



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 lutego 2020 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją
prozdrowotnych wyborów konsumentów**

(druk nr 71)

I. Cel i przedmiot ustawy

Według uzasadnienia projektu ustawy, przedłożona Senatowi nowelizacja ma na celu przede wszystkim zwalczanie nadwagi i otyłości w polskim społeczeństwie. Cel ten ma zostać osiągnięty za pomocą polityki fiskalnej państwa, a konkretnie przez nałożenie opłaty na napoje z dodatkiem cukrów (monosacharydów lub disacharydów), środków spożywczych zawierających te substancje oraz substancji słodzących, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności, a także na napoje z dodatkiem kofeiny lub tauryny (z wyłączeniem jednak wybranych kategorii napojów).

Zarówno w części opisowej rozwiązań zawartych w projekcie ustawy, jak i w ocenie skutków regulacji zaakcentowano, że „[p]rzewlekłe choroby niezakaźne, w tym nadwaga i otyłość, stanowią poważne wyzwanie dla zdrowia publicznego. Zgodnie z wynikami badania PITNUTS (2016 r.) ok. 10% dzieci w wieku 1–3 lat ma nadwagę lub otyłość, a dodatkowe 18,4% jest zagrożone nadmierną masą ciała. Najnowsze (2018 r.) wstępne wyniki badania zachowań zdrowotnych młodzieży w wieku 11–15 lat (międzynarodowe badanie HBSC, w którym od wielu lat uczestniczy również Rzeczpospolita Polska) wskazują, że nadmierna masa ciała występuje u 29,7% chłopców i 14,3% dziewcząt (wg kryteriów WHO, 2007). Wyniki badania stanu zdrowia ludności przeprowadzonego jesienią 2018 r. przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny w ramach

Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 na losowej, reprezentatywnej pod względem płci, wieku i miejsca zamieszkania, próbie 3000 mieszkańców naszego kraju, wskazują, że zbyt wysoka masa ciała cechuje 58,8% mężczyzn i 41,1% kobiet w kraju, a otyłość odpowiednio 11,2% i 11,3%”. Jednocześnie „[z] badań przeprowadzonych przez American Academy of Pediatrics wynika, że spożycie napojów słodzonych wzrosło na przestrzeni 30 lat o 300%, a opakowania, w których są one sprzedawane, zwiększyły swoją objętość 3-krotnie. Słodkie napoje dostarczają dodatkowo do całodziennej porcji energii 40% więcej kalorii i stanowią ponad 50% cukru w diecie dzieci. Włączenie do codziennej diety porcji słodzonego napoju (150 kcal) na przestrzeni roku może spowodować wzrost masy ciała nawet o 6,75 kg”. Z kolei raport Narodowego Funduszu Zdrowia *„Cukier, otyłość, konsekwencje – przegląd literatury. Szacunki dla Polski”*, 2019, stawia tezę, że „przeciętne osoby, których zgon można powiązać z konsekwencjami spożycia napojów słodzonych cukrem, żyją o 15 lat krócej niż średnio osoba w ich wieku. Szacuje się również, że w kraju blisko 1400 zgonów rocznie wynika z konsekwencji nadmiernego spożycia napojów słodzonych cukrem.”

Zdaniem projektodawcy, nie bez znaczenia jest też to, że młodzież coraz chętniej wybiera napoje energetyzujące. „Wspomaganie się napojami energetyzującymi w czasie nauki jest coraz powszechniejsze, ale ze względu na skład (m.in. znaczną zawartość kofeiny lub tauryny) nie są to produkty obojętne dla zdrowia, a łączenie ich np. ze słodzonymi napojami gazowanymi wzmacnia ich negatywne działanie.” Dodatkowo w literaturze zwraca się uwagę na pewne niekorzystne tendencje, albowiem spożycie tego typu napojów jest wręcz częstsze u młodszych respondentów. Badania pokazują zwłaszcza, że 67% nastolatków spożywa napoje energetyzujące, przy czym 16% robi to stosunkowo często.

Osobną kwestią pozostaje alkohol jako jeden z głównych czynników ryzyka związanego z obciążeniem chorobami niezakaźnymi. Nie da się ponadto pominąć związku alkoholu ze wskaźnikami stosowania przemocy, jak również z występowaniem urazów. Co więcej: szkodliwy wzorzec spożywania alkoholu obserwowany jest także wśród młodych osób. W przypadku napojów alkoholowych istnieje zatem potrzeba kontrolowania dostępności tych produktów oraz wprowadzania ograniczeń ekonomicznych oraz fizycznych w ich sprzedaży. W ocenie projektodawcy, wiąże się to w szczególności z rosnącym poziomem sprzedaży alkoholu w małych opakowaniach (do 300 ml).

Wprowadzanie opłat na produkty szkodliwe dla zdrowia może wpływać na indywidualne wybory konsumentów, a w dalszej perspektywie na zmianę niekorzystnych nawyków żywieniowych i tym samym zmniejszenie częstotliwości występowania nadwagi, otyłości oraz innych chorób cywilizacyjnych, nade wszystko chorób układu krążenia. Te opinie zdaje się potwierdzać analiza rozwiązań fiskalnych wprowadzonych w innych krajach, która wskazuje na skuteczność wdrożonych działań w kontekście zmiany nawyków i zachowań żywieniowych konsumentów. Również WHO (Europejski Region) w dokumencie w sprawie stosowania polityki cenowej w celu promowania zdrowego żywienia, opublikowanym w 2015 r., sugeruje, by w odpowiedzi na rosnące obawy o konsumpcję napojów słodzonych oraz rozpowszechnienie otyłości, poszczególne państwa wdrażały rozwiązania mające na celu ograniczenie dostępu do tych właśnie produktów.

W związku z powyższym w opiniowanej ustawie zdecydowano się na wprowadzenie **opłaty od napojów z dodatkiem substancji o właściwościach słodzących, kofeiny lub tauryny** (art. 7 pkt 2, art. 12a ust. 1 dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym; wyjątki w tym zakresie wyliczono w art. 12b ust. 2). Wysokość tej opłaty będzie ustalana z uwzględnieniem **progów zawartości cukrów w 100 ml napoju: 0,50 zł do 5 gram i 0,05 zł za każdy dodatkowy gram**, a w przypadku **napojów zawierających kofeinę lub taurynę** będzie to **odpowiednio 0,10 zł w przeliczeniu na litr napoju**; maksymalnie opłata wyniesie 1,2 zł w przeliczeniu na litr napoju (art. 12f). Obowiązanymi do uiszczenia opłaty mają być osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne będące sprzedawcami napojów do punktów sprzedaży detalicznej albo prowadzącymi sprzedaż detaliczną napojów (w przypadku: producentów, podmiotów nabywających napoje w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów lub importerów napojów) bądź też będące zamawiającymi napoje u producentów (art. 12d). Podmioty będą składać wymaganą informację oraz samodzielnie obliczać i wpłacać opłatę na rachunek urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę obowiązanego do zapłaty opłaty w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy informacja (art. 12e ust. 5 i art. 12g).

Równoległe na gruncie zmienianej ustawy o zdrowiu publicznym przyjęto, że wpływy z tytułu opłaty od napojów, a także tzw. opłaty dodatkowej (pobieranej w razie nieuiszczenia opłaty w przewidzianym terminie), będą przekazywane w wysokości 96,5% do NFZ na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, zaś w pozostałej części do budżetu państwa (na pokrycie kosztów egzekucji należności z tytułu opłat oraz obsługę administracyjną ich

pozyskiwania). Środki trafiające do NFZ mają być zagospodarowane na finansowanie działań o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz świadczenia opieki zdrowotnej związane z utrzymaniem i poprawą stanu zdrowia świadczeniobiorców z chorobami rozwiniętymi na tle niewłaściwych wyborów i zachowań zdrowotnych, w szczególności z nadwagą i otyłością (art. 12c).

Jeżeli chodzi natomiast o napoje alkoholowe, to instrumentem pośrednio oddziałującym na indywidualne wybory konsumentów ma być opłata za zezwolenie ustalona na mocy nowelizowanego art. 9² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 2 pkt 2). Przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na obrót hurtowy, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 zmienianej ustawy, obowiązani będą do wnoszenia opłaty za zezwolenie w wysokości **dotychczasowych 25 zł za pełny litr 100% alkoholu zawartego w napojach alkoholowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml**, m.in. w sytuacji gdy zaopatrują przedsiębiorców posiadających zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (por. powołany art. 9² ust. 11). Organem właściwym w sprawie opisywanej opłaty ma być naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, a na przedsiębiorcę będącego płatnikiem nałożony zostanie dodatkowo obowiązek informacyjny (art. 9² ust. 16–18). Z kolei zgodnie z rozwiązaniem zaproponowanym w art. 9² ust. 19 w nowym brzmieniu, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy będzie odpowiadał za podział wpływów z opłaty pobieranej na zasadzie art. 9² ust. 11, jak również opłaty dodatkowej (wymierzonej w razie niedopełnienia obowiązku informacyjnego lub obowiązku obliczenia i wniesienia należnej opłaty – zob. art. 9² ust. 21).

Wpływy z tytułu nowych opłat wprowadzanych na mocy art. 9² ust. 11 i 21 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi mają stanowić w 50% dochód gmin (przeznaczany na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu), natomiast reszta będzie przychodem NFZ wykorzystywanym na działania o charakterze edukacyjnym i profilaktycznym oraz na świadczenia opieki zdrowotnej w zakresie opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz innych następstw zdrowotnych spożywania alkoholu (art. 9³ ust. 3–5).

Do omówionych opłat, tj. zarówno tych przewidzianych w zmienionej ustawie o zdrowiu publicznym, jak i tych nakładanych mocą znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa. W konsekwencji opłaty te będą podlegały egzekucji w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 1). Opłaty dodatkowe, z uwagi na sankcyjny charakter, będą podlegały wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów, w związku z czym w opiniowanej ustawie znalazły się także stosowane zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 3) oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 4).

Szacuje się, że łączne wpływy z opłat wyniosą około 3 mld zł rocznie, z czego ok. 2,7 mld zł będą stanowić wpływy do NFZ, 237 mln zł gmin oraz 168 mln zł budżetu państwa. Część środków pozyskiwanych przez NFZ trafi na rachunek Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (117 mln zł – art. 5 pkt 1 lit. b ustawy, ust. 3g) oraz Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (co najmniej 8% środków z opłat przekazanych NFZ przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy na podstawie art. 9² ust. 20 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a więc w istocie z proporcjonalnej części wpływów, które trafiły do gmin za III i IV kwartał roku poprzedzającego – art. 5 pkt 1 lit. b, ust. 3h). Będzie to odpowiadało nowym zadaniom NFZ (art. 5 pkt 1 lit. a, pkt 16 i 17). Rozwiązania te znajdą odzwierciedlenie również w ustawie o grach hazardowych (art. 6). Dodatkowo ustawa uzupełni kryteria determinujące politykę zakupową państwa, aby w przypadku zamówień publicznych – obok aspektów społecznych – mogły być brane pod uwagę także względy zdrowotne (art. 8).

W ustawie zostały zamieszczone regulacje międzyczasowe, które odnoszą się do:

- realizowania w okresie przypadającym bezpośrednio po wejściu w życie ustawy obowiązków składania informacji i uiszczania opłat wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz podziału wpływów z tych opłat, a ponadto udzielenia upoważnienia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzorów informacji, jako że tylko początkowo mają mieć one formę papierową (art. 10),
- utrzymania w mocy dotychczasowych zezwoleń, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy oraz uregulowania będących w toku postępowań o wydanie takich zezwoleń (art. 11),

- zobowiązania Prezesa NFZ do przygotowania projektu zmiany planu finansowego NFZ (art. 12).

W art. 13 przewidziano, że *vacatio legis* zakończy się z dniem 1 lipca 2020 r., z tym że regulacje dotyczące jednego z nowych zdań NFZ i powiązanego z nim obowiązku przekazywania środków Funduszowi Rozwiązywania Problemów Hazardowych, jak również zmiana ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 6. posiedzeniu w dniu 14 lutego 2020 r. Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 210 z dnia 6 lutego 2020 r.). Jego pierwsze czytanie miało miejsce w dniu 13 lutego 2020 r.. Ponieważ wniosek o odrzucenie projektu, a także wniosek o skierowanie go do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uzyskały większości, dalsze prace toczyły się wyłącznie w Komisji Zdrowia. W tym samym dniu Komisja Zdrowia uchwaliła sprawozdanie (druk sejmowy nr 253), w którym zaproponowała wprowadzenie do tekstu projektu szeregu poprawek o charakterze redakcyjnym i doprecyzowującym. Komisja Zdrowia zarekomendowała również:

- rozszerzenie zakresu działania NFZ o wspieranie zadań z zakresu zdrowia publicznego dotyczących profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych realizowanych ze środków Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych i zarazem przeznaczenie na ten cel 8% środków uzyskiwanych z opłat za zezwolenie oraz tzw. opłat dodatkowych (art. 5 pkt 1 lit. a i b, art. 97 ust. 3 pkt 17 oraz ust. 3a dodawane do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych),
- przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy z 1 kwietnia 2020 r. na 1 lipca 2020 r.

Drugie czytanie projektu odbyło się w dniu 14 lutego 2020 r. Ponownie zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy, a ponadto pięć poprawek. Sejm postanowił przystąpić do trzeciego czytania bez odsyłania projektu do komisji. Ostatecznie Sejm przyjął dwie poprawki, tj. poprawkę uzupełniającą nowelizowany art. 9² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi o ust. 12 i 13 (art. 2 pkt 2), dotyczące zasad odprowadzania „nowej” opłaty, a także poprawkę wyłączającą napoje, w których na pierwszym miejscu w wykazie składników znajduje się mleko albo jego przetwory, z obowiązku wnoszenia opłaty od napojów z dodatkiem cukrów i innych

substancji (art. 12b ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, art. 7 pkt 2).

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 18 lutego 2020 r.

III. Uwagi szczegółowe

Ze względu na harmonogram prac nad ustawą, przedstawionych uwag nie należy traktować jako wyczerpującej i kompleksowej opinii prawnej. Poniższe uwagi są następstwem wstępnej analizy ustawy.

- 1) art. 2 pkt 2, art. 9² ust. 2 i ust. 6 dodawane do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – w przepisach posłużono się techniką „zastrzeżenia” do innych przepisów tego samego artykułu. Zastosowana technika nie uwzględnia § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, poglądów doktryny oraz ustaleń parlamentarnych i rządowych służb legislacyjnych¹⁾. Odesłania określające wzajemną relację przepisów formułuje się tylko wówczas, jeżeli relacja ta nie jest oczywista i istnieje prawdopodobieństwo, iż właściwa interpretacja normy byłaby utrudniona (jeżeli w innym przepisie znajduje się wyjątek należy używać określenia „z wyjątkiem”, jeżeli inny przepis zawiera uszczegółowienie należy używać określenia „z uwzględnieniem”). Nie należy, co do zasady, formułować odesłań określających relację między przepisami („zastrzeżeń”) w obrębie jednej podstawowej jednostki redakcyjnej albo następujących po sobie podstawowych jednostek redakcyjnych (w szczególności jeżeli jednostki te znajdują się w obrębie tej samej jednostki systematycznej). Wzajemna relacja przepisów powinna wynikać z ich właściwego zamieszczenia w strukturze aktu normatywnego – § 23 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej. Mając powyższe na względzie, proponuje się przyjęcie poniższych poprawek.

Propozycje poprawek:

w art. 2 w pkt 2, w art. 9² w ust. 2 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem ust. 16–18”;

¹⁾ Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych” – Jachranka, wrzesień/październik 2011r.

w art. 2 w pkt 2, w art. 9² w ust. 6 skreśla się wyrazy „, z zastrzeżeniem ust. 7–10”;

- 2) art. 2 pkt 2, art. 9² ust. 11 dodawany do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – przepis przewiduje wprowadzenie „nowej” opłaty dla przedsiębiorcy zaopatrującego przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. W związku z tym przepisem nasuwają się wątpliwości dotyczące w szczególności charakteru „nowej” opłaty. Nie jest jasne czy opłata ta ma stanowić „część” opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi (taką interpretację sugeruje brzmienie art. 9² ust. 11), czy też ma to być osobna opłata (inna aniżeli opłata za zezwolenie na obrót hurtowy). Za taką interpretacją przemawia fakt, że obowiązek zapłaty opłaty powstaje w innym momencie aniżeli w przypadku opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy, inny jest organ właściwy w sprawie opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy, a inny w sprawie opłaty ustalonej na podstawie art. 9² ust. 11, a ponadto sama ustawa niekonsekwentnie stanowi albo o „opłacie, ustalonej na podstawie art. 9² ust. 11” albo o „należnej opłacie, w części o której mowa w art. 9² ust. 11”.

Dodatkowo należy wskazać na niejasną regulację zdania drugiego w art. 9² ust. 11, które przewiduje, że „nową” opłatę wnosi się również w przypadku **dokonywania czynności, o których mowa w ust. 8–10**, w stosunku do napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml. Należy zwrócić uwagę, że ust. 8-10 dotyczą odpowiednio określenia wysokości opłaty: za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu (ust. 8), za zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych o zawartości do 18% alkoholu (ust. 9) oraz za zezwolenie na wyprzedaż napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu (ust. 10). W związku z tym należałoby wyjaśnić jakie czynności miał na myśli ustawodawca formułując odesłanie do ust. 8-10.

- 3) art. 5 pkt 1 lit. b, art. 97 ust. 3h dodawany do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych przewiduje, że NFZ będzie obowiązany przekazywać na rachunek Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych środki

finansowe w wysokości nie wyższej niż 8% środków uzyskiwanych przez NFZ **w poprzednim roku kalendarzowym** zgodnie z **art. 9² ust. 20** ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Należy zwrócić uwagę, że **art. 9² ust. 20**, do którego następuje odesłanie, odnosi się tylko do środków finansowych uzyskiwanych za **III i IV kwartał** roku ubiegłego. Kwestia środków uzyskiwanych w I i II kwartale roku została natomiast uregulowana w art. 9² **ust. 19** ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. W związku z powyższym powstaje pytanie czy intencją ustawodawcy jest, aby 8% środków uzyskiwanych przez NFZ z tytułu „nowych” opłat, które to środki mają być przekazywane na rachunek Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych, było ograniczone do wpływów za III i IV kwartał roku ubiegłego? Takiej interpretacji zdaje się przeczyć art. 97 ust. 3h ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, który stanowi, że NFZ przekazuje środki finansowe w wysokości nie wyższej niż 8% środków uzyskiwanych **w poprzednim roku kalendarzowym**. Wydaje się, że przepis art. 97 ust. 3h powinien odnosić się zarówno do art. 9² **ust. 19 jak i ust. 20**, które dotyczą wpływów za cały rok.

Propozycja poprawki:

w art. 5 w pkt 1 w lit. b, w ust. 3h wyrazy „art. 9² ust. 20” zastępuje się wyrazami „art. 9² ust. 19 i 20”;

- 4) art. 7 pkt 1 i 2 – art. 1 ust. 1a dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym, tytuł rozdziału 3 oraz brzmienie art. 12a nie są ze sobą skorelowane pod względem terminologicznym, co może skutkować wątpliwościami interpretacyjnymi. Przepis art. 1 ust. 1a przesądza, że ustawa o zdrowiu publicznym będzie określać również „zasady ustalania i pobierania **opłaty od napojów z dodatkiem substancji o właściwościach słodzących**, o których mowa w art. 12a ust. 1 pkt 1, oraz kofeiny lub tauryny w produkcie gotowym do spożycia”. Tytuł dodawanego do ustawy rozdziału 3 wskazuje natomiast, że ustawa reguluje kwestię **opłaty od środków spożywczych**. Przepis art. 12a w ust. 1 stanowi z kolei o **napojach**, w których składzie znajdują się **środki spożywcze zawierające cukry lub inne substancje słodzące**. Mając na uwadze, konieczność ujednoczenia sposobu formułowania przepisów dotyczących tej samej

instytucji prawnej (opłaty) oraz zapewnienie zwięzłości tytułu rozdziału 3 i wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, proponuje się następujące poprawki.

Propozycje poprawek:

w art. 7 w pkt 1, ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Ustawa określa także zasady ustalania i pobierania opłaty od napojów z dodatkiem cukrów lub innych składników, o których mowa w art. 12a ust. 1.”;

w art. 7 w pkt 2, tytuł rozdziału 3 otrzymuje brzmienie: „Opłata od napojów z dodatkiem cukrów lub innych składników”;

albo

w art. 7 w pkt 2, tytuł rozdziału 3 otrzymuje brzmienie: „Opłata od napojów”;

- 5) art. 7 pkt 2 – art. 12d ust. 1 pkt 2 dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym przewiduje, że obowiązek zapłaty opłaty od napojów zawierających cukier lub inne substancje cięży na osobie fizycznej, osobie prawnej oraz jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej **będącej zamawiającym**, w przypadku gdy skład napoju objętego opłatą stanowi element umowy zawartej przez producenta a dotyczącej produkcji tego napoju dla zamawiającego. W związku z tym przepisem nasuwa się pytanie jakie podmioty ma na myśli ustawodawca stanowiąc o „zamawiającym”. W rozumieniu Kodeksu cywilnego zamawiający jest stroną umowy o dzieło (art. 627 Kodeksu cywilnego stanowi, że przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a **zamawiający** do zapłaty wynagrodzenia). Pojęcie „zamawiającego” występuje również w ustawie – Prawo zamówień publicznych (**zamawiającym** jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych do jej stosowania). Wydaje się, że ustawodawca nie ma na myśli ani zamawiającego w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ani tym bardziej

w rozumieniu ustawy – Prawo zamówień publicznych. Sformułowanie propozycji poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy.

- 6) art. 7 pkt 2, art. 12i ust. 3 dodawany do ustawy o zdrowiu publicznym – przepis wskazuje, że do dodatkowej opłaty przepisy **art. 12c** oraz art. 12h ust. 2 stosuje się odpowiednio. W związku z tym, że art. 12c dotyczy również dodatkowej opłaty (przepis wprost odnosi się do tej opłaty) nieprawidłowe jest formułowanie odesłania w art. 12i ust. 3 do art. 12c.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w pkt 2, w art. 12i w ust. 3 wyrazy „przepisy art. 12c oraz” zastępuje się wyrazami „przepis”;

- 7) art. 11 ust. 3 – przepis przejściowy przewiduje, że nowe przepisy art. 9² ust. 11–24 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi znajdą zastosowanie do podmiotów posiadających zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy **oraz podmiotów, które uzyskają to zezwolenie po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy**. W związku z tym, że oczywistym jest, że podmioty, które uzyskają zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi po wejściu w życie nowelizacji będą obowiązane stosować nowe przepisy, należałoby zmodyfikować przepis w sposób zaproponowany w poprawce.

Propozycja poprawki:

w art. 11 w ust. 3 skreśla się wyrazy „oraz podmiotów, które uzyskają to zezwolenie po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”;

- 8) art. 12 ust. 3 – przepis przewiduje, że środki w kwocie 87,75 mln zł na wspieranie zadań finansowanych w ramach Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, o którym mowa w art. 86 ustawy o grach hazardowych mają zostać przekazane przez NFZ nie później niż **do dnia 31 lipca 2020 r.** W związku z tym przepisem powstaje pytanie czy NFZ zdoła wywiązać się z nałożonego obowiązku w terminie. Przekazanie środków, jak się wydaje, powinno być poprzedzone dokonaniem zmian w planie finansowym NFZ.

Zgodnie zaś z art. 12 ust. 1 nowelizacji Prezes NFZ będzie obowiązany przygotować projekt zmiany planu finansowego NFZ, uwzględniający zmiany wynikające z art. 116 ust. 1 pkt 7g i 7h ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, **w terminie 45 dni od dnia wejścia w życie ustawy** (tj. od dnia 1 lipca 2020 r.).

Sformułowanie propozycji poprawki możliwe będzie po uzyskaniu informacji, jaka była intencja ustawodawcy we wskazanym zakresie.

- 9) art. 13 – przewiduje, że ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem 1 lipca 2020 r. W związku z tym, że ustawa wprowadza daleko idące zmiany w zakresie zasad prowadzenia działalności gospodarczej, przewiduje nowe opłaty i mechanizmy ich obliczania, należałoby zastanowić się czy wskazany okres *vacatio legis* jest wystarczający.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że *vacatio legis* jest z istoty swojej instytucją, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania swoich zachowań do nowej regulacji. Twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowiących norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia właściwej *vacatio legis* i przepisów przejściowych dla sytuacji, w której, w nowelizowanych przepisach ustawy, wprowadza się nowe uregulowania, zwłaszcza bardziej restrykcyjne dla zainteresowanych (wyrok z 19 maja 2003 r., K 39/01). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać należy w związku z możliwością pokierowania swoimi sprawami, po ogłoszeniu nowych przepisów, w sposób uwzględniający ich treść (wyrok z 25 marca 2003 r., U 10/01).

- 10) Propozycje poprawek redakcyjnych:

w art. 2 w pkt 2, w art. 9² w ust. 1 wyrazy „w zezwoleniach zmiany” zastępuje się wyrazami

„zmiany w zezwoleniach” oraz po wyrazie „duplikatów” dodaje się wyrazy „zezwoleń”;

w art. 5 w pkt 1 w lit. b, w ust. 3g skreśla się wyrazy „w terminach”;

w art. 7 w pkt 2, w art. 12b w ust. 2 w pkt 3 wyrazy „oraz uchylające” zastępuje się wyrazami „oraz uchylającym”;

w art. 7 w pkt 2, w art. 12f w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „o których” zastępuje się wyrazami „o której”.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator