

Warszawa, 23 stycznia 2020 r.

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE  
NIEKTÓRYCH USTAW W ZWIĄZKU Z PROMOCJĄ PROZDROWOTNYCH WYBORÓW KONSUMENTÓW**

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców co do zasady podtrzymuje generalne uwagi zgłoszone do pierwotnej wersji projektu. W dalszym ciągu jesteśmy przekonani, że stosowanie mechanizmów podatkowych do kształtowania postaw konsumenckich i nawyków zdrowotnych nie jest właściwym kierunkiem regulacji. Bazując na doświadczeniach z innych państw (takich jak choćby Wielka Brytania, Meksyk czy Francja) możemy z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że procedowany projekt w żadnym stopniu nie przyczyni się do poprawy stanu zdrowia Polaków, ponieważ nie istnieje żaden przykład kraju, w którym wprowadzenie analogicznego podatku realizowałoby cel w postaci redukcji poziomu otyłości w społeczeństwie. Jednocześnie, proponowany podatek uderza przede wszystkim w najmniej zamożnych konsumentów, zmniejszając ich siłę nabywczą. Mając w pamięci powyższe, wciąż uważamy że skoro projekt ustawy powstaje, to naszym podstawowym zadaniem jest dołożenie wszelkich starań, by przybrał on możliwie wolny od błędów kształt. Z tego punktu widzenia, pragniemy zaproponować szereg zmian niewpływających zasadniczo na realizację głównych celów projektu (a wręcz umożliwiających ich osiągnięcie w znacznie większym stopniu), a jednocześnie sprawiających, że projektowana ustawa pozbawiona będzie istotnych wad legislacyjnych.

**1) Vacatio legis**

Przewidziany w projekcie termin wejścia ustawy w życie to 1 kwietnia 2020 roku. Chcemy podkreślić, że jest to termin niemożliwy do zaakceptowania z punktu widzenia zasady pewności prawa i budzenia zaufania przedsiębiorców do państwa. Na początku grudnia 2019 roku, na łamach Narodowej Strategii Onkologicznej, zapowiedziano wprowadzenie „podatku cukrowego” w 2022 roku. Pod koniec grudnia zaś, pojawiła się pierwsza wersja projektu będącego przedmiotem niniejszego stanowiska. Już sam fakt tak nagłego

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW

przyspieszenia prac nad wprowadzeniem podatku jest niezgodny z jakimikolwiek standardami dobrego rządzenia i dialogu z partnerami społecznymi. Nie możemy jednak w żadnym wypadku zaakceptować sytuacji, w której ostateczny kształt regulacji istotnej dla przedstawicieli wielu branż, a także dla konsumentów, poznać możemy zaledwie na kilka tygodni przed jej wejściem w życie. Na ustawodawcy ciąży wynikający z art. 2 Konstytucji i potwierdzony bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok z 13 maja 2008 roku, sygn. SK 91/06) obowiązek zapewnienia odpowiedniego okresu dostosowawczego do nowych regulacji. W przypadku projektu ustawy wprowadzającego „podatek cukrowy” jest to istotne również o tyle, że część producentów podpisała już z sieciami handlowymi kilkuletnie kontrakty definiujące ceny sprzedaży. W przypadku nowych regulacji podatkowych przyjętym standardem jest, by wchodziły one w życie od 1 stycznia danego roku. Mając to na uwadze, przepisy przedstawionego projektu powinny wejść w życie nie wcześniej, niż z dniem 1 stycznia 2021 roku.

## **2) Nieadekwatne do siły nabywczej polskiego konsumenta stawki podatku**

Wziąwszy pod uwagę siłę nabywczą konsumentów, stawki podatku zaproponowane przez polskiego projektodawcę są w istocie najwyższymi spośród stawek obowiązujących w Unii Europejskiej. Reprezentatywny może być przykład Francji, w której stawka podstawowa (po przeliczeniu wg wskaźnika siły nabywczej) wynosi 0,19 zł wobec proponowanej w projekcie stawki 0,50 zł za litr napoju. Tak wysokie stawki świadczą o dwóch faktach. Po pierwsze - projektodawca nie przeanalizował w należyty sposób zdolności płatniczej polskich konsumentów, czego rezultatem jest zaproponowanie stawek całkowicie do niej nieadekwatnych. Po drugie – cel projektu jest ściśle fiskalny. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że poza wprowadzeniem nowych podatków, nie zawiera on żadnej treści merytorycznej ukierunkowanej na poprawę stanu zdrowia Polaków. Wpływy z tytułu „podatku cukrowego” trafić mają niemal w całości do Narodowego Funduszu Zdrowia, jednak prawdziwym beneficjentem tego rozwiązania jest budżet państwa, który w rezultacie nie będzie musiał „dopłacać” do NFZ w formie dotacji. Pragniemy podkreślić, że już w tej chwili polscy konsumenci mierzą się z istotnym wzrostem cen produktów spożywczych. Wprowadzenie nowych podatków, skumulowane z podwyżkami cen prądu i innymi czynnikami makroekonomicznymi doprowadzi do jeszcze potężniejszego osłabienia siły nabywczej polskich konsumentów.

### **3) Niezasadne z punktu widzenia celów projektu objęcie opodatkowaniem napojów zawierających substancje słodzące nisko i bezkaloryczne, a także trudne do zrozumienia podejście do napojów zawierających kofeinę, czy taurynę.**

Podstawowym deklarowanym celem ustawy jest redukcja problemu otyłości Polaków. Z tego punktu widzenia, trudne do zrozumienia staje się objęcie zakresem przedmiotowym podatku również napojów zawierających substancje słodzące inne niż cukier, pozbawione wartości energetycznej. Reformulacja składów, których ostatecznym rezultatem jest obniżenie kaloryczności produktów, stanowi jeden z najskuteczniejszych sposobów walki z otyłością. Jest to podejście akceptowane zarówno przez ośrodki badawcze, jak i organizacje międzynarodowe, a także realizowane w praktyce przez producentów, którzy coraz częściej zmieniają składy swoich produktów, redukując zawartość cukru. Trudne zatem do zrozumienia wydaje się być objęcie opodatkowaniem również napojów zawierających niskokaloryczne substancje słodzące. Tak skonstruowane przepisy zniechęcą producentów do dalszych reformulacji i zaburzają stan pewnej synergii pomiędzy działaniami podmiotów publicznych i przedsiębiorców, który udało się osiągnąć w ostatnim czasie, poprzez kombinację akcji społecznych (takich jak np. „Nie cukrz!”) oraz wspomnianej reformulacji składów. Mamy uzasadnione wątpliwości co do zasadności opodatkowania napojów zawierających kofeinę, czy guaranę – w żadnym stopniu nie przyczyniają się one bowiem do zwiększania poziomu otyłości w społeczeństwie. Zwracamy również uwagę na fakt, że niektóre napoje dostępne na rynku zawierają dodatek kofeiny stosowanej jako aromat, a nie środek pobudzający. W tych przypadkach nie ma innego uzasadnienia dla objęcia tego rodzaju napojów opodatkowaniem, niż chęć uzyskania jak najwyższych wpływów z tytułu nowej daniny. Apelujemy zatem o rewizję podejścia projektodawcy do napojów zawierających substancje słodzące inne niż cukier oraz napojów zawierających kofeinę i taurynę, szczególnie jeśli stosowane są one jako aromaty.

### **4) Brak wymaganej przepisami UE notyfikacji**

Bazując na przykładach Irlandii, czy Estonii, a także analizując treść dyrektywy 2015/1535 ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, możemy stwierdzić że procedowany projekt zawiera przepisy techniczne podlegające obowiązkowi notyfikacji. Projekt zawiera bowiem regulacje określające specyfikacje (zawartość

cukru/substancji słodzących/kofeiny/tauryny) powiązane ze środkami fiskalnymi (podatkiem, nazywanym opłatą), które ostatecznie mają mieć wpływ na konsumpcję produktów, czyli napojów słodzonych cukrem lub innymi substancjami słodzącymi oraz zawierających kofeinę lub taurynę. Dyrektywa nie określa wprost konsekwencji braku dopełnienia obowiązku notyfikacji, jednak z orzecznictwa TSUE wynika, że może ono spowodować nieskuteczność regulacji wobec osób fizycznych. Niedopełnienie obowiązku notyfikacji może zatem nieść poważne, trudne w tej chwili do przewidzenia konsekwencje, wynikające z możliwości powoływania się przez rozmaite podmioty na nieważność przyjętych przepisów w ramach wszczętych postępowań sądowych. Uważamy, że analiza projektowanych przepisów pod kątem konieczności ich notyfikacji to warunek sine qua non dalszego ich procedowania, dlatego apelujemy o uznanie, że jakość procesu legislacyjnego i wynikające z niej długofalowe konsekwencje są istotniejsze niż tempo przyjmowania nowych przepisów.

#### **5) Niski poziom precyzyjności przepisów**

Proces legislacyjny i toczące się w jego ramach konsultacje służy m.in. temu, by z pierwotnego projektu będącego efektem prac określonego ministerstwa, wyeliminować lub poprawić wszelkie przepisy zawierające błędy legislacyjne, czy też różnego rodzaju wieloznaczności mające negatywny wpływ na możliwość zdekodowania treści regulacji przez ich odbiorców. W tym sensie, wyjątkowo krótki czas na zapoznanie się z nową wersją projektu omawianej ustawy nie pozwolił na szczegółowe przeanalizowanie wszystkich wątpliwości. Nie sposób jednak nie dostrzec, że projektodawca np. nie przewidział możliwości złożenia korekty sprawozdania o opłacie i domagania się jej zwrotu w przypadku zwrotu towarów do producenta, czy też w przypadku eksportu towaru bądź sprzedaży go do innych państw członkowskich przez podmiot, który nie uiścił opłaty, ale poniósł w cenie nabywanego napoju równowartość opłaty zapłaconej przez producenta. Projektodawca bardzo nieprecyzyjnie opisał również moment powstania obowiązku podatkowego. Mając to na uwadze, apelujemy o podjęcie dalszych prac nad projektem, toczących się w wyważonym tempie i ukierunkowanych na wyeliminowanie wszelkich nieścisłości.

## 6) Brak analizy wpływu na poszczególne sektory

Trzeba podkreślić, że Ocena Skutków Regulacji dołączona do projektu ustawy cechuje się wyjątkowo niską jakością i jak na projekt, którego koszty obciążać będą przedsiębiorców z wielu branż oraz konsumentów ich produktów, bardzo niewiele jest w niej napisane o rzeczywistym wpływie regulacji na poszczególne sektory. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że zgodnie z proponowaną konstrukcją podatku, jego konsekwencje odczuwać będzie zarówno szeroko pojęta branża napojowa, lecz również sektor rolniczy, producenci cukru, czy też sektor mleczarski. Ocena Skutków Regulacji w ogóle nie odnosi się do kompleksowego wpływu, jaki proponowana ustawa będzie miała na wiele branż. Pokazuje to, w jakim pośpiechu działa projektodawca – ponownie apelujemy o większą rozwagę w procedowaniu i uważne przyjrzenie się wpływowi projektowanych przepisów na wszystkie dotknięte nimi sektory gospodarki.

## 7) Wątpliwości dotyczące podatku od sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach o niewielkiej pojemności

Pewne wątpliwości techniczne dotyczą również innej części projektu, w której proponuje się wprowadzenie podatku od sprzedaży napojów alkoholowych w opakowaniach o pojemności mniejszej, niż 300 ml. Podatek ma być bowiem uiszczany od sprzedaży wspomnianych napojów przedsiębiorcy posiadającemu zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. Jest to konstrukcja odmienna od pierwotnie zaproponowanej, jednak przy eliminowaniu wad poprzednio zaproponowanego modelu, nie ustrzeżono się od nowych ryzyk. Projektodawca nie dostrzegł bowiem faktu, że w ramach funkcjonujących łańcuchów sprzedaży możliwa jest sytuacja, w której nabywca napoju alkoholowego będzie posiadał jednocześnie zezwolenie na sprzedaż detaliczną oraz hurtową i w ramach tej drugiej zaopatrywać będzie sprzedawcę dysponującego wyłącznie zezwoleniem detalicznym. Tym samym, proponowany podatek w wysokości 1 zł za każde opakowanie jednostkowe, naliczony może zostać kilkukrotnie w ramach łańcucha sprzedaży. Ponadto, dostrzegamy wysokie ryzyko sporów kompetencyjnych między dwoma organami podatkowymi, tj. Naczelnikiem Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy (który jest organem właściwym w sprawie opłaty) oraz trzecim Urzędem Skarbowym Warszawa-Śródmieście (właściwym do poboru i podziału opłaty). Tego rodzaju rozróżnienie wywołuje jedynie konfuzję i jest

niewskazane – apelujemy zatem o wskazanie jednego organu podatkowego właściwego w zakresie projektowanego podatku (opłaty).

Mamy nadzieję, że przedstawione powyżej uwagi okażą się pomocne przy dalszych pracach nad projektem ustawy. Podkreślając swój negatywny stosunek do samej koncepcji stojącej u jej założeń, deklarujemy jednocześnie gotowość do zapewniania bieżącego wsparcia projektodawcy, tak by projekt stanowiący ostateczny produkt jego prac, był możliwie najdoskonalszy. Aby osiągnąć ten cel należy jednak być gotowym na poważną refleksję nad projektem i jego zawartością – a tej zdecydowanie nie sprzyja tak duży pośpiech towarzyszący jego procedowaniu.