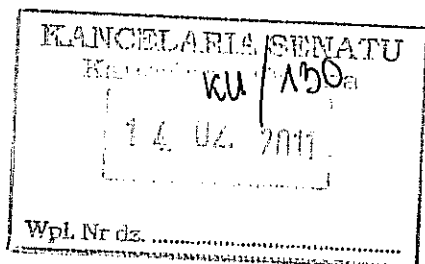




**Browary  
Polskie**

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce

Warszawa, 14 lutego 2011 r.



**Szanowny Pan Senator  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej Senatu RP**

**Senat RP  
Ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 stycznia 2011 r. (znak BPS/KU – 034/1074/19/10) oraz zawartą w nim prośbę o przedstawienie pisemnych uwag w przedmiocie ewentualnej inicjatywy ustawodawczej Senatu w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (*druk senacki nr 1074*, dalej: **Projekt nowelizacji**), uprzejmie przedstawiam stanowisko Związku Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce – Browary Polskie (dalej: **Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego**).

## 1. KONKLUZJA

Po gruntownej analizie prawnej Projektu nowelizacji i po dokonaniu oceny możliwych skutków ekonomiczno – społecznych, jakie mogłoby wywołać jego wejście w życie, Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego wyraża negatywną ocenę całości Projektu nowelizacji, zawartej w druku senackim 1074. W związku z powyższym zwracamy się z prośbą, by Komisja Ustawodawcza Senatu RP rozważyła – zwłaszcza mając na względzie argumenty, które przytaczamy niżej, dotyczące faktycznych skutków ekonomiczno – społecznych Projektu nowelizacji – rekomendowanie Senatowi RP odrzucenia przedmiotowego projektu inicjatywy ustawodawczej.



## 2. UWAGI SZCZEGÓŁOWE DOTYCZĄCE PROJEKTU NOWELIZACJI I JEGO UZASADNIENIA

### 2.1. *Brak bezpośredniego związku pomiędzy reklamą alkoholu a wysokością jego spożycia*

W Uzasadnieniu Projektu nowelizacji stawia się tezę, że „reklama napojów alkoholowych ma znaczący wpływ na wielkość spożycia takich napojów w danym kraju” (s. 1), wspierając ją argumentacyjnie odwołaniem do Raportu P. Anderson’a i B. Bamberg’a opracowanego w 2005 roku dla Komisji Europejskiej. W Raporcie tym nie opisano jednak aktualnych badań, lecz odwołano się do opracowań powstałych w 1991 r. i 1997 r. Raport ten nie zawiera zatem danych aktualnych, adekwatnych do sytuacji istniejącej obecnie w Polsce i nie może tym samym stanowić przesłanki podejmowania działań legislacyjnych ingerujących w prawa i wolności konstytucyjne przedsiębiorców.

Powołany Raport przede wszystkim nie uwzględnia zmian, jakie zaszły w strukturze i kulturze spożywania alkoholu w Polsce w ostatniej dekadzie, a także ich przyczyn, do których należy zaliczyć także rozważną politykę reklamową prowadzoną przez branżę piwowarską, zgodnie z celami Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 1, dalej: **Ustawa UWT**). Dane przedstawione w Uzasadnieniu Projektu nowelizacji, jako dowód celowości wprowadzania ograniczeń reklamy piwa i innych napojów alkoholowych, są nieużyteczne także z tego względu, że zmianie uległ także stopień wpływu reklamy na decyzje o sięgnięciu po alkohol.

W okresie obowiązywania Ustawy UWT rynek sprzedaży, konsumpcji, a także reklamy piwa uległ daleko idącemu przeobrażeniu. Przemysł browarniczy w pełni rozumie i popiera konieczność przeciwdziałania problemom i skutkom wywołanym nadmiernym spożyciem alkoholu, a także – co w tym miejscu najważniejsze – prowadzi odpowiedzialną politykę w zakresie reklamy piwa, która sprzyja realizacji tych samych wartości cennych publicznie, które – jak sądzimy – mogły przyświecać również senatorom zgłaszającym Projekt nowelizacji.

Diagnoza przyczyn nieodpowiedzialnego korzystania z napojów alkoholowych, w tym również – pomimo ustawowego zakazu – przez młodzież, nie jest prosta i wymaga pogłębionych badań społecznych. Z pewnością ilość spożywanego alkoholu i poziom negatywnych zachowań związanych z jego nadużywaniem, nie są w tak oczywisty sposób zależne od poziomu jego reklamy, jak przedstawia się to w Uzasadnieniu Projektu nowelizacji.

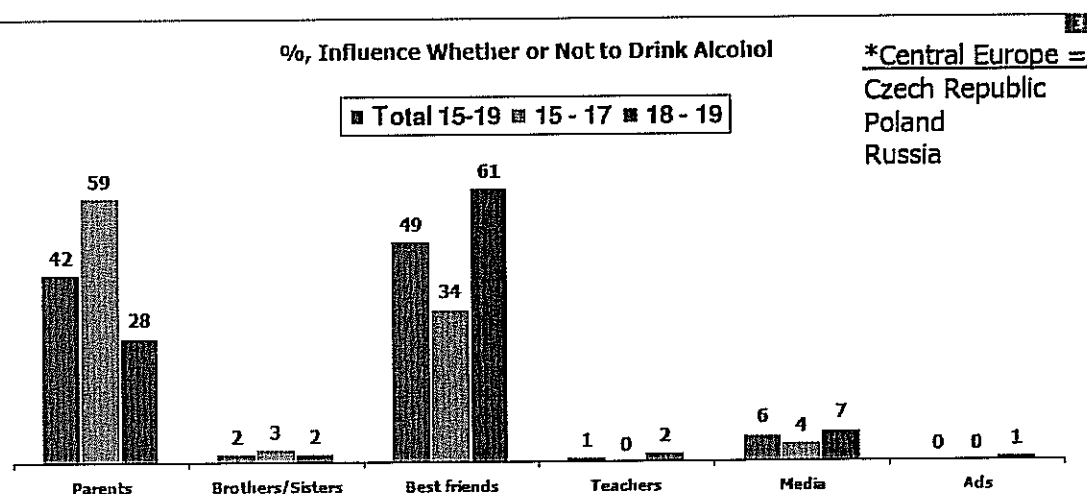
Pragniemy podkreślić, że w świetle najnowszych analiz reklama alkoholu zajmuje obecnie odległe miejsce wśród czynników powodujących sięganie małoletnich po alkohol. Dowodzą tego

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce  
 światowe badania przeprowadzone w 2009 r. przez GfK Group, które dowodzą, że w naszym regionie największy wpływ na tę decyzję mają czynniki środowiskowe i rodzinne.

Wyniki tych badań kształtują się następująco:



## Total Central Europe\*



Source:  
 Roper Reports Worldwide 2010 QH2I

© Copyright GfK, 2010. Proprietary and Confidential



Nieznacznego wpływu reklamy na poziom spożycia alkoholu dowodzi także przykład Polski z lat 2001 – 2003, gdy pomimo zakazu reklamy napojów alkoholowych jego spożycie znacznie wzrosło<sup>1</sup>. Z kolei w latach 2004 – 2005, podczas obowiązywania obecnego bardziej liberalnego brzmienia przepisu art. 13<sup>1</sup> Ustawy UWT, sprzedaż i spożycie piwa spadły. Przytoczone powyżej dane mają jedynie charakter jedynie przykładowy<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. także: *Sprawozdanie z realizacji ustawy o wychowaniu trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi za rok 2008* (druk sejmowy z 12 maja 2010 r., s. 6) przedstawione przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, z którego wynika, że pomimo zakazu reklamy mamy obecnie do czynienia ze wzrostem poziomu spożycia alkoholi tzw. „mocnych”.

<sup>2</sup> Można przytoczyć znacznie większą ilość dowodów tezy, że reklama nie ma tak istotnego znaczenia dla poziomu spożycia alkoholu przez młodzież (w Szwecji obowiązywanie zakazu reklamy alkoholu od 1979 r. doprowadziło do wzrostu jego spożycia w perspektywie 15 lat o 30%, wprowadzone w 1991 r. we Francji prawo Evin’a zakazujące reklamy alkoholu po dekadzie obowiązywania jak się okazało nie miało wpływu na poziom spożycia alkoholu przez młodzież).

Na podstawie przedstawionych wyżej danych nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie dodatkowych ograniczeń w zakresie możliwości prowadzenia reklamy napojów alkoholowych, w tym w szczególności piwa, nie przyniesie skutków przewidywanych w Uzasadnieniu Projektu nowelizacji. Pociągnie natomiast za sobą szereg innych, niekorzystnych dla interesu publicznego, skutków ekonomicznych i społecznych, których w Uzasadnieniu Projektu nowelizacji nie bierze się pod uwagę.

## **2.2. Dotychczasowa praktyka stosowania Ustawy UWT i skuteczność przewidywanych nią zakazów**

Dotychczasowa praktyka stosowania Ustawy UWT w zakresie ograniczeń reklamy – wbrew tezom stawianym w Uzasadnieniu Projektu nowelizacji<sup>3</sup> – nie wskazuje na istnienie nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu<sup>4</sup>. Naruszenia jej przepisów mają charakter odosobniony i sporadyczny, w żadnym razie nie wskazują na systemową dysfunkcjonalność ograniczeń reklamy alkoholu, a tym bardziej konieczność zaostrzania jej represyjności.

Istotny problem rodzi natomiast zapewnienie skuteczności zakazu sprzedaży napojów alkoholowych młodzieży. Jak wynika z badań przedstawionych przez ESPAD – Europejski Program Badań Szkolnych na Temat Alkohol i Innych Narkotyków, uzyskanych na podstawie kolejnej edycji badań ankietowych, przeprowadzonych w 2003 r. na grupie 15/16 i 17/18-latków, większość prób zakupu alkoholu podejmowana przez gimnazjalistów kończy się powodzeniem. Odmową sprzedaży ze względu na zbyt młody wiek ma miejsce tylko w przypadku 10% prób zakupu.

Wyniki badania „Sprzedaż Alkohol Nieletnim”, przeprowadzonego przez PARPA oraz Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego, również dobitnie wskazują na brak przestrzegania przepisów Ustawy UWT przez sprzedawców napojów alkoholowych. Na podstawie badań wykazano, że napoje alkoholowe sprzedano małoletnim w 77% z 818 punktów sprzedaży i jedynie co czwarty sprzedawca poprosił o okazanie dowodu tożsamości i nie sprzedał alkoholu osobie wyglądającej na nieletnią.

<sup>3</sup> W Uzasadnieniu stwierdza się, że „Wobec praktycznych problemów jakie stwarza stosowanie tych przepisów [ograniczających możliwość reklamy – przyp. ZPPP], notorycznych prób omijania zakazu, wydaje się, że najskuteczniejszą formą prewencji jest właśnie ograniczenie czasowe emisji przedmiotowych reklam” (s.2).

<sup>4</sup> W 2004 r. Inspekcja Handlowa dokonała kontroli 4779 punktów sprzedaży detalicznej alkoholu, 1181 zakładów gastronomicznych i 183 hurtownie. W efekcie tej kontroli stwierdzono jedynie 4 przypadki niewłaściwej reklamy alkoholu. Podobnie jest w przypadku reklam telewizyjnych. W 2001 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stwierdziła jeden przypadek emisji reklamy alkoholu przed godziną 23.00. W późniejszym okresie interwencje KRRiT miały także charakter sporadyczny.

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce Wynika stąd, że prawdziwą przyczyną wysokiego spożycia alkoholu przez młodzież nie jest reklama piwa, lecz brak przestrzegania przepisów Ustawy UWT zakazujących sprzedaży alkoholu nieletnim. Zapewnienie tej skuteczności powinno być w naszej ocenie priorytetem w działaniach władz publicznych.

### **2.3. Samoregulacja branży piwowarskiej promująca odpowiedzialną reklamę produktów alkoholowych oraz odpowiedzialne jego spożywanie**

Projekt nowelizacji – bazując w znacznej mierze na nieaktualnych danych – nie bierze pod uwagę, że branża producentów piwa w Polsce w drodze samoregulacji wprowadza i egzekwuje najwyższe standardy reklamy piwa. Będąc świadoma roli właściwej i etycznej komunikacji marketingowej w promowaniu odpowiedzialnego spożywania alkoholu, podjęła na przestrzeni ostatnich lat szereg zobowiązań samoregulacyjnych zmierzających do wyeliminowania potencjalnie niekorzystnych zjawisk związanych z reklamą piwa.

W 2007 roku The Brewers of Europe (częścią tego europejskiego organu jest Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego) złożyło na Europejskim Forum ds. Alkoholu i Zdrowia ogólnoeuropejską deklarację, w której zobowiązano się zwiększyć standardy reklamy piwa w Unii Europejskiej.

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego jest członkiem Związku Stowarzyszeń Rady Reklamy, w ramach którego wyszedł z inicjatywą stworzenia wewnętrznych Standardów Reklamy Piwa stanowiących Załącznik Nr 1 do Kodeksu Etyki Reklamy, obowiązującego wszystkie podmioty stowarzyszone w Radzie.

Najwyższe standardy reklamy piwa są także chronione na gruncie europejskim. Nad ich przestrzeganiem czuwa European Advertising Standards Alliance (EASA). Członkowie EASA zobowiązani są do przestrzegania „Rekomendacji w Dziedzinie Dobrych Praktyk w Reklamie” oraz „Karty Samoregulacyjnej EASA”.

Przedstawiciele branży piwowarskiej prowadzą także kampanie społeczne na rzecz promocji zmiany struktury spożycia alkoholu. Ubiegłoroczna edycja ogólnopolskiej kampanii „Pozory mylą, dowód nie”, zorganizowana przez Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego oraz Komendę Główną Policji zdobyła dwie Nagrody „Magellana”, konkursu adresowanego do firm i organizacji z całego świata.

W 2008 roku branża piwowarska dobrowolnie wprowadziła oznakowania ostrzegawcze na wszystkich jednostkowych opakowaniach piwa. Pojawienie się symbolu „Nigdy nie jeżdżę po alkoholu” było dopełnieniem realizowanej przez przemysł piwowarski długofalowej polityki edukowania konsumentów na temat odpowiedzialnej konsumpcji piwa.

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce Branża piwowarska dostrzega zatem potrzebę ochrony interesu publicznego, a także zagrożenia wynikające z niewłaściwego spożywania napojów alkoholowych, w tym w szczególności przez młodzież. Samodzielnie stara się sprzyjać możliwie pełnej realizacji postanowień Ustawy UWT. Działania te skutkują m.in. widocznym w ostatnim okresie wzrostem kultury spożycia piwa, co jest jednym z istotnych celów przywołanej wyżej Ustawy UWT (art. 1 i 10) oraz rozwojem działalności sportowej i kulturalnej możliwemu dzięki sponsoringowi producentów piwa. Branża piwowarska przekazuje także 10% wydatków na reklamę na rzecz Funduszu Zajęć Sportowych dla Uczniów, na który w 2010 r. powinno wpłynąć 34 mln zł.

Na podstawie wskazanych wyżej przykładów samoregulacji oraz działań podejmowanych samoistnie przez branżę w celu ochrony interesu publicznego, trudno jest uzasadnić tezę, że stan stosunków społecznych w zakresie reklamy piwa jest na tyle zły, że wymaga interwencji regulacyjnej i wprowadzania dodatkowych ustawowych ograniczeń w tym zakresie.

#### **2.4. Wątpliwości prawne dotyczące Projektu nowelizacji**

Projekt nowelizacji dotknięty jest licznymi wadami prawnymi dotyczącymi zarówno jego zgodności z Konstytucją RP, jak i prawem Unii Europejskiej oraz standardami prawidłowej techniki prawodawczej. Z przyczyn oczywistych w tym miejscu zostaną zasygnalizowane jedynie najpoważniejsze wady prawne Projektu nowelizacji. Pełna ich analiza znajduje się w załączonym Raporcie regulacyjnym opracowanym przez Kancelarię Domański Zakrzewski Palinka sp. k. (załącznik 1).

Dokonując analizy prawnej Projektu nowelizacji w pierwszej kolejności należy zauważyć, że wspólnym źródłem większości jego wad prawnych jest:

- a) nieprawidłowe rozpoznanie istniejących stosunków społecznych w dziedzinie objętej regulacją,
- b) dobór środków ingerencji regulacyjnej uniemożliwiających realizację zakładanych celów, a także
- c) brak analizy faktycznych skutków społecznych, gospodarczych i ekonomicznych Projektu nowelizacji.

W przypadku projektu senackiego – mimo braku tak wygórowanych wymagań w zakresie Oceny Skutków Regulacji, jak w przypadku rządowych projektów ustaw – wady powyższe stanowią



# Browary Polskie

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce

naruszenie prawideł rzetelnej sztuki legislacyjnej<sup>5</sup>. Skutki tego zaniechania są jednak tak daleko idące, że prowadzą do głębokiej niekonstytucyjności Projektu nowelizacji.

Analiza Projektu nowelizacji prowadzi do wniosku, że narusza on przede wszystkim następujące normy i zasady wynikające z Konstytucji RP:

- Zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W Uzasadnieniu Projektu nowelizacji zauważa się, że „*Bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego dopuszcza ograniczenia działalności gospodarczej pod pewnymi względami. Konstytucja RP w art. 22 wskazuje, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny....*” (s. 2). Nie jest to pełna interpretacja przesłanek umożliwiających ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje wyraźnie, że poza ustawową formą oraz koniecznością ochrony jednej z takich wartości, jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, wymagane jest także uzasadnienie, że ingerencja ta jest „*konieczna w demokratycznym państwie prawnym*”. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego prawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien poziom uciążliwości, a zwłaszcza obowiązany jest w sposób wyważony dobrać środki ingerencji do celu, który zamierza zrealizować<sup>6</sup>. Ocena aktu normatywnego z punktu widzenia proporcjonalności wymaga przeprowadzenia tzw. „*testu proporcjonalności*”, czyli udzielenia odpowiedzi na pytania: czy środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, czy są one niezbędne dla realizacji określonego interesu społecznego lub ochrony wartości konstytucyjnej oraz czy spodziewane efekty pozostają w odpowiedniej proporcji wobec ciężarów nakładanych na jednostkę<sup>7</sup>. W orzeczeniu K 34/06 Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „*zasada proporcjonalności stawia przed ustawodawcą (...) – z jednej strony. (...) wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa lub wolności jednostki. Z drugiej zaś, winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji*

<sup>5</sup> Zob. §1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 z 2002 r.).

<sup>6</sup> Szerzej na temat zasady proporcjonalności zob. J. Zakolska: *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008 r.

<sup>7</sup> Tak np. wyrok TK P 11/98 OTK 2000/1/3.



# Browary Polskie

Związek Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce

*zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu...<sup>8</sup>.*

W Projekcie nowelizacji oraz jego Uzasadnieniu nie ma dowodu, że wprowadzenie przewidzianych w nim ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ważnego interesu publicznego. Co więcej – jak wynika z zaprezentowanych wyżej danych – wprowadzenie tych ograniczeń w ogóle nie doprowadzi do zapowiadanego w Projekcie skutku. Nie ulega zatem wątpliwości, że Projekt nowelizacji wprowadza środki nieproporcjonalne do zakładanych celów i narusza w związku z tym Konstytucję RP.

- Zasadę społecznej gospodarki rynkowej i wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP). Naruszenie tych norm konstytucyjnych jest konsekwencją wprowadzenia w Projekcie nowelizacji nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych ograniczeń swobody działalności przedsiębiorców, polegających m.in. na ograniczeniu możliwości reklamy piwa oraz informowaniu o prowadzonym akcjach sponsoringowych.
- Prawo do rozpowszechniania informacji (art. 54 Konstytucji RP). Zgodnie z Konstytucją RP każdemu zapewnia się wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Projekt nowelizacji ograniczając możliwość prowadzenia reklamy piwa oraz rozpowszechniania informacji o sponsoringu w godzinach od 6.00 do 23.00 w sposób nieproporcjonalny ogranicza to konstytucyjne prawo podmiotowe. Co więcej, można postawić tezę, że Projekt prowadzi w istocie do pozbawienia tego prawa, gdyż czas, w którym reklama jest dopuszczalna cieszy się niemal zerową oglądalnością. Ponadto zgodnie z proponowanym zapisem art. 13<sup>1</sup> ust. 7 Ustawy UWT zabronione będzie informowanie o sponsorowaniu przez te podmioty w jakikolwiek inny sposób i za pośrednictwem innych mediów – np. prasa, internet, tablice reklamowe, wszelkiego rodzaju małe powierzchnie reklamowe itd. Takie skonstruowanie przepisów wprowadza faktyczny zakaz informowania o sponsorowaniu przez producentów i/lub dystrybutorów piwa. Możliwość informowania o sponsorowaniu za pośrednictwem innych mediów pozostaje jednak dozwolona dla przedsiębiorców, których zasadniczą działalność stanowi produkcja i/lub

<sup>8</sup> Orzeczenie TK K 34/06 OTK 2008/1A/2.



W świetle Raportu regulacyjnego Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k. Projekt nowelizacji budzi istotne wątpliwości także z punktu widzenia zgodności z innymi zasadami konstytucyjnymi, a także z prawem Unii Europejskiej.

### ***2.5. Wątpliwości co do faktycznych skutków ekonomiczno – społecznych Projektu nowelizacji***

Projekt nowelizacji i jego Uzasadnienie nie przewidują realnych skutków, do których może doprowadzić jego wejście w życie. W świetle przedstawionych wyżej badań Projekt nie doprowadzi do pożytecznych społecznie skutków, które zapowiada, gdyż stosuje do tego niewłaściwe środki regulacyjne.

Konsekwencje jego wejścia w życie będą miały jednak zupełnie inny charakter, tj:

- Wzmocniony zostanie – widoczny w ostatnim okresie i sprzeczny z celami Ustawy UWT – wzrost spożycia tzw. alkoholi „mocnych”;
- W związku z wprowadzeniem zakazu informowania o sponsoringu oraz ograniczeniu reklamy, znacznemu zmniejszeniu ulegną środki przeznaczone corocznie przez branżę piwowarską na polski sport i kulturę oraz Fundusz Zajęć Sportowych dla Uczniów (z których finansuje się m.in. budowę boisk dla młodzieży, tzw. „Orlików”). Pośrednio zmiana ta znacząco ograniczy przychody gmin i wielu innych podmiotów (np. stadiony, lotniska, dworce, itd.) ze sprzedaży powierzchni reklamowej na cele informowania o sponsorowaniu.
- Znacznie zmniejszą się wpływy budżetu państwa z tytułu podatku akcyzowego oraz podatku VAT. Zmniejszą się także wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, nie tylko od podmiotów z branży piwowarskiej – gdyż zmiana ta nie doprowadzi do znacznego zmniejszenia sprzedaży piwa – lecz całego sektora reklamowego (np. Agencji Reklamowych, czy stacji telewizyjnych).