

Warszawa, 16 października 2025 r.
KL/507/175/ASW/2025

Pan
Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 16 września br. nr PAD7.8100.1.1.2025 kierujące do konsultacji publicznych projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (nr UD 290 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów), przekazuję uwagi Konfederacji Lewiatan z prośbą o ich analizę i uwzględnienie w toku dalszych prac.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (nr UD 290).

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (nr UD 290).

Konfederacja Lewiatan wyraża zdecydowany sprzeciw wobec propozycji zmian w opłacie cukrowej, których jedynym albo głównym celem jest zwiększenie obciążeń dla przedsiębiorców i konsumentów. Celem projektu winno być doprecyzowanie wątpliwości interpretacyjnych odnoszących się do przepisów o opłacie od środków spożywczych, a nie rozszerzenie przedmiotu opodatkowania. Stoimy na stanowisku, że wprowadzanie zmian służących rozszerzeniu zakresu przedmiotowego opłaty cukrowej jest przejawem nadmiernego fiskalizmu wynikającego z dużych potrzeb wydatkowych państwa. Wbrew argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu do ocenianego projektu, w którym wskazuje się na konieczność uszczelnienia poboru opłaty cukrowej, dotychczas nie zaobserwowano pozytywnego wpływu wprowadzenia opłaty cukrowej na wybory konsumentów. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli „Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych” (nr ewid. 130/2024/P/24/085/LSZ), pięciu największych płatników opłaty cukrowej odnotowało znaczący wzrost sprzedaży napojów podlegających opłacie w latach 2022 oraz 2023. Co więcej, w przedmiotowej informacji o wynikach kontroli podkreślono, że w latach 2021-2023 „wpływy z opłaty od środków spożywczych, w porównaniu do lat 2018-2020, gdy nie było tej opłaty, nie zwiększyły nakładów na finansowanie świadczeń zdrowotnych, określonych w art. 12c ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym, gdyż wydatki na te świadczenia, po uwzględnieniu wskaźnika wzrostu przychodów ze składki zdrowotnej, były na porównywalnym poziomie bądź tylko nieznacznie wyższe”. Ponadto we wskazanym raporcie podkreślono, że zarówno podatek cukrowy jak i dodatkowa opłata od alkoholu w małych opakowaniach nie zostały przeznaczone na walkę z otyłością i uzależnieniem od alkoholu, tylko na ogół świadczeń finansowanych przez NFZ. Uwzględniając powyższe, protestujemy przeciw rozszerzeniu opłaty od środków spożywczych na nowe kategorie wyrobów, tylko dlatego, że jest to łatwy sposób pozyskania dodatkowych środków budżetowych. Konfederacja Lewiatan sprzeciwia się wprowadzaniu nowych lub podnoszeniu obecnych podatków, w celu zapewnienia finansowania nadmiernych wydatków państwa.

Uwagi szczegółowe

1. Przepisy szczególne dotyczące przedmiotu opodatkowania w zakresie koncentratów (art. 12a ust. 2).

Projektowany art. 12a ust. 2 ustawy zakłada szczególny przypadek sprzedaży napojów na terytorium kraju, dotyczący sprzedaży koncentratów do sporządzania płynu do bezpośredniego spożycia producentowi napojów do bezpośredniego spożycia.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

Powyższy przepis zakłada, że jeżeli z zakupionego koncentratu producent wyprodukuje napoje będące płynem do bezpośredniego spożycia, to wówczas opłacie podlega sprzedaż tego płynu do bezpośredniego spożycia. Jeżeli jednak producent nie wykorzysta koncentratu do produkcji napojów do bezpośredniego spożycia i dokona jego dalszej odsprzedaży, to wówczas taka sprzedaż koncentratu będzie podlegała opłacie (sprzedaż następująca po pierwszej sprzedaży na terytorium kraju).

Projektowany art. 12a ust. 2 różnicuje moment i przedmiot opodatkowania w zależności od tego, czy pierwszym nabywcą koncentratu na terytorium kraju jest producent płynów do bezpośredniego spożycia, czy inny podmiot (np. kupiec).

Powoduje to brak spójności: dwie identyczne czynności (sprzedaż koncentratu) są traktowane odmiennie tylko ze względu na status nabywcy/sprzedawcy.

Brak definicji „producenta płynu do bezpośredniego spożycia” prowadzi do dodatkowych wątpliwości interpretacyjnych i potencjalnych sporów z organami.

Grozi to podwójnym opodatkowaniem produktu (najpierw surowca w postaci koncentratu, a potem wyrobu gotowego). Koncentrat z istoty zawiera dużą ilość cukru, a napój na jego bazie może podlegać innej stawce, lub być nawet wyłączony spod opłaty – ustawa powinna być stosowana nie do półproduktów kupowanych przez przemysł, a wyłącznie do koncentratów będących finalnymi wyrobami oferowanymi konsumentom (np. syropy, czy inne bazy napojowe sprzedawane w handlu detalicznym), ewentualnie do baz stosowanych w gastronomii do wytwarzania napojów na miejscu.

Postulujemy doprecyzowanie pojęcia koncentratu w ten sposób, że dotyczy ono wyłącznie koncentratu w postaci oferowanej konsumentowi do domowego użytku, ewentualnie koncentratu wykorzystywanego jako baza do sporządzania napojów na miejscu w punktach sprzedaży gastronomicznej.

2. Definicja sprzedaży (art. 12a ust. 3).

Zgodnie z projektowanym art. 12a ust. 3 przez sprzedaż napojów rozumie się ich:

- „1) sprzedaż w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071);
- 2) darowiznę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;
- 3) użycie na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej przez podmiot w ramach usług związanych z żywnością klasyfikowanych w dziale 56 Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, w przypadku napojów przywiezionych na terytorium kraju w ramach importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego przez ten podmiot;
- 4) wydanie w zamian za dokonanie określonej czynności;
- 5) przekazanie lub wykorzystanie na potrzeby reprezentacji albo reklamy;
- 6) przekazanie przez podmiot obowiązany do zapłaty opłaty, o którym mowa w art. 12d ust. 1, na potrzeby osobiste tego podmiotu, wspólników, udziałowców, akcjonariuszy, członków

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

spółdzielni i ich domowników, członków organów stanowiących osób prawnych, członków stowarzyszenia, a także zatrudnionych przez niego pracowników oraz byłych pracowników;
7) przekazanie zamawiającemu, w przypadku gdy skład napoju objętego opłatą stanowi element umowy dotyczącej produkcji tego napoju dla zamawiającego.”

W konsekwencji rozszerzono pojęcie opodatkowanej sprzedaży na wszelkie formy nieodpłatnego zbycia, w tym darowizny, reprezentację i reklamę, czy wydanie pracownikom. Proponowana zmiana godzi w działalność charytatywną i prowadzi do marnowania żywności. Obciążenie opłatą cukrową produktów przekazywanych nieodpłatnie będzie w naszej ocenie niekorzystne dla społeczeństwa, ponieważ producenci i nabywcy napojów przestaną wspierać inicjatywy społeczne/charytatywne poprzez czynienie darowizn w formie rzeczowej. Dzisiaj producenci wysyłają produkty do szkół, szpitali, domów dziecka, na różne wydarzenia dobroczynne, nabywają produkty dla swoich pracowników, przekazują na potrzeby uchodźców itd. Jeżeli opłata cukrowa zostanie narzucona na produkty przekazywane nieodpłatnie to zdecydowana większość producentów zrezygnuje ze wsparcia inicjatyw charytatywnych w takiej formie, co będzie ogromną stratą dla osób potrzebujących. Apelujemy o wyłączenie nieodpłatnych form przekazywania napojów spod obowiązku naliczania i odprowadzenia opłaty cukrowej.

3. Definicja napoju i koncentratu (art. 12a ust. 4).

Nasze istotne wątpliwości budzi pominięcie w projektowanej definicji napoju sposobu dodania do napoju cukrów. Zauważamy, że obecnie obowiązująca definicja (art. 12b ust.1 ustawy) zawiera precyzyjny zapis eliminujący z opodatkowania opłatą cukier, który nie został dodany do produktu w celu jego dosłodzenia, ale występował naturalnie w surowcach (owocach, soku owocowym). Powyższy przepis, jak najbardziej realizujący prozdrowotny cel ustawy, był też przedmiotem licznych wyroków sądów administracyjnych i powinien być utrzymany.

Ponadto, wątpliwości budzi brak legalnej definicji koncentratu w projekcie ustawy. Brak takiej definicji powoduje istotną niepewność co do faktycznego przedmiotu opodatkowania opłatą cukrową po wejściu w życie projektowanych zmian. Powyższy problem jest tym bardziej istotny w kontekście treści uzasadnienia do projektu, w którym projektodawca rozszerza przedmiot opodatkowania na koncentraty służące do przygotowania napojów bez względu na ich stan skupienia.

Uważamy, że podstawowe elementy konstrukcyjne opłaty (która w istocie jest obciążeniem podatkowym) muszą wynikać bezpośrednio z treści ustawy, a nie uzasadnienia.

W obrocie gospodarczym występują towary o złożonej formie stałej (np. mieszaniny w formie proszku) służące do przygotowania wyrobu finalnego nadającego się do bezpośredniej konsumpcji, które co do zasady nie stanowią jednorodnego koncentratu płynu gotowego do spożycia (np. koncentratu soku owocowego słodzonego cukrem), ale mieszaninę kilku

substancji (np. kawy, mleka w proszku, kakao, cukru). Takie produkty nie mogą być utożsamiane z koncentratem w znaczeniu potocznym, ponieważ efektem ich przygotowania jest produkt o innych walorach użytkowych, smakowych i odżywczych w porównaniu z wyrobem bazowym. Ponadto, część z takich towarów służy wyłącznie do przygotowania napojów na bazie mleka, które co do zasady powinny być wyłączone spod opłaty analogicznie do towarów, o których mowa w art. 12b ust. 7 ustawy.

Postulujemy o:

- odstąpienie od usunięcia zwrotu „**z wyjątkiem substancji występujących w nich naturalnie**”.
- doprecyzowanie pojęcia **koncentratu** w ten sposób, że dotyczy ono wyłącznie koncentratu w postaci oferowanej konsumentowi do domowego użytku, ewentualnie koncentratu wykorzystywanego jako baza do sporządzania napojów na miejscu w punktach sprzedaży gastronomicznej.

4. Objęcie opłatą suplementów diety (art. 12b ust. 2 pkt 2).

a) kryterium objętości 200 ml

Projektowany art. 12b ust. 2 pkt 2 ustawy zakłada objęcie opłatą suplementów diety w rozumieniu art. 3 ust. 3 pkt 39 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 1448), z wyłączeniem suplementów w opakowaniach jednostkowych, których objętość nie przekracza 200 ml.

Kryterium pojemności opakowania (200 ml) jako warunek wyłączenia suplementów diety spod opłaty nie ma uzasadnienia merytorycznego – wielkość opakowania nie wpływa na wartość odżywczą ani profil zdrowotny produktu.

Konstrukcja projektowanego przepisu może prowadzić do arbitralnego i nierównego traktowania produktów podobnych składem, różniących się jedynie rozmiarem opakowania. Ponadto wyłączenie bazujące na kryterium pojemności (objętości) produktu wyrażonej w mililitrach, nie obejmują tym samym suplementów diety, które mogłyby spełniać definicję napoju (w art. 12a ust. 4 Ustawy), a które oznaczone są innymi jednostkami miary niż ml, przykładowo jako mg.

Ponadto, przyjęta w wyżej wskazanym wyłączeniu objętość opakowania jednostkowego produktu będącego suplementem diety, często nie koresponduje z rzeczywistą niewielką ilością spożywanego suplementu diety w ramach porcji dziennej, a w konsekwencji wyłączenie powinno dotyczyć także opakowań jednostkowych o większej objętości niż 200 ml.

Postulujemy wyłączenie wszystkich suplementów diety niezależnie od pojemności, bowiem kryterium techniczne, jakim jest pojemność opakowania, jest nieadekwatne i nie realizuje celu ustawy.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

b) syropy stosowane prozdrowotnie

Wiele suplementów diety w formie syropów (np. prawoślazowy, z rutyną, z porostu islandzkiego) jest stosowanych prozdrowotnie i dostępnych głównie w aptekach oraz stosowanych zgodnie z zaleceniami producentów, zamieszczonymi na opakowaniach produktów. Objęcie ich opłatą od środków spożywczych może zniechęcić konsumentów do stosowania preparatów wspierających zdrowie, a w efekcie doprowadzić do wycofywania ich z rynku przez producentów, ograniczenia ich dostępności w aptekach, przeniesienia konsumentów do mniej kontrolowanych kanałów sprzedaży, wzrostu cen takich produktów, w tym na skutek ograniczenia ich dostępności na rynku.

c) dodatki do żywności

W przypadku suplementów diety zawierających dodatki do żywności, takie jak np. sorbitol czy maltitol, ich obecność jest technologicznie uzasadniona, ponieważ poprawiają smak (w szczególności maskując nieprzyjemny smak składników aktywnych i ułatwiając przez to stosowanie suplementu diety), stabilność, rozpuszczalność. Wyeliminowanie tych składników może pogorszyć jakość produktu, zniechęcić konsumentów do jego stosowania, ograniczyć wybór na rynku (np. zawierają substancje słodzące, nie w celu zwiększenia walorów smakowych, lecz dla zapewnienia stabilności, rozpuszczalności i akceptowalności produktu). Ich forma technologiczna jest dostosowana do potrzeb konsumentów, w tym osób mających przykładowo trudności z połykaniem. Zakwalifikowanie ich jako podlegających pod definicję napoju, o której mowa w art. 12a ust. 4 projektowanej ustawy, ignoruje ich specyfikę technologiczną oraz sposób użycia. Suplementy diety często zawierają składniki aktywne o charakterystycznym, trudnym do zaakceptowania smaku. W celu uzyskania akceptowalnej dla konsumenta formulacji, stosuje się substancje zmieniające smak, takie jak cukier, miód, syrop fruktozowy czy substancje słodzące. Ich rolą jest przede wszystkim maskowanie nieprzyjemnego smaku składników aktywnych. Umożliwia to podanie składników w odpowiedniej porcji, bez konieczności kapsułkowania. Przykładem takich produktów mogą być suplementy diety zawierające kwasy omega-3, charakteryzujące się rybim zapachem i smakiem, jak również suplementy diety zawierające surowce roślinne. Powyższe dotyczy także powszechnie występujących witamin i składników mineralnych, takich jak np.:

- witaminy z grupy B - tiamina (B1), ryboflawina (B2), niacynamid (B3), pirydoksyna (B6). Wskazane witaminy są głównym źródłem gorzkiego smaku w suplementach diety. Badania sensoryczne wykazały, że mają one niski próg percepcji goryczy, co oznacza, że nawet niewielkie ilości są wyczuwalne. Autorzy przytoczonych badań powiązali powyższy efekt z aktywacją receptorów gorzkiego smaku TAS2R¹.

¹ Por. Delompré, T.; Martin, C.; Briand, L.; Salles, C. Sensory Evaluation of Effervescent Nutritional Supplements: Identification and Characterisation of Off-Tastes. *Molecules* 2025, 30, 854. <https://doi.org/10.3390/molecules30040854>

- minerały - siarczan magnezu i siarczan manganu - sole mineralne nadają suplementom metaliczny i cierpki posmak. W połączeniu z innymi składnikami mogą potęgować wrażenie goryczy.

- kwas askorbinowy (witamina C) - odpowiada za wyraźną kwaśność, która w nadmiarze może być odbierana jako nieprzyjemna, szczególnie w suplementach musujących². W przeciwieństwie do napojów, które projektowane są głównie z uwagi na walory smakowe, suplementy diety tworzone są przede wszystkim z uwzględnieniem ich funkcji i przeznaczenia. Dlatego, w przypadku składników aktywnych o nieprzyjemnym smaku, zapewnienie tolerowanego smaku suplementu diety jest często okolicznością wpływającą na stosowanie się co do zaleceń suplementacji. Nieakceptowalny smak może być czynnikiem uniemożliwiającym konsumentowi suplementację, co w konsekwencji może prowadzić do rezygnacji z uzupełniania diety. Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie - „Investigating Compliance, Sensory Acceptance, and Gastrointestinal Tolerance of Oral Nutritional Supplements in Healthy Volunteers”.

d) różnicowane funkcje technologiczne cukru

Należy podkreślić, iż cukier oraz składniki o wysokiej zawartości cukru (np. miód, syrop glukozowy, syrop fruktozowy) w suplementach, pełnią funkcje wykraczające wyłącznie poza słodki smak, zapewniając zwłaszcza:

- stabilność mikrobiologiczną: wysoka zawartość cukru obniża aktywność wody, co ogranicza rozwój mikroorganizmów.

- trwałość produktu: cukier stabilizuje strukturę fizykochemiczną, zapobiega rozwarstwieniu, krystalizacji czy zmianom konsystencji.

- nośnik składników aktywnych: w niektórych formułach cukier pełni rolę nośnika, ułatwiając równomierne rozprowadzenie składników aktywnych.

e) kofeina i tauryna jako składniki aktywne w suplementach diety

Zwracamy uwagę, że w suplementach diety kofeina i tauryna pełnią funkcję składników aktywnych. Objęcie produktów zawierających te składniki opłatą jest więc nieuzasadnione, nie sprzyja stymulowaniu wyborów prozdrowotnych konsumentów. Opis dotyczący objęcia opłatą napojów zawierających $\geq 20\%$ soku i ≤ 5 g cukrów/100 ml, jeżeli jednocześnie zawierają kofeinę, taurynę lub substancje słodzące, jest niejasny i budzi wątpliwości. Substancje słodzące stanowią bowiem zamiennik cukru, a zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. dopuszczono oświadczenia zdrowotne potwierdzające, że zastąpienie cukru niektórymi substancjami (np. fruktozą) prowadzi do mniejszego wzrostu poziomu glukozy we krwi niż po spożyciu produktów zawierających cukier. Tym samym,

² Ibidem.

objęcie napojów zawierających substytuty cukru dodatkową opłatą nie sprzyja realizacji deklarowanego celu zdrowotnego ustawy i wymaga ponownego rozważenia.

5. Wyłączenie z przedmiotu opodatkowania.

Zmiany w wyłączeniu z przedmiotu opodatkowania opłatą cukrową:

a) napoje z dodatkiem substancji słodzących, kofeiny, tauryny (art. 12b ust. 2 pkt 5)

Zgodnie z projektowanym art. 12b ust. 2 pkt 5 opłacie nie podlega pierwsza sprzedaż na terytorium kraju napojów „w których udział masowy soku owocowego, warzywnego, warzywno-owocowego lub owocowo-warzywnego wynosi nie mniej niż 20% składu surowcowego i zawartość cukrów jest równa lub mniejsza niż 5 g w przeliczeniu na 100 ml napoju, oraz nie dodano do nich substancji słodzących, kofeiny ani tauryny.”

Zwolnienie z opłaty napojów do 5 g i zawierających 20% soku nie będzie miało zastosowania, jeśli w napoju będą substancje słodzące (słodziki). Tym samym wszystkie napoje poddane reformulacji po uchwaleniu pierwotnej wersji ustawy, zawierające dotąd całkowicie zwolnione, zostaną obciążone stawką 0,50 zł/litr. Zmiana uderzy w polskich sadowników i przemysł przetwórczy, z uwagi na opodatkowanie wolnej dotąd od podatku kategorii napojów owocowych, stanowiącej dominujący segment w tej grupie i produkowanej z wykorzystaniem soku jabłkowego z polskich owoców.

Celem przepisów dotyczących opłaty cukrowej było opodatkowanie napojów dosładzanych cukrem (z dodatkiem cukrów). Witaminy, minerały, czy inne niż cukry, kofeina lub tauryna substancje dodawane do soków, czy napojów, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie powinny powodować obciążenia produktu opłatą cukrową, zwłaszcza, że ww. dodatki służą wzbogaceniu produktu o dodatkowe walory zdrowotne.

Należy również zwrócić uwagę, że objęcie tzw. opłatą cukrową wielu słodzików jest nieuzasadnione, z uwagi na ich charakterystykę. Dla przykładu:

- stewia – nie dostarcza kalorii ani nie wpływa na glikemię. Jej obecność nie powinna być traktowana na równi z dodatkiem cukru czy syntetycznych słodzików.
- erytrytol – nie dostarcza energii i nie wpływa na poziom cukru we krwi,
- ksylitol – posiada niski indeks glikemiczny i pozytywny wpływ na zdrowie.

Dlatego też należy stwierdzić, że obłożenie dodatkową opłatą produktów o minimalnym udziale w całkowitym spożyciu słodzików jest nieproporcjonalne i nieuzasadnione z punktu widzenia zdrowia publicznego.

Dodatkowo, dodatek kofeiny spowoduje, że napój nie będzie korzystał ze zwolnienia z opłaty w części kofeinowej, ale również w zakresie opłaty cukrowej. Postulujemy rezygnację z proponowanej zmiany, rozszerzającej przedmiot opodatkowania opłatą cukrową o napoje

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

z dodatkiem substancji słodzących, kofeiny, tauryny, uderzającej w polski przemysł spożywczy i sadownictwo.

b) elektrolity (napoje izotoniczne) z dodatkiem substancji słodzących, kofeiny, tauryny (z art. 12b ust. 2 pkt 6)

Zgodnie z art. 12b ust. 2 pkt 6 „opłacie nie podlega wprowadzenie na rynek krajowy pierwsza sprzedaż na terytorium kraju napojów będących roztworami węglowodanowo-elektrolitowymi, o których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 432/2012 z dnia 16 maja 2012 r. ustanawiającym wykaz dopuszczonych oświadczeń zdrowotnych dotyczących żywności, innych niż oświadczenia odnoszące się do zmniejszenia ryzyka choroby oraz rozwoju i zdrowia dzieci (Dz. Urz. UE L 136 z 25.05.2012, str. 1, z późn. zm.), zwanym dalej „rozporządzeniem nr 432/2012”, w których zawartość cukrów jest mniejsza lub równa 5 g w przeliczeniu na 100 ml napoju równa lub mniejsza niż 5 g w przeliczeniu na 100 ml napoju, oraz nie dodano do nich substancji słodzących, kofeiny ani tauryny;”.

W związku z powyższym tzw. „elektrolity” (napoje izotoniczne) dotychczas zwolnione, będą podlegały opłacie 0,50 zł/litr, jeśli będą zawierać słodziki.

Postulujemy rezygnację ze zmiany, bowiem uderza ona w kategorię napojów funkcjonalnych, które służą osobom prowadzącym intensywny wysiłek fizyczny.

c) mieszanina wody i soków (art. 12b ust 2. pkt 8)

Projekt ustawy zawiera wyłączenie z opodatkowania dla mieszanin wody i soków, jednak wymagają doprecyzowania w zakresie powszechnych na rynku produktów będących mieszaninami wody i przecierów owocowych. Takie produkty, nie podlegają obecnie opodatkowaniu ze względu na wyłączenie z opodatkowania cukrów występujących naturalnie w składzie surowcowym (art. 12b ust. 1 ustawy).

Przeciery owocowe / warzywne / owocowo-warzywne są substytutem 100% soków owocowych / warzywnych i nazywane są potocznie sokami przecierowymi. Powstają ze zmielenia całych owoców / warzyw wraz z ich częściami stałymi bez odsączania zawartego w owocach / warzywach soku. Mieszaniny wody i soku spełniające określone parametry jakościowe nazywane są w nomenklaturze formalno-prawnej nektarami.

Legalną definicję nektaru zawiera między innymi Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2003 r. (dalej: Rozporządzenie) w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej soków i nektarów owocowych. Zgodnie z Rozporządzeniem, *nektary owocowe są wyrobami zdolnymi do fermentacji, lecz niesfermentowanymi, otrzymanymi przez dodanie wody z dodatkiem lub bez dodatku cukrów lub miodu do:*

1) soku owocowego,

2) soku owocowego odtworzonego z zagęszczonego soku owocowego,

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

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

- 3) zagęszczonego soku owocowego,
- 4) soku owocowego wyprodukowanego z użyciem ekstrakcji wodnej,
- 5) soku owocowego w proszku,
- 6) przecieru owocowego lub zagęszczonego przecieru owocowego,
- 7) mieszaniny wyrobów wymienionych w pkt 1–6 – spełniającymi wymagania dotyczące minimalnej zawartości soków lub przecierów owocowych określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

W tym kontekście, nektary owocowe / warzywne / owocowo-warzywne **niezawierające dodatku cukru (poza cukrem znajdującym się naturalnie w owocach / warzywach)**, w których składzie znajduje się woda oraz przeciery owocowe / warzywne są wyrobami niepodlegającymi opodatkowaniu, co wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy:

„Wyłączenie z opłaty napoju składającego się z wody i dodanego do niej soku wydaje się uzasadnionym rozwiązaniem w sytuacji, gdy każdy z ww. składników użytych do produkcji napoju, tj. woda, sok, wprowadzane do obrotu oddzielnie nie podlegają opłacie. Sok owocowy czy sok warzywny oraz woda spożywane oddzielnie czy też zmieszane razem nie zmieniają swojej specyfiki i oddziaływania na organizm człowieka. Dodanie wody do soku dodatkowo zmniejsza kaloryczność wyrobu, zachowując jego naturalność.”

Uważamy jednak, że specyfika składu nektarów powinna zostać dodatkowo doprecyzowana w treści projektu, tak aby uniknąć potencjalnych sporów o charakter prawno-podatkowy przecieru owocowego / warzywnego.

Ponadto, ze względu na uwarunkowania fizyko-chemiczne przetworów z owoców (zarówno soków, jak i przecierów), produkty na bazie tych surowców mogą zawierać w składzie dodane witaminy oraz minimalne ilości składników dodawanych w celach technologicznych (np. kwasu cytrynowego), które utrzymują właściwe parametry jakościowe takich wyrobów. Obecna treść art. 12b ust. 2. pkt 8 projektu ustawy wyklucza zawartość takich substancji w składzie, co jak się wydaje nie było celem projektodawcy.

Mając na uwadze powyższe uwagi, proponujemy następującą treść projektowanego przepisu:

8) będących wyrobami, w których w wykazie składników znajduje się wyłącznie woda i sok lub przecier owocowy, warzywny, owocowo-warzywny lub warzywno-owocowy, oraz nie dodano do nich cukrów, środków spożywczych zawierających cukry, substancji słodzących, kofeiny ani tauryny.

d) nektary (art. 12b ust. 2 pkt 9)

Zgodnie z art. 12b ust. 2 pkt 9 opłacie nie podlega wprowadzenie na rynek krajowy pierwsza sprzedaż na terytorium kraju napojów:

„będących nektarami z pigwy, rokitnika, aronii, czarnej porzeczki, agrestu lub wiśni, jeżeli zawartość soku lub przecieru w nektarze wynosi nie mniej niż:

- a) 50% – w przypadku nektaru z owoców pigwy,

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

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

- b) 25% – w przypadku nektaru z owoców aronii, rokitnika lub czarnej porzeczki,
 - c) 30% – w przypadku nektaru z agrestu,
 - d) 35% – w przypadku nektaru z wiśni
- w których zawartość cukrów jest równa lub mniejsza niż 13 g w przeliczeniu na 100 ml napoju, oraz nie dodano do nich substancji słodzących, kofeiny ani tauryny”.

Postulujemy rozszerzenie zwolnienia na mieszanki nektarów z poszczególnych owoców kwaśnych.

6. Termin na złożenie wniosku o zwrot opłaty (art. 12ia ust. 1 oraz art. 12ib ust. 1).

Projekt pozwala na złożenie przez określone podmioty wniosku o zwrot opłaty uiszczanej od napojów eksportowanych oraz wyprowadzanych z kraju w ramach dostawy wewnątrzwspólnotowej towarów (WDT). Zwrot opłaty jest możliwy na wniosek złożony w ciągu 6 miesięcy od dnia dokonania WDT/ eksportu (odpowiednio art. 12ia ust. 1 oraz art. 12ib ust. 1).

Umożliwienie zwrotu opłaty od napojów wyprowadzonych z kraju w ramach WDT oraz eksportu jest zasadne dla wypełnienia zasady równego traktowania podmiotów. Równocześnie postulujemy nieograniczanie tej możliwości jedynie do 6 miesięcy od daty dokonania WDT/eksportu. Proponujemy, aby możliwe było wystąpienie o zwrot opłaty cukrowej przez co najmniej rok od dokonania WDT/eksportu napojów, od których uiszczono opłatę cukrową.

Ponadto wymaga wyjaśnienia:

- w jakim przypadku obowiązany do zapłaty podatku (= producent) musiałby korzystać z tego zwrotu, skoro opłata ciąży na pierwszej sprzedaży na terytorium kraju? Czy chodzi o przypadki omyłkowej zapłaty?;
- pierwszy nabywca od obowiązanego (=producenta) może korzystać ze zwrotu, ale kolejny już nie. Pytanie, czy odpowiada to faktycznemu modelowi eksportu w Polsce i czy nie należałoby rozszerzyć kręgu zwolnienia dla eksporterów.

7. Doprecyzowanie przepisów poprzez jednoznaczne wskazanie, że podstawą obliczenia wysokości opłaty jest łączna ilość cukrów zawartych w napoju (art. 12 ea).

Projektowany art. 12ea ust. 2 ustawy o zdrowiu publicznym zakłada jednoznaczne wskazanie, że na wysokość opłaty ma wpływ zarówno zawartość dodanych do napoju cukrów, jak również zawartość cukrów pochodzących z dodanych do napoju środków spożywczych oraz zawartość cukrów występujących w napoju naturalnie.

Rozszerzenie podstawy opodatkowania na cukry występujące naturalnie w napojach jest sprzeczne z celowościową wykładnią przepisów, tj. ochroną prozdrowotnych wyborów konsumentów.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

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

Utrwalona linia orzecznicza sądów administracyjnych (m.in. wyrok NSA z 11 grudnia 2024 r., III FSK 1010/24; wyrok WSA w Rzeszowie z 13 czerwca 2024 r., I SA/Rz 181/24) wskazuje, że intencją ustawodawcy było ograniczenie spożycia napojów dosładzanych, a nie tych zawierających cukry naturalne.

Zmiana ma charakter wyłącznie fiskalny, nieproporcjonalny do zakładanego celu zdrowotnego, co może narazić regulację na zarzut sprzeczności z zasadą proporcjonalności prawa podatkowego. Wprowadzenie takiej konstrukcji może negatywnie wpływać na producentów napojów naturalnych (np. soków), de facto zniechęcając konsumentów do wyboru zdrowszych alternatyw.

Negatywnie oceniamy proponowane brzmienie art. 12ea ust. 2. Uznajemy, że objęcie opłatą cukru naturalnie występującego w napojach prowadzi do wypaczenia ratio legis ustawy. W naszej ocenie, omawiana zmiana podważa prozdrowotny charakter opłaty, który od samego początku wprowadzenia opłaty do polskiego porządku prawnego, podkreślany był przez ustawodawcę jako jej główny cel.

Postulujemy, aby ustawodawca jednoznacznie ograniczył podstawę opodatkowania do cukrów dodanych do napojów na etapie produkcji, wyłączając z niej cukry występujące w napojach naturalnie.

Podzielamy przy tym w pełni stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 1 marca 2023 r., sygn. III FSK 1278/22: Również wykładnia celowościowa przemawia za wyłączeniem z opodatkowania napojów z wyłączeniem substancji występujących w nich naturalnie. Głównym celem wprowadzenia opłaty jest promowanie prozdrowotnych wyborów żywieniowych oraz poprawa jakości diety przez ograniczenie spożycia słodkich napojów (zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów - IX kadencja, druk sejm. nr 210). Trudno sobie wyobrazić, aby racjonalny ustawodawca uznał, że to opodatkowanie substancji występujących w napojach naturalnie jest promowaniem prozdrowotnych wyborów żywieniowych. Istota celu przyświecającego wprowadzeniu regulacji dotyczy ograniczenia spożycia słodkich napojów, będących wynikiem dodawania substancji sztucznych, a nie występujących w napoju naturalnie”.

8. Doprecyzowanie przepisów w zakresie maksymalnej wysokości opłaty (art. 12f ust. 6).

Przepisy wprowadzające tzw. opłatę cukrową od początku budziły kontrowersje i prowadziły do licznych wątpliwości, między innymi w zakresie kalkulacji opłaty. Wątpliwości w tym zakresie powstawały nie tylko po stronie podatników, ale również samych organów publicznych. Warto w tym miejscu przytoczyć wątpliwości w zakresie stosowania maksymalnej wysokości opłaty – pierwsze informacje publikowane w tym zakresie na stronach rządowych sugerowały, iż taką stawkę maksymalną należy stosować na ostatnim

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

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

etapie kalkulacji podatku (tj. łącznie, w odniesieniu do wszystkich napojów wprowadzanych na rynek przez danego podatnika, nie zaś w odniesieniu do każdego napoju z osobna).

Pomimo ukształtowania się na rynku pewnej praktyki w zakresie rozliczania tzw. opłaty cukrowej, przedmiotowe wątpliwości i niedociągnięcia legislacyjne nie zostały poprawione do dzisiaj.

Postulujemy, aby nowelizowane przepisy jednoznacznie przesądzały sposób kalkulacji maksymalnej opłaty, poprzez wskazanie, że maksymalna wysokość opłaty dla płynu do bezpośredniego spożycia jest obliczana według stawki 1,2 zł w przeliczeniu na 1 litr danego płynu.

9. Doprecyzowanie przepisów w zakresie stosowanych jednostek miar (art. 12f).

Liczne wątpliwości wśród podatników budzi fakt posługiwania się przez ustawodawcę w obrębie cytowanych przepisów oraz w samej strukturze logicznej CUK-2 różnymi jednostkami miary – ustawodawca posługuje się na potrzeby jednej opłaty zarówno litrami, mililitrami, jak i pojęciem 100 ml – taka konstrukcja przepisów wprowadza niepotrzebne wątpliwości i znacząco utrudnia prawidłowe przygotowanie deklaracji. W naszej ocenie konstrukcja przepisów zarówno w obecnym jak i w projektowanym kształcie może prowadzić do licznych błędów formalnych w deklaracjach wynikających z braku ich przejrzystości.

Postulujemy ujednolicenie jednostki odniesienia – przykładowo poprzez przyjęcie jednej wspólnej jednostki (np. litrów) i powiązanie z nią wysokości opłaty – co uprości proces obliczania i deklarowania daniny oraz zminimalizuje ryzyko sporów interpretacyjnych.

10. Przepisy szczególne dotyczące momentu powstania obowiązku zapłaty opłaty (art. 12e ust. 1 i 1a).

Projektowany art. 12e ust.1 ustawy przedstawia zasadę ogólną zgodnie, z którą obowiązek zapłaty opłaty powstaje z dniem pierwszej sprzedaży na terytorium kraju napojów. Jednocześnie art. 12e ust. 1a ustawy stanowi przepis szczególny, zgodnie z którym w przypadku, sprzedaży koncentratu, o której mowa w art. 12a ust. 2 pkt 2, obowiązek zapłaty opłaty powstaje z dniem sprzedaży koncentratu następującej po pierwszej sprzedaży na terytorium kraju koncentratu.

Projektowane przepisy przewidują szczególną regulację momentu powstania obowiązku zapłaty opłaty wyłącznie dla sytuacji wskazanej w art. 12a ust. 2 pkt 2, tj. sprzedaży koncentratu następującej po pierwszej sprzedaży na terytorium kraju.

Brak analogicznego przepisu dla sytuacji opisanej w art. 12a ust. 2 pkt 1 (sprzedaż płynu do bezpośredniego spożycia wyprodukowanego z koncentratu) prowadzi do niejasności i potencjalnej sprzeczności z zasadą ogólną z art. 12e ust. 1.

Brak spójności między regulacjami dotyczącymi sytuacji, o których mowa w art. 12a ust. 2 pkt 1 i pkt 2 stwarza ryzyko powstania sporów interpretacyjnych i niepewności prawa – z projektowanych przepisów wynika bowiem, że w przypadku sprzedaży koncentratu producentowi płynu do bezpośredniego spożycia, opłacie podlega sprzedaż płynu do bezpośredniego spożycia (art. 12a ust. 2 pkt 1), zaś obowiązek zapłaty opłaty powstaje z dnia pierwszej sprzedaży na terytorium kraju napojów (tj. z dnia sprzedaży koncentratu – uznawanego również za napój – temu producentowi).

Wskazujemy na istotną lukę w projektowanej regulacji. Obecny kształt art. 12e ust. 1a przewiduje szczególny moment powstania obowiązku podatkowego jedynie w przypadku opisanym w art. 12a ust. 2 pkt 2, pomijając sytuację z art. 12a ust. 2 pkt 1.

Naszym zdaniem, dla zapewnienia spójności i pewności prawa, konieczne jest uzupełnienie projektowanych przepisów o regulację szczególną, zgodnie z którą, w przypadku sprzedaży płynu do bezpośredniego spożycia, o którym mowa w art. 12a ust. 2 pkt 1, obowiązek zapłaty opłaty powstawałby z dnia pierwszej sprzedaży na terytorium kraju tego płynu do bezpośredniego spożycia.

Konfederacja Lewiatan, KL/507/175/ASW/2025