



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.01.2020

Katarzyna Łukowska
p.o. Dyrektora
Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów
Alkoholowych
Al. Jerozolimskie 155
02-326 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Al. Jerozolimskie 155, 02-326 Warszawa (dalej: Agencja, PARPA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Łukowska, p.o. Dyrektora Agencji, od 31 maja 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Brzózka, który Dyrektorem Agencji był w okresie od 5 kwietnia 2006 r. do 30 maja 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu. 2. Działania na rzecz zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych. 3. Działania legislacyjne mające na celu ograniczenie reklamy napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli ¹), z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed tym okresem oraz dla porównania dane statystyczne z lat poprzednich (2015- 2016)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Aleksandra Koszarek, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/52/2020 z 15 maja 2020 r.

(akta kontroli str.1 - 4)

¹ Tj. do dnia 14 sierpnia 2020 r.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Agencja prawidłowo i rzetelnie wykonywała działania na rzecz ograniczenia dostępności napojów alkoholowych, przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych oraz ograniczenia reklamy tych napojów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Opracowana przez Agencję „Strategia zadaniowa w zakresie ograniczenia spożycia napojów alkoholowych na lata 2020 – 2025” (dalej: Strategia) zawierała rozwiązania sprzyjające ograniczeniu dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych, a także ograniczeniu występowania reklamy napojów alkoholowych w przestrzeni publicznej. Agencja składała również propozycje zmian legislacyjnych mających na celu ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i ich reklamy. W procesie opiniowania nowych rozwiązań legislacyjnych, PARPA negatywnie ustosunkowała się do rozwiązań zwiększających dostępność napojów alkoholowych.

Agencja monitorowała wpływające do niej sygnały o możliwości naruszenia przepisów regulujących zasady reklamy oraz sprzedaży napojów alkoholowych, prowadziła również własny monitoring w tym zakresie. W uzasadnionych przypadkach składne były zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa.

PARPA prowadziła również liczne działania edukacyjno-informacyjne oraz udzielała pomocy merytorycznej samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym w zakresie stosowania przepisów regulujących sprzedaż i reklamę napojów alkoholowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania na rzecz zmniejszenia dostępności alkoholu

Opis stanu faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie Agencja zleciła przygotowanie ekspertyz z zakresu ograniczania dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych. Ekspertyzy obejmowały zagadnienia dotyczące:

a) zidentyfikowania skali potencjalnych zmian w wartościach poszczególnych kosztów społecznych i ekonomicznych wynikających ze spożywania alkoholu w Polsce w następstwie zastosowania ceny minimalnej na porcję alkoholu⁵. W ekspertyzie zasugerowano wartość referencyjną minimalnej ceny porcji alkoholu w wysokości dwóch złotych za 10 gram czystego (100%) alkoholu, jako porównywalną z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach⁶ na świecie. Zgodnie z ekspertyzą: przyjęte rozwiązanie nie wpłynęłoby na wielkość spożycia piw o zawartości alkoholu do 3,5%, ale przyczyniłoby się do spadku atrakcyjności i popytu na piwa o zawartości alkoholu 4,5% i wyższej w krótkim okresie o 10,83% - 53,62%, a w długim okresie od 8,8% na piwa o zawartości alkoholu 4,5% do 43,57% na piwa o zawartości alkoholu 10%; spadek popytu na wódki w krótkim okresie wyniósłby 5,07%-26,95%, w długim o 4,31%-22,95%; zastosowanie minimalnej ceny referencyjnej wpłynęłoby również na obniżenie w krótkim okresie kosztów

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Opracowana przez dr Artura Bartoszewicza.

⁶ M.in. Kanadzie, Szkocji, Irlandii.

społeczno–ekonomicznych⁷ wynikających ze spożycia napojów alkoholowych w Polsce o 4 471 749,23 tys. zł;

b) ograniczenia dostępności fizycznej i ekonomicznej napojów alkoholowych⁸ poprzez: ograniczenie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych; ograniczenie godzin sprzedaży alkoholu; zakaz sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach benzynowych; wycofanie z odpowiednich artykułów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹ terminów „z wyjątkiem piwa” lub „napojów do 4,5% oraz piwa” z uwagi na osłabienie zakresu kontroli przewidzianej dla napojów o zawartości alkoholu powyżej 4,5%, których ryzyko używania jest według ustawodawcy większe niż napojów o niższej zawartości alkoholu; wprowadzenie jednolitego podatku akcyzowego od 100% alkoholu w każdym z napojów, w tym piwa; uwzględnienie w podatku akcyzowym zmiany siły nabywczej przeciętnego dochodu rozporządzalnego w gospodarstwach domowych w odniesieniu do alkoholi; podjęcie kwestii spożycia wódek w małych opakowaniach, których niska cena może pobudzać konsumpcję wśród osób o niskich dochodach (dochód rozporządzalny tych rodzin wzrósł w ostatnich latach najwięcej), kobiet (beneficjentów transferów socjalnych) oraz osób młodych (zwolnionych z PIT);

c) propozycji działań kluczowych w obszarze działań profilaktycznych ograniczających spożycie alkoholu przez dzieci i młodzież¹⁰. W ekspertyzie ujęto rekomendacje odnoszące się *stricte* do działań profilaktycznych, takich jak: realizacja tych działań w ramach jednorodnego prawa i tożsamego rozumienia pojęcia profilaktyki; podwyższenia skuteczności realizacji zobowiązań prawnych gmin; podnoszenia znaczenia profilaktyki w świadomości pracowników samorządowych i kadry zarządzającej szkołami; prowadzenie działań zmierzających do poczucia odpowiedzialności pracowników szkoły za realizację wychowania i profilaktyki w szkole; wsparcia pedagogów w radzeniu sobie z nowymi wymaganiami i trudnościami we wsparciu uczniów w adaptacji do warunków szkolnych; promowania zachowań prospołecznych i aktywnego udziału w nawiązywaniu relacji rówieśniczych; budowania pozytywnego klimatu szkoły wspomagającego mechanizmy adaptacyjne dzieci; podniesienia jakości działań profilaktycznych adresowanych do dzieci we wczesnym okresie adolescencji; rozwijania form pozyskiwania rodziców do współpracy i dzielenia się z nimi odpowiedzialnością za zadania wychowawcze oraz profilaktyczne; zintensyfikowania działań profilaktycznych ukierunkowanych na profilaktykę używania tytoniu i alkoholu oraz przemocy rówieśniczej; zaktywizowania rodziców do działań korekcyjnych i wspierających. Ponadto zarekomendowano poddanie kontroli zwiększanie dostępności do alkoholu w zakresie udzielania nowych zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz wydatkowanie środków z tytułu ich udzielania na zadania przewidziane w prawie;

d) potrzeb i możliwości zmniejszenia średniego spożycia etanolu *per capita*¹¹. W ekspertyzie zarekomendowano, aby na szczeblu centralnym: podjęto działania polegające na uruchomieniu w mediach publicznych skoordynowanego systemu przekazu informującego o aspektach polityki wobec napojów alkoholowych, mającego na celu zbudowanie poparcia dla ograniczeń; ustalono limit minimalnej ceny etanolu w napojach ukierunkowany na ograniczenie dostępności

⁷ Takich jak: skrócenie okresu życia, koszty pracy policjantów, prokuratorów, sędziów, kuratorów sądowych, służb celno-skarbowych, straży granicznej, więziennictwa, systemu ochrony zdrowia, utraty PKB z uwagi na brak wytworzonych dóbr i usług przez osoby zmarłe przedwcześnie z uwagi na nadużywanie alkoholu, systemu opieki społecznej, związane z funkcjonowaniem izb wytrzeźwień, systemu ratowniczo-gaśniczego oraz wydatki na przeciwdziałanie i rozwiązywanie problemów alkoholowych.

⁸ Opracowana przez Jacka Moskalewicza.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

¹⁰ Opracowana przez dr Jacka Poleszka.

¹¹ Opracowana przez dr hab. Krzysztofa A. Wojcieszka, Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie.

ekonomicznej; ustalono limit zezwoleń na sprzedaż alkoholu na daną liczbę mieszkańcó w i stopniową redukcję gęstości sieci sprzedaży; prowadzono edukację wybranych grup pracowników państwowych i reprezentantów społecznych oraz kampanie edukacji społecznej; wzmocniono szczebel badawczy jako zaplecze programowe dla działań w kierunku osiągnięcia celu (diagnoza, ewaluacja); wzmocniono stosowanie już istniejącego prawa w takich kwestiach, jak np.: sprzedaż alkoholu nieletnim; podniesiono wiek legalnego zakupu alkoholu; wzmocniono ograniczenia dla wpływu lobbingu biznesu alkoholowego na legislację i praktykę. Na szczeblu samorządowym zarekomendowano: doprowadzenie do ponownej realizacji obecnych przepisów w postaci gminnych programów rozwiązywania problemów alkoholowych zgodnie z intencją ustawy o wychowaniu w trzeźwości; wzmocnienie mechanizmów kontroli ze strony władz państwowych; systematyczną i intensywną edukację urzędników i reprezentantów społecznych; realizację w sposób skoordynowany obowiązkowych działań profilaktycznych wobec dzieci i młodzieży oraz rodziców; wprowadzenie ułatwień prawnych umożliwiających łatwiejszą egzekucję prawa w wybranych zagadnieniach (np. sprzedaży alkoholu nieletnim);

e) popytu na alkohol w Polsce (badania empiryczne)¹². W ekspertyzie zwrócono uwagę, że polityka ograniczania popytu na alkohol za pomocą cen powinna być skuteczna, ponieważ szacowania cenowych elastyczności popytu mają ujemny znak i są istotnie niższe od zera. Oznacza to, że podniesienie cen alkoholu powinno wywołać zmniejszony popyt na jego konsumpcję. Efekt ten uzależniony jest od rodzaju alkoholu i wysokości dochodów gospodarstwa.

(akta kontroli str. 83- 135, 164 - 259)

W latach 2017–2018 Agencja, na podstawie sprawozdań PARPA – G1, przeprowadziła badanie dotyczące działalności samorządów lokalnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych¹³. Dane wynikające z tych sprawozdań były podstawą sporządzenia zestawień statystycznych, z których wynika, że w gminach, rok do roku:

- zmniejszyła się liczba lokalnych ograniczeń i zakazów w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach benzynowych o 19, a na basenach i kąpieliskach o 75¹⁴;
- zmniejszyła się liczba punktów sprzedaży napojów alkoholowych o 2 619¹⁵, jednocześnie zwiększyła się liczba mieszkańców przypadających na jeden punkt sprzedaży o siedem¹⁶;
- zmniejszyła się liczba obowiązujących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o 9 180¹⁷;
- w 2018 r. liczba wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych była większa o 528 niż w 2017 r.;
- zmniejszyła się liczba zawiadomień o popełnieniu przestępstwa zgłoszonych policji lub prokuraturze w związku z naruszeniem art. 45² ustawy o wychowaniu w trzeźwości o 177¹⁸ oraz w związku z naruszeniem art. 43 ww. ustawy o 878¹⁹;

¹² Opracowana przez dr Jacka Wolaka, Wydział Zarządzania, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie.

¹³ Sprawozdanie PARPA – G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jest częścią badań statystyki publicznej, co skutkuje nałożeniem na gminy obowiązku sprawozdawczego. W 2017 r. sprawozdania złożyło 99,5% gmin w Polsce, w 2018 r. odsetek ten wynosił 98,9%.

¹⁴ Z 83 na stacjach benzynowych w 2017 r. do 64 w 2018 r. i z 298 na basenach i kąpieliskach w 2017 r. do 223 w 2018 r.

¹⁵ Z 130 485 w 2017 r. do 127 866 w 2018 r., przy czym tendencja spadkowa dotyczyła punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (2 755 r/r), a niewielki wzrost towarzyszył liczbie punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (o 136 r/r).

¹⁶ Z 288 w 2017 r. do 295 w 2018 r.

¹⁷ Z 322 671 w 2017 r. do 313 491 w 2018 r. Spadek liczby zezwoleń odnotowano zarówno w liczbie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem jak i w miejscu sprzedaży.

¹⁸ Z 205 w 2017 r. do 28 w 2018 r.

¹⁹ Z 998 w 2017 r. do 120 w 2018 r.

- zwiększyła się liczba spraw, w których jednostki samorządu terytorialnego występowały w charakterze oskarżyciela publicznego w związku z naruszeniem art. 45² i 43 ustawy o wychowaniu w trzeźwości o dziewięć²⁰;
- zmniejszyła się liczba cofniętych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w związku z podjętymi przez jednostki samorządu terytorialnego interwencjami związanymi z naruszeniami przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości o 201²¹;
- zmniejszyła się: liczba jednostek samorządu terytorialnego, w których gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych (dalej: gminna komisja) prowadziła kontrole punktów sprzedaży napojów alkoholowych o 184²², łączna liczba kontroli o 42 965²³ (w tym liczba przeprowadzonych przez gminne komisje kontroli punktów sprzedaży zwiększyła się o 353²⁴, a liczba kontroli przeprowadzonych przez inne uprawnione podmioty zmniejszyła się o 19 301²⁵), liczba skontrolowanych przez gminne komisje punktów sprzedaży napojów alkoholowych o 15 697²⁶.

W związku z pandemią COVID-19 termin złożenia sprawozdania PARPA – G1 za 2019 r. został wydłużony do 5 lipca 2020 r.²⁷ i w trakcie kontroli NIK dane wynikające powyższego sprawozdania były weryfikowane przez Agencję.

(akta kontroli str. 260 – 281, 2698 – 2704, 2888-2891, 2917 - 2922)

W 2018 r. Agencja przeprowadziła wśród jednostek samorządu terytorialnego (jst) badanie pn. „Ograniczanie dostępności alkoholu w gminach i miastach”, którego celem był monitoring wdrażania przez samorzady zmian wprowadzonych ustawą z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych²⁸, w tym m.in. czy organy jst podjęły uchwały: w przedmiocie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych; ustalenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych; ograniczające nocną sprzedaż napojów alkoholowych; wprowadzające odstępstwa od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. W badaniu udział wzięło 600 jst (24% ogółu). Wynik badania wskazuje, że 99% jednostek samorządu terytorialnego podjęło uchwałę w przedmiocie maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, z czego 82% weszła w życie do 9 września 2018 r.²⁹, a 91% jst przed podjęciem uchwały zasięgnęło opinii jednostek pomocniczych. Również 99% jst biorących udział w badaniu podjęło uchwałę w sprawie miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, 74% tych uchwał weszło w życie do 9 września 2018 r., 7% podjęło uchwałę w sprawie ograniczenia nocnej sprzedaży alkoholu, a 69% nie wprowadziło odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym.

(akta kontroli str. 642 - 697)

Wyniki i rekomendacje zawarte w powyżej wskazanych ekspertyzach, sprawozdaniach i badaniach zostały wykorzystane przez Agencję do opracowania Strategii (projekt do dalszych konsultacji), w której założono, że zmniejszenie

²⁰ Z 20 w 2017 r. do 29 w 2018 r.

²¹ Z 656 w 2017 r. do 455 w 2018 r.

²² Z 1 129 w 2017 r. do 945 w 2018 r.

²³ Z 67 872 w 2017 r. do 24 907 w 2018 r.

²⁴ Z 21 539 w 2017 r. do 21 892 w 2018 r.

²⁵ Z 46 333 w 2017 r. do 27 032 w 2018 r.

²⁶ Z 20 218 w 2017 r. do 4 521 w 2018 r.

²⁷ Pierwotny termin złożenia sprawozdania to 15 kwietnia 2020 r.

²⁸ Dz.U. poz.310, dalej: ustawa o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

²⁹ Tj. w terminie określonym w art. 4 ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, tj. 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ww. ustawy.

spożycia napojów alkoholowych o 10% w populacji ogólnej wymaga działań w czterech obszarach:

a) dostępności, tj. ograniczenia dostępności ekonomicznej i fizycznej napojów alkoholowych, realizowany poprzez:

- podniesienie cen na napoje alkoholowe w wyniku podniesienia podatku akcyzowego od napojów alkoholowych lub wprowadzenia ceny minimalnej;
- nałożenie na gminy obowiązku określenia w drodze uchwały zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w porze nocnej, przy jednoczesnym ustawowym określeniu minimalnych ram czasowych objętych tym zakazem;
- wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych na stacjach paliw;
- wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 18% w opakowaniach mniejszych niż 100 ml;
- wprowadzenie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych w zakładach podmiotów leczniczych³⁰.

Podmiotami realizującymi powyższe założenia, zgodnie z zakresem przedmiotowym swojego działania byłyby: Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz jednostki samorządu terytorialnego.

b) reklamy i promocji - obszar ten został omówiony w punkcie 3.1. niniejszego wystąpienia.

Dwa pozostałe obszary Strategii obejmowały profilaktykę i edukację realizowaną m.in. poprzez:

- prowadzenie profilaktycznych działań edukacyjnych adresowanych do sprzedawców napojów alkoholowych w zakresie umiejętności sprawdzania wieku osób kupujących alkohol oraz odmawiania sprzedaży w przypadku braku pewności co do pełnoletności,
- umieszczenie informacji o szkodliwym wpływie alkoholu na zdrowie na etykietach opakowań napojów alkoholowych,
- wprowadzenie w reklamach ostrzeżenia informującego o szkodach zdrowotnych związanych z używaniem alkoholu.

Według wyjaśnień Katarzyny Michalskiej, głównego specjalisty w PARPA, Agencja otrzymała polecenie opracowania Strategii od ówczesnego Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, nadzorującego prace Agencji i została ona przekazana do Ministerstwa. Dyrektor Agencji wyraziła gotowość do spotkania w Ministerstwie Zdrowia, jednak z uwagi na stan epidemii, otrzymała informację, że w chwili obecnej nie jest to możliwe.

(akta kontroli str. 39 – 81, 2698 - 2704)

1.2. W kontrolowanym okresie PARPA, stosownie do dyspozycji art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i działy VI, pkt 3.1.3., ppkt 1 Narodowego Programu Zdrowia³¹, wywiązała się z obowiązku opiniowania projektów aktów prawnych zmierzających do ograniczenia dostępności napojów alkoholowych, wnosząc uwagi dotyczące zmian w tych projektach. I tak:

³⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (UD302) przewidujący wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych w podmiotach leczniczych jest obecnie procedowany. Zgodnie z informacją umieszczoną na stronie <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305556> znajduje się na etapie Stałego Komitetu Rady Ministrów (wg danych z 9 lipca 2020 r.).

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492), dalej: NPZ.

- a) w odniesieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz niektórych innych ustaw³², wydano opinię pozytywną;
- b) w projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym³³, PARPA krytycznie zaopiniowała propozycję wprowadzenia stawki akcyzy 0 zł na cydr i perry o dopuszczalnej zawartości alkoholu nieprzekraczającej 8,5%. W uchwalonej ustawie zmiana nie została wprowadzona;
- c) w projekcie zmiany rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego³⁴, PARPA krytycznie, jednak bezskutecznie odniosła się do proponowanej zmiany zwolnienia od akcyzy podatników produkujących piwo, którzy w roku kalendarzowym wyprodukowali do 200 tys. hl piwa - w wysokości 50% kwoty akcyzy obliczonej z zastosowaniem stawki akcyzy określonej w art. 94 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym³⁵;
- d) w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości (druki senackie 65 i 1017)³⁶, zakładającym m.in. zamieszczanie na naczyniach napojów alkoholowych oraz w reklamach piwa informacji o szkodliwości spożywania alkoholu przez kobiety w ciąży lub karmiące piersią, PARPA podniosła, aby dokonać jednocześnie zmiany art. 13¹ ust. 2 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w celu zunifikowania informacji o szkodliwości picia;
- e) w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów³⁷, zakładającej m.in. wprowadzenie opłat³⁸ za sprzedaż napojów alkoholowych w opakowaniach jednostkowych nieprzekraczających 300 ml. Uwagi PARPA do projektowanych zmian dotyczyły m.in. sposobu podziału środków z tytułu ww. opłat, gdyż naruszałaby obowiązującą zasadę przeznaczania środków z opłat na profilaktykę i rozwiązywanie problemów alkoholowych realizowanych w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także podniesiono, że projekt nie precyzuje czy opłata ma dotyczyć ilości sprzedanych opakowań czy dostarczonych do punktu sprzedaży oraz czy opłata ma dotyczyć poszczególnych rodzajów zezwoleń;
- f) w odniesieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie wprowadzenia możliwości sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu krytycznie odniosła się do proponowanych zmian.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, Agencja wyraziła negatywną opinię wobec poselskiego projektu dotyczącego uregulowania przepisów w zakresie wytwarzania przez producentów rolnych niewielkich ilości destylatów rolniczych, okowit i nalewek oraz wniosku przedsiębiorcy o wprowadzenie regulacji prawnych umożliwiających sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet. W obu przypadkach podniosła, że w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz uregulowań zawartych w NPZ (pkt 3.1.3 Zadania regulacyjne i zapewnienie skutecznego

³² Ostatecznie zmiany przyjęte ustawą o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych.

³³ Zmiana ustawy przyjęta ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy – Prawo celne (Dz. U. poz. 1697).

³⁴ Dz.U. poz.430, ze zm.

³⁵ Zmiana została wprowadzona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 marca 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku akcyzowego (Dz.U. poz.608)

³⁶Wg danych na stronie <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,103.html>, stan na 14 lipca 2020 r., projekt ustawy został skierowany do Komisji Ustawodawczej i Komisji Zdrowia.

³⁷ Wg danych na stronie <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/uchwaly/>, stan na dzień 15 lipca 2020 r., Senat na posiedzeniu 13 marca 2020 r. podjął uchwałę nr 274 o odrzuceniu ustawy.

³⁸ Zgodnie z projektem z dnia 20 grudnia 2019 r. opiniowanym przez PARPA opłaty miały być wnoszone przez przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży i stanowić w 50% dochód gmin a w 50% przychód Narodowego Funduszu Zdrowia.

egzekwowania przepisów) proponowane rozwiązania nie służą zmniejszeniu fizycznemu i ekonomicznemu dostępności alkoholu.

W kontrolowanym okresie PARPA skierowała do Ministra Finansów propozycję zmian przepisów mających na celu ograniczenie dostępności napojów alkoholowych w zakresie ustalania podstawy opodatkowania podatkiem akcyzowym poprzez odstąpienie od odrębnego regulowania piwa, wina i napojów fermentowanych i objęcie wszystkich napojów zasadą, że podstawą opodatkowania jest liczba hl alkoholu etylowego w 100% vol. w temperaturze 200°C zawartego w gotowym wyrobie.

(akta kontroli str. 500, 1197 – 1198, 1262-1266, 1283 – 1261, 1312 – 1405, 1413 – 1478, 1552 – 1582, 1668 – 1843, 1855 – 1926, 2869 - 2880)

1.3. W okresie objętym kontrolą PARPA, stosownie do przepisu art. 3 ust. 3 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w związku z informacjami przekazywanymi przez osoby fizyczne oraz stowarzyszenie, występowała do organów jst o podjęcie stosownych działań, w tym kontrolę punktów sprzedaży, rozważenie możliwości cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, zmianę uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych³⁹ i dostosowanie jej do przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgłoszenia przekazane Agencji dotyczyły: sprzedaży i spożywania napojów alkoholowych na imprezach masowych; zakłócenia porządku w punktach sprzedaży napojów alkoholowych; sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim lub nietrzeźwym; wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez jst; usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych z przeznaczeniem do spożycia w miejscu sprzedaży niezgodnie z uchwałą rady gminy; sprzedaży napojów alkoholowych na dworcu kolejowym, reklamy marki piwa na parasolach umieszczonych przez rodziców na uroczystości przedszkolnej; sprzedaży przez przedsiębiorców żetonów wymienianych m.in. na piwo.

(akta kontroli str.1087-1092)

1.4. W kontrolowanym okresie Agencja, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości udzielała merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym poprzez udzielanie odpowiedzi na wpływające pytania dotyczące najczęściej konieczności podejmowania uchwał określających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, opiniowania uchwał przez jednostki pomocnicze gmin, ograniczenia nocnej sprzedaży napojów alkoholowych, podejmowania uchwał w zakresie odstępstw od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych oraz zaliczenia określonych miejsc do kategorii miejsc publicznych.

Agencja była również organizatorem⁴⁰ szkoleń, narad i konferencji dla:

- gminnych komisji, z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych, na którym omówiono m. in. zagadnienie dotyczące kontroli punktów sprzedaży napojów alkoholowych;
- gminnych komisji, pełnomocników i koordynatorów gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, z zakresu przygotowania diagnozy lokalnych problemów alkoholowych;
- ekspertów ds. lokalnych i regionalnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na którym zostały omówione m.in. zmiany w ustawie o wychowaniu w trzeźwości, ograniczenia dostępności do alkoholu w kontekście

³⁹ Interwencja PARPA miała miejsce w 2017 r., natomiast uchwała rady gminy pochodziła z 1995 r.

⁴⁰ W ramach zadań własnych oraz zlecała organizację zadań z zakresu zdrowia publicznego określonych w NPZ na lata 2016-2020 w ramach celu operacyjnego nr 2 Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi.

rozwiązań prawnych w państwach europejskich, ceny jako czynnik wpływający na zmiany popytu i podaży alkoholu;

- instruktorów pracujących ze sprzedawcami w zakresie ograniczenia dostępności do napojów alkoholowych dla nieletnich; opracowano i rozdystrybuowano plakaty, naklejki i ulotki dotyczące zakazu sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim; przeprowadzono szkolenia dla sprzedawców, na których m.in. prezentowany był instruktaż dotyczący legitymowania osób chcących nabyć napoje alkoholowe i asertywnych zachowań w przypadkach gdy nabywający był nieletni; w mediach społecznościowych prezentowano spot zachęcający świadków sprzedaży napojów alkoholowych nieletnim do podejmowania interwencji;
- przedstawicieli urzędów wojewódzkich, NIK, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Komendy Głównej Policji z zakresu zmian wynikających z nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości;
- przedstawicieli samorządów gminnych zajmujących się profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, na której omówione zostały praktyczne aspekty budowy i realizacji przez gminy uchwał w sprawie ograniczenia dostępności alkoholu, błędy popełniane przez gminy w tym zakresie oraz orzecznictwo – w kontekście znowelizowanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Pomoc merytoryczna realizowana była także poprzez kolportaż do jst: rekomendacji do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2017 – 2020, w których zostały zawarte m.in. informacje na temat podejmowania interwencji w związku z naruszeniem przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych, kompetencji członków gminnych komisji oraz możliwości gmin w zakresie ograniczania dostępności napojów alkoholowych; opracowania dotyczącego zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych - obejmującego wydawanie, cofanie, kontrolę i pobieranie opłat; opracowania dotyczącego zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Tematyka związana z ograniczaniem dostępności do napojów alkoholowych publikowana była w informatorach dla radnych oraz w miesięczniku Świat Problemów.

(akta kontroli str. 282-500, 504 587, 617- 625, 627 – 633, 831-1068, 2053 - 2096)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Agencji w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

2. Działania na rzecz zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie sprzedaży i reklamy napojów alkoholowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Agencja w kontrolowanym okresie podjęła 44⁴¹ interwencje⁴² w związku podejrzeniem naruszenia przepisów art. 13¹ i 15 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴³. W 16 przypadkach źródłem informacji był monitoring własny Agencji

⁴¹ Wg stanu na 13 sierpnia 2020 r.

⁴² Rozumianych jako złożenie zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

⁴³ W czterech przypadkach informacje otrzymane od osób fizycznych w tym zakresie zostały przekazane do właściwych miejscowo prokuratur.

w zakresie reklam napojów alkoholowych, 28 zawiadomień wynikało z informacji przekazanych przez podmioty zewnętrzne. Pięć zawiadomień dotyczyło podejrzenia naruszenia przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie warunków sprzedaży napojów alkoholowych, 38 w zakresie reklamy, a jedno zarówno reklamy, jak i warunków sprzedaży. Według stanu na 13 sierpnia 2020 r.:

- 18 spraw było w toku;
- w sześciu przypadkach prawomocnie zostało umorzono postępowanie (w jednym przypadku z powodu braku danych dostatecznie uzasadniających popełnienie czynu, w dwóch z powodu braku znamion czynu zabronionego i w trzech z powodu niewykrycia sprawcy);
- w siedmiu przypadkach prawomocnie odmówiono wszczęcia dochodzenia (w sześciu przypadkach z powodu braku znamion czynu zabronionego, w jednym – nie podano przyczyny);
- 11 zawiadomień zakończyło się prawomocnym umorzeniem dochodzenia (w dziewięciu przypadkach z powodu braku znamion czynu zabronionego, w dwóch z powodu niewykrycia sprawcy);
- w przypadku dwóch zawiadomień zapadły wyroki sądowe, w tym jeden o warunkowym umorzeniu postępowania.

W kontrolowanym okresie PARPA nie występowała przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego w związku z posiadaną wiedzą o naruszeniach prawa w zakresie zasad sprzedaży oraz zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych. Kierownik Działu Prawnego PARPA wyjaśniła, że Agencja, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie organów uprawnionych, obok Policji, do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom⁴⁴, nie jest organem upoważnionym do prowadzenia dochodzeń w sprawach karnych, co np. uniemożliwia przesłuchanie osoby podejrzanego. Oznacza to, że ewentualny akt oskarżenia obarczony byłby wadą, której Agencja nie byłaby w stanie usunąć.

(akta kontroli str. 1069 -1081, 2705, 2864 – 2865, 2895)

2.2. Agencja, we współpracy z Biurem Prewencji Komendy Głównej Policji, opracowała publikację pn. „Reklama napojów alkoholowych – ujęcie prawokarne”, skierowaną do policjantów i zawierającą informacje w przedmiocie wykrywania przestępstw reklamy napojów alkoholowych oraz aspektów związanych z postępowaniem karnym prowadzonym w sprawach tego przestępstwa. Agencja, przed dystrybucją publikacji wystąpiła do Komendanta Głównego Policji o przygotowanie wstępu i udostępnienie logo Komendy Głównej Policji dla powyższej publikacji, które otrzymała w trakcie kontroli NIK⁴⁵. Według wyjaśnień głównego specjalisty PARPA Katarzyny Michalskiej, publikacja zostanie w najbliższym czasie rozdystrybuowana.

(akta kontroli str. 709 – 830, 1485-1486, 2858 - 2859)

W kontrolowanym okresie Agencja, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości udzielała merytorycznej pomocy samorządom, instytucjom, stowarzyszeniom i osobom fizycznym poprzez udzielanie odpowiedzi na wpływające pytania dotyczące m.in., wydawania zezwoleń, w tym naliczania opłat, cofania zezwoleń, przeniesienia sprzedaży napojów alkoholowych do kontenerów w sytuacji remontu lokalu wskazanego jako adres punktu sprzedaży,

⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 522.

⁴⁵ Tj. 20 lipca 2020 r.

interpretacji pojęcia wydzielone stoisko, sprzedaży przez Internet oraz zagadnień związanych z reklamą i promocją napojów alkoholowych. W zakresie tematyki dotyczącej reklamy i promocji napojów alkoholowych najczęściej zadawano pytania o organizację loterii promocyjnych, reklamy i promocji w komunikatorach internetowych, na portalach społecznościowych i Internecie, w witrynach sklepowych oraz gazetkach promocyjnych.

Agencja była również organizatorem szkoleń, narad i konferencji dla:

- ekspertów ds. lokalnych i regionalnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, na którym zostały omówione m.in. zagadnienia dotyczące reklamy napojów alkoholowych w świetle przepisów prawa;
- przedstawicieli Komendy Głównej Policji, Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Sportu i Turystyki, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Ministerstwa Sprawiedliwości z zakresu reklamy i promocji napojów alkoholowych;
- pełnomocników zarządów województw ds. profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz kierowników wojewódzkich ośrodków terapii uzależnień i współuzależnienia, na którym omówiono zagadnienia dotyczące reklamy napojów alkoholowych w świetle przepisów prawa oraz doświadczeń Agencji w zakresie naruszeń na polu reklamy napojów alkoholowych, a także projekty zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

Pomoc merytoryczna realizowana była także poprzez kolportaż do jst: rekomendacji do realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w latach 2017–2020, w których zostały zawarte m.in. informacje na temat podejmowania interwencji w zawiązku z naruszeniem przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie reklamy i sprzedaży napojów alkoholowych, opracowania dotyczącego zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych - obejmującego wydawanie, cofanie, kontrolę i pobieranie opłat; opracowania dotyczącego zmian w ustawie o wychowaniu w trzeźwości. Tematyka dotycząca reklam napojów alkoholowych związana z ograniczeniem dostępności do napojów alkoholowych poruszana była w miesięczniku Świat Problemów.

(akta kontroli str. 282 – 5 00, 626, 634 – 635, 639 – 641, 831-1068, 2053 - 2096)

2.3 Agencja zleciła opracowanie analizy w zakresie rozstrzygnięć organów nadzorczych (województw) za okres od 9 marca 2018 r. do 31 listopada 2019 r., dotyczące uchwał rad gmin podejmowanych na podstawie art. 12 ust. 1 - 4 oraz art. 14 ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴⁶. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazały, że największa liczebnie grupa rozstrzygnięć nadzorczych dotyczyła uchwał w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych⁴⁷ (art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁴⁸), następnie uchwał ustalających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy⁴⁹ (art. 12 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁵⁰) oraz uchwał wprowadzających w określonym miejscu publicznym na terenie gminy odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych⁵¹ (art. 14

⁴⁶ Analiza obejmowała 200 rozstrzygnięć nadzorczych z 16 województw.

⁴⁷ Były to 143 rozstrzygnięcia.

⁴⁸ W ocenie organów nadzorczych istotą uchwały w sprawie zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych jest określenie przez radę gminy wymogów geometrycznych odnośnie do umiejscowienia takich punktów. Co oznacza, że w uchwale powinny znaleźć się jedynie regulacje zawierające wytyczne co do odległości punktów sprzedaży/podawania napojów alkoholowych od określonych miejsc czy obiektów albo określające inne wskaźniki przestrzenne lub powierzchniowe o wielkościach wynikających z gminnego programu rozwiązywania problemów alkoholowych.

⁴⁹ Dotyczyło to 41 rozstrzygnięć.

⁵⁰ W rozstrzygnięciach organów nadzorczych wskazano na istotne naruszenie prawa polegające na braku opinii jednostek pomocniczych, o której mowa w art. 12 ust. 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, przy podejmowaniu przez radę gminy uchwał ustalających maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy.

⁵¹ Jako wadliwe uznano 39 uchwał.

ust. 2b ustawy o wychowaniu w trzeźwości⁵²). Według wyjaśnień Katarzyny Michalskiej, głównego specjalisty w PARPA, opracowanie to zostało przygotowane w celu omówienia podczas narady z reprezentantami organów nadzorczych, RIO i NIK w 2020 r. jednak z uwagi na obowiązujące zasady organizacji spotkań omówienie wyników zostało przełożone na stosowny okres po pandemii.

(akta kontroli str. 737 – 798, 1128 - 1134)

2.4. Agencja w latach 2017 – 2020 (do zakończenia kontroli), zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz działem VI, pkt 3.1.3. ppkt 2 NPZ opiniowała projekty aktów prawnych regulujących zasady sprzedaży napojów alkoholowych. I tak:

a) w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (projekt rządowy UD302⁵³), PARPA wniosła uwagi dotyczące zasięgnięcia opinii dowódców garnizonów w kwestii ograniczeń godzinowych sprzedaży alkoholu (zmiana związana z dodaniem do art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ust. 2a), zapisów, że rada gminy ma określić maksymalną liczbę zezwoleń w podziale na poszczególne rodzaje napojów alkoholowych, wprowadzenia przejściowego przepisu utrzymującego w mocy dotychczas wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości poniżej 4,5% alkoholu i piwa na czas na jaki zostały wydane⁵⁴;

b) w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁵, zakładającym m.in. pobór opłat od podmiotów świadczących usługę reklamową napojów alkoholowych przez organy podatkowe właściwe w sprawie podatku od towarów i usług w zakresie tej usługi, PARPA pozytywnie zaopiniowała projektowane zmiany. Jednocześnie przedstawiła propozycję przyjęcia rozwiązań umożliwiających ustalenie wysokości opłaty z tytułu świadczenia reklamy w przypadku gdy usługą reklamową jest nadanie lokalowi usługowemu wystroju promującego daną markę napojów alkoholowych.

W kontrolowanym okresie PARPA skierowała propozycje zmian przepisów regulujących sprzedaż napojów alkoholowych w tym, w zakresie:

- wprowadzenia ustawowego kryterium wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w przypadku, gdy liczba wniosków o wydanie zezwolenia przewyższa ich maksymalną liczbę⁵⁶;
- uwzględnienia sytuacji przedsiębiorców posiadających zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (w szczególności posiadających tzw. pozwolenia gastronomiczne) w kontekście uiszczania rat opłat za zezwolenia w związku z kryzysem ekonomicznym związanym z epidemią SARS-CoV-19.

(akta kontroli str. 500, 1479 – 1484, 1583 - 1594)

⁵² Analiza rozstrzygnięć wykazała, że przepis ten jest różnie interpretowany. I tak Wojewoda Śląski wskazywał, że rada gminy może wprowadzić odstępstwo od zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, przy czym rada gminy może jedynie określić miejsce publiczne, w jakim zakaz nie obowiązuje, oraz że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania odstępstw podmiotowych oraz czasowych. Z kolei Wojewoda Dolnośląski stwierdzał, że co do zasady odstępstwo będzie równoznaczne z całkowitym uchyleniem zakazu spożywania napojów alkoholowych w danym miejscu. Jednocześnie podniósł, że rada gminy ma kompetencje do „wprowadzenia odstępstwa” a nie „uchylenia zakazu”, co oznacza, iż możliwe jest ograniczanie odstępstwa pod względem czasowym, okresowym i rodzajowym.

⁵³ Projekt opublikowany na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12305556>, wg danych na dzień 14 lipca 2020 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt w dniu 8.03.2018 r.

⁵⁴ Uwagi zostały uwzględnione w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 310).

⁵⁵ Wg danych na stronie www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3845, projekt ustawy został wniesiony do Sejmu 7 października 2019 r. Dane wg stanu na 15 lipca 2020 r.

⁵⁶ Rozwiązanie w tym zakresie zostało przyjęte w ustawie z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. poz. 310).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Agencji w kontrolowanym obszarze.

OBSZAR

3. Działania legislacyjne mające na celu ograniczenie reklamy napojów alkoholowych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Agencja w kontrolowanym okresie zleciła opracowanie ekspertyz z zakresu reklamy i promocji napojów alkoholowych. I tak:

a) ekspertyza w sprawie reklamy i promocji napojów alkoholowych⁵⁷ rekomendowała, aby: przekaz i grafika wykorzystana w reklamie oraz opakowania alkoholu odnosiły się jedynie do cech produktu (nazwy producenta, pojemności, zawartości alkoholu, składu, smaku, pochodzenia, wytwarzania, konsumpcji, przechowywania); zakazać wszelkiej formy marketingu związanego z opakowaniem produktu; zakazać reklamy w telewizji, radiu, kinie i teatrze w godzinach od 6.00 do 22.00.; zakazać reklamy w Internecie (zarówno w witrynach dostępnych publicznie jak i w mediach społecznościowych); zakazać informowania o sponsorowaniu imprez kulturalnych i sportowych; zakazać lokowania produktów; zakazać promocji cenowych w sprzedaży napojów alkoholowych oraz oferowania darmowych próbek napojów alkoholowych; aby producenci alkoholu przedstawiali w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy wydatki na działania promocyjne i reklamowe; aby powstała niezależna instytucja monitorująca działania w zakresie marketingu napojów alkoholowych; aby objąć zakazem lub ograniczeniami: promocję innych artykułów utrzymanych w stylistyce podobnej do napojów alkoholowych; działania „ambadorskie” wykorzystujące osoby publiczne do promocji napojów alkoholowych oraz wykorzystywanie napojów alkoholowych do promocji innych produktów;

b) ekspertyza w sprawie potrzeb i możliwości zmniejszenia średniego spożycia etanolu *per capita*⁵⁸, w której zarekomendowano, aby przesunięto ograniczenia czasowe reklamy piwa na godziny od 6.00 do 23.00.

(akta kontroli str. 136 – 163, 210 - 232)

W „Strategii zadaniowej w zakresie ograniczenia spożycia napojów alkoholowych na lata 2020-2025” założono, że zmniejszenie spożycia napojów alkoholowych w wyniku działań w obszarze reklamy i promocji, tj. ograniczenia reklamy i promocji napojów alkoholowych, realizowane byłoby poprzez:

- skrócenie godzin emisji reklamy piwa (od godz. 23⁰⁰ do godz. 6⁰⁰);
- wprowadzenie zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych w Internecie;
- wprowadzenie bezwzględnego zakazu reklamy napojów alkoholowych w miejscach takich jak: żłobki, szkoły, przedszkola, podmioty lecznicze, kąpieliska, baseny, obiekty użyteczności publicznej, środki i obiekty komunikacji publicznej oraz zakaz reklamy i promocji podczas wydarzeń adresowanych do dzieci;
- rozszerzenie katalogu ograniczeń reklamy napojów alkoholowych w taki sposób, aby reklama nie przedstawiała osoby, jej wizerunku osoby lub zdjęcia, z wyjątkiem głosu, nie zawierała obrazów animowanych przedmiotów nieożywionych, nie zachęcała do kupna lub spożycia alkoholu, nie przedstawiała podawania lub spożywania alkoholu, nie naśladowała głosu

⁵⁷ Opracowana przez dr Michała Bujalskiego, Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie.

⁵⁸ Opracowana przez dr hab. Krzysztofa A. Wojcieszka, Wyższa Szkoła Kryminologii i Penitencjarystyki w Warszawie.

znanych osób, nie zawierała głosu osób znanych z filmu, telewizji, muzyki, programów i wydarzeń kierowanych do dzieci;

- ujednoczenie sankcji za złamanie zakazów dotyczących reklamy napojów alkoholowych, promocji i sponsoringu. W Strategii podniesiono, że pojawiające się w przestrzeni publicznej reklamy piwa bezalkoholowego, którego nazwa, znak towarowy i kształt jest tożsamy z oznaczeniem napoju alkoholowego, powinny podlegać zakazowi określonemu w art. 13¹ ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wystąpienia i interwencje PARPA w stosunku do podmiotów świadczących reklamę piwa bezalkoholowego spotkały się z odpowiedzią, że skoro ustawodawca dopuścił reklamę piwa alkoholowego to tym bardziej dopuścił reklamę piwa bezalkoholowego. Natomiast prokuratura odmawia wszczęcia w takich przypadkach dochodzeń, bowiem przepis art. 45² ustawy o wychowaniu w trzeźwości sankcjonuje niedozwoloną reklamę napojów alkoholowych a piwo bezalkoholowe takim napojem nie jest. Ponadto, w zakresie sponsoringu podkreślono, że powyżej wskazany przepis odnosi się tylko do imprez masowych, chociaż zakaz sformułowany w art. 13¹ ust. 5-7 ustawy o wychowaniu w trzeźwości obejmuje również imprezy sportowe i koncerty muzyczne nie będące imprezami masowymi. W związku z powyższym zaproponowane zostało, aby naruszenie generalnych zakazów w zakresie informowania o sponsorowaniu podlegało karze.

Jako potencjalnego realizatora powyżej wskazanych założeń, zgodnie z zakresem działania wskazano Ministerstwo Zdrowia.

Według wyjaśnień Dyrektor Agencji całkowity zakaz reklamy napojów alkoholowych był postulowany przez PARPA w 2017 r.⁵⁹, jednak w trakcie prac nad Strategią uznano, że wprowadzenie całkowitego zakazu reklamy oznaczałoby pozbawienie wpływu środków pochodzących z reklam na Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów. Dyrektor Agencji wyjaśniła ponadto, że z analizy unijnych uregulowań prawnych wynikało, iż tylko Litwa wprowadziła całkowity zakaz reklamy napojów alkoholowych, co jednak poprzedzone było wcześniejszymi działaniami ograniczającymi dostępność alkoholu, takimi jak np. zakaz organizacji loterii i konkursów, w których nagrodą był alkohol, zakaz sprzedaży alkoholu na stacjach paliw, wprowadzenie obowiązku umieszczania na opakowaniach napojów alkoholowych piktogramu o szkodliwości picia alkoholu przez kobiety w ciąży, wprowadzono zakaz informowania o promocjach cenowych na alkohol, podniesiono podatek akcyzowy na alkohol. Agencja brała też pod uwagę protesty branży alkoholowej w odniesieniu do rządowego projektu zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (UD 302), w którym zaproponowano skrócenie możliwości reklamy napojów alkoholowych do godzin 23:00-6:00.

(akta kontroli str. 39 – 81, 2860 - 2863)

3.2. W kontrolowanym okresie PARPA dwukrotnie zwracała się do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) z prośbą o interpretację czy emitowane reklamy nie naruszają przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁶⁰. Były to reklamy:

a) środka stosowanego w stanach odwodnienia. Według sygnału przekazanego do Agencji przez osobę fizyczną taka reklama zakłada, że każdy weekend, rekreację kończy się kaczem, pomimo że plany poszczególnych osób były różne. W odpowiedzi UOKiK podniósł, że opis treści reklamy dokonany przez informującego może wskazywać, że jego zdaniem środkowi temu można

⁵⁹ Tak m.in. w piśmie PARPA z 27 lipca 2017 r., nr AN/1487/DPr/APK/MO/2017 skierowanym do Ministra Zdrowia.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1010. Dalej: ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

przypisywać działanie lecznicze i w tej materii organem właściwym do oceny zaprezentowanych w treści reklamy właściwości leczniczych byłby Główny Inspektor Farmaceutyczny. UOKiK nie dopatrył się również, aby treść reklamy stanowiła nieuczciwą praktykę rynkową polegającą na możliwości wprowadzenia w błąd jak również aby była sprzeczna z dobrymi obyczajami i stanowiła praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów;

b) piwa, w której wykorzystane zostały polskie barwy narodowe, co zdaniem PARPA może budzić skojarzenie, że spożywanie napojów alkoholowych jest patriotycznym obowiązkiem. O tym przypadku PARPA poinformowała również Ministra Zdrowia, Związek Stowarzyszeń Rady Reklamy Komisji Etyki Reklamy, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego Zespołu ds. Apostolstwa Trzeźwości, Rady Etyki Mediów, Rzecznika Praw Dziecka, Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu.

UOKiK w odpowiedzi podniósł, że ewentualne naruszenia przez powyżej wskazaną reklamę przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji możliwe są do dochodzenia w trybie prywatnoprawnym, zgodnie z art. 18 – 22 powołanej ustawy. Ponadto podniósł, że organem właściwym do sprawowania kontroli przestrzegania art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych⁶¹, zakazującym umieszczania symboli Rzeczypospolitej Polskiej na przedmiotach przeznaczonych do obrotu gospodarczego, jest Policja.

Związek Stowarzyszeń Rady Reklamy w odpowiedzi podniósł, że nie dopatrył się aby przedmiotowy przekaz reklamowy naruszył Kodeks Etyki Reklamy. Również Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji nie uznała aby doszło do naruszenia ustawy o wychowaniu w trzeźwości i ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych.

(akta kontroli str. 1927 - 2047)

3.3. W Agencji nie zostały ustalone sformalizowane procedury monitorowania treści reklam napojów alkoholowych emitowanych w przestrzeni publicznej. Zadania w tym zakresie nie zostały także przypisane do zakresów obowiązków pracowników Agencji. Zadania związane z monitorowaniem reklam oraz promocji napojów alkoholowych pod kątem ewentualnych naruszeń przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zgodnie ze Statutem PARPA⁶² należały do Działu Programów Lokalnych, ale faktycznie wykonywane były przez Dział Prawny. Monitoring opierał się na analizie wpływających informacji od osób fizycznych i instytucji o potencjalnych naruszeniach przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ponadto niezależnie od wpływających do Agencji informacji, dokonywana była analiza prasy oraz przegląd stron internetowych. W latach 2017 - 2018 PARPA zawarła umowy⁶³, w których zleciła monitorowanie mediów oraz udostępnienie raportu (dostępnego dla pracowników PARPA na wyznaczonym portalu, a także w postaci comiesięcznych zarchiwizowanych plików na płytach CD) analizującego obecność w mediach informacji dotyczących m.in. haseł: „Alkoholizm” – obejmujący monitoring prasy z uwzględnieniem reklam i ogłoszeń oraz monitoring telewizji (stacje TVP 1, TVP 2, TVP Info, Polsat, TVN, TVN 24, TV Biznes) bez reklam i ogłoszeń; „Terapia uzależnień” obejmujący monitoring prasy z uwzględnieniem reklam i ogłoszeń. W latach 2019 – 2020 PARPA zawarła umowy⁶⁴, w których zleciła przygotowanie raportu (dostępnego dla pracowników PARPA na wyznaczonym portalu, przesyłania na adresy mailowe pracowników PARPA, a także

⁶¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1509.

⁶² Załącznik nr 1 do Zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2010 r. w sprawie Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Dz. Urz. M.Z. nr 8 poz. 48.

⁶³ Umowa nr 701/U/2017 z 2 stycznia 2017 r. oraz nr 701/U/2018/DEA z 2 stycznia 2018 r.

⁶⁴ Umowa nr 701/U/2019/DEA z 3 stycznia 2019 r. oraz nr 700/U/2020/DEA z 2 stycznia 2020 r.

przesyłania comiesięcznych zarchiwizowanych plików drogą elektroniczną) analizującego obecność w mediach (radio, prasa, telewizja) reklam napojów alkoholowych w prasie oraz codzienne zestawienie liczby reklam w podziale na marki w stacjach telewizyjnych. Dyrektor Agencji wyjaśniła, że obecne zakresy obowiązków były przygotowane przez poprzedniego dyrektora, a po objęciu obowiązków nie dokonała przeglądu zakresu obowiązków pod kątem ich formalnej zgodności ze Statutem. Dodała, że każdy z pracowników PARPA otrzymuje monitoring mediów, w którym od 2018 r. jest również uwzględniona reklama napojów alkoholowych i każdy z nich wykorzystuje go pod kątem swojej pracy. Natomiast wiodącym działem w zakresie monitorowania mediów jest Dział Prawny, który podejmuje interwencje związane z nielegalnymi reklamami i promocjami napojów alkoholowych. Ponadto pracownicy Agencji wielokrotnie informowali o reklamach niezgodnych z prawem, które zauważyli znajdując się w miejscach publicznych czy w drodze do i z pracy, jak również będąc użytkownikami portali społecznościowych. Dodała, że zadanie monitorowania reklam oraz promocji napojów alkoholowych zostało przeniesione do Działu Prawnego Agencji w związku ze zmianą otoczenia prawnego oraz doświadczeń związanych z realizacją zadań, a także tym, że w 2018 r. wystąpiono do Ministerstwa Zdrowia o zmianę statutu Agencji, w tym m.in. o zmianę dotyczącą zadań związanych z monitorowaniem reklam. Kierownik Działu Prawnego PARPA wyjaśniła natomiast, że umowy nie obejmowały monitorowania treści reklamowych w Internecie, ponieważ są one profilowane do konkretnych odbiorców, zatem monitorowanie Internetu może być mało precyzyjne i przez to nie do końca użyteczne.

(akta kontroli str. 1085-1086, 1137 - 1179, 2102 - 2105, 2157,2168, 2232, 2321, 2386, 2390, 2450, 2546, 2619, 2860 – 2863, 2866 – 2867, 2881 - 2887)

3.4 W kontrolowanym okresie PARPA, zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i działu VI pkt 3.1.3 ppkt 4 NPZ pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia, w zakresie zmiany dopuszczalnych godzin emisji reklam piwa w godzinach od 23:00 do 6:00. Jednocześnie PARPA skierowała do Ministra Zdrowia propozycje zmian przepisów mających na celu wprowadzenie całkowitego zakazu reklamy napojów alkoholowych, wprowadzenie zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych w Internecie, ograniczenie reklamy napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 500, 1595 – 1663, 1666 - 1667)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Agencji w kontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Poznań, dnia sierpnia 2020 r.

Kontroler
Aleksandra Koszarek
Inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
p.o. Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis