

Pan

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

Dotyczy: Wniosek o nieprzyjęcie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów.

Szanowny Panie Premierze,

W związku z pracami legislacyjnymi prowadzonymi nad Projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (wersja z dnia 28 stycznia 2020 r., numer z wykazu Prac Rady Ministrów: UD32, dalej: „Projekt”) w imieniu Konfederacji Lewiatan zwracamy uwagę Pana Premiera jako Prezesa Rady Ministrów na:

- treść projektowanych zmian, które budzą poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej, a w związku z tym na **konieczność skierowania Projektu do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich – zgodnie z przepisami Regulaminu Pracy Rady Ministrów,**
- fakt, że w stosunku do pierwotnej wersji Projektu, która była przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych (Projekt z dnia 20 grudnia 2019 r.), a także w stosunku do wersji Projektu rozpatrzonej przez Stały Komitet Rady Ministrów (Projekt z dnia 21 stycznia 2020 r.) **w Projekcie wprowadzono istotne zmiany merytoryczne, których zakres i charakter rodzi konieczność ponownego przeprowadzenia konsultacji publicznych, a następnie ponownego rozpatrzenia Projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów.**

Wobec istotnych wątpliwości co do zgodności projektowanych zmian z prawem Unii Europejskiej, stanowczo postulujemy zrezygnowanie z jego dalszego procedowania w obecnym kształcie, a w razie podjęcia decyzji o kontynuowaniu prac legislacyjnych – postulujemy co najmniej:

- **Skierowanie Projektu do Komitet do Spraw Europejskich – zgodnie z § 55 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku - Regulaminu Pracy Rady Ministrów, w celu szczegółowej oceny Projektu pod kątem jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, w szczególności z Dyrektywą akcyzową, Dyrektywą opakowaniową oraz Dyrektywą TRIS (zob. pkt 1).**

- **Ponowne przeprowadzenie konsultacji publicznych Projektu, a następnie ewentualne ponowne skierowanie do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów** – zgodnie z § 67 ust. 4 pkt 1 w zw. z § 48 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku - Regulaminu Pracy Rady Ministrów, w związku z wprowadzeniem w Projekcie istotnych zmian merytorycznych w stosunku do jego pierwotnej wersji, które dalece modyfikują zakres skutków projektowanych zmian, a ponadto odnoszą projektowane obciążenia fiskalne do innych grup adresatów, którzy nie zostali uwzględnieni w toku pierwotnie prowadzonych konsultacji i nie mieli możliwości zajęcia stanowiska w tym przedmiocie.

1. Problem zgodności Projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej i konieczność jego skierowania do rozpatrzenia przez Komitet do Spraw Europejskich

Projekt budzi istotne wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim z przepisami:

- Dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego (dalej: „**Dyrektywa akcyzowa**”);
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/45/WE z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej zasady dotyczące nominalnych ilości produktów w opakowaniach jednostkowych (dalej: „**Dyrektywa opakowaniowa**”);
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1535 z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (dalej: „**Dyrektywa TRIS**”).

1.1. Naruszenie Dyrektywy akcyzowej

Projektowany art. 9^{2a} ust. 1 Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewiduje wprowadzenie opłaty od napojów alkoholowych w opakowaniach o ilości nominalnej produktu nieprzekraczającej 300 ml. Jako że przepis ten dotyczy wyrobów akcyzowych (napojów alkoholowych), wchodzi w zakres zastosowania Dyrektywy akcyzowej. Zgodnie z jej motywem 2: „*W celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego warunki poboru podatku akcyzowego od wyrobów objętych dyrektywą 92/12/EWG, zwanych dalej <<wyrobami akcyzowymi>>, muszą pozostać zharmonizowane*”. Oznacza to, że państwa członkowskie, wprowadzając podatek nakładany bezpośrednio lub pośrednio na konsumpcję wyrobów akcyzowych, nie mają pełnej swobody w ich ustalaniu – muszą one dostosować przepisy krajowe do regulacji harmonizującej, co wielokrotnie

potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie¹. Tymczasem Projekt ustawy wprowadza nieznaną Dyrektywie akcyzowej kryterium pojemności opakowania napoju alkoholowego, a także szereg odstępstw od reguł ustalania tego typu danin określonych w tej Dyrektywie (np. w zakresie podstawy i stawki opodatkowania), co należy uznać za naruszenie przepisów tej Dyrektywy, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę, że pomimo posłużenia się w Projekcie pojęciem „opłaty”, stanowi ona w istocie daninę o wszystkich cechach podatku, i to podatku o cechach akcyzy.

1.2. Naruszenie Dyrektywy opakowaniowej

W naszej ocenie Projekt, poprzez wprowadzanie ograniczeń w sprzedaży napojów alkoholowych ze względu na pojemność opakowań w jakich są one sprzedawane, stanowi także naruszenie art. 2 ust. 1 Dyrektywy opakowaniowej, zgodnie z którym państwa członkowskie nie mogą „*odmawiać, zabraniać ani ograniczać wprowadzania do obrotu produktów w opakowaniach jednostkowych z powodów związanych z ilością nominalną produktu w opakowaniu*”. Opłata, o której mowa w projektowanym art. 92a ust. 1 Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz skorelowany z nią obowiązek informacyjny, o którym mowa w projektowanym art. 9^{2a} ust. 4 pkt 1) tej ustawy bez wątpienia stanowią ograniczenie we wprowadzaniu napojów alkoholowych do obrotu, o którym mowa w powołanym przepisie Dyrektywy opakowaniowej. Zaznaczyć należy, że ani w uzasadnieniu Projektu, ani w toku konsultacji publicznych projektodawcy nie odnieśli się do problemu opisywanej niezgodności, wielokrotnie sygnalizowanej w dotychczasowych pracach legislacyjnych przez różnych ich uczestników.

1.3. Konieczność uwzględnienia wymogów wynikających z Dyrektywy TRIS

Projekt zawiera ponadto przepisy techniczne, które zgodnie z art. 5 Dyrektywy TRIS podlegają niezwłocznej notyfikacji Komisji Europejskiej. Przepisy Projektu odnoszące się do opłaty od napojów zawierających cukry, substancje słodzące lub aktywne, obliczania jej wysokości, a także obowiązku informacyjnego z nią związanego (projektowane art. 12a ust. 1 w zw. z art. 12f oraz art. 12h Ustawy o zdrowiu publicznym) oraz przepisy odwołujące się do określonych prawnie substancji, nazw, terminologii w zakresie definicji substancji i produktów podlegających opłacie oraz wyłączeń z niej (projektowane art. 12a ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 12b ust. 1 i 2 Ustawy o zdrowiu publicznym) stanowią:

- Specyfikacje techniczne, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. c Dyrektywy TRIS;
- Inne wymagania, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. d Dyrektywy TRIS;
- Przepisy techniczne, powiązane ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. f pkt III Dyrektywy TRIS.

¹ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 23 lutego 1986, w sprawie 216/84, gdzie wprost stwierdzono, że państwa członkowskie dysponują swobodą w określaniu regulacji, tylko jeśli nie dotyczą one obszaru, który został zharmonizowany na poziomie unijnym.





LEWIATAN

W związku z tym powinny one podlegać niezwłocznej notyfikacji Komisji Europejskiej na podstawie art. 5 Dyrektywy TRIS, a nie jedynie, jak wskazuje projektodawca, w oparciu o art. 7 ust. 4 Dyrektywy TRIS, która wyłącza okres zawieszenia prac nad zgłoszonymi przepisami (tzw. *standstill*). Wskazanie zbyt wąskiej podstawy notyfikacji, która nie obejmuje trzymiesięcznego okresu *standstill* (tak jak zrobił to projektodawca w uzasadnieniu Projektu), może prowadzić do wadliwego przeprowadzenia procesu notyfikacyjnego, a w konsekwencji do uzasadnionej odmowy stosowania przyjętych przepisów przez sądy.

W związku z powyższym, zgodnie z § 55 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku - Regulaminu Pracy Rady Ministrów Konfederacja Lewiatan wnosi o skierowanie Projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów do Komitetu do Spraw Europejskich w celu dokonania szczegółowej analizy zgodności Projektu z prawem europejskim, zgodnie z art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich.

2. Konieczność ponownego przeprowadzenia konsultacji publicznych i rozpatrzenia projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów – ze względu na zakres wprowadzonych do Projektu zmian merytorycznych

Od momentu opublikowania Projektu i jego skierowania do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, a także od momentu jego przyjęcia przez Stały Komitet Rady Ministrów, w Projekcie wprowadzono istotne zmiany merytoryczne, których zakres i głębokość uzasadniają co najmniej poddanie go ponownym konsultacjom publicznym, a następnie ponownemu rozpatrzeniu przez SKRM. Dotychczas Projekt ustawy był przedmiotem konsultacji publicznych i uzgodnień w wersji z dnia 20 grudnia 2019 r., następnie został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w wersji z dnia 21 stycznia 2020 r., a do Komisji Prawniczej został skierowany w wersji z dnia 28 stycznia 2020 r. W międzyczasie procedowano również wersję z dnia 27 stycznia 2020 r., którą na krótko po jej opublikowaniu w BIP RCL usunięto z domeny publicznej. **Na przestrzeni kolejnych wersji Projektu ustawy zmianie uległ m.in. zakres podmiotowy, przesłanki i wysokość nakładanych obciążeń fiskalnych.**

Projekt w obecnej wersji – istotnie zmienionej w stosunku do jego pierwotnego brzmienia – nie był przedmiotem ani konsultacji publicznych, ani uzgodnień międzyresortowych, ani prac Stałego Komitetu Rady Ministrów. Oznacza to, że jest on *de facto* procedowany z pominięciem tych etapów procedowania rządowych projektów ustaw. Taki sposób procedowania budzi stanowczy sprzeciw, zwłaszcza że zakres i skutki projektowanych przepisów rozciągają się na całe sektory gospodarki (produkcja, handel, dystrybucja, logistyka) i istotnie wpłyną na sytuację przedsiębiorców z różnych branż (branża handlowa, branża napojowa i spożywcza, branża spirytusowa, branża piwna, logistyka i dystrybucja).

member of 



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 3
00-727 Warszawa

tel. (+48) 22 55 99 900
fax (+48) 22 55 99 910
lewiatan@konfederacjalewiatan.pl
www.konfederacjalewiatan.pl

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m.st. Warszawy w Warszawie
XIII Wydział Gospodarczy KRS




Zmianom w kolejnych wersjach Projektu ustawy ulegały m.in.:

- Zakres podmiotowy opłaty od napojów alkoholowych;
- Zakres przedmiotowy opłaty od napojów alkoholowych;
- Wysokość opłaty od napojów alkoholowych;
- Sankcje za nieuiszczenie opłaty od napojów alkoholowych i niewykonanie projektowanych obowiązków informacyjnych,
- Zakres podmiotowy opłaty od napojów zawierających cukry, substancje słodzące lub aktywne;
- Zakres przedmiotowy opłaty od napojów zawierających cukry, substancje słodzące lub aktywne;
- Wysokość opłaty od napojów zawierających cukry, substancje słodzące lub aktywne i sposób jej obliczania;
- Katalog wyłączeń od opłaty od napojów zawierających cukry, substancje słodzące lub aktywne.

W związku z tym Projekt powinien zostać poddany ponownym konsultacjom publicznym zgodnie z § 67 ust. 4 pkt 1 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku - Regulaminu Pracy Rady Ministrów, który uprawnia do zobowiązania Ministerstwa Zdrowia do ponownego przeprowadzenia procesu konsultacji publicznych. Jest to uzasadnione w świetle istotnych zmian w treści Projektu, o których mowa w § 48 ust. 2 pkt 2 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku - Regulaminu Pracy Rady Ministrów. O przeprowadzeniu powtórnych konsultacji publicznych mowa wprost w § 48 ust. 3 Uchwały Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 roku - Regulaminu Pracy Rady Ministrów.

Z wyrazami szacunku,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

