

Warszawa, dnia 6 marca 2020 r.

EKSPERTYZA PRAWNA

dla Konfederacji Lewiatan

w sprawie oceny zakresu regulacji przejściowej zawartej w ustawie z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP i konstytucyjnych standardów stanowienia prawa

1. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest ocena zgodności procedowanej obecnie przez Senat RP ustawy z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (dalej: „**Ustawa**”) z art. 2 Konstytucji RP i standardami prawidłowej legislacji wywodzonymi z tego przepisu Konstytucji RP.

Zakres analizy dotyczy wyłącznie zawartej w Ustawie regulacji przejściowej dotyczącej statusu produktów (napojów) nabytych przed dniem wejścia w życie Ustawy przez podmioty zwolnione z obowiązku ponoszenia opłaty na podstawie odpowiednio art. 9² ust. 12 i 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej: „**UWT**”) oraz art. 12e ust. 3 i 4 ustawy o zdrowiu publicznym (dalej: „**UZP**”).

2. ZAKRES OBOWIĄZKÓW USTAWOWYCH

Ustawa wprowadza obowiązek odprowadzania opłaty od napojów alkoholowych oraz opłaty od napojów zawierających dodatek substancji słodzących, kofeiny lub tauryny przez – odpowiednio – przedsiębiorców posiadających zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, oraz podmioty wprowadzające na rynek krajowy napoje zawierające dodatek wymienionych substancji.

Z obowiązku zapłaty opłaty zostały wprost wyłączeni:

- **w odniesieniu do napojów alkoholowych** – przedsiębiorcy posiadający jednocześnie zezwolenie na obrót hurtowy i zezwolenie na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (na podstawie art. 9² ust. 12 i 13 UWT w brzmieniu nadanym Ustawą),
- **w odniesieniu do napojów z dodatkiem substancji słodzących, kofeiny lub tauryny** – podmioty prowadzące jednocześnie sprzedaż detaliczną oraz hurtową (na podstawie art. 12e ust. 3 i 4 UZP w brzmieniu nadanym Ustawą).

Zwolnienie wskazanych podmiotów jest **uzasadnione koniecznością zapewnienia, że opłata od tych samych towarów nie będzie ponoszona wielokrotnie przez kolejnych uczestników łańcucha dystrybucji**. Ponadto, w odniesieniu do napojów z dodatkiem substancji słodzących, kofeiny lub tauryny, zwolnienie **służy zapewnieniu, że do naliczania i odprowadzania tej opłaty nie będą zobowiązane podmioty, które nie tylko nie mają wpływu na skład dystrybuowanych produktów, ale też nie dysponują techniczną możliwością precyzyjnego ustalenia tego składu w celu prawidłowego naliczenia opłaty**. Opłata od wskazanych napojów ma być bowiem naliczana na podstawie analizy składu produktu, o którym co do zasady decyduje producent lub podmiot zamawiający w ramach tzw. produkcji kontraktowej, o której mowa w art. 12d ust. 1 pkt 2.

3. BRAK ODPOWIEDNIEJ REGULACJI PRZEJŚCIOWEJ I JEGO OCENA Z PUNKTU WIDZENIA ART. 2 KONSTYTUCJI RP

Zawarte w Ustawie przepisy przejściowe (art. 10-13) nie odnoszą się do statusu napojów, które zostały nabyte przez podmioty zwolnione z obowiązku ponoszenia opłaty ze względów wymienionych w pkt 2 (lub – odpowiednio – w które podmioty te zostały zaopatrzone, co dotyczy napojów alkoholowych) przed dniem wejścia w życie Ustawy.

W braku odpowiedniego uregulowania tej problematyki, ze względu na sposób sformułowania przesłanek nałożenia opłaty, zachodzi ryzyko, że podmioty te – choć zwolnione z obowiązku zapłaty opłaty w odniesieniu do napojów nabytych po jej wejściu w życie – w odniesieniu do tych napojów, które znajdują się w ich posiadaniu w dniu 1 lipca 2020 r.¹ będą musiały naliczyć i wnieść opłatę, a także zrealizować towarzyszące jej obowiązki sprawozdawcze.

Skutek taki rodzi wątpliwości z punktu widzenia wewnętrznej spójności regulacji zawartej w Ustawie i wydaje się nie licować z intencją ustanowienia opisanych wyłączeń.

Niezależnie od tego opisany skutek rodzi uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP standardów:

- 1) **ochrony interesów w toku** – ze względu na istotną zmianę statusu prawnego produktów nabytych przed dniem wejścia w życie Ustawy polegającą na obciążeniu tych produktów daniną i nałożeniem na ich aktualnego posiadacza obowiązku jej naliczenia i zapłaty, a także towarzyszących opłacie szerokich obowiązków sprawozdawczych – pomimo, że co do zasady jest on zwolniony z opłaty na podstawie art. 9² ust. 12 i 13 UWT i art. 12e ust. 3 i 4 UZP.

Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony interesów w toku wymaga, aby ustawodawca stanowił przepisy „umożliwia[ce] dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej”². W literaturze podkreśla się, że „jeśli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie w przepisach zmian pociągających za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podatników, to powinien wprowadzać przepisy przejściowe. Podatnicy muszą mieć bowiem zagwarantowaną możliwość dokończenia przedsięwzięć, które zostały podjęte na podstawie wcześniejszych regulacji prawnych. Przy podejmowaniu określonych decyzji biznesowych działają oni bowiem w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa”³. Zasad ochrony interesów w toku ma szczególne znaczenie w przypadku regulacji zaliczanych do prawa daninowego, a do takich należy analizowana Ustawa. Zdaniem TK, stanowiąc przepisy o charakterze daninowym ustawodawca ma obowiązek szczególnego „respektowania zasad prawidłowej legislacji, w szczególności ochrony interesów w toku, zakazu zmian w trakcie roku podatkowego oraz odpowiedniej vacatio legis i należycie sformułowanych przepisów przejściowych”⁴.

- 2) **pewności prawa i zaufania obywatela do państwa oraz stanowionego przez nie prawa** – ze względu na skutek w postaci obowiązku odprowadzenia opłaty od określonej puli towaru przez podmioty, dla których praktyczna wykonalność tego obowiązku jest wysoce wątpliwa. W obecnym brzmieniu – ze względu na brak odpowiedniej regulacji przejściowej – Ustawa wymaga bowiem od uczestników łańcucha dystrybucji napojów zawierających dodatek substancji słodzących, kofeiny lub tauryny precyzyjnego ustalenia składu tych produktów i zawartości w tym składzie poszczególnych substancji objętych opłatą według stawek określonych w art. 12f. Ustalenia te

¹ Zgodnie z art. 13 Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2020 r.

² Wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98.

³ J. Pustuł. Trybunał Konstytucyjny i przepisy prawa podatkowego, PP 2016, Nr 5.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r. o sygn. akt SK 49/06.

są niezbędne dla prawidłowego obliczenia i odprowadzenia opłaty, a także do prawidłowej realizacji towarzyszących jej obowiązków sprawozdawczych. Są także w praktyce niemożliwe do należytego wykonania przez podmioty, które nie mają wpływu na recepturę produktu. Jest to szczególnie wątpliwe w świetle przewidzianych w Ustawie sankcji za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie wskazanych obowiązków.

Tymczasem zgodnie z orzecznictwem TK, „ustawodawca nie może nakładać na adresatów prawa obowiązków niemożliwych do wykonania. Zasada impossibile nulla obligatio est powinna być także dla ustawodawcy ważną dyrektywą w procesie stanowienia prawa”⁵. Jak wskazuje TK, „ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać oceny skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja z wartością celu, do którego zmierza”⁶. W świetle powołanego standardu konstytucyjnego nie można więc nakładać ustawą obowiązków na podmiot, który nie jest w stanie ich adekwatnie wypełnić i obciążać go odpowiedzialnością za okoliczności, na których wystąpienie nie ma wpływu.

Wobec tego, z punktu widzenia zakresu zwolnienia ustanowionego w powołanych przepisach Ustawy, w celu zapewnienia zgodności regulacji przejściowej zawartej w Ustawie z art. 2 Konstytucji RP i powołanymi standardami konstytucyjnymi, **wskazane byłoby jednoznaczne doprecyzowanie, że nie są objęte opłatą napoje nabyte przed dniem wejścia w życie ustawy przez podmioty, które są zwolnione z obowiązku ponoszenia opłaty na podstawie art. 92 ust. 12 i 13 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w brzmieniu nadanym ustawą oraz art. 12e ust. 3 i 4 ustawy o zdrowiu publicznym w brzmieniu nadanym ustawą.**



dr Tomasz Zalasinski
Counsel



dr Anna Hlebicka-Józefowicz
Associate

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 1996 r. K. 27/95.