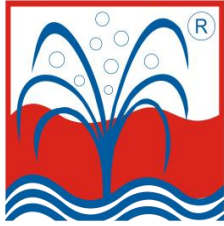


Krajowa Izba Gospodarcza



"Przemysł Rozlewniczy"

## Krajowa Izba Gospodarcza „Przemysł Rozlewniczy”

43-300 Bielsko-Biała , ul. I Dywizji Pancерnej 45

NIP 521-30-72-983    Regon 016238616    mail: [kigpr@kigpr.pl](mailto:kigpr@kigpr.pl)

Bielsko - Biała, dnia 14 sierpnia 2020 r.

**Sz. P. Ryszard Terlecki**  
**Przewodniczący Klubu**  
**Parlamentarnego**  
**Prawo i Sprawiedliwość**  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

### **Apel polskich przedsiębiorców z branży napojowej** **w sprawie tzw. ustawy cukrowej**

**Szanowny Panie Przewodniczący,**

Jako Krajowa Izba Gospodarcza „Przemysł Rozlewniczy”, zraszająca polskich przedsiębiorców z branży napojowej, **apelujemy o zaniechanie dalszych prac nad ustawą z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów („ustawa cukrowa”).**

Ustawa została odrzucona w całości przez Senat w marcu br. Sejm ma głosować nad uchwałą Senatu na najbliższym posiedzeniu, 14 sierpnia 2020 r. **Odrzucenie uchwały Senatu skutkować będzie nałożeniem na przedsiębiorców tzw. podatku cukrowego z mocą wsteczną – od dnia 1 lipca 2020 r.** Stanie się tak dlatego, że data wejścia w życie ustawy cukrowej została określona datą sztywną (kalendarzową) na 1 lipca 2020 r., a na obecnym etapie prac legislacyjnych Sejm nie może już wprowadzić żadnych zmian w tej ustawie.

Odrzucenie uchwały Senatu wywoła więc skutki oczywiście sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, w tym z zasadą zaufania obywatela do państwa, zakazu działania prawa wstecz i ochrony interesów w toku.

**Nakładanie nowych opłat na polskich przedsiębiorców, którzy w większości dotkliwie odczuwają już skutki spowolnienia gospodarczego wywołane przez epidemię COVID-19 – w dodatku z mocą wsteczną – budzi głęboki niepokój.**

**Apelujemy więc do poczucia solidarności i odpowiedzialności Pań i Panów Posłów.**

Przedsiębiorcy nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji zaniedbań w procesie legislacyjnym.

Poniżej wyjaśniamy obecny status ustawy cukrowej i przedstawiamy szczegółowe argumenty przemawiające za koniecznością zaniechania przez Sejm prac nad tą ustawą.

## UZASADNIENIE

### 1. Dotychczasowy przebieg procesu legislacyjnego

W dniu **14 lutego 2020 r.** Sejm uchwalił ustawę cukrową. Ustawa ta nakłada na przedsiębiorców nową kontrowersyjną opłatę, tzw. podatek cukrowy, czyli opłatę od napojów z dodatkiem cukru, substancji słodzących, kofeiny i tauryny. Termin wejścia w życie tej ustawy został określony datą dzienną – zgodnie z art. 13 ustawy, jej wejście w życie zostało przewidziane na dzień **1 lipca 2020 r.**

W dniu **13 marca 2020 r.** Senat podjął uchwałę o odrzuceniu ustawy cukrowej w całości. Sejm przez kolejne miesiące nie zajmował się ustawą, a rozpatrzenie uchwały Senatu przez Sejm przewidziano zgodnie z porządkiem dziennym 16. posiedzenia Sejmu dopiero na dzień **14 sierpnia 2020 r.**

**W takim stanie faktycznym** – jeśli Sejm odrzuci teraz uchwałę Senatu – termin wejścia w życie ustawy cukrowej będzie przypadał przed dniem zakończenia procesu ustawodawczego, jej podpisaniem przez Prezydenta i ogłoszeniem. **Nowy podatek będzie obowiązywał z mocą wsteczną.**

**Ustawy cukrowej nie można znowelizować zanim nie zostanie ogłoszona. A jeśli zostanie ogłoszona przed jej nowelizacją, to będzie obowiązywać z mocą wsteczną. Dlatego jedynym wyjściem jest zaniechanie dalszych prac legislacyjnych z tą ustawą przez Sejm.**

Sejm podjął próbę znowelizowania ustawy cukrowej, jednak z naruszeniem trybu ustawodawczego tak poważnym, że jeśli nowelizacja wejdzie w życie, to przedsiębiorcy będą mogli kwestionować jej obowiązywanie. W dniu **21 lipca 2020 r.** podczas posiedzenia sejmowej **Komisji Zdrowia** zgłoszona została poprawka do ustawy z dnia **24 lipca 2020 r.** o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu („**ustawa epidemiczna**”), mająca na celu nowelizację ustawy cukrowej. Poprawka ta modyfikuje termin wejścia

w życie nieobowiązującej jeszcze ustawy cukrowej na **dzień 1 stycznia 2021 r.** Pomimo negatywnej opinii obecnych na sali prawników Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu poprawka została przegłosowana i wprowadzona do tekstu projektu ustawy.

W trakcie dalszych prac nad ustawą epidemiczną w Senacie przepis dotyczący ustawy cukrowej został uchwałą Senatu skreślony. Jedynie podtrzymanie uchwały Senatu w tym zakresie i **skreślenie tego przepisu z ustawy epidemicznej umożliwi uniknięcie oczywistego naruszenia prawa poprzez próbę znowelizowania ustawy nieistniejącej w polskim porządku prawnym. Pozwoli też uniknąć chaosu prawnego i wątpliwości co do zakresu obowiązków przedsiębiorców, oraz kosztownych postępowań sądowych, do których niewątpliwie doprowadzi.**

## **2. Potencjalne skutki odrzucenia przez Sejm uchwały Senatu w sprawie ustawy cukrowej**

Wejście w życie ustawy cukrowej w zaproponowanym przez Sejm kształcie będzie niosło ze sobą szereg negatywnych konsekwencji prawnych i gospodarczych. W przypadku odrzucenia przez Sejm uchwały Senatu, termin wejścia w życie ustawy cukrowej wyznaczony zostanie na **1 lipca 2020 r.** Ustawa uchwalona będzie więc z mocą wsteczną. Wprost naruszy to zasadę *lex retro non agit* – czyli niedziałania prawa wstecz. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się o znaczeniu tej zasady w polskim prawie – w tym w najnowszym orzecznictwie dotyczącym zakazu uchwalania przez ustawodawcę podatków z mocą *wsteczną*<sup>1</sup>.

Kluczowa w tym kontekście jest konstrukcja ustawy cukrowej, która zakłada powstanie obowiązku zapłaty opłaty od napojów z dodatkiem cukru, substancji słodzących, kofeiny lub tauryny z dniem wprowadzenia tych napojów na rynek krajowy. Co więcej, za nieodprowadzenie opłaty w terminie na przedsiębiorców będzie mogła zostać nałożona opłata *dodatkowa*<sup>2</sup>.

Dodatkowo, obciążenie finansowe przedsiębiorców zobowiązanych do uiszczenia opłaty wywołać może znaczne pogorszenie sytuacji materialnej przedsiębiorców z sektora spożywczego. Zgodnie z badaniem „*Barometr COVID-19*” przeprowadzonym przez Europejski Fundusz Leasingowy S.A. sektor HoReCa może potrzebować nawet 3 lat na przywrócenie kondycji branży sprzed *epidemii*<sup>3</sup>. Nierozzerwalnie jest to związane z problemami przedsiębiorstw zajmujących się produkcją napojów – którzy również są jednym z najbardziej poszkodowanych przez koronawirusa sektorów *gospodarki*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2020 r., sygn. akt K 4/19.

<sup>2</sup> Nowelizowane art.12 i ust. 1 ustawy o zdrowiu publicznym i art.92 ust. 21 ustawy o wychowaniu w trzeźwości

<sup>3</sup> <https://media.efl.pl/releases/510157>

<sup>4</sup> <https://www.dlahandlu.pl/detal-hurt/wiadomosci/ey-zywnosc-i-napoje-to-jeden-z-podsektorow-na-ktore-koronawirus-ma-znacznny-wplyw,86101.html>

Dlatego też wydaje się, że wprowadzanie dodatkowych obciążeń fiskalnych w tych trudnych dla przedsiębiorców czasach jest szczególnie nieuzasadnione, **a ich efektem może być fala upadłości oraz zwolnień pracowników.**

### **3. Przekroczenie terminu wejścia ustawy w życie**

Niezależnie od powyższego, dopuszczalny termin na ogłoszenie ustawy minął. Ogłoszenie ustawy cukrowej po dniu 1 lipca 2020 r. będzie w każdym przypadku niezgodne z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zaznaczał wielokrotnie, że nawet pominięcie przez ustawodawcę w okresie *vacatio legis* czasu przewidzianego dla Prezydenta RP na podjęcie decyzji w przedmiocie przedłożonej mu do podpisu ustawy jest równoznaczne z naruszeniem zasady odpowiedniego *vacatio legis*<sup>5</sup>. Tym bardziej więc przedstawienie Prezydentowi do podpisu ustawy, której termin wejścia w życie już minął. W niniejszym przypadku termin *vacatio legis* upłynął co najmniej 2,5 miesiąca przed możliwością złożenia przez Prezydenta podpisu pod ustawą.

Co ważne, zmiana określonej daty wejścia w życie ustawy cukrowej nie jest na obecnym etapie procesu legislacyjnego możliwa. Po zakończeniu III czytania ustawy Sejm nie może już wprowadzać zmian w jej treści w braku stosownej poprawki ze strony Senatu. **Obecnie jedynym rozwiązaniem może być rozpoczęcie procesu legislacyjnego od nowa i wniesienie do Sejmu nowego projektu ustawy. Wiązałoby się to również z koniecznością ponownego przeprowadzenia całego postępowania ustawodawczego.**

### **4. Niedopuszczalność nowelizowania ustawy cukrowej**

Podkreślić trzeba, że zgodnie z podstawowymi zasadami dotyczącymi legislacji, do czasu ogłoszenia ustawy cukrowej w **Dzienniku Ustaw**, ustawa ta nie istnieje w polskim systemie prawa. Wynika to z faktu, że ustawy jako akty prawne stają się elementem obowiązującego systemu prawa dopiero wówczas, gdy dokonano w stosunku do nich ostatniej czynności w łańcuchu składającym się na proces jej *stanowienia*<sup>6</sup>. **Brak ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw powoduje, że w sensie formalnym akt, który mógłby podlegać nowelizacji nie istnieje.** Ustawa nieogłoszona nie posiada bytu prawnego, nie obowiązuje i nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego.

Co więcej, przepisy nowelizujące ze swojej istoty zawierają dwa elementy. Pierwszy to usunięcie z obowiązującego porządku prawnego dotychczas istniejącej regulacji, a drugi to wprowadzenie w

---

<sup>5</sup> Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt 2/18, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2013 r. sygn. akt 1/13.

<sup>6</sup> Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2005 r., sygn. akt K 37/05.

zamian nowej *regulacji*<sup>7</sup>. Ten „niesamodzielny” charakter nowelizacji sprawia, że nie można jej dokonywać w oderwaniu od istnienia przepisów nowelizowanych w obowiązującym systemie prawa – tak jak próbuje się uczynić w niniejszym przypadku.

**Dlatego też warunkiem nowelizowania ustawy cukrowej przez ustawę epidemiczną byłoby w pierwszej kolejności prawidłowe promulgowanie ustawy cukrowej. Jej promulgacja byłaby zaś równoznaczna z mocą wsteczną podatku cukrowego. Do chwili nowelizacji przedsiębiorcy musieliby naliczyć i wnieść opłatę wstecz od 1 lipca 2020 r. Jest to obowiązek niemożliwy do wykonania zarówno prawnie, jak i faktycznie.**

### **5. Bezprecedensowy charakter zmian**

Nowelizowanie ustaw jeszcze nieogłoszonych przeciwie do tez stawianych w przestrzeni publicznej przez przedstawicieli **Ministerstwa Zdrowia** nie miało do tej pory miejsca w polskim systemie prawnym. **Ministerstwo Zdrowia** podczas prac sejmowych i senackich wielokrotnie powoływało się na zgłoszony do Sejmu w dniu **23 lutego 2009 r.** projekt ustawy (*druk 1729*)<sup>8</sup>, który wprowadzał zmiany w trzech uchwalonych, a jeszcze nie ogłoszonych ustawach z zakresu ochrony zdrowia. Ministerstwo Zdrowia powołując się na ten kasus pomija jednak fakt, że w trakcie pierwszego czytania ustawy w Komisji Zdrowia, które miało miejsce **2 marca 2009 r.** Przewodniczący Komisji – poseł PiS Bolesław Piecha – zgłaszał zastrzeżenia związane z brakiem ogłoszenia nowelizowanych *przepisów*<sup>9</sup>. Nieprawidłowość zaproponowanych przez ówczesny Rząd rozwiązań potwierdzały również opracowane przez Biuro Analiz Sejmowych opinie do *ustawy*<sup>10</sup>.

Dlatego też - pomimo że projekt został zgłoszony przez Radę Ministrów jako pilny – celem promulgacji ustaw zmienianych , na około miesiąc zawieszono prace nad projektem. Ostatecznie, ustawy zmieniane opublikowano w **Dzienniku Ustaw dnia 31 marca 2009 r.**, a drugie czytanie ustawy w Sejmie miało miejsce dopiero **20 kwietnia**, już po publikacji odpowiednich *aktów prawnych*<sup>11</sup>.

**Ponadto głęboki sprzeciw budzi powoływanie się na naruszenia prawa z przeszłości w celu uzasadnienia naruszenia prawa dzisiaj. Świadczy też o pełnej świadomości działania z naruszeniem przepisów regulujących przebieg postępowania ustawodawczego.**

<sup>7</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99.

<sup>8</sup> <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/032/1729.pdf>

<sup>9</sup> [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/E9095CA43EA6C6F4C1257589003FCAD7/\\$file/0198906.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/E9095CA43EA6C6F4C1257589003FCAD7/$file/0198906.pdf)

<sup>10</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1729>

<sup>11</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1729.htm>

Z wszystkich tych powodów apelujemy o zaniechanie przez Sejm dalszych prac nad ustawą cukrową.

Prezes Zarządu  
Stanisław Bizoń

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'SB', written over the printed name of Stanisław Bizoń.