

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 13 marca 2020 r.

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

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 13 lutego 2020 r. ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 13 marca 2020 r. Senat rozpatrzył ustawę z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów i podjął uchwałę o jej odrzuceniu.

Senat, po przeprowadzeniu analizy ustawy oraz wysłuchaniu partnerów społecznych, przedstawicieli organizacji reprezentujących przedsiębiorców, w tym w szczególności producentów żywności, stanął na stanowisku, że ustawę należy odrzucić w całości, ponieważ nakłada ona na przedsiębiorców nieproporcjonalne do deklarowanego celu ustawy obciążenia fiskalne.

Celem ustawy, jak wynika z uzasadnienia projektu, miała być poprawa zdrowia konsumentów, zwalczanie nadwagi i otyłości w polskim społeczeństwie oraz innych chorób cywilizacyjnych, w szczególności chorób układu krążenia. Nie negując potrzeby wprowadzania rozwiązań zmierzających do osiągnięcia tego celu, Senat doszedł do wniosku, że ustawa nie ma charakteru prozdrowotnego, nie jest właściwym narzędziem do walki z nadwagą, otyłością i innymi chorobami, zaś jej zasadniczym celem jest zwiększenie wpływów do budżetu państwa w celu jego zrównoważenia, kosztem niektórych przedsiębiorców.

W ocenie Izby, ustawa nie doprowadzi do zmiany nawyków i zachowań żywieniowych. Nie przedstawiono bowiem przekonujących argumentów potwierdzających tezę, że wyższa cena napojów, zawierających cukier i inne substancje słodzące, skutkować będzie mniejszym ich spożyciem. Jak wskazują doświadczenia innych krajów (np. Wielkiej Brytanii) nałożenie nowego podatku i wzrost cen produktów słodzonych, nie doprowadziły do spadku konsumpcji cukru, zaś konsumenci zaczęli wybierać produkty tańsze, będące gorszej jakości zamiennikami.

Rozpatrzona ustawa spotkała się z krytyką licznych organizacji branżowych i związkowych. Zwracano uwagę, że rozwiązania w niej zawarte mogą doprowadzić do wzrostu inflacji, negatywnych zmian na rynku pracy, w tym zmniejszenia produkcji i zatrudnienia w całym łańcuchu dostaw, a nawet do likwidacji wielu polskich przedsiębiorstw.

Zwracano również uwagę, że efektem wprowadzenia nowych opłat od napojów będzie zmniejszenie konkurencyjności polskich przedsiębiorców, w tym w szczególności sadowników, rolników i przetwórców cukrowych, a także możliwość rozwoju tzw. szarej strefy, poprzez sprowadzanie produktów z krajów sąsiadujących, w których podobne obciążenia fiskalne nie zostały wprowadzone.

W ocenie Izby istotnym argumentem przemawiającym za odrzuceniem ustawy jest fakt, że wprowadza ona daleko idące zmiany w zakresie zasad prowadzenia działalności gospodarczej, przewiduje nowe opłaty i skomplikowane mechanizmy ich obliczania, nakłada na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki sprawozdawcze i informacyjne, przewidując jednocześnie zbyt krótki okres *vacatio legis*.

Senat przeanalizował orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym 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 określić taki moment wejścia w życie aktu, 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 stanowionych norm oraz – w oparciu o tę wiedzę – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (tożsama z zasadą lojalności państwa wobec adresatów norm prawnych) nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia właściwej (odpowiedniej) *vacatio legis* i przepisów przejściowych, w sytuacji gdy 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).

Zdaniem Izby, przede wszystkim mali i średni przedsiębiorcy nie będą w stanie przygotować się do wprowadzanych zmian systemowych w terminie, jaki zakreśla analizowana ustawa. Rozwiązania zawarte w ustawie ingerują bowiem w sposób istotny w sferę technologiczną, administracyjną i strategiczną podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Dostosowanie prowadzonej działalności do nowych warunków i przygotowanie odpowiedniego zaplecza finansowego, prawnego, organizacyjnego i informatycznego,

koniecznego do realizacji nowych obowiązków, może okazać się niemożliwe. Należy mieć również na względzie, że wielu przedsiębiorców związanych jest postanowieniami długoterminowych umów, które wymagać będą modyfikacji i renegotjacji, co w określonym przez ustawodawcę czasie, może być utrudnione.

Podejmując decyzję o odrzuceniu ustawy, Senat wziął również pod uwagę szczególne okoliczności tj. rozprzestrzenianie się epidemii koronawirusa. W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa obywateli, a także stabilności funkcjonowania państwa i gospodarki, nie należy nakładać na przedsiębiorców dodatkowych obciążeń o charakterze fiskalnym i obowiązków, które mogą okazać się trudne do zrealizowania.