



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LPO.410.006.02.2020

Tomasz Chróstny
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/076 Ograniczanie spożycia napojów alkoholowych

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa (dalej: Urząd, UOKiK)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Chróstny, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od 27 stycznia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Marek Niechciał, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, od 12 maja 2016 r. do 26 stycznia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania na rzecz zapewnienia skutecznego przestrzegania prawa w zakresie reklamy napojów alkoholowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia kontroli), 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Aleksandra Koszarek, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LPO/51/2020 z 15 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa w zakresie reklamy napojów alkoholowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Prezes UOKiK, wypełniając ustawowe obowiązki, opracowywał kierunki działań i okresowe plany kontroli Inspekcji Handlowej oraz programy kontroli prawidłowości obrotu wyrobami alkoholowymi, zapewniając tym samym jednolitość sposobu przeprowadzania kontroli oraz nadzoru nad ich przebiegiem, a także wypełnianie obowiązków sprawozdawczych. Programy te uwzględniały aspekt prowadzenia niedozwolonej promocji i reklamy napojów alkoholowych w punktach sprzedaży.

Skargę i sygnały zgłoszone przez konsumentów i instytucje o podejrzeniu stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie reklamy napojów alkoholowych i środków mogących promować nadmierne spożycie tych napojów UOKiK rozpatrzył prawidłowo. W każdym przypadku, wnoszącego poinformowano o sposobie rozpatrzenia sprawy, a gdy treść zgłoszenia obejmowała zakres działania innych organów, przekazywano je właściwej instytucji. W przypadku otrzymania zgłoszenia o możliwości naruszenia przepisów regulujących zasady reklamy napojów alkoholowych, Urząd złożył zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa.

Urząd brał udział w opiniowaniu aktów prawnych regulujących sprzedaż napojów alkoholowych, wnosząc przy tym o podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zakazu reklamy napojów alkoholowych, w tym piwa, a także napojów bezalkoholowych mających swoje alkoholowe odpowiedniki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w myśl postanowień Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020, jest jednym z podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie skutecznego przestrzegania prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych³. Wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów jest Inspekcja Handlowa, której zadania wykonuje m.in. Prezes Urzędu⁴.

Stosownie do art. 9 ust. 3 ustawy o Inspekcji Handlowej, Prezes UOKiK opracował kierunki działań Inspekcji Handlowej, datowane na dzień 5 października 2016 r. W kierunkach działań uwzględniono m.in. kontrolę legalności i rzetelności obrotu produktów i usług (artykułów rolno-spożywczych, artykułów nieżywnościowych oraz usług), w tym kontrolę prawidłowości obrotu wyrobami alkoholowymi, ze szczególnym uwzględnieniem legalności obrotu, przestrzegania zakazu sprzedaży w miejscach niedozwolonych, zakazu sprzedaży nieletnim oraz przestrzegania przepisów zakazujących reklamy lub ją ograniczających.

(akta kontroli, str. 318 - 338)

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. z 2016 r., poz. 1492), zobacz: dział VI, pkt 3, ppkt 3.1.3., tiret 2).

⁴ Zobacz: art. 1 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1668 ze zm.), dalej: ustawa o Inspekcji Handlowej.

Zgodnie z powyżej wskazanym przepisem Prezes Urzędu opracował plany kontroli Inspekcji Handlowej na lata 2017-2020 obejmujące kontrole prawidłowości obrotu wyrobami tytoniowymi i alkoholowymi.

(akta kontroli, str. 214 – 226, 339 - 387)

Prezes Urzędu, w myśl art. 9a ust. 3 pkt 1 ustawy o Inspekcji Handlowej, opracował na lata 2017–2019⁵ programy kontroli prawidłowości obrotu wyrobami alkoholowymi. W programach kontroli określony został ich zakres podmiotowy i przedmiotowy, obejmujący sprawdzenie przestrzegania przepisów regulujących zasady obrotu wyrobami alkoholowymi w: hurtowniach, sklepach detalicznych i lokalach gastronomicznych⁶, a także wyeliminowanie z rynku wyrobów, które pochodzą z nielegalnych źródeł lub stwarzają potencjalne zagrożenie dla zdrowia i życia konsumentów.

(akta kontroli, str. 177 - 213)

W zakresie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷, w sklepach detalicznych oraz punktach gastronomicznych kontrolą Inspekcji Handlowej objęto m.in. niedozwoloną promocję⁸ i reklamę⁹ napojów alkoholowych.

W przygotowanym przez Prezesa UOKiK planie kontroli Inspekcji Handlowej na 2020 r., kontrole przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości zostały zaplanowane na II półrocze. W związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2020 r. art. 4 pkt 1 lit a ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych ustaw¹⁰, zgodnie z którym kontrole, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o Inspekcji Handlowej, nie obejmują kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz kontroli jakości zdrowotnej środków spożywczych określonych w przepisach odrębnych, Prezes UOKiK nie opracował programów kontroli prawidłowości obrotu wyrobami alkoholowymi i tytoniowymi na 2020 r.

(akta kontroli str. 177 - 226)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹¹ zadania związane z planowaniem, koordynowaniem oraz analizą wyników kontroli w zakresie artykułów żywnościowych wykonywane były przez Departament Inspekcji Handlowej (DIH).

(akta kontroli str. 6 - 176)

Przeprowadzone przez Inspekcję Handlową kontrole w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości objęły: w 2017 r. - 254 placówki (203 punkty sprzedaży detalicznej, 31 lokali gastronomicznych i 20 hurtowni), w 2018 r. – 265 (210 punktów sprzedaży detalicznej, 34 lokale gastronomiczne oraz 21 hurtowni), w 2019 r. – 278 (224 punkty sprzedaży detalicznej, 27 lokali gastronomicznych i 27 hurtowni). Nieprawidłowości związane z niedozwoloną promocją napojów alkoholowych w 2017 r. ujawnione zostały w 15 placówkach. W latach 2018-2019 nieprawidłowości związane z niedozwoloną reklamą i promocją

⁵ W 2019 r. kontrole legalności wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych i alkoholowych przeprowadzane były w oparciu o Program kontroli prawidłowości obrotu ww. wyrobami na 2018 r., z uwzględnieniem zmian przepisów dotyczących kontrolowanych obszarów, orzecznictwa sądów oraz stanowisk właściwych organów i instytucji.

⁶ Zgodnie z założeniami Programu kontroli w 2017 r. kontrole miały zostać przeprowadzone łącznie w 160 placówkach i objąć nie mniej niż 50 wyrobów, w latach 2018–2019 – każdy z Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej miał przeprowadzić kontrole nie mniej niż w 10 placówkach i objąć nie mniej niż 50 partii wyrobów.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

⁸ Dotyczy programu kontroli na rok 2017.

⁹ Dotyczy programów kontroli na lata 2018 – 2019.

¹⁰ Dz. U. poz. 285.

¹¹ Wprowadzony Zarządzeniami Prezesa UOKiK w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów: nr 3/2017 z dnia 8 lutego 2017 r. ze zmianami; nr 5/2018 z dnia 28 lutego 2018 r.; nr 21/2018 z dnia 13 lipca 2018 r.; nr 23/2018 z dnia 13 września 2018 r. ze zmianami; nr 6/2020 z dnia 10 kwietnia 2020 r.

napojów alkoholowych ujawniono odpowiednio w pięciu i dziewięciu placówkach. Ujawnione nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: sprzedaży napojów alkoholowych w tzw. wielopakach w cenach niższych niż w przypadku zakupu jednej butelki tego samego rodzaju napoju alkoholowego; sprzedaży napojów alkoholowych po obniżonej cenie z wywieszką umieszczoną w witrynie informującą o promocyjnej cenie; umieszczaniu na szybach wystawowych sklepów oraz na banerach świetlnych umieszczonych na zewnątrz sklepu informacji o promocyjnych cenach alkoholu danego gatunku; prowadzeniu na portalu internetowym profilu sklepu monopolowego i udostępnianiu za jego pośrednictwem informacji zachęcających do zakupu napojów alkoholowych; wydawaniu kart lojalnościowych lub bonów premiowych, przyznawanie punktów za zakup napojów alkoholowych powyżej kwoty 50 zł i wymianie na nagrody (informacja o tego typu sprzedaży została zamieszczona na fasadzie budynku); umożliwieniu negocjowania cen przy zakupieniu większej ilości alkoholu; umieszczeniu w podświetlonej gablocie określonych marek alkoholi z informacją, że przy ich zakupie możliwy jest udział w konkursie z nagrodami; umieszczaniu przed wejściem do sklepu wizerunków wybranych marek alkoholi; umieszczaniu na profilach społecznościowych (dostępnych również dla osób nieposiadających konta) zdjęć, nazw i cen drinków wraz z informacją o promocyjnej cenie sprzedaży; umieszczaniu na ladzie butelek alkoholu w celu degustacji; oferowaniu do sprzedawanych artykułów nieżywnościowych tzw. gratisów w postaci miniaturowych (50 ml) butelek wyrobów alkoholowych. Stwierdzone nieprawidłowości dały podstawę m.in. do skierowania przez Inspekcję Handlową łącznie 54 zawiadomień (dotyczy lat 2017-2019) do prokuratur rejonowych lub policji w zakresie naruszenia art. 43 ust. 1, 45³ ust. 1 i 45² ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

(akta kontroli str. 227 – 240, 388-396)

W myśl art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹², każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęły sygnały konsumentów i instytucji o działaniach przedsiębiorców dotyczących reklamy napojów alkoholowych, i tak:

- umieszczenia ulotek reklamowych napojów alkoholowych w sklepie - według składającego zawiadomienie, w sklepie nie został wydzielony obszar sprzedaży alkoholi, a stojak z gazetkami reklamowymi był ustawiony w przejściu pomiędzy regałami, co w ocenie składającego zawiadomienie spowodowało, że informacja zawarta w ulotce – o jej udostępnieniu wyłącznie w obrębie wydzielonego stoiska z napojami alkoholowymi - była nieprawdziwa; składający zawiadomienie wnioskował o kontrolę umowy dotyczącej reklamy napojów alkoholowych w sklepie, gdzie ma miejsce naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. W piśmie, składającego zawiadomienie poinformowano m.in., że Prezes Urzędu nie dysponuje możliwością egzekwowania indywidualnych roszczeń konsumentów i nie jest uprawniony do występowania w trybie administracyjnym w ich imieniu, a zawarte w zawiadomieniu informacje mogą świadczyć o naruszeniu innych przepisów (ustawy o wychowaniu w trzeźwości), których kontrolę sprawuje Inspekcja Handlowa, do której zadań należy kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Handlowej). Jednocześnie Urząd przekazał sygnał konsumenta do Inspekcji Handlowej, która informację o nielegalnej promocji napojów alkoholowych

¹² Dz. U. z 2020 r., poz. 1076 ze zm., dalej: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

przekazała właściwemu organowi wydającemu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych;

- zamieszczenia na stronie internetowej agencji lotniczej artykułu mogącego wskazywać na reklamę lub promocję wódki. Prezes UOKiK w przedmiotowej sprawie złożył zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście o możliwości naruszenia przepisu art. 13¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości, o czym zawiadomiono konsumenta;

- zamieszczenia na fasadzie pubu sloganów mających reklamować piwo; informację, wraz z otrzymaną od Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych interpretacją art. 2¹ pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, Prezes UOKiK przekazał Wojewódzkiemu Inspektorowi Inspekcji Handlowej w Warszawie (do wiadomości i wykorzystania w toku bieżących kontroli).

(akta kontroli str. 242 - 275)

W okresie objętym kontrolą do UOKiK wpływały również sygnały i informacje od:

- Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, dotyczące reklamy dietetycznego środka spożywczego specjalnego znaczenia medycznego do stosowania we wszelkich stanach odwodnienia organizmu z prośbą o interpretację czy taka reklama nie narusza przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹³;

- konsumentów: o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania niezgodnych z prawem praktyk rynkowych przedsiębiorców odmawiających sprzedaży osobom poniżej 18 roku życia napojów bezalkoholowych lub posiadających śladowe ilości alkoholu; o nienaliczeniu przez sprzedawcę promocyjnej ceny, pomimo, że zakupiono piwo w ilości uprawniającej do naliczenia takiej ceny.

W żadnym z powyższych przypadków Prezes Urzędu nie dopatrył się naruszeń zbiorowych interesów konsumentów o czym poinformował podmioty, które zwróciły się do Urzędu¹⁴, wskazując przy tym, że owo naruszenie musi być m.in. powiązane z naruszeniem aspektów ekonomicznych tego interesu.

(akta kontroli str. 276-308)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły okoliczności obligujące Prezesa UOKiK do:

- publikacji wyjaśnień i interpretacji skierowanych do konsumentów i przedsiębiorców w sprawach związanych z naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów dotyczących zasad reklamy i promocji napojów alkoholowych, o których mowa w art. 31a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów,

- podawania do publicznej wiadomości informacji określonych w art. 73a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. o podejrzeniu dopuszczenia się przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie reklamy napojów alkoholowych, które mogły spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu odbiorców,

- przedstawiania istotnych poglądów w sprawie, o których mowa w art. 31d ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, związanych z naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów w zakresie promocji i reklamy napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 4 – 5, 313-317)

W okresie objętym kontrolą Prezes Urzędu nie uczestniczył w opracowaniu projektów programów i aktów prawnych, w których zaproponowałby wprowadzenie nowych lub zmianę istniejących rozwiązań prawnych służących przestrzeganiu prawa w zakresie reklamy i promocji napojów alkoholowych. Uczestniczył natomiast

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1010.

¹⁴ W przypadku reklamy środka spożywczego specjalnego przeznaczenia Prezes UOKiK skierował również pismo do Związku Stowarzyszeń Reklamy z wnioskiem o rozważenie skierowania reklamy pod rozstrzygnięcie Komisji Etyki Reklamy co do zgodności przedmiotowej reklamy z Kodeksem Etyki Reklamy.

w opiniowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości (druk senacki 1017 i 065), proponując rozważenie zmiany przepisów poprzez wprowadzenie zakazu reklamy napojów alkoholowych, jak i bezalkoholowych, mających swoje odpowiedniki alkoholowe (reklama i promocja pośrednia), oraz przeanalizowanie kwestii zniesienia wyłączenia reklamy i promocji piwa spod tego zakazu. W przypadku braku możliwości wprowadzenia takich rozwiązań, Prezes UOKiK wniósł o rozszerzenie obowiązku informowania o szkodliwości spożywania alkoholu we wszystkich przekazach reklamowych i promocyjnych odnoszących się do piwa, bez względu na formę ich udostępnienia. Ponadto podniósł, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości budzi problemy związane z brakiem przejrzystości przepisów regulujących kwestię zakazu sprzedaży alkoholu na odległość (w tym za pośrednictwem Internetu).

(akta kontroli str. 276 - 288)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa,

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis