



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 18 grudnia 2025 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.**

W dniu 28 listopada 2025 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1836, przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez Radę Ministrów. Wniosek o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu nie uzyskał wymaganej większości. Za przyjęciem ustawy podczas trzeciego czytania głosowało 246 posłów, 199 posłów głosowało przeciw, żaden poseł nie wstrzymał się od głosu.

Senat, po rozpatrzeniu w dniu 27 listopada 2025 r., przyjął ustawę bez poprawek. Za wnioskiem o przyjęcie ustawy głosowało 62 senatorów, przeciw głosowało 28 senatorów, od głosu nie wstrzymał się żaden senator.

Uchwalona przez parlament, przedstawiona mi do podpisu ustawa przewiduje:

1) w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz.

1670, z późn. zm.) - podwyższenie wysokości opłaty: stałej za zawartość cukrów w ilości równej lub mniejszej niż 5g w 100 ml napoju lub za zawartość w jakiegokolwiek ilości co najmniej jednej substancji słodzącej, o której mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1333/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie dodatków do żywności (Dz. Urz. UE L 354 z 31.12.2008, str. 16, z późn. zm.): z 0,50 zł do 0,70 zł; zmiennej za każdy gram cukrów powyżej 5g w 100 ml napoju: z 0,05 zł do 0,10 zł, za zawartość dodatku kofeiny lub tauryny: z 0,10 zł do 1,00 zł; maksymalnej: z 1,20 zł do 1,80 zł - w przeliczeniu na 1 litr napoju;

2) w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, z późn. zm.) - zwiększenie stawki zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu wygranych w konkursach, grach i zakładach wzajemnych lub nagród związanych ze sprzedażą premiową z 10% do 15%.

Zgodnie z wcześniejszymi deklaracjami, także w przypadku ustawy z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dla nikogo nie powinno być zaskoczeniem, że nie zgadzam się z jakimkolwiek podwyższeniem podatków, ani opłat o podobnym do podatków charakterze, a taką opłatą w mojej opinii jest tzw. „opłata cukrowa”.

Podniesienie kwoty opłaty cukrowej oraz zwiększenie stawki zryczałtowanego podatku dochodowego od wygranych należy postrzegać przede wszystkim jako działania o charakterze fiskalnym, których bezpośrednim i zasadniczym skutkiem będzie wzrost dochodów budżetu państwa. W mojej ocenie trudno uznać, aby tego rodzaju instrumenty - w zaproponowanym kształcie - stanowiły efektywne narzędzie realizacji celów zdrowotnych, które wskazywane są w uzasadnieniu do kwestionowanej ustawy. Deklarowane intencje w zakresie kształtowania prozdrowotnych wyborów konsumenckich mają bowiem charakter wtórny i nie znajdują dostatecznego potwierdzenia ani w konstrukcji przyjętych rozwiązań, ani w dotychczasowych doświadczeniach związanych z funkcjonowaniem podobnych mechanizmów.

Nie negując przedstawianych danych statystycznych dotyczących narastającego problemu otyłości w Polsce oraz w pełni podzielając potrzebę podejmowania działań, które mogłyby realnie przyczynić się do ograniczenia skali tego zjawiska, uważam, że zasadniczy ciężar interwencji państwa powinien zostać położony na środki o charakterze edukacyjnym i prewencyjnym. Kluczowe znaczenie ma w szczególności długofalowe kształtowanie postaw i nawyków zdrowotnych, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, poprzez systematyczne

promowanie wiedzy na temat konsekwencji niewłaściwego odżywiania, nadmiernego spożycia produktów wysokoprzetworzonych oraz braku codziennej aktywności fizycznej. Tego rodzaju działania, realizowane konsekwentnie w systemie edukacji i wsparte kampaniami informacyjnymi, mają potencjał trwałego oddziaływania na zachowania konsumenckie i styl życia całego społeczeństwa.

Równolegle za zasadne uznaję stosowanie instrumentów prawnych, które ograniczałyby możliwości szeroko rozumianej promocji i reklamy produktów o niekorzystnym wpływie na zdrowie, w szczególności w odniesieniu do dzieci. Ochrona najmłodszych przed agresywnymi przekazami marketingowymi, kształtującymi nieprawidłowe wzorce żywieniowe już na wczesnym etapie rozwoju, powinna stanowić istotny element polityki zdrowotnej państwa. Tego rodzaju regulacje mają charakter systemowy i mogą wspierać działania edukacyjne, wzmacniając ich skuteczność.

Na tym tle krytycznej refleksji wymaga skuteczność rozwiązań opartych wyłącznie na mechanizmach fiskalnych. Jak wynika z danych przywołanych w uzasadnieniu do kwestionowanej ustawy, w pierwszym roku obowiązywania tzw. opłaty cukrowej odnotowano istotny spadek sprzedaży napojów gazowanych, jednak w kolejnych latach poziom konsumpcji powrócił do stanu sprzed wprowadzenia opłaty. Dane te wskazują, że sama zmiana ceny produktów słodzonych wywołuje jedynie efekt krótkookresowy, który nie przekłada się na trwałą zmianę nawyków żywieniowych konsumentów. W dłuższej perspektywie mechanizmy cenowe okazują się niewystarczające, jeżeli nie towarzyszą im spójne i konsekwentne działania edukacyjne oraz regulacyjne.

W konsekwencji należy uznać, że skuteczna polityka przeciwdziałania otyłości nie powinna ograniczać się do instrumentów fiskalnych, lecz wymaga kompleksowego podejścia, w którym działania edukacyjne, informacyjne i regulacyjne odgrywają rolę wiodącą. Tylko takie podejście daje realną szansę na trwałą poprawę stanu zdrowia społeczeństwa oraz zmianę wzorców konsumpcyjnych w sposób świadomy i długofalowy.

Jak wyżej wskazałem, ograniczenie dostępności ekonomicznej napojów słodzonych poprzez podwyższanie ich ceny może co najwyżej wywoływać krótkotrwałe reakcje konsumenckie, nie prowadząc do trwałej zmiany nawyków żywieniowych. Mechanizm ten nie uwzględnia bowiem czynników kulturowych, edukacyjnych i społecznych, które w znacznie większym stopniu determinują wybory żywieniowe, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. W praktyce podwyżki cen takich produktów nie eliminują popytu, lecz jedynie przesuwają go w czasie lub skłaniają konsumentów do wyboru tańszych substytutów, co podważa deklarowany efekt zdrowotny regulacji.

W konsekwencji przyjęte rozwiązania sprawiają wrażenie działań doraźnych, których głównym celem jest poprawa bieżącej kondycji finansów publicznych, a nie realizacja spójnej i długofalowej strategii zdrowotnej państwa. Takie podejście prowadzi do rozmycia rzeczywistych celów regulacji i osłabia jej wiarygodność jako instrumentu oddziaływania na zachowania społeczne. W mojej ocenie skuteczne stymulowanie prozdrowotnych wyborów konsumenckich wymaga przede wszystkim kompleksowych działań edukacyjnych, informacyjnych i regulacyjnych, a nie jedynie zwiększania obciążeń finansowych, które w ograniczonym stopniu wpływają na trwałą zmianę postaw i nawyków.

Odnosząc się do uchwalonej regulacji należy zauważyć także, że proponowany termin wejścia w życie w żaden sposób nie koresponduje z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego prawa. Nawet przy założeniu, że ustawa zostałaby opublikowana niezwłocznie po podpisaniu jej przez ze mnie w konstytucyjnie zastrzeżonym terminie (tj. 19 grudnia 2025 r.) to wejście nowych obciążeń dla przedsiębiorców w terminie niespełna 2 tygodnie po ich ogłoszeniu, nie sposób uznać za prawidłowe, czy tym przypadku w jakikolwiek sposób uzasadnione.

Zgodnie z przepisami ustawy - Prawo przedsiębiorców w przedkładanych Sejmowi projektach ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, termin wejścia w życie przepisów, z których wynika zwiększenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, wyznacza się na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Odstąpienie od powyżej wskazanej zasady wyznaczania terminu wejścia w życie może nastąpić, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny lub wynika to z konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej. W takim przypadku przepisy przewidują, że w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawia się przyczyny odstąpienia od wskazanej powyżej zasady wyznaczania terminu wejścia w życie. W kontekście uchwalonej ustawy wskazano na „skrócone *vacatio legis* z uwagi na konieczność niezwłocznego przeciwdziałania narastającemu zjawiskom społecznym związanym z dynamicznym wzrostem otyłości wśród dzieci, młodzieży oraz dorosłych obywateli. Zjawisko to niesie za sobą poważne konsekwencje zdrowotne i społeczne, a także generuje rosnące obciążenia dla systemu ochrony zdrowia. Ponadto, w związku ze zwiększającymi się potrzebami w zakresie finansowania bezpieczeństwa i obronności państwa, konieczne jest zapewnienie stabilności finansów publicznych.”.

Jak już powyżej wskazałem podniesienie opłaty cukrowej oraz wzrost cen napojów słodzonych jako mechanizm walki z otyłością ma niski skutek długofalowy, a bez innych działań, do których przedłożona mi do podpisu ustawa w żaden sposób się nie odnosi, wydaje

się nieefektywny. Projektowane rozwiązania wydają się więc nieprzemyślane i nie podchodzą w sposób kompleksowy do wskazanego w uzasadnieniu problemu jakim jest otyłość społeczeństwa. Za nieprzekonywującą uważam więc argumentację dotyczącą skróconego okresu *vacatio legis*. Natomiast sam profiskalny cel wprowadzanej regulacji, niezależnie czy dodatkowo obudowany „zwiększającymi się potrzebami w zakresie finansowania bezpieczeństwa i obronności państwa”, czy też zapewnienie stabilności finansów publicznych jako standardowe działanie, do którego jest obowiązana Rada Ministrów w ramach ochrony interesów skarbu państwa (choć w tym przypadku można powiedzieć, że mamy do czynienia z chaotyczną próbą łatania dziury budżetowej) nie może uzasadniać wyłączenia przepisów dotyczących przewidywalnego, odpowiedzialnego względem odbiorców tych przepisów czyli przedsiębiorców, działania organów państwa.

Podniesienie kwoty opłaty cukrowej oraz zwiększenie stawki zryczałtowanego podatku dochodowego od wygranych należy postrzegać przede wszystkim jako działania o charakterze fiskalnym, których bezpośrednim i zasadniczym skutkiem będzie wzrost dochodów budżetu państwa. W mojej ocenie trudno uznać, aby tego rodzaju instrumenty- w zaproponowanym kształcie - stanowiły efektywne narzędzie realizacji celów zdrowotnych, które wskazywane są w uzasadnieniu do kwestionowanej ustawy.

Deklarowane w uzasadnieniu regulacji cele w zakresie kształtowania prozdrowotnych wyborów konsumenckich należy ocenić jako mające charakter wtórny, albowiem nie znajdują one dostatecznego odzwierciedlenia ani w konstrukcji przyjętych instrumentów normatywnych, ani w dotychczasowych doświadczeniach związanych z funkcjonowaniem mechanizmów analogicznego rodzaju. Zastosowanie instrumentu o charakterze fiskalnym, polegającego na podwyższeniu ceny napojów słodzonych w celu ograniczenia ich dostępności ekonomicznej, może co najwyżej wywołać reakcje o charakterze krótkookresowym, nie zaś prowadzić do trwałej modyfikacji wzorców konsumpcji i nawyków żywieniowych.

Należy przy tym wskazać, iż przyjęty mechanizm w sposób niewystarczający uwzględnia pozafiskalne determinanty zachowań konsumenckich, w szczególności uwarunkowania kulturowe, edukacyjne oraz społeczne, które w istotnym stopniu wpływają na wybory żywieniowe, zwłaszcza w grupie dzieci i młodzieży. W praktyce podwyższenie ceny tych produktów nie skutkuje eliminacją popytu, lecz może prowadzić do jego czasowego odroczenia bądź przekierowania w stronę tańszych substytutów o zbliżonych parametrach, co w konsekwencji podaje w wątpliwość realność osiągnięcia deklarowanego efektu zdrowotnego.

W rezultacie przyjęte rozwiązania należy ocenić jako mające charakter doraźny, ukierunkowany przede wszystkim na bieżące zwiększenie dochodów publicznych, a nie jako

element spójnej i długofalowej strategii zdrowotnej państwa. Tego rodzaju ujęcie nie przystaje do deklarowanych celów regulacji, co powoduje, że staje się ona pozornym, pozbawionym wiarygodności instrumentem kształtowania postaw społecznych. Z punktu widzenia efektywności regulacyjnej należy przyjąć, iż skuteczne stymulowanie prozdrowotnych wyborów konsumenckich wymaga zastosowania działań kompleksowych, obejmujących w szczególności przedsięwzięcia edukacyjne, informacyjne oraz adekwatne środki regulacyjne, podczas gdy sama intensyfikacja obciążeń fiskalnych wywiera ograniczony i nietrwały wpływ na zmianę postaw i nawyków.

Przedstawiając Wysokiej Izbie powyższe zastrzeżenia do ustawy **z dnia 7 listopada 2025 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych** wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm, dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli moje stanowisko.

Karol Nawrocki