Stanowisko ZPP do rządowego projektu nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (UD147)

- **Projekt ustawy w ograniczony sposób przyczynia się do realizacji celów istotnych z perspektywy zdrowia publicznego, takich jak zmiana struktury spożycia alkoholu w kierunku alkoholi niskoprocentowych.**
- **Całkowity zakaz reklamy piwa narusza zasadę proporcjonalności oraz może być niezgodny z Konstytucją RP i prawem unijnym.**
- **W interesie państwa jest dopuszczenie reklamy i promocji napojów bezalkoholowych, które mogą stanowić narzędzie wspierające redukcję konsumpcji alkoholu.**
- **Objęcie zakazem reklamy i promocji napojów alkoholowych także hurtowni oraz działań prowadzonych w relacjach B2B byłoby nieuzasadnione gospodarczo i sprzeczne z logiką obrotu handlowego.**
- **W przypadku sprzedaży alkoholu przez Internet zgadzamy się z projektodawcami, że konieczne jest zagwarantowanie skutecznej weryfikacji wieku kupującego. Jednak zezwolenie na odbiór zamówienia tylko w punkcie sprzedaży napojów alkoholowych, co więcej wyłącznie osobiście przez zamawiającego, postrzegamy jako nadmiarowe i całkowicie pomijające rosnące znaczenie kanału e-commerce, kluczowego dla rozwoju setek polskich przedsiębiorców i rolników.**

Opublikowana w październiku w Rządowym Centrum Legislacji (RCL) nowa wersja projektu ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (UD147) w opinii Związku Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP) idzie w błędnym kierunku. Zawiera ona wiele z negatywnie już przez nas zaopiniowanych rozwiązań przedstawionych we wrześniu 2025 r. przez posłów Klubu Lewica. Te, jak argumentowaliśmy w ubiegłym tygodniu, w ograniczony sposób przyczyniają się do realizacji celów istotnych z perspektywy zdrowia publicznego, takich jak przesunięcie konsumpcji z trunków wysokoprocentowych na

niskoprocentowe. Dlatego apelujemy o gruntowną zmianę przedłożonych przepisów. Nasze szczegółowe uwagi prezentujemy poniżej.

Niezgodność z prawem i deklarowanym kierunkiem polityki alkoholowej

Propozycja modyfikacji art. 13^1 ust. 1 ustawy, w wyniku której doszłoby do rozszerzenia zakazu reklamy i promocji napojów alkoholowych na piwo, z kilku powodów budzi nasz głęboki sprzeciw.

Po pierwsze, stoi ona w sprzeczności z podstawowym celem ustawy, określonym w art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1, w myśl których polityka państwa w zakresie alkoholu powinna zmierzać do zmiany struktury spożycia napojów alkoholowych z napojów wysokoprocentowych w kierunku napojów niskoprocentowych. Całkowity zakaz reklamy piwa nie realizuje tego założenia, ponieważ ogranicza legalne możliwości promowania napojów o niższej zawartości alkoholu, mających zgodnie z wolą ustawodawcy stanowić preferowaną alternatywę wobec napojów spirytusowych.

Po drugie, wyrażamy przekonanie, że omawiana regulacja może stanowić nadmierną ingerencję w wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) i konstytucyjne prawa przedsiębiorców (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Postrzegamy ją również jako potencjalnie naruszającą wyrażoną m.in. w art. 67 ustawy Prawo przedsiębiorców zasadę proporcjonalności.

Zgodnie z tą regułą wprowadzenie ograniczenia w zakresie reklamy alkoholu musi być poprzedzone wykazaniem, że środek ten jest: (1) konieczny do osiągnięcia celu w zakresie ochrony zdrowia publicznego, (2) adekwatny i niewykraczający poza to, co niezbędne, oraz (3) proporcjonalny i niedyskryminujący. Tymczasem projekt nie zawiera żadnych danych statystycznych ani analiz, które wykazałyby, że reklama piwa zwiększa jego spożycie w Polsce. Brak takich analiz i dowodów podważa racjonalność, adekwatność i proporcjonalność proponowanego zakazu.

Po trzecie, zakaz reklamy produktów alkoholowych, w tym piwa (a w praktyce również piw bezalkoholowych), może prowadzić do dyskryminacji pośredniej producentów

zagranicznych, którzy w odróżnieniu od producentów krajowych są mniej rozpoznawalni na rynku lokalnym i w większym stopniu polegają na reklamie i promocji. Tak restrykcyjne rozwiązanie nosi więc znamiona nierównego traktowania, które to jest sprzeczne z zasadami swobody przedsiębiorczości i równego dostępu do rynku, a także z orzecznictwem TSUE dotyczącym środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w handlu wewnątrzunijnym.

Nieproporcjonalność całkowitego zakazu reklamy piwa

Tak szeroki zakaz reklamy alkoholu wprowadziły w Unii Europejskiej jak dotąd tylko Francja, Szwecja i Litwa. Wydaje się, że ich śladem w związku z kilkoma bardzo konkretnymi uwarunkowaniami nie powinna podążyć Polska.

Po pierwsze, działający nad Wisłą producenci piwa w ramach samoregulacji branży wypracowali rygorystyczne Standardy Reklamy Piwa, do których od momentu ich przyjęcia się skrupulatnie stosują. Ponadto, w wyniku wypracowanego porozumienia trzech największych producentów piwa stosuje dobrowolne oznaczenia odpowiedzialnościowe we wszystkich przekazach reklamowych.

Po drugie, zwracamy uwagę na fakt, że ograniczenie reklamy telewizyjnej w znikomy sposób wpłynie na unikających telewizji małoletnich. Jak pokazała dokonana przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT) analiza, w okresie 2005-2023 udział widowni telewizyjnej w wieku 4-15 lat zmniejszył się o ponad 50%, a widowni 16-19 lat o ponad 75%, przy czym w przypadku tej starszej grupy wynosi on obecnie poniżej 1%. Jednocześnie przeprowadzone w 2024 r. badanie ESPAD jasno pokazuje, że konsumpcja piwa wśród nieletnich (tzw. „młodsza kohorta”: 15 – 16 lat) spadła o 8,3 p.p. w stosunku do roku 2019 r. Biorąc pod uwagę przedstawione statystyki, jedyną słuszną konstatacją wydaje się, że spożycie niskoprocentowych napojów alkoholowych spada bez względu na tradycyjną reklamę, która do nastolatków i tak nie dociera.

Po trzecie, wypada podkreślić, że na nasyconym polskim rynku reklama piwa nie służy zwiększaniu konsumpcji, a raczej pozycjonowaniu się przez poszczególne marki względem konkurencji. Dostarcza też konsumentom niezbędnych informacji ułatwiających podjęcie wyboru. Nie ma przy tym żadnych dowodów na jej wpływ na decyzje zakupowe, a w konsekwencji spożycie. Wręcz przeciwnie – pomimo dopuszczalności reklamy spada ono nieprzerwanie od 2018 r., a jego poziom nie różni się dziś znacząco od tego notowanego w 2003 r., czyli roku, w którym reklama piwa stała się dozwolona.

Niejasne przepisy dotyczące „podobieństwa"

W naszym przekonaniu konieczna jest także zmiana art. 45^2 ust. 1 poprzez usunięcie z niego pkt 2 i 3, które obecnie wprowadzają odpowiedzialność karną za działania polegające na wykorzystywaniu elementów podobnych do oznaczeń napojów alkoholowych w kontekście produktów, usług lub wizerunku przedsiębiorców niezwiązanych bezpośrednio z napojami alkoholowymi. Może to prowadzić do nieuzasadnionego poszerzenia zakresu karalności i nadmiernego ograniczenia swobody działalności gospodarczej.

Pojęcia takie jak „wykorzystuje podobieństwo" czy „w swoim wizerunku reklamowym wykorzystuje nazwę lub znak związany z napojem alkoholowym" są mało precyzyjne i mogą prowadzić do trudności interpretacyjnych w praktyce organów nadzoru. Rezygnacja z pkt 2 i 3 eliminuje ryzyko arbitralnej kwalifikacji działań reklamowych jako przestępstwa, co zwiększa pewność prawa.

Alternatywnie, w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, wnosimy o rezygnację z modyfikacji art. 13^1 ust. 1 ustawy i postulujemy o zmianę art. 13^1 ust. 1 ustawy poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „1. Zabrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych, ***z wyłączeniem piwa bezalkoholowego".***

Piwo bezalkoholowe nie zawiera alkoholu lub zawiera go w ilości nieprzekraczającej 0,5%, co oznacza, że jego spożycie nie jest szkodliwe i nie wiąże się z ryzykiem uzależnienia.

Celem wyżej zaproponowanej zmiany jest zapewnienie spójności przepisów dotyczących napojów alkoholowych z aktualnymi trendami społecznymi, zdrowotnymi i gospodarczymi, przy równoczesnym wsparciu działań na rzecz ograniczania konsumpcji alkoholu w Polsce. Utrzymanie możliwości reklamy piw bezalkoholowych stanowi narzędzie sprzyjające realizacji celów polityki zdrowotnej państwa, ponieważ produkty te są realną i bezpieczną alternatywą dla tradycyjnych napojów alkoholowych. Ich reklama nie tylko nie promuje spożycia alkoholu, a może wręcz ułatwić jego ograniczenie.

Wobec powyższego uzasadnione jest utrzymanie w przepisach wyjątku dla piwa bezalkoholowego poprzez nadanie art. 13^1 ust. 1 ustawy wskazanego wyżej brzmienia.

Dyskryminacja małych sklepów

Apelujemy o zmianę art. 9^6 ust. 1, który obecnie zawiera błędy redakcyjne i logiczne utrudniające jego prawidłowe stosowanie. Z obecnego brzmienia przepisu można bowiem wnioskować, że w tzw. trzeciej kategorii punktów sprzedaży – czyli w małych sklepach samoobsługowych oraz innych placówkach, w których sprzedaż odbywa się bezpośrednio przez sprzedawcę – zakazana byłaby sprzedaż napojów niskoprocentowych i piwa, przy jednoczesnym braku ograniczeń w odniesieniu do alkoholi mocniejszych.

Takie rozumienie przepisu doprowadziłoby do pozbawienia sklepów o powierzchni poniżej 200 m^2 możliwości sprzedaży trunków o zawartości poniżej 4,5% oraz piwa. Zyskaliby na tym oferujący szerszy asortyment więksi detaliści oraz – wbrew cytowanemu już art. 1 ust. 1 ustawy – producenci uprzywilejowanych w tym scenariuszu alkoholi wysokoprocentowych. Szczególny wpływ tej regulacji odczułyby

miejscowości bez sklepów wielkopowierzchniowych, w których niechybnie zmieniłaby się struktura spożycia na korzyść mocnych alkoholi.

Doprecyzowanie definicji promocji

Postulujemy zmianę art. 2^1 ust. 1 pkt 2 ustawy i nadanie mu następującego brzmienia:

„promocja napojów alkoholowych – publiczną degustację napojów alkoholowych, rozdawanie rekwizytów związanych z napojami alkoholowymi, organizowanie premiowanej sprzedaży napojów alkoholowych, sprzedaż napojów alkoholowych z zastosowaniem upustów, rabatów, bonifikat, pakietów i programów lojalnościowych, darowizn, nagród, wycieczek, gier losowych, zakładów wzajemnych, wszelkich form użyczeń, transakcji wiązanych, wszelkiego rodzaju talonów i bonów oraz udzielania innych niewymienionych z nazwy korzyści majątkowych lub osobistych dla nabywcy napojów alkoholowych, a także inne formy publicznego zachęcania do nabywania napojów alkoholowych **poprzez prezentację korzyści związanych z zakupem"**

Postulowana zmiana art. 2^1 ust. 1 pkt 2 ustawy ma na celu doprecyzowanie definicji „promocji napojów alkoholowych" poprzez dodanie *in fine* sformułowania „poprzez prezentację korzyści związanych z zakupem".

Proponowane brzmienie przepisu zostało opracowane z założeniem, że projektodawca zrezygnuje z modyfikacji art. 13^1 ust. 1 ustawy (i zachowa dotychczas obowiązujące brzmienie ww. przepisu prawa), a zatem reklama piwa pozostanie dozwolona w dotychczasowym zakresie.

W tym kontekście istotne jest jednoznaczne doprecyzowanie, że katalog czynności uznawanych za promocję napojów alkoholowych ma charakter zamknięty i obejmuje wyłącznie działania wymienione w przepisie.

Dodanie końcowego zwrotu „poprzez prezentację korzyści związanych z zakupem" pełni funkcję porządkującą – wskazuje, że każde z wymienionych działań musi wiązać się z publicznym zachęcaniem do nabycia napoju alkoholowego poprzez

przedstawianie związanych z tym korzyści. Tym samym eliminowana jest możliwość nadmiernie szerokiej interpretacji pojęcia „promocji", która mogłaby prowadzić do objęcia zakazem także form przekazu mieszczących się w granicach dopuszczalnej reklamy piwa.

Wyłączenie hurtowni i działań prowadzonych w relacjach B2B

Wnosimy o zmianę art. 13^1 ust. 9 ustawy i nadanie mu następującego brzmienia:

„9. Zakazy określone w ust. 1–8 nie obejmują:

1) promocji napojów alkoholowych prowadzonej wewnątrz pomieszczeń hurtowni, punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży;
2) **promocji napojów alkoholowych prowadzonych w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, obrotem hurtowym i handlem napojami alkoholowymi"**

Przedłożona modyfikacja służy doprecyzowaniu zakresu obowiązujących zakazów dotyczących promocji napojów alkoholowych. W szczególności proponuje się jednoznaczne wskazanie, że ograniczenia te nie odnoszą się do działań promocyjnych prowadzonych wewnątrz hurtowni, punktów zajmujących się wyłącznie sprzedażą napojów alkoholowych, ani też do promocji realizowanych w ramach relacji gospodarczych pomiędzy przedsiębiorcami zajmującymi się produkcją, handlem hurtowym lub detalicznym tymi produktami.

Proponowany przepis doprecyzowuje, że zakazy, o których mowa w ust. 1–8 omawianego przepisu prawa, nie obejmują działań o charakterze B2B (business-to-business), czyli działań w obrocie hurtowym. Jest to szczególnie istotne w kontekście art. 1 pkt 1 projektu (dotyczącego art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy), w którym zabrakło wskazania, że zakaz sprzedaży napojów alkoholowych „z zastosowaniem upustów,

rabatów (…)” powinien dotyczyć wyłącznie sprzedaży detalicznej, skierowanej do konsumenta końcowego.

Obecne brzmienie przepisu, interpretowane literalnie, może prowadzić do wniosku, że zakaz stosowania rabatów i upustów obejmuje również obrót pomiędzy przedsiębiorcami — np. między producentem a hurtownią czy siecią sklepów. Takie rozwiązanie byłoby nieuzasadnione gospodarczo i sprzeczne z logiką obrotu handlowego. W praktyce uniemożliwiałoby różnicowanie cen w zależności od skali zamówienia, co jest standardowym mechanizmem rynkowym w niemal każdej branży.

Należy również podkreślić, że piwo jako napój alkoholowy o najniższej zawartości alkoholu (zazwyczaj do 10% obj.), zgodnie z obowiązującymi przepisami musi być opatrzone datą minimalnej trwałości. W przypadku piw rzemieślniczych okres ten jest często krótszy niż w przypadku produktów dużych koncernów, a tempo ich rotacji w obrocie hurtowym i detalicznym jest wolniejsze. W takich realiach możliwość stosowania rabatów i upustów stanowi nie tylko powszechną praktykę handlową, ale często konieczny instrument umożliwiający sprzedaż produktów przed upływem daty minimalnej trwałości.

Z tych względów proponowana zmiana jest uzasadniona – zapewnia spójność regulacji, chroni racjonalne zasady obrotu gospodarczego i eliminuje wątpliwości interpretacyjne, które mogłyby nieproporcjonalnie obciążać przedsiębiorców działających w branży piwowarskiej i alkoholowej.

Sprzedaż alkoholu na odległość

Podobnie jak projekt zaproponowany wcześniej przez klub Lewica, rządowa propozycja pochyla się nad zagadnieniem sprzedaży alkoholu na odległość, na co zezwala wyłącznie pod warunkiem, że takie zamówienie zostanie odebrane osobiście w punkcie sprzedaży napojów alkoholowych. Takie ujęcie, w praktyce eliminujące wariant bezpośredniej dostawy przesyłki do klienta, staje w sprzeczności z ideą zakupów online, których dostawa do domu jest domyślnym wyborem. Jak donosi

raport Santander Consumer Banku "Polaków Portfel Własny: Polacy w sieci", zakupy przez Internet robi dziś aż 88% korzystających z sieci Polaków. Ci z nich, którzy nabywają w ten sposób trunki, cenią sobie wynikające z kanału online wygodę i oszczędność czasu. Wprowadzenie obowiązku odbioru zamówienia w punkcie stacjonarnym może skutkować więc rezygnacją z zakupów internetowych i powrotem do tradycyjnych kanałów sprzedaży.

Należy przy tym zauważyć, że korzystając ze sklepów internetowych czy platform handlowych konsumenci mają dostęp do towarów oddalonych o setki tysięcy kilometrów, w tym produktów regionalnych winiarni, piw rzemieślniczych czy nietypowych alkoholi z importu. Z kolei będący po drugiej stronie sprzedawcy, często pozbawieni rozbudowanych systemów cyfrowych czy logistycznych, w Internecie upatrują szansy na dotarcie do kupujących.

Sprzedaż alkoholowych specjałów regionalnych, takich jak lokalne wina i rzemieślnicze nalewki, ma więc kluczowe znaczenie dla wsparcia polskich małych i średnich przedsiębiorców – producentów i dystrybutorów wysokiej jakości trunków. Wiele z tych unikatowych produktów, często wytwarzanych tradycyjnymi metodami, jest dostępnych wyłącznie w konkretnych regionach.

Warto podkreślić, że blisko dwieście rodzajów napojów alkoholowych znajdujących się na Liście Produktów Tradycyjnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostało uznanych za element dziedzictwa kulturowego regionów i ważną część lokalnej tożsamości. Ich jakość i unikalne cechy wynikają z wierności tradycyjnym metodom produkcji.

Dla wielu producentów tego typu alkoholi sprzedaż internetowa jest często jedyną efektywną drogą dotarcia do szerokiego grona konsumentów. Wprowadzenie zakazu sprzedaży online nie tylko znacząco ograniczyłoby konsumentom dostęp do tych wyjątkowych produktów (często poszukiwanych na prezenty), ale również zahamowałoby potencjał rozwoju produkcji polskich alkoholi lokalnych

i rzemieślniczych. Co więcej, taki zakaz sprzyjałby dużym koncernom i międzynarodowym firmom kosztem wspierania krajowych, małych inicjatyw.

W opinii ZPP zaproponowane zmiany prawne nie uwzględniają interesu ekonomicznego i osobistych preferencji tych dwóch grup, ponownie faworyzując duże sieci handlowe charakteryzujące się znaczną skutecznością w łączeniu kanałów offline i online. Co więcej, model odbioru przesyłki w punkcie (będący od lat przedmiotem dyskusji branżowych) niesie za sobą poważne wątpliwości prawne. Dotyczą one między innymi konieczności wielokrotnego przekazywania pełnomocnictwa do realizacji sprzedaży alkoholu pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w procesie dostawy (platforma → kurier → punkt odbioru → sprzedawca), trudności w przypisaniu odpowiedzialności za wydanie towaru i procedur weryfikacji wieku w punkcie odbioru. W związku z powyższym, rekomendujemy wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na weryfikację wieku przez kuriera przy odbiorze przesyłki. Naszym zdaniem jest to rozwiązanie najbardziej trafione ze względu na specyfikę zakupów przez Internet.

Docelowo warto by było jednak podejść do omawianego wyzwania bardziej systemowo. Wierzymy, że finalnie optymalnym rozwiązaniem stanowiącym dodatkowe zabezpieczenie przed dostępem do treści prezentujących alkohol przez niepełnoletnich byłoby wprowadzenie systemowego mechanizmu weryfikacji wieku na platformie (opartego na już istniejących, bezpiecznych rozwiązaniach, takich jak systemy bankowe czy mObywatel). Jednocześnie pragniemy podkreślić, że wdrożenie tego typu mechanizmów musi zostać poprzedzone odpowiednim przygotowaniem po stronie przedsiębiorców, którzy zmuszeni będą dostosować do nowych wymogów swoją infrastrukturę cyfrową. W związku z tym rekomendujemy, aby administracja publiczna rozważyła udostępnienie gotowych rozwiązań cyfrowych, które umożliwią łatwe integrowanie mechanizmów weryfikacji wieku przez podmioty prowadzące sprzedaż alkoholu online, bez generowania nadmiernych kosztów czy barier technologicznych.

Dodatkowo, ust. 17 art. 18 projektu przewiduje, że zamówione przez Internet trunki mógłby w miejscu sprzedaży odebrać wyłącznie ich nabywca. Uważamy tę propozycję za nadmiarową i oderwaną od standardów rynkowych. Dlatego opowiadamy się za dopuszczeniem przekazywania pełnomocnictwa do odbioru zamówienia innej dorosłej osobie. Użyteczne narzędzia w tego rodzaju operacjach mogłyby stanowić kody QR lub dedykowane piny.

***

Reasumując, przedłożony przez Ministerstwo Zdrowia projekt nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, mimo szczytnych intencji jego autorów, jest na wielu polach wadliwy. Wiele spośród wskazanych w nim środków nie tylko nie wytrzymuje konfrontacji z testem proporcjonalności i może naruszać Konstytucję RP oraz prawo unijne, ale też stoi w sprzeczności z deklarowanymi celami polityki zdrowotnej państwa. Mając powyższe na uwadze, ZPP apeluje o wzięcie pod uwagę zaproponowanych w stanowisku zmian i deklaruje przy tym gotowość do udziału w dalszych pracach nad regulacją.