farmakologicznie (32 proc.),
- posiadają nieprawidłową ilość substancji aktywnej (20 proc.)
- nieprawidłową substancję aktywną (21 proc.),
- znajdują się w nieprawidłowym opakowaniu (16 proc.),
- posiadają zanieczyszczenia (9 proc.) lub
- są kopiami produktu oryginalnego (1 proc.)²⁵.

Według informacji uzyskanych w GIF, w Polsce odnotowano 26 000 hospitalizacji ludzi zatrutych sfałszowanymi lekami, których leczenie kosztowało NFZ około 90 milionów złotych.

W Szwecji stwierdzono około 1000 zgonów w ciągu roku w wyniku zażywania sfałszowanych leków. Narodowy Fundusz Zdrowia nie dysponuje takimi informacjami dla Polski.

Kanałów dystrybucji sfałszowanych leków, a również suplementów diety i wyrobów medycznych, jest kilka.

Najpopularniejsza jest sprzedaż przez Internet, często za pośrednictwem portali społecznościowych, na przykład Instagrama. Na platformie Allegro, po interwencji Głównego Inspektora Farmaceutycznego, zaprzestano takiej działalności.

Trudna do opanowania jest sprzedaż leków na innych zagranicznych platformach zakupowych (np. eBay, a zwłaszcza chińskich - AliExpress, Temu itp.). Odrębną kwestią jest handel w tzw. darknecie.

W Polsce sfałszowane leki można znaleźć na targowiskach, jak również w siłowniach, fitness klubach, seks-shopach, medycznych spa, salonach masażu orientального czy w zakładach kosmetycznych.

Oszuści dokładają starań, by oferowane przez nich leki były ładując podobne do autentycznych. Rozprowadzający nielegalne leki dysponują dokładnymi informacjami o sytuacji na rynku farmaceutycznym, o lekach trudno dostępnych lub brakujących w sprzedaży aptecznej. Przykładem może tu być modny, popularny i skuteczny lek na otyłość Ozempik, z pierwotnym przeznaczeniem na leczenie cukrzycy. Lek ten o stosunkowo wysokiej cenie jest trudno dostępny z powodu niemożności sprostania globalnemu popytowi przez duńskiego producenta. Oszuści podrabiający leki oferują sfałszowany Ozempik nabywcom zadowolonym ze znalezienia tańszego źródła zakupu tego leku.

²² <https://www.gov.pl/web/gif/informacje-ogolne>

²³ <https://www.gov.pl/web/gif/leki-sfalzowane>

²⁴ Z. Fijałek, K. Sarna, Wybrane aspekty jakości produktów leczniczych i suplementów diety - produkty substandardowe, nielegalne i sfałszowane, „Farmacja Polska” 2009, t. LXV, nr 7, s. 467-475

²⁵ <https://www.gov.pl/web/gif/nie-okradaj-sie-ze-zdrowia-falszywe-leki-to-prawdziwe-zagrozenie>

Popyt na sfałszowane leki, suplementy diety czy wyroby medyczne wynika z wielu niezależnych od siebie przyczyn:

- przywiązanie do wygodnych zakupów przez Internet,
- niższa cena i niechęć do płacenia firmom farmaceutycznym często obciążonych tzw. czarnym PR-em,
- okresowe braki leków na rynku aptecznym bądź niedane poszukiwania trudno dostępnych leków,
- uciążliwość zakupów w aptekach: kolejki pacjentów, ryzyko niedostępności leku, ryzyko zarażenia się chorobą od innych klientów aptek,
- różne formy reklamy stosowane przez oszustów (np. szeptany marketing),
- rady domorostłych „ekspertów”,
- nieświadomość ryzyka nabywców i zażywania leków spoza aptek i brak wyobraźni.

Polskie prawo nakazuje osobisty odbiór w apteczkę leków na recepty w każdym przypadku, nawet jeżeli lek był zamawiany przez Internet. Oszuści oferujący przez Internet sfałszowane leki na recepty omijają ten przepis, a konsumenci nie muszą udawać się po zakupy do aptek, bowiem kurierzy dostarczają je do mieszkań lub paczkomatów. Według Głównego Inspektora Farmaceutycznego aż 95 proc. leków bez recepty sprzedawanych przez Internet jest podrabianych.

Główny Inspektorat Farmaceutyczny informuje, że *falszerstwo może dotyczyć wszystkich leków, a najczęściej podrabiane są leki wspomagające odchudzanie, na problemy z erekcją i hormony sterydowe. W kraju zaczynają pojawiać się sfałszowane leki i produkty lecznicze o działaniu antykonceptyjnym czy psychotropowym, (...) w krajach rozwiniętych częściej podrabiane są leki specjalistyczne oraz drogie*²⁶.

Znane są przypadki przenikania sfałszowanych leków do legalnego obrotu. O sytuacji takiej ostrzegał pacjentów GIF w końcu 2023 roku: *w niektórych krajach UE, w legalnym łańcuchu dystrybucji, pojawiły się fabrycznie napętnione wstrzykiwacze fałszywie oznaczone jako produkt leczniczy Ozempic. Sfałszowane wstrzykiwacze oznaczone są etykietami w języku niemieckim*²⁷.

Sfałszowane leki produkowane są w kraju przez przestępcze grupy w różnego rodzaju nielegalnych wytwórniach, na ogół bez zachowania elementarnych wymogów sanitarnych wymaganych prawem farmaceutycznym. Producenci takich leków często zaopatrują się w substancje do ich produkcji z importu, głównie z kierunku azjatyckiego. Niektóre leki są importowane jako produkty gotowe. Obserwuje się też reeksport do innych krajów. Inną metodą jest wyprawianie leków z oficjalnego obrotu i wprowadzanie ich do niere-

jestrowanej sprzedaży krajowej po wyższych cenach. Z niektórych preparatów wytwarza się inne produkty, w szczególności środki psychoaktywne (narkotyki).

Według prof. Sławomira Wilczyńskiego ze Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, zyskowność z produkcji i handlu sfałszowanymi lekami w 2020 roku należała do najwyższych spośród nielegalnych działalności ściganych jako przestępstwa kryminalne. Jego zdaniem wyłożenie 1 000 dolarów przynosiło zwrot 3 300 dolarów za fałszowanie pieniędzy, 6 500 dolarów za fałszowanie kart kredytowych, 10 000 dolarów z prostytucji, 20 000 dolarów w handlu narkotykami, 40 000 dolarów z fałszowania papierosów oraz między 200 000 a 500 000 dolarów z fałszowania leków²⁸. Autor nie podał źródła ani metody szacunku tych wielkości.

Zdaniem Instytutu, tak spektakularna zyskowność z fałszowania leków odnosi się do skrajnych przypadków. Może to być dzielenie na drobne dawki fentanylu importowanego nielegalnie z Chin. W naszej opinii przeciętna zyskowność dla całego rynku podrabianych leków jest znacznie niższa. Niemniej jednak wysoka zyskowność z fałszowania leków oraz zagrożenie stosunkowo niskimi karami skłania grupę przestępczą do zajmowania się tym procederem.

Badania zjawiska i działania policji wskazują na fakt intensywnego handlu międzynarodowego nielegalnymi lekami. Z Polski wywozi się środki wyprowadzone z oficjalnego obrotu lub nielegalnie produkowane w kraju. Stwierdza się także import (przede wszystkim z Chin i Korei Południowej), głównie leków podrabianych oraz leków na receptę, a także substancji farmaceutycznych stosowanych do wyrobu narkotyków.

Transport nielegalnych leków przez granice między państwami Unii Europejskiej często odbywa się w przesyłkach pocztowych (paczki) oraz z wykorzystaniem firm kurierskich. W 2021 roku podrobione leki stanowiły jedną czwartą wszystkich podrobionych towarów zatrzymanych przez europejskie służby celne w ruchu pocztowym²⁹.

Działania władz

Walka z produkcją i dystrybucją sfałszowanych leków powinna stanowić poważne wyzwanie dla instytucji ochrony zdrowia ze względu na ryzyko, na jakie narażone jest zdrowie pacjentów. Władze i interesariusze przemysłu farmaceutycznego powinni skupiać się na zabezpieczeniu łańcucha dystrybucji leków i zapobieganiu wszelkim formom ich fałszowania.

W 2010 roku Minister Zdrowia powołał Zespół do Spraw Fałszowania i Nielegalnego Obrotu Produktami Leczniczymi

²⁶ <https://www.gov.pl/web/gif/informacje-ogolne>

²⁷ <https://www.gov.pl/web/gif/gif-ostrzega-pacjentow-sfałszowany-ozempic-w-legalnym-lancuchu-dystrybucji-w-ue>

²⁸ https://nil.org.pl/uploaded_files/art_1604423837_prezentacja-sfałszowane-leki.pdf

²⁹ https://servier.com/en/newsroom/protecting-patients-counterfeit-medicines/#_ftn2

oraz Innymi Sfałszowanymi Produktami Spełniającymi Kryteria Produktu Leczniczego³⁰. W skład zespołu wchodził przedstawiciel 10 instytucji.

Obserwując stosunkowo niewielką skuteczność działań komisji tworzonych w ramach administracji rządowej w Polsce, trudno byłoby spodziewać się spektakularnych efektów działań komisji, w skład której wchodzi przedstawiciel tak dużej liczby instytucji. Tak też stało się z tą komisją. Ministerstwo Zdrowia na swojej stronie internetowej nie umieściło informacji o efektach pracy tego zespołu. Jest tam jedynie informacja o dużej międzynarodowej konferencji poświęconej problematyce sfałszowanych leków. Komisja przestała istnieć w 2019 roku.

Zwrot w kwestii monitorowania i przeciwdziałania fałszowaniu leków w Polsce nastąpił po mianowaniu nowego Głównego Inspektora Farmaceutycznego pod koniec lipca 2024 roku. W lutym 2025 roku GIF uruchomił społeczną kampanię edukacyjną pod hasłem „Nie okradaj się ze zdrowia. Fałszywe leki to prawdziwe zagrożenie”. Ambasadorami kampanii zostały wybitne sportswomenki, medalistki igrzysk olimpijskich.

Inną wartą podkreślenia inicjatywą GIF jest porozumienie Komendanta Głównego Policji z Głównym Inspektorem Farmaceutycznym zakładające przeprowadzenie cyklu szkoleń we wszystkich garnizonach Policji w Polsce, obejmujących problematykę przestępstw związanych z rynkiem farmaceutycznym.

We współpracy z GIF profesor Robert Wrembel z Politechniki Poznańskiej, prowadził zakończone powodzeniem badania nad narzędziami informatycznymi do wykrywania i identyfikacji stron internetowych oferujących sfałszowane wyroby medyczne. Skuteczne stosowanie opracowanych w Poznaniu narzędzi wymaga jednak odpowiednio wysokich nakładów finansowych.

Z informacji uzyskanych przez IPAG od Komendy Głównej Policji w trybie dostępu do informacji publicznej, w latach 2015-2025 Policja stwierdziła dokonanie 773 przestępstw związanych nielegalnym rynkiem leków, z czego 522 wykrytych z artykułu 165 § 1 pkt 2 (ustawa z 6.06.1997 roku) kodeksu karnego (*kto sprowadza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia wielu osób albo dla mienia w wielkich rozmiarach: wyrabiając lub wprowadzając do obrotu szkodliwe dla zdrowia substancje, środki spożywcze lub inne artykuły powszechnego użytku lub też środki farmaceutyczne nieodpowiadające obowiązującym warunkom jakości podlega karze*

pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8). Sprawców ponad 1/3 stwierdzonych przestępstw nie wykryto.

Dr Ewelina Wojewoda, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Uniwersytetu w Białymstoku, zwraca uwagę na fakt, że wielość przepisów prawnych konkurujących ze sobą (Kodeks karny i Prawo farmaceutyczne) do oceny tego samego stanu faktycznego stwarza konieczność ustalenia wzajemnych relacji, jakie między nimi zachodzą³¹.

Wspomniana wyżej komplikacja prawna jest prawdopodobną przyczyną dużej różnicy między statystykami przestępstw według Kodeksu karnego i według tzw. prawa pozakodeksowego. Policja w 2025 roku wszczęła 718 postępowań przygotowawczych, co oznacza znaczny wzrost w odniesieniu do 2024 roku (532 sprawy) i 2023 roku (389 spraw), jak podaje Biuro Zwalczenia Przestępczości Ekonomicznej KGP³².

Powyższe dane jednoznacznie świadczą o szybko zwiększającym się procederze fałszowania leków w Polsce.

Perspektywa międzynarodowa

Fałszowanie leków jest zjawiskiem o globalnym zasięgu. W 2013 roku jako oddolna inicjatywa powstała międzynarodowa organizacja non-profit *Fight the Fakes Alliance*. Jej celem jest pełnienie roli punktu kontaktowego dla międzynarodowych organizacji zajmujących się zjawiskiem sfałszowanych i wadliwych leków³³. Organizacja ta zrzesza lekarzy, farmaceutów, firmy farmaceutyczne, organizacje pacjentów, naukowców i instytucje zdrowia.

Fight the Fakes Alliance organizuje między innymi coroczne Światowe Tygodnie Walki ze Sfałszowanymi Lekami. W grudniu 2025 roku także w Polsce w ramach tej inicjatywy odbyła się konferencja.

W opinii IPAG inicjatywy tego rodzaju są niezwykle potrzebne i pożyteczne. Efekty ich działań są w stanie spowalniać powiększanie się szarej strefy w tej dziedzinie, nie są jednak w stanie zahamować powszechnie obserwowanego jej nieustannego rozwoju.

Roczna wartość obrotów sfałszowanymi i wadliwymi lekami na globalnym rynku szacuje się w przedziale między 75 a 200 miliardów dolarów³⁴. Można też spotkać szacunki sięgające 400 miliardów euro z powołaniem na szacunki WHO³⁵. W opinii IPAG bliższe rzeczywistości są szacunki poniżej 200 miliardów dolarów.

Międzynarodowe organizacje policyjne, Interpol i Europol, zajmują się regularnym corocznym śledzeniem działalności

³⁰ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-resortowe/powolanie-zespołu-do-spraw-falszowania-i-nielegalnego-obrotu-34432691>

³¹ Ewelina Wojewoda, Refleksje wokół prawnokarnej oceny fałszowania produktów leczniczych oraz wprowadzania ich do obrotu, Prawo w Działaniu. 49/2022. Ss/ 84-98.

³² <https://policja.pl/pol/aktualnosci/272034%2CWalka-z-przestepczoscia-ekonomiczna-w-2025-roku.html>

³³ <https://www.ifpma.org/initiatives/the-fight-the-fakes-alliance>

³⁴ <https://link.springer.com/article/10.1186/1741-7015-11-233>

³⁵ <https://pharmaceuticalmanufacturer.media/pharmaceutical-industry-insights/pharmaceutical-manufacturing-insights/mapping-counterfeit-diversion-epidemic-in-pharma/>

przestępczych związanych z internetowym handlem sfalszowanymi produktami leczniczymi.

Interpol koordynuje operację „Pangea”, a Europol operację „Shield”. Polska Policja corocznie bierze udział w obu operacjach.

W raporcie Interpolu Pangea XVII z 2025 roku podano, że w operacji uczestniczyło 90 krajów, przejęto 50,4 milionów dawek nielegalnych leków, wartość przejętych produktów wyniosła ok. 65 milionów dolarów, zatrzymano 769 osób, rozbito 123 zorganizowane grupy przestępcze, zamknięto około 13 000 stron internetowych, wszczęto ponad 1728 śledztw³⁶.

W Polsce w omawianej operacji uczestniczyła Krajowa Administracja Skarbowa, Główny Inspektorat Farmaceutyczny oraz Policja. Przejęto około 60 tys. sztuk nielegalnych produktów wartych ponad 800 tys. zł.

W okresie od kwietnia do listopada 2025 roku organy ścigania, sądownictwo, służby celne, służby medyczne i antydopingowe z 30 krajów połączyły siły w ramach operacji koordynowanej przez Europol SHIELD VII.

Wyniki tej operacji były także spektakularne: 3 354 osoby zostały oskarżone, wszczęto 907 śledztw, śledzono 43 zorganizowane grupy przestępcze (52 grupy w 2024 roku), zajęto 5 podziemnych laboratoriów (4 w 2024 roku), zajęto 10 miejsc zgromadzeń, usunięto 66 stron internetowych, monitorowano 233 strony internetowe, wykonano 4 186 kontroli oraz 5 517 kontroli antydopingowych (w trakcie zawodów) i 5 916 kontroli antydopingowych (poza zawodami). Zarekwirowano 139 116 przesyłek z nielegalnymi lekami, 3 285,14 kg proszku/suwowca, 924,33 litrów substancji czynnych, 3 219 952 tabletek/pigułek i 916 173 fiolek/ampulek. Zarekwirowano podobne ilości substancji dopingujących³⁷.

Udział Polski w tej operacji wpisuje się w szerszy kontekst. Polska jest ważnym punktem tranzytowym i rynkiem docelowym dla nielegalnych leków i dopingu. Działania operacyjne skupiały się głównie na przesyłkach kurierskich i sprzedaży internetowej. Operacja ujawniła rosnący problem m.in. fałszowanych leków odchudzających (np. z semaglutydem).

Szacunek wartości obrotu sfalszowanymi lekami w Polsce

Próba szacunku rozmiarów szarej strefy w produkcji i obrocie sfalszowanymi lekami i wyrobami medycznymi w 2025 roku w Polsce jest oparta na trudnych do zweryfikowania i uogólniania szacunkowych informacjach liczbowych oraz na kilku założeniach.

Jeżeli Policja w 2023 roku wykryła 670 przestępstw farmaceutycznych³⁸, to faktyczna liczba takich przestępstw wy-

nosi co najmniej 1000, nawet jeżeli na jedną grupę przestępczą przypada więcej niż jedno przestępstwo. Roczny obrót sfalszowanymi lekami uzyskany przez jedną grupę przestępczą jest zróżnicowany i znajduje się w przedziale między kilkaset tysięcy, a kilka bądź kilkanaście milionów złotych. Kwoty tego rzędu pojawiają się w informacjach medialnych o zatrzymaniach przestępców zajmujących się produkcją lub handlem sfalszowanymi lekami.

Należy zauważyć, że konfiskowane leki i materiały do ich produkcji odnoszą się do przypadkowego momentu w roku, podczas gdy działalność przestępcza trwa ciągle, a obrót sfalszowanymi lekami jest stały. Zakładając, że średni obrót na grupę przestępczą wynosi 1 milion złotych, roczny obrót sfalszowanymi lekami równy byłby rzędu 1 miliarda złotych. Odliczając koszty przestępców w wysokości 200 mln złotych, wygenerowana wartość dodana, czyli ukryty wkład do krajowego PKB wynosi około 800 mln zł.

Powyższy szacunek, zdaniem IPAG, jest dolną granicą prawdopodobnych rozmiarów szarej strefy produkcji i handlu sfalszowanymi lekami w Polsce. Gdyby bowiem za punkt wyjścia wziąć globalny obrót sfalszowanymi lekami szacowany na około 200 miliardów dolarów, to rozmiary polskiego rynku okazałyby się znacznie większe. Instytut wziął tu pod uwagę fakt, że w krajach rozwijających się zjawisko fałszowania leków osiąga większe rozmiary niż w krajach rozwiniętych.

Rekomendacje

Z uwagi na zwiększającą się skalę procederu produkcji i dystrybucji sfalszowanych leków, stwarzającą poważne zagrożenia dla zdrowia publicznego, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, po przeprowadzeniu analizy mechanizmów działania tego zjawiska jest zdania, że władze powinny podjąć, w trybie szybkim, następujące działania wspomagające starania Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego i Policji:

- Nadanie Głównemu Inspektoratowi Farmaceutycznemu ustawowych uprawnień śledczych oraz przyznanie odpowiednio wysokiego budżetu,
- Znaczące dofinansowanie pozostających w posiadaniu władz publicznych narzędzi informatycznych do ujawniania podmiotów sprzedających i rozprowadzających sfalszowane leki przez Internet,
- Ujednolicenie przepisów prawnych dotyczących produkcji i dystrybucji sfalszowanych leków dla zapobieżenia niespójnościom przepisów Kodeksu Karnego i przepisów pozakodeksowych,
- Podwyższenie wysokości kar za udział w obrocie sfalszowanymi lekami,
- Zahamowanie procesu zmniejszania się liczby aptek w Polsce.

³⁶ <https://www.interpol.int/Crimes/Illicit-goods/Pharmaceutical-crime-operations>

³⁷ <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/3354-individuals-prosecuted-in-europol-coordinated-hit-against-pharmaceutical-crime-networks#empact>

³⁸ <https://www.gov.pl/web/gif/nie-okradaj-sie-ze-zdrowia-falszywe-leki-to-prawdziwe-zagrozenie>

7. Przeciwdziałanie strefie gospodarczej

Działania władz

21 marca 2025 roku w Monitorze Polskim (poz. 263) ogłoszono zarządzenie numer 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie. Zarządzenie powołuje Międzyresortowy Zespół do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie jako organ pomocniczy Rady Ministrów³⁹.

Powołanie tego gremium nie było oddolną inicjatywą rządową, lecz realizacją rekomendacji Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Do zadań powołanego Zespołu należy przede wszystkim przygotowanie projektu *strategii i planu działania dla administracji rządowej mających na celu przeciwdziałanie takiej aktywności gospodarczej, która jest, w szczególności dla celów nakładania danin publicznych lub korzystania ze środków publicznych, celowo lub nieumyślnie, ukrywana przed pomiarem, zwanej dalej „szarą strefą”*.

Rząd przyjął oryginalną definicję szarej strefy. Jest ona nieprecyzyjna i trudna w interpretacji dla przedsiębiorców, naukowców i prawdopodobnie także dla niektórych członków powołanego gremium. Nie jest jasne o jaki pomiar chodzi. W rozporządzeniu nie pojawia się określenie „szara strefa gospodarcza”. Różni się ona od definicji stosowanej w europejskiej statystyce. Jest to wąskie podejście z perspektywy fiskalnej.

Wśród sześciu zadań Zespołu wymienia się także wypracowanie metodyki szacowania szarej strefy, opracowanie rekomendacji i korzystanie z doświadczeń innych państw. Zespół pod przewodnictwem sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów ma liczyć 22 członków reprezentujących ministerstwa, urzędy centralne i służby specjalne.

Zarządzenie nie określa okresu działania Zespołu, przewodniczący ma składać premierowi raz w roku sprawozdanie z działalności Zespołu, który ma się spotykać co najmniej 2 razy w roku, a działalność prowadzona ma być przez stały zespół roboczy i grupy zadaniowe.

Powołanie Zespołu do przeciwdziałania szarej strefie wymaga komentarza. Fundacja Naukowa IPAG, od lat prowadząca badania nad szarą strefą gospodarczą w Polsce, uznaje tę inicjatywę za właściwe posunięcie, jednak pragnie zwrócić uwagę na pewne zagrożenia, które mogą ograniczać skuteczność działania Zespołu. Po pierwsze, doświadczenie pokazuje, że przedsięwzięcia przeprowadzane przez bardzo liczne gremia urzędników państwowych nie zawsze są skuteczne. Po drugie, osoby działające w szarej strefie są w stanie być o krok przed władzą, która się nimi interesuje. Po trzecie, skupianie się na działaniach represyjnych, do jakich urzędnicy przejawiają skłonność, przynosi znacznie gorsze efekty niż działania prowadzące do zmian systemowych, czyli do zmian regulacji. Po czwarte, jeżeli działania władz

będą nadmiernie radykalne, może to spowodować wycofywanie się z działalności gospodarczej wielu podmiotów, głównie mikroprzedsiębiorstw.

Na podstawie analizy sytuacji szarej strefy gospodarczej przeprowadzonej w ostatnich latach przez Instytut w kilku sektorach gospodarki, jesteśmy zdania, że kierunek działań Zespołu powinien, między innymi, obejmować:

- **Doprowadzenie do zahamowania radykalnego podwyższania minimalnego ustawowego wynagrodzenia.** Powstała sytuacja stanowi przymus działania w szarej strefie przez wiele mikroprzedsiębiorstw, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach.
- **Podjęcie monitorowania szerzenia się szarej strefy w Internecie,** chociażby w opisanych w tym raporcie segmentach szarej strefy gospodarczej: w sprzedaży przez Internet sfalszowanych leków, nielegalnych wyrobów przemysłu tytoniowego, czy sprzedaży alkoholu nieznanego pochodzenia. W niektórych z tych obszarów skuteczne działania wymagają dużych nakładów finansowych, ale może to być wielce opłacalna inwestycja zapobiegająca zagrożeniom zdrowia, których leczenie ograniczy wydatki publicznej ochrony zdrowia.
- **Usprawnienie wydawania decyzji administracyjnych.** Przykład procedury nielegalnego wydobywania kopaliny niezbędnych w budownictwie, opisanego w raporcie IPAG „Szara strefa 2024” pokazuje, że w skrajnych przypadkach podmioty starające się o zezwolenia (licencje) oczekiwały na decyzję miesiące, a nawet lata.
- **Ujednoczenie prawa** w taki sposób, żeby nie było wątpliwości, które działania w szarej strefie gospodarczej stanowią przestępstwo, a które są wykroczeniami. Istotny przy tym jest postulat redukcji liczby wykroczeń, choćby przez określenie górnej wartości wykroczeń na odpowiednio niskim poziomie.

Opinia publiczna nie jest informowana o efektach prac tego Zespołu. Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów nie ma informacji na ten temat.

Zmiany regulacyjne

- Powołanie Krajowej Administracji Skarbowej
- Wprowadzenie zmian w organizacji sądów i prokuratury
- Jednolity Plik Kontrolny
- Pakiet przewozowy (System Elektronicznego Nadzoru Transportu - SENT)
- Mechanizm Podzielonej Płatności (MPP)
- Wprowadzenie pułapu płatności gotówkowych
- Mechanizm solidarnej odpowiedzialności
- Konfiskata rozszerzona
- System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR)
- Kasy fiskalne on-line

³⁹ <https://monitorpolski.gov.pl/M2025000026301.pdf>

- Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu AML (Anty-Money Laundering)
- Ochrona osób zgłaszających naruszenia prawa (tzw. sygnalistów)
- Publikacja wykazu podatników VAT (tzw. biała lista podatników)
- Wprowadzanie Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF)

Ponadto, Ministerstwo Finansów we współpracy z UN Global Compact, prowadziło działania skierowane do sektorów i branż szczególnie narażonych na obecność szarej strefy. Należy tu wymienić: obrót paliwami, działalność hazardową, przemysł tytoniowy czy gospodarowanie odpadami. Działania te uwzględniły postulaty zgłaszane przez izby gospodarcze lub przedstawicieli zainteresowanych sektorów gospodarki. Efekty tych działań rządu większości przypadków przynosiły pożądane efekty. Udało się wyeliminować duże grupy przestępcze.

Obrót bezgotówkowy

Obrót bezgotówkowy był skutecznym narzędziem ograniczania i opóźniania rozwoju szarej strefy w dwóch pierwszych dekadach XXI wieku. Był to okres jego dynamicznego rozwoju, kolejne coroczne raporty IPAG na temat szarej strefy gospodarczej z lat 2018 - 2025 zawierają szczegółowy opis rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce. Przytaczane były także wyniki badań empirycznych zawierające szacunki skali korzystnego wpływu płatności bezgotówkowych na tempo wzrostu krajowego PKB.

Jednakże siła oddziaływania obrotu bezgotówkowego osłabiała się wraz upowszechnieniem transakcji bezgotówkowych.

Innymi słowy, doszło do wysokiego stopnia nasycenia gospodarki obrotem bezgotówkowym, w stopniu znacznie spowalniającym i ograniczającym jego dalszy rozwój. Pojawiła się naturalna bariera rozwojowa. Niezależnie od spowolnienia rozwoju obrotu bezgotówkowego, ustał jego pozytywny wpływ na ograniczanie rozmiarów szarej strefy gospodarczej. Złożyło się na to wiele związanych ze sobą powodów. Wśród tych czynników najważniejszą rolę odgrywa postęp obserwowany w technologiach informatycznych i powszechne korzystanie z Internetu.

Po pierwsze, szybki rozwój technologii informatycznych umożliwia przeprowadzanie transakcji finansowych w szarej strefie z minimalną szansą na zdemaskowanie takiego procederu przez jakiegokolwiek służby.

Po drugie, zarówno duża liczba transakcji w stosunkowo niewielkich kwotach, jak i ich ogromne rozproszenie skutecznie utrudnia wykrywanie podejrzanych transakcji.

Po trzecie, do transportu produktów pochodzących z szarej strefy - także przez granicę państw - wykorzystuje się firmy kurierskie, które w żaden sposób nie odpowiadają za zawartość dostarczanych przesyłek. W tym przypadku także używane są płatności bezgotówkowe.

Po czwarte, działający w szarej strefie sprzedawcy internetowi z dużą częstotliwością zmieniają adresy stając się nieuchwytnymi dla ścigających ich służb.

Po piąte, system śledzenia i wykrywania znikających sprzedawców internetowych wykazuje niską skuteczność. Do zmiany sytuacji potrzebne są odpowiednio wysokie budżety, na które mało kto się decyduje w warunkach wysokiego deficytu finansów publicznych.

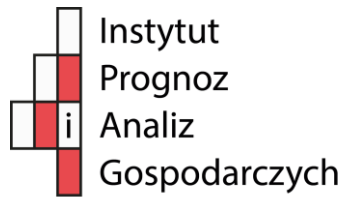
W ostatnim okresie pojawiły się też inne niekorzystne dla obrotu bezgotówkowego czynniki, niezależne od technologii, które prowadzą do odradzania się popytu na gotówkę. W rozsyłanym wszystkim obywatelom RP (do 17 milionów gospodarstw domowych) „Poradniku bezpieczeństwa” pojawia się sugestia zgromadzenia przez obywateli gotówki, na wypadek nieprzewidzianych wydarzeń. Zaleca się między innymi przygotowanie zapasu gotówki w różnych nominatach. Nie podaje się natomiast wartości takiej gotówki.

Podobne zalecenie wystosował do mieszkańców strefy euro we wrześniu 2025 roku Europejski Bank centralny: *Zachowaj spokój i noś przy sobie gotówkę: lekcje dotyczące wyjątkowej roli pieniądza fizycznego w czasie czterech kryzysów*⁴⁰. ECB stwierdza, że gotówka pełni unikatową rolę w kryzysach, działa jako odporne, offline narzędzie płatnicze i pełni funkcję zabezpieczenia systemowego. Kryzysy, podczas których gwałtownie zwiększał się popyt na gotówkę waluty euro, to globalny kryzys finansowy w 2008 roku, kryzys zadłużeniowy w latach 2014-2015, pandemia Covid-19 w 2020 roku oraz inwazja Rosji na Ukrainę w 2022 roku. ECB stwierdza też, że utrzymujący się popyt na gotówkę, mimo pojawienia się alternatywnych form płatności cyfrowych, sugeruje jej wyraźną użyteczność.

W opracowanej przez ECB strategii Eurosystemu w sprawie gotówki czytamy: *Gotówka ma dla nas duże znaczenie i chcemy dopilnować, by zawsze istniała możliwość płacenia pieniędzem banku centralnego*⁴¹.

⁴⁰ https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202506_02-1a773e2ca3.en.html#toc1

⁴¹ https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.pl.html



Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych Fundacja Naukowa

specjalizuje się w opracowaniach określanych jako ekonomia stosowana,
przygotowuje ekspertyzy i raporty w następujących obszarach tematycznych:

Ocena gospodarczych skutków regulacji

Pionierskie raporty sektorowe

Badanie i monitoring sektorów gospodarczych

Strategie rozwoju i ekspertyzy

Prognozy ekonomiczne

Krótko- i długookresowe prognozy makroekonomiczne (od 1994 roku)

Model branżowego ryzyka inwestycyjnego (od 1992 roku)

przygotowuje opracowania przekrojowe, takie jak:

Uaktualniane na bieżąco bazy prognoz makroekonomicznych
najważniejszych organizacji międzynarodowych i rządu

Badania szarej strefy gospodarczej i jej skutków dla gospodarki i sektorów

Analizy rozkładu dochodów na różnych szczeblach

Więcej informacji na stronie www.ipag.org.pl

ZAPRASZAMY