

Organizacja koordynująca:
Polska Federacja Producentów Żywności
Związek Pracodawców
ul. Chałubińskiego 8
00-613 Warszawa
e-mail: biuro@pfpz.pl
tel. 22 8307055

Warszawa, 9 listopada 2020 r.

Szanowny Pan
Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów,
Minister rozwoju, pracy i technologii

Szanowny Panie Premierze,

w imieniu niżej podpisanych największych związków pracodawców i organizacjach branżowych zwracamy się z apelem do Pana Premiera o:

podjęcie inicjatywy legislacyjnej mającej na celu przesunięcie minimum o rok, tj. na dzień 1 stycznia 2022 r., wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów.

Wejście w życie wyżej wymienionej ustawy już w dniu 1 stycznia 2021 r., w warunkach kryzysu, w jakim znalazła się branża napojowa spowodowanego zarówno pierwszą jak i obecną falą pandemii COVID19, będzie miało katastrofalne skutki dla całej polskiej branży napojowej. Ustawa oznacza

obciążenie przedsiębiorców podatkiem, którego wysokość jest nieadekwatna do obecnej bardzo mocno osłabianej kondycji finansowej przedsiębiorstw. Dla większości z nich, w tym szczególnie małych i średnich, podatek ten będzie oznaczał praktycznie 100% wzrost kosztów i konieczność zapłacenia podatku w rzeczywistości obrotowego, pomimo braku dochodów ze sprzedaży produktu. Poniesione na wiosnę starty oraz obecne ponowne zablokowanie branży gastronomicznej oznaczają poważne trudności w utrzymaniu płynności firm. W kanałach dystrybucji doszło do ponownego zamrożenia znaczącej ilości towarów, a co za tym idzie firmy produkcyjne nie otrzymają należnych im środków finansowych mimo poniesienia kosztów. Część z tych należności prawdopodobnie nigdy nie zostanie odzyskana. To potęguje już poniesione przy pierwszej fali pandemii wielomilionowe straty i stawia pod znakiem zapytania przyszłość większości firm z branży napojowej.

Dopuszczenie do wejścia w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2021 r. oznacza zatem świadome skazanie dużej ilości firm, szczególnie małych i średnich z branży napojowej na bankructwo, zaś pracowników na długotrwałe bezrobocie.

Prognozujemy, że w efekcie wprowadzenia ww. podatku w warunkach obecnego kryzysu wywołanego przez pandemię, pracę może stracić około 40 tys. pracowników w całym łańcuchu produkcji napojów od rolników (producenci surowca), poprzez zaopatrzenie (opakowania), producentów napojów, dystrybucję (transport i magazynowanie) oraz sprzedaż napojów (przedstawiciele handlowi). **Będzie oznaczało to nieunikniony dramat tysięcy polskich rodzin. Zaprzeczy również zapewnieniom Rządu o wsparciu przedsiębiorców w utrzymaniu miejsc pracy.**

Zwracamy uwagę, że ustawa o promocji prozdrowotnych wyborów konsumentów została opracowana w sposób pośpieszny, **bez wymaganej prawem oceny skutków regulacji dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.** Zawiera szereg błędów i luk, które wywołają chaos w łańcuchu produkcji i dostaw całej branży napojowej. Wprowadza obciążenia i sposób ich poboru niemożliwy do realizacji przez przedsiębiorców w normalnych warunkach, nie mówiąc o obecnym kryzysie, którego czas trwania i skutki trudne są do przewidzenia. Wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2021r. nie daje żadnych szans przedsiębiorcom na przygotowanie się do jej realizacji. Nie ma obecnie żadnych objaśnień podatkowych ani interpretacji, które rozstrzygałyby fundamentalne dla realizacji ustawy nieścisłości i błędy. Taka sytuacja stwarza realne niebezpieczeństwo błędnego naliczenia wynikających z ustawy opłat i nałożenia na firmy dotkliwych kar finansowych

Stoimy na stanowisku, że wszelkie działania dotyczące nowych obciążeń dla przedsiębiorców nie powinny być rozważane wcześniej niż od 1 stycznia 2022 r. i to pod warunkiem dokonania rzetelnej oceny kondycji branży i oceny skutków regulacji.

Dodatkowo według naszych analiz ww. ustawa oraz poprawka zmieniająca jej termin wejścia w życie zawarta w ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu, są wadliwe zarówno z punktu widzenia procesu legislacyjnego jak i zgodności z Konstytucją RP, w zakresie takim jak:

1. 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 14 sierpnia 2020 r. Sejm odrzucił weto Senatu i uchwalił ustawę. W takim stanie faktycznym – jeśli zostanie ona podpisana przez Pana Prezydenta – 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.

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. Sejm odrzucił poprawkę Senatu, co **stanowi oczywiste naruszenia prawa poprzez znowelizowania ustawy nieistniejącej w polskim porządku prawnym.**

2. Skutki uchwalenia ustawy.

Uchwalenie przez Sejm w dniu 14 sierpnia 2002 ww. ustawy niesie ze sobą szereg negatywnych konsekwencji prawnych i gospodarczych. Podpisanie jej przez Prezydenta RP oznacza, że termin wejścia w życie ustawy to 1 lipca 2020 r. Ustawa wejdzie w życie z mocą wsteczną. Wprost naruszy to zasadę *lex retro non agit* – czyli niedziałania prawa wstecz. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się

o znaczeniu tej zasady w polskim prawie – w tym w najnowszym orzecznictwie dotyczącym zakazu uchwalania przez ustawodawcę podatków z mocą *wsteczna*¹.

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*². Oznacza to wejście w życie przepisów, które w sposób ewidentny będą miały negatywny wpływ na sytuację finansową przedsiębiorców.

3. Przekroczenie terminu wejścia ustawy w życie

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*³. 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.

4. Niedopuszczalność nowelizowania ustawy

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*⁴. 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 zamian nowej *regulacji*⁵. Ten „niesamodzielny” charakter nowelizacji sprawia, że nie można jej dokonywać

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

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

³ 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.

⁴ Zob. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2005 r., sygn. akt K 37/05.

⁵ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99.

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*)⁶, który wprowadzał zmiany w trzech uchwalonych, a jeszcze nie ogłoszonych ustawach z zakresu ochrony zdrowia. Ministerstwo Zdrowia powołując się na ten kazus 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*⁷. Nieprawidłowość zaproponowanych przez ówczesny Rząd rozwiązań potwierdzały również opracowane przez Biuro Analiz Sejmowych opinie do *ustawy*⁸.

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*⁹.

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. Takie działanie jest całkowicie sprzeczne z deklaracjami partii Prawo i Sprawiedliwość, odcinającymi się od przeszłych działań koalicji PO-PSL.

⁶ <http://ww2.senat.pl/k7/dok/sejm/032/1729.pdf>

⁷ [http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/E9095CA43EA6C6F4C1257589003FCAD7/\\$file/0198906.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/E9095CA43EA6C6F4C1257589003FCAD7/$file/0198906.pdf)

⁸ <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1729>

⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1729.htm>

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione powyżej argumenty, oraz wielokrotne zapewnienia Pana Premiera o chęci wsparcia polskich przedsiębiorców w utrzymaniu miejsc pracy i przetrwaniu pandemii COVID 19, apelujemy jak na wstępie o podjęcie inicjatywy legislacyjnej przesuwałej wejście w życie ww. ustawy minimum o rok, to jest na dzień 1 stycznia 2022 r.

Proponowane przez nas przesunięcie pozwoli na dokonanie rzetelnej analizy skutków ustawy dla małych i średnich przedsiębiorstw, eliminację błędów i problemów interpretacyjnych oraz na dopasowanie wysokości opłaty cukrowej do faktycznej siły nabywczej polskiego społeczeństwa.

Uprzejmie prosimy o możliwość bezpośredniego, jak najszybszego przedstawienia naszych argumentów Panu Premierowi oraz dyskusji nad możliwymi rozwiązaniami podczas ewentualnego telespotkania.

Z wyrazami szacunku, w imieniu organizacji:

Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców

Andrzej Gantner, Dyrektor Generalny/Wiceprezes Zarządu

Krajowa Izba Gospodarcza Przemysł Rozlewniczy

Stanisław Bizoń – Prezes Zarządu

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Cezary Kaźmierczak, Prezes

Konfederacja Lewiatan

Maciej Witucki, Prezydent

Federacja Gospodarki Żywnościowej RP

Andrzej Kuczyński, Dyrektor Generalny

Związek Producentów Cukru

Michał Gawryszczak, Dyrektor Biura

Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego

Krzysztof Nykiel - Prezes Zarządu

Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków

Julian Pawlak, Prezes

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego – Browary Polskie

Bartłomiej Morzycki, Dyrektor Generalny