

Leszek Bielecki

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2011, sygn. akt II GSK 431/10

Roczniki Administracji i Prawa 12, 331-342

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W WARSZAWIE
Z DNIA 14 KWIETNIA 2011, SYGN. AKT II GSK 431/10

I. TEZA

Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że jeżeli ustawodawca nie przewidział prawnej możliwości sprzedaży alkoholu za pośrednictwem Internetu, to na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie dozwolił jej, ponieważ – co wynika z celu ustawy – nadrzędnym celem jest wychowanie w trzeźwości łącznie z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Za przeciwdziałanie alkoholizmowi nie może być uznana taka wykładnia art. 18 ww. ustawy, która rozszerzałaby enumeratywnie w nim wymieniony katalog zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

II. USTALENIA FAKTYCZNE

W dniu (...) marca 2009 r. S. Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wystąpiła z wnioskiem o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo w punkcie sprzedaży oznaczonym: P. T., ul. B. nr (...) – sklep internetowy (...). Do wniosku skarżąca dołączyła wymagane przepisami prawa dokumenty.

Postanowieniem z dnia (...) marca 2009 r. Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. pozytywnie zaopiniowała wniosek skarżącey dotyczący wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% alkoholu oraz na piwo w punkcie sprzedaży wskazanym przez skarżącą. Komisja stwierdziła, że nie może ustosunkować się co do formy sprzedaży wskazanej przez przedsiębiorcę we wniosku, czyli przez sklep internetowy (...).

Decyzją z dnia (...) r. nr (...) Prezydent Miasta P. T. orzekł o odmowie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo w punkcie sprzedaży oznaczonym: P. T., ul. B. nr (...) – sklep internetowy (...). W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) wymienia rodzaje zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych, wśród których nie wymienia się zezwolenia na sprzedaż alkoholu przez Internet. Organ stwierdził, że ustawodawca nie stworzył warunków prawnych do sprzedaży alkoholu za pośrednictwem Internetu.

Od wyżej wymienionej decyzji skarżąca wniosła odwołanie.

Decyzją z (...) r. nr (...) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. T. orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji organu I instancji. W uzasadnieniu decyzji organ II

* dr; Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach.

instancji wyjaśnił, że brak w ustawie przyzwolenia na sprzedaż internetową alkoholu, to nic innego jak ograniczenie dostępności alkoholu. Gdyby ustawodawca chciał taką formę sprzedaży wprowadzić, to by to uczynił w ustawie. Ponadto sprzedaż alkoholu przez Internet wykraczałaby poza warunki sprzedaży dopuszczone przez ustawę, ponieważ przy sprzedaży internetowej sprzedawca nie ma możliwości upewnienia się, że nabywca jest pełnoletni i trzeźwy. Kolegium podkreśliło także, że jednym z warunków sprzedaży alkoholu jest wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie zezwolenia na taką sprzedaż tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu w nim określonym.

Od decyzji ostatecznej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w P. T. skarżąca do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Ł. złożyła skargę i wniosła o uchylenie decyzji w całości. W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. T. podtrzymało w całości swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. nie uwzględnił skargi.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy. Przepis ten wprowadza zasadę udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, wobec czego jedynie podmiot posiadający stosowne zezwolenie może taką działalność prowadzić. Ustawa statuuje zamknięty katalog zezwoleń na prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych. Organ może udzielić tylko takiego zezwolenia, jakie jest przewidziane w przepisach prawa. Ustawodawca nie przewidział kategorii zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet (w sklepie internetowym).

Zdaniem Sądu pierwszej instancji nie jest możliwe dokonywanie rozszerzającej wykładni przepisów prawa, które regulują wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Nieuprawnione jest wnioskowanie, że skoro ustawa nie zakazuje wprost sprzedaży internetowej napojów alkoholowych, to sprzedaż taka jest dozwolona. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca, uchwalając przepisy o wychowaniu w trzeźwości, miał na celu co do zasady ograniczenie dostępności alkoholu, a nie wprowadzenie ogólnej dostępności tych produktów. Ewentualne dopuszczenie sprzedaży alkoholu w sklepach internetowych prowadziłoby wprost do rozszerzenia zakresu jego dostępności, a to nie było celem ustawodawcy ustanawiającego przepisy o zasadach sprzedaży alkoholu. W ocenie Sądu brak w ustawie jednoznacznego przyzwolenia na sprzedaż internetową alkoholu, to nic innego jak ograniczenie jego dostępności. W tym kontekście nie bez znaczenia jest treść przepisu art. 2 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej ustawy, który wprost stwierdza, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności poprzez ograniczenie dostępności alkoholu. Realizacja tych zadań wymaga środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności.

Sąd pierwszej instancji wyprosił wniosek, że ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wskazuje, iż sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych prowadzi się w punktach sprzedaży (placówkach handlowych) i tylko tam, to znaczy w ściśle określonym miejscu sprzedawca może prowadzić sprzedaż bez-

pośrednią napojów alkoholowych. Organ administracji trafnie podkreślił, że zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych jest aktem administracyjnym adresowanym do indywidualnie oznaczonego przedsiębiorcy, a do jego specyfiki należy to, że udziela ono uprawnień do prowadzenia działalności w ściśle określonym miejscu. Ustawodawca nie przewidział bowiem możliwości sprzedawania alkoholu poza wyznaczonym punktem sprzedaży.

Rozpoznając sprawę Sąd uznał brak odniesienia się w opinii Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. w zakresie sprzedaży internetowej alkoholu za niewyrażenie pozytywnej opinii przez tę Komisję. Sąd wskazał również, że niezgodne z postanowieniami ustawy byłoby realizowanie obowiązków w zakresie przestrzegania postanowień art. 15 teŹe przez inny podmiot niŹ sam sprzedawca. Jak to wynika z regulaminu sprzedaży w sklepie internetowym, (...) odpowiedzialnym w praktyce za przestrzeganie tych obowiązków byłaby firma zajmująca się dostawą sprzedawanych napojów alkoholowych (firma kurierska dostarczająca towar klientowi). W ocenie Sądu pierwszej instancji przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie uzależniają przestrzegania zasad i warunków sprzedaży alkoholu od wprowadzenia regulaminu w poszczególnych punktach sprzedaży (sklepach). Przepisy ustawy określają natomiast wyraźnie i jednoznacznie zasady oraz warunki sprzedaży napojów alkoholowych i nie dopuszczają do wprowadzenia dodatkowych warunków, od których uzależnione byłoby wydanie zezwolenia na sprzedaŹ. Sąd wskazał teŹ na bezwzględny zakaz reklamy napojów alkoholowych, który dotyczy automatycznie publicznie dostępnych stron internetowych – art. 13¹ ust. 1 cytowanej ustawy. W praktyce prowadzenie sklepu internetowego, na którego stronach byłaby dostępna oferta zakupu napojów alkoholowych, prowadziłoby do naruszenia generalnego zakazu reklamy tych produktów.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji organy nie naruszyły art. 7 k.p.a., gdyż obowiązek uznania słusznego interesu wnioskodawcy nie oznacza w żadnym razie, Źe organy mogą wydawać decyzje, które byłyby sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa. Za równie nietrafny Sąd uznał zarzut naruszenia art. 22 Konstytucji RP i art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż zasada swobody działalności gospodarczej nie moŹe stanowić bezwzględnego prawa domagania się określonych uprawnień. W konkluzji Sąd rozpoznający sprawę skonstatował, Źe organy prawidłowo stwierdziły, iŹ prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu nie jest dozwolone, dlatego teŹ zasadnie odmówiono skarŹącej wydania wnioskowanego zezwolenia.

Od powyŹszego wyroku S. Sp. z o.o. złoŹyła skargę kasacyjną, zaskarŹając go w całości i wnosząc o jego uchylenie w całości, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Ł. oraz zasądzenie na rzecz skarŹącej kosztów postępowania. ZaskarŹonemu wyrokowi zarzuciła w trybie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.” naruszenie:

- I. prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 18 ustawy z dnia 26 paŹdziernika 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.), dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”, w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095) poprzez błędną

wykładnię, iż nie dopuszcza on sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet, zaś zakaz takiej sprzedaży wynika z okoliczności, iż ten sposób sprzedaży nie został w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wyraźnie dopuszczony;

- II. przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi poprzez naruszenie art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, 75 § 1, 77 § 1 oraz art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej: „k.p.a.”, przejawiające się w tym, że Sąd w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej nie zastosował środka określonego w ustawie, mimo że zebrany przez organ materiał dowodowy okazał się być niewystarczający i budzący wątpliwości. Sąd przyjął, że istotna w sprawie opinia Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. w sprawie sprzedaży alkoholu w sklepie internetowym była negatywna, pomimo że nie wynikało to z sentencji postanowienia, zaś w uzasadnieniu Komisja stwierdziła, że w tej kwestii nie może się ustosunkować. Sąd nie uwzględnił, że materiał ten mógłby zostać uzupełniony.

Zarzuty skargi zostały umotywowane następująco. Zdaniem skarżącej ustawodawca zakazał w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi sprzedaży alkoholu bez zezwolenia osobom nietrzeźwym, niepełnoletnim, na kredyt i pod zastaw, nie zaś za pomocą Internetu, tym bardziej że jest to jedynie miejsce zbierania zamówień.

Skarżąca wywodzi, że nie można ani dorozumiewać, ani domniemywać zakazów prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż konstruowanie ograniczeń w tym zakresie należy do ustawodawcy, nie zaś do organów administracji. Także z tego powodu, że uchwalając przepisy w zakresie sprzedaży alkoholu ustawodawca nie przewidział postępu technicznego, a wraz z nim możliwości dokonywania sprzedaży przez Internet. W ocenie skarżącej Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, że wątpliwości, czy przedsiębiorca będzie sprzedawał alkohol osobom nieletnim lub nietrzeźwym stanowią podstawę do nieudzielenia zezwolenia, nie zaś – jak to bezspornie wynika z przepisów ustawy – cofnięcia zezwolenia. Nadto zaznaczenia wymaga, że argument, iż przy sprzedaży internetowej sprzedawca nie ma możliwości upewnienia się, że nabywca jest pełnoletni i trzeźwy, jest argumentem pozaprawnym i jako taki nie powinien być brany pod uwagę. Przedsiębiorca może tak zorganizować proces sprzedaży, żeby alkohol był zamawiany jedynie przez osoby pełnoletnie i wydawany osobom pełnoletnim i trzeźwym.

Skarżąca nie podziela również przyjętego przez Sąd założenia, że mogą powstać wątpliwości, czy oferta sklepu stanowi reklamę alkoholu. Ten sam zarzut w opinii skarżącej należałoby podnieść w odniesieniu do wystawienia na półkach sklepowych butelek z alkoholem. Nadto, Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że brak odniesienia się przez Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. w zakresie sprzedaży alkoholu przez Internet jest opinią odmowną. W rzeczywistości opinia ta jest pozytywna, bowiem nie kwestionowały jej organy obu instancji. Prezydent Miasta P. T. nie skorzystał z prawa wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

III. USTALENIA PRAWNE

Stosownie do wyroku NSA, zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, której przesłanki określone są w § 2 tego przepisu. Nieważność postępowania w niniejszej sprawie nie zachodzi.

Skarżąca formułuje zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w związku z art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej polegającą na tym, że ustawa ta nie dopuszcza sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet, a zakaz ten wynika z braku wyraźnego dopuszczenia przez ustawodawcę takiego sposobu sprzedaży.

Oceniając powyższy zarzut, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie zasługuje on na uwzględnienie. Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 2 tej ustawy, do wniosku o wydanie zezwolenia przedsiębiorca musi dołączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych, natomiast zgodnie z art. 18 ust. 7 pkt 8 warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży jest prowadzenie sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy. Przepis ten wprowadza zasadę udzielania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Tylko podmiot posiadający stosowne zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych może taką działalność prowadzić. Wskazać należy, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości statuuje zamknięty katalog zezwoleń na prowadzenie sprzedaży alkoholu. W związku z tym organ wydający zezwolenie może udzielić wyłącznie takiego zezwolenia, które jest przewidziane w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Wymieniony w art. 18 omawianej ustawy katalog zezwoleń ma charakter zamknięty. Ustawodawca nie przewidział w nim kategorii zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet (w sklepie internetowym).

Podzielić należy pogląd Sądu pierwszej instancji w zakresie, w którym Sąd stwierdził, że nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej tych przepisów i wnioskowanie, że skoro ustawa nie zakazuje wprost sprzedaży internetowej napojów alkoholowych, to taka sprzedaż jest dozwolona. Skarżąca argumentuje w uzasadnieniu tego zarzutu skargi kasacyjnej, że nie można domniemywać ani dorozumiewać zakazów prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ ich konstruowanie należy do ustawodawcy, a nie do organów administracji.

Co do zasady rozumowanie skarżącej jest słuszne, jednak zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet wynika wprost z treści ustawy. Zakaz ten znajduje odzwierciedlenie w braku jednoznacznego przyzwolenia na sprzedaż alkoholu z wykorzystaniem Internetu w przepisach ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz w jej preambule.

Uchwalając przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości, ustawodawca miał na celu co do zasady ograniczenie dostępności alkoholu, a nie wprowadzenie ogólnej dostępności tych

produktów. Ewentualne dopuszczenie sprzedaży alkoholu w sklepach internetowych prowadziłoby wprost do rozszerzenia zakresu dostępności tych napojów. Niewątpliwie to nie rozszerzenie dostępności napojów alkoholowych było celem ustawodawcy ustanawiającego przepisy o zasadach sprzedaży tych napojów, ale stworzenie ograniczeń w ich dostępności. Dlatego też, wykładając cele ustawodawcy, niezbędne jest odwołanie się do preambuły i przepisów ogólnych zamieszczonych w rozdziale I ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając w sprawach zezwoleń na sprzedaż alkoholu, niejednokrotnie – odwołując się właśnie do preambuły ww. ustawy – zwracał uwagę, że jej celem jest ograniczenie dostępności napojów alkoholowych. Preambuła do ustawy o wychowaniu w trzeźwości brzmi następująco: „Uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra Narodu, stanowi się, co następuje...”. Zdaniem I. Skrzydło-Niżnik i G. Zalas „Preambuła do ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest krótka i ma charakter normy (wypowiedzi) celowościowej dla całej poprzedzonej nią treści ustawy. W praktyce oznacza to jej duży wpływ na interpretację treści przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości”¹ (Wyjaśnienia wymaga, że wypowiedź ustawodawcy zapisana w preambule ustawy o wychowaniu w trzeźwości jest szczególnie kwalifikowanym materiałem normatywnym, służącym do budowy norm prawnych, bez względu na to, czy w samej treści preambuły są one zawarte).

Należy mieć na uwadze treść przepisu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, w którym wprost stwierdzono, że zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności poprzez ograniczenie dostępności alkoholu. Realizacja tych zadań wymaga przy tym środków rzeczywiście i faktycznie zmierzających do ograniczenia spożycia alkoholu i jego dostępności. Celem tej ustawy jest ograniczenie dostępności alkoholu, więc za działanie zmierzające w przeciwnym kierunku należałoby uznać przyjęcie rozszerzającej wykładni przepisów w zakresie wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i uznanie, że dopuszczalna jest także sprzedaż internetowa. Nie ma wątpliwości, że dopuszczenie sprzedaży internetowej prowadziłoby do istotnego rozszerzenia dostępności alkoholu. Zatem pozostawałoby to, jak wyżej powiedziano, w sprzeczności z preambułą i celami, jakimi kierował się ustawodawca, przyjmując przepisy wymienionej ustawy.

Sumując stwierdzić należy, iż jeżeli ustawodawca nie przewidział prawnej możliwości sprzedaży alkoholu za pośrednictwem Internetu, to na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie dozwolił jej, ponieważ – co wynika z celu ustawy – nadrzędnym celem jest wychowanie w trzeźwości łącznie z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Za przeciwdziałanie alkoholizmowi nie może być uznana taka wykładnia art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, która rozszerzałaby enumeratywnie w nim wymieniony katalog zezwoleń na sprzedaż alkoholu. W tym kontekście Naczelny Sąd Administracyjny nie może zgodzić się z twierdzeniem skarżącej odnośnie do naruszenia przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zasada swobody działalności gospodarczej wyrażona w art. 22 Konstytucji RP, jak i w art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej doznaje ograniczeń, które mogą wynikać z przepisów szczególnych. Szczególnie zwrócić uwagę należy na art. 6 ust. 1 tej ustawy, gdzie jest wyraźnie powiedziane, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach,

¹ Zob. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Kraków 2002.

z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. W rozpoznawanej sprawie tego rodzaju „warunki określone przepisami prawa” są ograniczeniami wynikającymi bezpośrednio z przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Zgodnie z tą ustawą prowadzenie handlu artykułami alkoholowymi jest możliwe jedynie na podstawie określonego zezwolenia. Wbrew podnoszonym w argumentacji skargi kasacyjnej twierdzeniom skarżącej oznacza to, że jeżeli ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie wymienia zezwolenia na sprzedaż alkoholu przez Internet, to – jak wynika z preambuły i art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy – taka sprzedaż nie jest dozwolona. Brak dozwolenia ustawodawcy na sprzedaż alkoholu przez Internet jest wobec tego ograniczeniem działalności gospodarczej wynikającym z przepisów prawa oraz mieszczącym się w normie art. 22 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W niniejszej sprawie zarzucenie organom naruszenia art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest nieuzasadnione, gdyż zarówno organ pierwszej, jak i drugiej instancji nie wymagał od skarżącej spełnienia żadnych dodatkowych, nieprzewidzianych prawem warunków, od których uzależniałby wydanie zezwolenia. Wnioskowane zezwolenie nie zostało wydane dlatego, że nie było ku temu stosownej podstawy prawnej, a nie dlatego, iż organy błędnie zastosowały obowiązujące prawo.

Naczelny Sąd Administracyjny natomiast nie podziela stanowiska wyrażonego przez Sąd pierwszej instancji odnośnie do zrównania oferty sprzedaży alkoholu z reklamą alkoholu. Wyjaśnić należy, że reklama napojów alkoholowych została zdefiniowana w art. 21 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, a zakaz tej reklamy ustanowiony w art. 13¹ § 1 *in principio* ustawy. Z definicji wynika, że reklamy takiej nie można utożsamiać z ofertą w rozumieniu art. 66 § 1 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem ofertą jest bowiem oświadczenie woli zawarcia umowy, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy. Reklama napojów alkoholowych nie określa istotnych postanowień umowy, jak również nie jest oświadczeniem woli do jej zawarcia. Reklama napojów alkoholowych ma na celu jedynie publicznie popularyzować dany znak towarowy lub symbol graficzny określonego napoju alkoholowego.

Rację też należy przyznać skarżącej, że potencjalne zaistnienie sytuacji, w której alkohol zostanie sprzedany osobom nieletnim lub nietrzeźwym z uwagi na brak możliwości sprawdzenia wieku i stanu trzeźwości nabywców tych napojów, nie może stanowić podstawy odmowy wydania zezwolenia. Te ostatnie stanowią – zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – podstawę cofnięcia zezwolenia. Okoliczności te nie mogą mieć wpływu na wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, toteż stanowisko Sądu pierwszej instancji jest w tym zakresie nieprawidłowe.

Naczelny Sąd Administracyjny ocenił, że dwa powyższe uchybienia Sądu pierwszej instancji nie miały istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, i nie mogły stanowić podstawy dla uchylenia objętego skargą kasacyjną wyroku.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany jako drugi, zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego nie mógł zostać uwzględniony. Skarżąca zarzuciła nieprawidłową ocenę przez wojewódzki sąd administracyjny opinii Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. z dnia 23 marca 2009 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3a zezwolenia na sprzedaż alkoholu organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy. Nie ma wątpliwości, że właściwą w sprawie była Miejska Komisja

Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. Nie budzi wątpliwości także i to, że opinia ta miała odnosić się tylko do zgodności lokalizacji punktu sprzedaży alkoholu z obowiązującymi w tej kwestii uchwałami rady gminy. Odnośnie do sposobu sprzedaży alkoholu Komisja nie jest uprawniona do zajmowania stanowiska, ponieważ nie ma dla podjęcia tego działania podstawy prawnej. Stąd też milczenie Komisji w zakresie sposobu sprzedaży alkoholu przez Internet nie może być uznane za wyrażenie przez nią opinii negatywnej. Zgodzić się wypada ze skarżącą, że opinia ta była pozytywna w odniesieniu do sprzedaży alkoholu w lokalu, w którym miał być sprzedawany alkohol. I tylko w tym zakresie opinię tę należało uznać za pozytywną. Natomiast w zakresie sprzedaży alkoholu przez Internet opinia Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. nie istnieje.

Także zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez brak ustosunkowania się Komisji do sprzedaży alkoholu przez Internet, nie jest zasadny. Skarżąca zwróciła się bowiem z wnioskiem o udzielnie zezwolenia na sprzedaż alkoholu przez Internet, a jak wyżej stwierdzono, po pierwsze, takiego zezwolenia nie przewidują przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości, po drugie – w ustawie tej nie ma podstawy prawnej, w oparciu o którą Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w P. T. mogłaby odnieść się do sprzedaży alkoholu przez Internet. Jak wyżej podniesiono, z art. 18 ust. 3a ustawy o wychowaniu w trzeźwości wynika obowiązek i uprawnienie dla gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych do wydania opinii jedynie o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy. W związku z powyższym organy obu instancji wyżej wymienioną opinię oceniły poprawnie, i mimo że Wojewódzki Sąd Administracyjny ocenił ją jako negatywną, popełniając w tym zakresie błąd, ocena ta – ze względu na przedmiot sprawy – nie miała decydującego znaczenia dla podjętego rozstrzygnięcia. Innymi słowy, nie od opinii w przedmiocie sprzedaży alkoholu przez Internet wyrażonej przez Komisję zależało w niniejszej sprawie wydanie zezwolenia na taką sprzedaż. Niezależnie od treści tej opinii organy nie mogłyby wydać wnioskowanego zezwolenia.

Reasumując, nie było podstaw do uznania zarzutu naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. i uchylenia decyzji z uwagi na naruszenie przepisów postępowania, gdyż – jak wyjaśniono – nie miało ono istotnego wpływu na wynik sprawy.

IV. STANOWISKO POLEMICZNE

Przystępując do oceny komentowanego orzeczenia, trzeba w pierwszej kolejności wskazać przepisy obowiązującego prawa. Zgodnie z art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży, zwanego dalej „organem zezwalającym”. Zezwolenie, o którym mowa wyżej, wydaje się na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy. Zezwolenia wydaje się oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych:

- 1) do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo;
- 2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa);
- 3) powyżej 18% zawartości alkoholu.

Zezwolenia organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami właściwej rady gminy.

Wniosek o wydanie zezwolenia zawiera:

- 1) oznaczenie rodzaju zezwolenia;
- 2) oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imiona, nazwiska i adres zamieszkania;
- 3) numer w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej;
- 4) przedmiot działalności gospodarczej;
- 5) adres punktu sprzedaży;
- 6) adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego).

Do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć następujące dokumenty:

- 1) dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych;
- 2) pisemną zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym;
- 3) decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. Nr 171, poz. 1225).

Warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży jest:

- 1) posiadanie zezwolenia;
- 2) wniesienie stosownej opłaty;
- 3) zaopatrywanie się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych;
- 4) w terminach do dnia 1 lutego, 1 czerwca, 1 października każdego roku kalendarzowego objętego zezwoleniem, okazanie przedsiębiorcy zaopatrującemu dany punkt sprzedaży napojów alkoholowych odpowiedniego dowodu potwierdzającego dokonanie stosownej opłaty;
- 5) posiadanie tytułu prawnego do korzystania z lokalu, stanowiącego punkt sprzedaży;
- 6) wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu;
- 7) zgłaszanie organowi zezwalającemu zmian stanu faktycznego i prawnego, w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany;
- 8) prowadzenie sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy;
- 9) przestrzeganie innych zasad i warunków określonych przepisami prawa.

Zezwolenie organ zezwalający cofa w przypadku:

- 1) nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, a w szczególności:
 - a) sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw;
 - b) sprzedaży i podawania napojów alkoholowych z naruszeniem zakazów ustawowych;

- 2) nieprzestrzegania określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych;
- 3) powtarzającego się co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez dany punkt sprzedaży, gdy prowadzący ten punkt nie powiadamia organów powołanych do ochrony porządku publicznego;
- 4) wprowadzenia do sprzedaży napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł;
- 5) przedstawienia fałszywych danych w stosownym oświadczeniu;
- 6) popełnienia przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie;
- 7) orzeczenia, wobec przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie, zakazu prowadzenia działalności gospodarczej objętej zezwoleniem.

Natomiast stosownie do art. 2 tejże ustawy, zadania w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi wykonuje się przez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej, w szczególności:

- 1) tworzenie warunków sprzyjających realizacji potrzeb, których zaspokajanie motywuje powstrzymanie się od spożywania alkoholu;
- 2) działalność wychowawczą i informacyjną;
- 3) ustalanie odpowiedniego poziomu i właściwej struktury produkcji napojów alkoholowych przeznaczanych do spożycia w kraju;
- 4) ograniczanie dostępności alkoholu;
- 5) leczenie, rehabilitację i reintegrację osób uzależnionych od alkoholu;
- 6) zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i ich usuwanie;
- 7) przeciwdziałanie przemocy w rodzinie;
- 8) wspieranie zatrudnienia socjalnego poprzez finansowanie centrów integracji społecznej.

Zaś stosownie do przepisu art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Właściwy organ, z wyłączeniem sądu powszechnego, nie może żądać ani uzależnić swoich rozstrzygnięć w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany przepisami ustaw szczególnych z uwagi na nadrzędny interes publiczny lub wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Wprowadzenie do obrotu prawnego wskazanego wyżej przepisu było podyktowane koniecznością przeciwstawienia się praktyce działania organów administracji publicznej polegającej na żądaniu od przedsiębiorców spełnienia warunków lub przedłożenia dokumentów bądź ujawnienia informacji, o których nie było mowy w obowiązujących przepisach. Występowanie takich praktyk tylko po części wynikało z wyraźnego nadużycia prawa przez organy administracji publicznej, natomiast w pewnej części było możliwe ze względu

na posługiwanie się w przepisach zwrotami nieostrymi lub zwrotami otwartymi. Zakaz ten jest potrzebny m.in. po to, aby nawet w warunkach obowiązywania niedoskonałego prawa organy administracji publicznej nie żądały od przedsiębiorców tego, co nie jest potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji². W doktrynie prawa gospodarczego publicznego przyjęło się, że pozwolenie (zezwoenie) na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej jest aktem administracyjnym, ustalającym prawo podmiotowe, czyli możliwość prawną rozwijania działalności gospodarczej w zakresie i na zasadach ustalonych w samym pozwoleniu i w obowiązujących przepisach prawa³. Na uwagę zasługuje jednak inny pogląd nauki, zgodnie z którym zezwolenie – jako warunek uprawniający do prowadzenia działalności gospodarczej – powinno być wymagane jedynie wtedy, gdy jest uzasadnione: bezwzględną potrzebą ochrony życia lub zdrowia ludzi albo ze względu na konieczność stworzenia szczegółowych gwarancji służących ochronie zaufania publicznego, tajemnicy państwowej oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴. Jest to zaprezentowanie przedmiotowej strony zezwolenia z uwypukleniem określonego przez autora postulatu i ewentualnie ten pogląd można wziąć pod uwagę jako właściwy dla precyzyjnego sformułowania przesłanek przedmiotowych oraz ciężaru reglamentacyjnego zezwolenia. Ogólną definicję zezwolenia sformułowała J. Gliniecka, pisząc, że z prawnego punktu widzenia instytucja zezwolenia oznacza stosunek prawny, jaki zachodzi między organami państwowymi lub samorządowymi a podmiotami gospodarczymi, którego treścią jest przyznanie im uprawnień do działalności gospodarczej w formie, kierunku i rozmiarach ustalonych w sposób możliwy do przyjęcia ze względu na interes publiczny⁵. Definicja ta wydaje się trafna z punktu widzenia podmiotowej strony omawianej instytucji. Na podstawie dotychczasowych przepisów można było wywnioskować o istotnie w tym zakresie reglamentacyjnym charakterze zezwoeń, skoro ich uzyskanie związane było z tak dużą liczbą obowiązkowych uwarunkowań, jakie musi spełnić przedsiębiorca, aby móc złożyć przewidziany ustawowo wniosek o udzielenie zezwolenia. Może wydawać się tu, że organ zezwalający mógł dążyć do rozbudowania swoich ustawowych uprawnień i uzależnić od ich spełnienia swoje stanowisko w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia. Nie dopuścił do możliwości takiej praktyki Trybunał Konstytucyjny; w jednym z wyroków⁶ podkreślił, że organ wydający zezwolenia nie może przekraczać upoważnień ustawowych przy określaniu warunków wymaganych do prowadzenia danego rodzaju działalności. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny również stanął na podobnym stanowisku i dał temu wyraz⁷, stwierdzając, że przyjmowanie za podstawę odmowy udzielenia zezwolenia z przyczyn nieprzewidzianych w ustawie o działalności gospodarczej lub w innej ustawie bądź stosowanie rozszerzającej wykładni przepisów przewidujących owe przyczyny, zwłaszcza przez dowolne wykraczanie przy ich interpretacji poza granicę wynikającą z językowego sensu użytych w nich określeń, zasadniczo nie powinno mieć miejsca. Moim zdaniem zasadą powinno być to, że wymogi doty-

² Patrz: C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 56-57.

³ Patrz: M. Waligórski, *Charakter prawny pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej*, RPEiS 1988, nr 3.

⁴ Patrz: A. Wasilewski, *Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej – wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych*, PUG 1989, nr 3.

⁵ Patrz: J. Gliniecka, *Instrumenty finansowe oddziaływania państwa na zagraniczne podmioty gospodarcze*, Gdańsk 1992.

⁶ Wyrok TK z dnia 24 października 1989 r., sygn. akt K2/90, OTK 1989, poz. 20.

⁷ Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1992 r., sygn. akt V SA 966/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 98.

częście udzielania zezwoleń na dany rodzaj działalności gospodarczej są określone w ustawie. Sam zainteresowany uzyskaniem zezwolenia może w ten sposób ocenić swe indywidualne możliwości ubiegania się o zezwolenie i podjąć w tym kierunku odpowiednie przygotowania. Pozytywne w tej mierze jest zajęcie jednoznacznego stanowiska przez Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny, gdyż pozwala zapobiec dokonywaniu przez organy administracji nadmiernej reglamentacji i nadinterpretacji przepisów w tym zakresie⁸.

Zakaz reklamy napojów alkoholowych można interpretować przy zastosowaniu wykładni teleologicznej. Jak się bowiem okazuje, zastosowanie wykładni li tylko językowej powoduje możliwość wielorakiej interpretacji wniosków z takiej wykładni płynących⁹. Jednakże i ta metoda wykładni obok wykładni tylko językowej przekonuje do wniosku, że zezwolenie na internetową sprzedaż alkoholu nie mogło być wydane. Biorąc bowiem pod uwagę cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie jest nim propagowanie alkoholizmu, a jego zwalczanie, a ponadto brak prawnej możliwości dystrybucji alkoholu na mocy tej ustawy w Internecie, odmienny wniosek byłby nieuprawniony. Organ administracji publicznej nie działa w myśl zasady: co nie jest zabronione, jest dozwolone. Ta zasada odnosi się do działalności jednostek ludzkich. Ponadto tezie takiej nie przeczą powołane wyżej przepisy z zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż znajdują się w nich odesłania do innych aktów prawnych jako „warunków określonych przepisami prawa”. Prawem takim jest właśnie ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Organ pierwszej instancji również nie określił ani nie wskazał innych, nieobjętych tą ustawą warunków dla uzyskania zezwolenia. Stwierdził jedynie brak prawa do wydania go we wnioskowanym zakresie. Katalog zezwoleń oraz warunków dla określonej działalności gospodarczej nie może być dorozumiany, lecz ściśle przewidziany, w szczególności na podstawie tejże ustawy prawa materialnego, jako stojącej na straży realizacji określonego społecznego i państwowego celu, jakim jest walka z alkoholizmem i jego niedozwoloną dystrybucją.

Biorąc pod uwagę niniejsze rozstrzygnięcie NSA, można się z nim zgodzić i je podzielić.

Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwracam uwagę na kilka istotnych kwestii:

- przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy interpretować ściśle, zgodnie z celem ustawy,
- zasada wolności gospodarczej wynikająca z przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie jest absolutna,
- organ administracji publicznej nie działa w myśl paremii *co nie jest zabronione, jest dozwolone*.

Dlatego też z powyższych względów wyrażam stanowisko aprobujące wobec komentowanego orzeczenia.

⁸ Patrz: L. Bielecki, *Charakter prawny zezwolenia jako aktu administracyjnego*, Rzeszów 2000, s. 102 i nast.

⁹ Patrz: P. Bujnarowski, *Uwarunkowania zakazu reklamy niektórych towarów*, „Monitor Prawniczy” 1999, nr 12, s. 21 oraz L. Bielecki, *Administracyjnoprawna regulacja zagadnień dotyczących uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi* [w:] *Materialne prawo administracyjne*, t. II, Kielce 2010, s. 141 i nast.