

Materialnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

1. Reglamentacyjny model detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych – uwagi wprowadzające

Ustawodawca w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²²³ wprowadza szereg instrumentów prawnych, których celem jest ochrona jednostki i społeczeństwa przed negatywnym wpływem używania napojów alkoholowych. Na *ratio legis* przyjętych rozwiązań ustawowych wskazuje preambuła tego aktu. Ustawodawca powołuje się w niej na trzeźwość obywateli, która stanowi podstawę do rozwoju moralnego i materialnego dobra Narodu²²⁴.

Potrzeba prawnej regulacji w zakresie obrotu napojami alkoholowymi wynika ze skali „ujemnych następstw spożycia alkoholu oraz

²²² Mgr, asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

²²³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. Poz. 1356 ze zm., zwana dalej także ustawą.

²²⁴ M. Strzelbicki, *Zadania gminy na lokalnym rynku obrotu alkoholem a propozycje zmian ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wybrane problemy*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 273-274. Szerzej na temat charakteru prawnego i funkcji preambuły w ustawie zob. I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 27-30.

braku możliwości wpływania na większość (...) problemów (...)” związanych a obrotem tymi napojami „(...) za pośrednictwem środków innych niż prawne”²²⁵. Kształtowanie przez regulację prawną docelowego modelu zachowań w sferze obrotu napojami alkoholowymi, wymaga ograniczenia fundamentalnej w gospodarce rynkowej zasady wolności działalności gospodarczej²²⁶. Jednak napojów alkoholowych, ze względu na uzależniający charakter nie można traktować, jak każdy inny towar²²⁷. Ochrona zdrowia publicznego²²⁸, bezpieczeństwa i porządku publicznego, jako elementy składowe ważnego interesu publicznego, stanowią materialnoprawną przesłankę wprowadzenia ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W połączeniu z formą ustawy, stanowią spełnienie wymogów z art. 22 Konstytucji RP²²⁹. Reglamentacja w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w sferze detalicznego obrotu napojami alkoholowymi stanowi najbardziej rozpowszechniony model w „europejskiej kulturze prawnej”²³⁰.

Organy gminy pełnią obecnie podstawową funkcję w zakresie realizacji polityki państwa wobec alkoholu. W szczególności w sferze detalicznego obrotu napojami alkoholowymi zarówno organ uchwałodawczy i wykonawczy gminy mają wpływ na prawo wykonywania działalności gospodarczej w tym zakresie. Z punktu widzenia przedmiotu artykułu najistotniejsze są kompetencje wójta, burmistrza, pre-

²²⁵ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 186. Szerzej na temat tej zasady zob. K. Kucharski, *Istota wolności działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Publicznego 2011/4, s. 48-59.

²²⁶ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, Studia Prawno Ekonomiczne 2009/79, s. 66-68.

²²⁷ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 199-200.

²²⁸ Por. R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu*, Samorząd Terytorialny 1997/3, s. 47.

²²⁹ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, Studia Prawno Ekonomiczne 2009/79, s. 89.

²³⁰ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 107.

zydenta miasta do cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych²³¹.

Instytucję prawną służącą realizacji powyższych założeń, stanowi regulacja prawna w zakresie ograniczenia i kontroli przedsiębiorców podejmujących i wykonujących działalności gospodarczą w sferze detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych. Jednym z narzędzi prawnych temu służących jest zezwolenie na ten rodzaj działalności gospodarczej. Zezwolenie stanowi środek administracyjno-prawnej reglamentacji w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Konkretyzuje także publiczne podmiotowe prawo przedsiębiorcy do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

Należy podkreślić, iż w celu osiągnięcie skutku regulacji, słusznie określonego przez ustawodawcę, konieczna jest kontrola przedsiębiorców na etapie wykonywania działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę przestrzeganie przepisów ustawy na etapie wykonywania działalności gospodarczej ustawodawca powiązał z konsekwencją utraty prawa do jej wykonywania („banicja alkoholowa”). Zgodnie z art. 18 ust. 11 ustawy przedsiębiorca, któremu cofnięto zezwolenie może wystąpić z wnioskiem o ponowne wydanie zezwolenia, nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o jego cofnięciu. A zatem cofnięcie zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, stanowi administracyjno-prawną sankcję²³² za naruszenie przez

²³¹ M. Strzelbicki, *Zadania gminy na lokalnym rynku obrotu alkoholem a propozycje zmian ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wybrane problemy*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 274-275

²³² Sankcja ma charakter materialnoprawny i „jest to wyrażona ustawowo dolegliwość skierowana do podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego na podstawie norm prawnych przynależnych do tej części prawa za naruszenie danej normy”, H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, w: *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 640.

przedsiębiorcę przepisów ustawy²³³. Podmiotowy charakter sankcji ukierunkowany jest na eliminację tych przedsiębiorców, którzy nadużywają prawa do wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu napojami alkoholowymi. Powyższe założenia wynikają z reglamentacyjnego modelu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych. Przejawy nadużycia zostały określone w art. 18 ust. 10 ustawy. Przepis ten określa przypadki, które stanowią podstawę do cofnięcia zezwolenia. Określenie przesłanek cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w literaturze uznawane jest za narzędzie prawne służące realizacji zakresu przedmiotowego ustawy²³⁴ oraz stanowi przejaw woli ustawodawcy w zakresie polityki alkoholowej w ogóle.

Celem artykułu jest analiza przesłanek cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, wydanego na podstawie art. 18 ustawy. Wykładania przepisów ustawy w praktyce rodzi szereg wątpliwości interpretacyjnych²³⁵. W związku z powyższym istotną rolę interpretacyjną pełni orzecznictwo sądów administracyjnych²³⁶. Formalnie orzecznictwo nie stanowi źródła prawa, ale aktywizm sędziowski wpływa na decyzje prawne podejmowane przez organy administracji publicznej stosujące przedmiotową regulację²³⁷.

²³³ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Wlazlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, Studia Prawno Ekonomiczne 2009/79, s. 80.

²³⁴ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 110.

²³⁵ R. Sawuła, *Stosowanie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wybrane problemy*, Samorząd Terytorialny 1993/10, s. 31.

²³⁶ B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Regulacje prawne w systemie wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994, s. 11-12.

²³⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 142.

2. Zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych – istota

„Zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych jest to akt administracyjny o charakterze czasowym wydawany na wniosek zainteresowanego podmiotu przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przyznający uprawnienie o charakterze osobistym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych”²³⁸. Do postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia zastosowanie znajdują odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego²³⁹.

Zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych jest decyzją administracyjną o charakterze związanym²⁴⁰. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia wykładnia literalna przepisów ustawy, a w szczególności art. 18 ust. 2, ust. 3, ust. 3a ustawy. Ustawodawca w tych przepisach stosuje wyrażenie, iż zezwolenie „wydaje się”. Nie wprowadza zatem w tym zakresie uznania administracyjnego. Rozwiązanie takie należy uznać za prawidłowe i w pełni realizujące istotę reglamentacji działalności gospodarczej w gospodarce wolnorynkowej²⁴¹. Dodatkowo zgodnie z art. 20 Konstytucji, istotnym elementem ustroju gospodarczego określonego w tym przepisie (społecznej gospodarki rynkowej), jest wolność działalności gospodarczej. Wolność stanowi publiczne prawo podmiotowe przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie, a także należy ją rozpatrywać pod kątem zasady prawa. Oddziałuje w ten sposób na wykładnię prawa dokonywaną przez organy stosujące prawo w sprawach z zakresu

²³⁸ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 100.

²³⁹ R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Przemysł 2003, s. 195.

²⁴⁰ B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Regulacje prawne w systemie wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994, s. 37.

²⁴¹ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 106-107.

udzielania zezwoleń. Wpływ ten przejawia się w ten sposób, iż z wolności działalności gospodarczej, jako zasady prawa wynika nakaz stosowania dyrektywy wykładni *exceptiones non sunt extendendae*. W związku z tym, iż przepisy dotyczące obrotu napojami alkoholowymi stanowią reglamentację gospodarczą, a zatem są wyjątkiem od wolności działalności gospodarczej, należy je interpretować zawężająco. Określenie z kolei minimalnego okresu na jaki udzielane jest przedmiotowe zezwolenie (art. 18 ust. 9 ustawy) jest przejawem zabezpieczenia interesów gospodarczych przedsiębiorcy²⁴², przez zapewnienie względnej stabilności w zakresie prawa wykonywania działalności gospodarczej.

Zezwolenie organ wykonawczy gminy wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i ust 2 ustawy, w ramach tzw. działań wspólnych²⁴³. Zezwolenie może dopuszczać sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży (art. 18 ust. 1 ustawy). Wydawanie zezwoleń stanowi obecnie zadanie własne gminy i jest jednym z elementów systemu lokalnej polityki wobec napojów alkoholowych, której wykonawcą jest samorząd gminny²⁴⁴.

W zależności od zawartości alkoholu zezwolenia wydaje się oddzielnie na następujące rodzaje napojów alkoholowych: do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), powyżej 18% zawartości alkoholu (art. 18 ust. 3)²⁴⁵. Z kolei definicja napoju alkoholowego zawarta została w art. 46 ust. 1 ustawy, zgodnie z którą za napój alkoholowy

²⁴² B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 101.

²⁴³ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 286-287.

²⁴⁴ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Włazłak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, *Studia Prawno Ekonomiczne* 2009/79, s. 62-63.

²⁴⁵ Szerzej zob. R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, *Przemysł* 2003, s. 200-202.

uznawany jest produkt przeznaczony do spożycia zawierający alkohol etylowy pochodzenia rolniczego w stężeniu przekraczającym 0,5% objętościowych alkoholu. Wszystkie wskazane cechy powinny wystąpić łącznie, aby dany napój uznany został za alkoholowy. Należy podkreślić, iż pomimo umieszczenia definicji napoju alkoholowego w art. 46, w rozdziale dotyczącym przepisów karnych, a nie w art. 2¹ ustawy zawierającym definicje wyrażeń ustawowych, definicja odnosi się do całej ustawy. Niedokonanie zmiany systematyki przepisów ustawy w tym zakresie, należy uznać za brak poprawności techniki legislacyjnej, wynikająca z niechlujności ustawodawcy²⁴⁶. Prowadzenie działalności gospodarczej bez zezwolenia stanowi czyn zagrożony karą grzywny (art. 43 ust. 1 ustawy)²⁴⁷ oraz może stanowić podstawę do ustanowienia zakazu jej wykonywania w przyszłości (art. 43 ust. 3 ustawy).

Zezwolenie na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych oprócz funkcji reglamentacyjnych, pełni także rolę fiskalną. Związane jest to z faktem pobierania jednorazowej opłaty za udzielenie zezwolenia (art. 11¹ ust. 2 ustawy) i corocznej opłaty za korzystanie z niego (art. 11¹ ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8 ustawy). Opłaty przekazywane są na cele związane z realizacją zadań gminy w zakresie wskazanym w ustawie (art. 11¹ ust. 1, art. 18² ustawy)²⁴⁸.

W nowo projektowanej ustawie, która ma zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁴⁹, również przewiduje się, utrzymanie reglamentacyjnego modelu działalności gospodarczej w zakresie detalicznego obrotu napojami alkoholowymi. W rozdziale nowoprotjektowanej ustawy,

²⁴⁶ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, Studia Prawno Ekonomiczne 2009/79, s. 56.

²⁴⁷ Szerzej I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 284-285.

²⁴⁸ M. Strzelbicki, *Zadania gminy na lokalnym rynku obrotu alkoholem a propozycje zmian ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – wybrane zagadnienia*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 275.

²⁴⁹ Dz.U. z 2013 r. Poz. 672 ze zm.

który będzie miał charakter przepisów ogólnych, dla działalności gospodarczych objętych zezwoleniem, uwzględniona została również sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno w miejscu, jak i poza miejscem sprzedaży²⁵⁰.

3. Podstawy prawne cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych

3.1 Uwagi ogólne

Przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych zostały wprowadzone do ustawy z 1982 w wyniku nowelizacji z 1993 r. Wcześniej w okresie ważności zezwolenia, brak było podstaw prawnych do jego cofnięcia, bez względu na sposób wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu napojami alkoholowymi. Interwencję ustawodawcy w tym zakresie należy uznać za prawidłową²⁵¹. Natomiast pierwotna redakcja przepisu art. 18 ustawy została, w wyniku kolejnych nowelizacji z 1996 r.²⁵² oraz 2001 r.²⁵³, rozbudowana o kolejne przesłanki. Katalog przesłanek ma charakter zamknięty. Redakcja przepisu art. 18 ust. 10 ustawy wskazuje, iż decyzja o cofnięciu zezwolenia ma charakter związany. A zatem jeżeli wystąpią, udowodnione w postępowaniu jurysdykcyjnym, okoliczności opisane ustawą, organ jest zobowiązanych cofnąć zezwolenie²⁵⁴. Do postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia zastosowanie znajdują wprost przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego²⁵⁵.

²⁵⁰ Projekt założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, s. 52, [online: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/266132>, dostęp 30.12.2014 r.].

²⁵¹ B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Regulacje prawne w systemie wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994, s. 45.

²⁵² Dz.U. z 1996 r. Nr 127, poz. 593.

²⁵³ Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 610.

²⁵⁴ Por. wyrok NSA z dnia 3 marca 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 461/97, Lex nr 33804.

²⁵⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

3.2 Naruszenie zasad sprzedaży napojów alkoholowych

Ustawodawca w art. 18 ust. 1 ustawy wprowadza przesłankę naruszenia zasad sprzedaży napojów alkoholowych, jako podstawę cofnięcia zezwolenia. W przykładowym katalogu zasad, na taki charakter wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”, ustawodawca wymienia: sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych osobom nieletnim, nietrzeźwym, na kredyt lub pod zastaw (art. 18 ust. 10 pkt 1a ustawy), a także naruszenie zakazu sprzedaży, podawania i spożywania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w ośrodkach szkoleniowych oraz sprzedaży i podawania napojów zawierających więcej niż 18% alkoholu w domach wypoczynkowych (art. 18 ust. 10 pkt 1b ustawy)²⁵⁶. Do innych zasad sprzedaży napojów alkoholowych zalicza się: naruszenie wymogu w zakresie braku uwidocznienia informacji o szkodliwości spożywania alkoholu w miejscu miejscach sprzedaży i podawania napojów alkoholowych (art. 15 ust. 2 ustawy), prowadzenie w miejscu sprzedaży reklamy napojów alkoholowych (art. 13¹ ustawy), brak spełnienia przez punkt sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) wymagań określonych w art. 9⁶ ustawy²⁵⁷.

Sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych osobom nieletnim i nietrzeźwym stanowi zgodnie podstawę do cofnięcia zezwole-

²⁵⁶ Por. R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, Studia Prawno Ekonomiczne 2009/79, s. 101

²⁵⁷ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 348-349. Zgodnie a art. 9⁶ ustawy sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych, zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, prowadzi się w punktach sprzedaży, którymi są: sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych, wydzielone stoiska - w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m², pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych.

nia. Prewencja wobec osób nieletnich ma polegać na ochronie tej grupy społecznej przed negatywnymi skutkami używania alkoholu. Wobec osób w stanie nietrzeźwości *ratio legis* ochrony, związane jest z potrzebą niepogłębiania zaistniałego już stanu. W obu przypadkach, ocena wieku i stanu nietrzeźwości nabywcy należy do osoby sprzedającej lub podającej napoje alkoholowe. Osoba taka dokonując oceny powinna kierować się doświadczeniem życiowym lub posiadaną wiedzą.

W przypadku, gdy osoba sprzedająca lub podająca napoje alkoholowe nie jest w stanie z daleko idącą pewnością stwierdzić pełnoletności nabywcy, ma prawo żądać okazania dokumentu stwierdzającego jego wiek (art. 15 ust. 2 ustawy). Przepisy nie nadają ogólnej kompetencji do prewencyjnego legitymowania nabywców napojów alkoholowych. Prawo do ustalenia wieku nabywcy powinno być stosowane wyłącznie w przypadku uzasadnionych wątpliwości co do wieku nabywcy np. ze względu na jego cechy fizyczne. Względnie w przypadku, gdy sprzedawca w oparciu o posiadaną wiedzę, żąda okazania dokumentu w celu potwierdzenia faktu wieku nabywcy. Odmowa okazania dokumentu lub jego brak, stanowi podstawę do odmówienia sprzedaży lub podania napoju alkoholowego. Natomiast w praktyce mogą zdarzyć się przypadki sprzedaży lub podania napojów alkoholowych osobom nieletnim, ze względu na błędną ocenę wieku nabywcy. Błąd w ocenie, może wynikać, nie z braku staranności w ocenie przez sprzedającego lub podającego napoje alkoholowe, ale z indywidualnych cech fizycznych nabywcy, wskazujących jak jego pełnoletność²⁵⁸.

Należy również zwrócić uwagę na niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy. W art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy mówi się o zakazie sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom do 18 roku życia. Z kolei w art. 18 ust. 1a ustawy ustawodawca jako przesłankę cofnięcia zezwolenia wprowadza sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych osobom nieletnim. W języku prawnym zakresy pojęciowe obu terminów różnią się od siebie. Zgodnie bowiem z art.

²⁵⁸ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 177/14, Lex nr 1479389.

1 §2 w zw. z §1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁵⁹ za nieletniego uznaje się: osobę, która nie ukończyła lat 18, osobę, która dopuściła się czynu karalnego po ukończeniu lat 13, ale nie ukończyła lat 17, osobę, względem której zostały orzeczone środki wychowawcze lub poprawcze, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez tą osobę lat 21. A zatem zakres pojęciowy osoby nieletniej jest szerszy i poza osobami do lat 18 obejmując także osoby w innych przedziałach wiekowych. Pomimo braku konsekwencji terminologicznej ustawodawcy, stojącej w opozycji do dyrektywy niesprzeczności systemu prawa²⁶⁰, należy przyjąć, iż przesłanką cofnięcia zezwolenia będzie sprzedaż lub podanie napoju alkoholowego osobie do 18 roku życia²⁶¹. Wydaje się, iż przy okazji najbliższej nowelizacji powyższa niespójność powinna zostać usunięta.

W przypadku oceny stanu nietrzeźwości nabywcy, sprzedający lub podający napoje alkoholowe kieruje się również subiektywną oceną, opartą o doświadczenie życiowe. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy stan nietrzeźwości zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do: stężenia we krwi powyżej 0,5‰ alkoholu albo obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg alkoholu w 1 dm³. Ustawodawca nie nadaje kompetencji, sprzedającemu lub podającemu napoje alkoholowe, badania nabywcy na zawartości alkoholu we krwi lub w wydychanym powietrzu. Podstawą do odmowy sprzedaży lub podania napoju alkoholowego będzie głównie zachowanie nabywcy charakterystyczne dla osób w stanie nietrzeźwości np. brak koordynacji ruchowej, ograniczone możliwości komunikacyjne²⁶². Oczywiście metoda obserwacyjna, jako subiek-

²⁵⁹ T. jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 382.

²⁶⁰ S. Oliwniak, *System prawa. Jego charakterystyka*, w: *Wstęp do prawoznawstwa*, red. A. Jamróz, Białystok 2007, s. 95-100.

²⁶¹ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2003/11, Lex nr 1298462.

²⁶² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 296/14, Lex nr 1493550.

tywna może być zawodna²⁶³. Wynika to z faktu zróżnicowanej i zindywidualizowanej tolerancji na alkohol. Osoby charakteryzujące się wysoką tolerancją, pomimo stanu nietrzeźwości, nie będą wykazywały swoim zachowaniem charakterystycznych cech tego stanu. Inne, przy nawet niewielkich dawkach alkoholu, będą dawały powody do takiej oceny ich stanu²⁶⁴.

Natomiast nie ma podstaw prawnych do odmowy sprzedaży lub podania napoju alkoholowego osobie niepełnosprawnej umysłowo lub intelektualnie. Nawet, jeżeli osoba taka będzie pozbawiona lub ograniczona zostanie jej zdolność do czynności prawnych nie będzie to stanowiło prawnej przeszkody w nabyciu napoju alkoholowego. Tego typu czynność będzie mieściła się bowiem w zakresie zwykłych, bieżących spraw życia codziennego (art. 14 §2, art. 20 Kodeksu cywilnego²⁶⁵). Słuszne są zatem postulaty zgłaszane w literaturze, iż należy dokonać zmiany regulacji w tym zakresie²⁶⁶. Zaliczenie do konsumentów kolejnych grup podlegających wyłączeniu wiązało by się oczywiście z problemem rozstrzygnięcia o stanie umysłowym²⁶⁷. Natomiast należy podkreślić, iż w praktycznym zastosowaniu obecnej regulacji również pojawiają się przykłady z pogranicza możliwości właściwej oceny sytuacji przez osobę sprzedającą lub podającą napoje alkoholowe. Brak natomiast odpowiedzi ustawodawcy w postaci nowelizacji wskazuje, iż problem ten nie jest dostrzegany lub nie został uznany za tyle istotny by wymagał zamian legislacyjnych.

Podmiotowe ograniczenia w dostępie do napojów alkoholowych pełnią istotną rolę w urzeczywistnieniu zakładanych przez ustawodawcę celów regulacji. Właściwe zachowanie się osób sprze-

²⁶³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Po 239/13, Lex nr 1348296.

²⁶⁴ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 349.

²⁶⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1963 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.)

²⁶⁶ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 112.

²⁶⁷ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 199-200.

dających lub podających napoje alkoholowe prowadzi nie tylko do uniknięcia sankcji administracyjnej w postaci cofnięcia zezwolenia, ale przyczynia się także do utrwalania właściwych postaw społecznych, nawet za cenę utraty korzyści ekonomicznych przez przedsiębiorcę.

Ustawodawca w art. 18 ust. 10 pkt 1a ustawy sankcjonuje również sprzedaż lub podawanie napojów alkoholowych na kredyt lub pod zastaw. Celem ustawodawcy jest zapobieganie niekorzystnemu dysponowaniu mieniem przez nabywcę²⁶⁸, w szczególności gdy jest ona osobą uzależnioną od alkoholu. Wynika to z generalnego założenia, iż nawet w gospodarce wolnorynkowej nabywanie używki, jaką zapewne jest napój alkoholowy, nie powinno odbywać się przy wykorzystaniu kredytu lub zastawu. Koliduje instytucji prawa cywilnego (kredyt, zastaw) z ochroną interesu jednostki, a w dalszej perspektywie, także interesu społecznego, ustawodawca w tym przypadku, rozstrzygnął na korzyść interesu indywidualnego.

Generalną wątpliwością, przy interpretacji przesłanek cofnięcia zezwolenia na podstawie z art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy, jest ustalenie częstotliwości wystąpienia naruszeń przepisów, które skutkowałyby jego zastosowaniem. Ustawodawca nie dookreślił bowiem tego elementu w treści regulacji. W tym zakresie konkurują ze sobą dwa skrajne stanowiska. Pierwsze zakłada, że nawet jednokrotne naruszenie zasady sprzedaży napojów alkoholowych, stanowi podstawę do zastosowania sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia²⁶⁹. Przemawia za tym, zdaniem zwolenników tego poglądu, konieczność dbałości o realizację celu ustawy. Odmienny podgląd wskazuje, iż taka interpretacji jest nazbyt rygorystyczna i prowadzi do zachwiania zasady proporcjonalności w stosowaniu sankcji pozbawienia prawa do obro-

²⁶⁸ B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 114.

²⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 27 września 2005 r., sygn. akt II GSK 148/05, CBOSA (dostęp 30.12.2014 r.), wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 1703/05, CBOSA (dostęp 30.12.2014 r.), wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 stycznia 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1942/05, CBOSA (dostęp 30.12.2014 r.), wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 2236/07, Lex nr 463919.

tu napojami alkoholowymi. Zwolennicy tego poglądu wskazują, iż cofnięcie zezwolenia powinno nastąpić w przypadku kilkukrotnego (co najmniej dwa przypadki) naruszenia zasad²⁷⁰. Pojedyncze przypadki, zdaniem przedstawicieli tego poglądu, powinny podlegać wyłącznie sankcjom karny określonym w rozdziale 3 ustawy²⁷¹. Oczywiście najlepszym rozwiązaniem wątpliwości interpretacyjnych byłaby interwencja ustawodawcy, który określiłby częstotliwości występowania zdarzeń opisanych w art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy. Ustawodawca dotychczas nie wprowadził jednak zmian, jak to chociażby miało miejsce w przypadku określenia częstotliwości zdarzeń w art. 18 ust. 10 pkt. 3 ustawy. Generalnie odnosząc się do tych dwóch odmiennych od siebie stanowisk, należy stwierdzić, przedstawiciele każdego z tych stanowiskach uzasadnia swoją rację argumentami, które należy uznać w większości za słusznie i prawdziwe. W związku z tym, trudno, przy braku interwencji ze strony ustawodawcy, wskazać generalny sposób wykładni tego przepisu. Próbą pogodzenia obu punktów widzenia, może być zaproponowanie oceny każdego przypadku indywidualnie. Wydaje się, iż inaczej powinna zostać oceniona sytuacja, w której zostaje sprzedany alkohol kilkuletniemu dziecku (dlatego, że np. „został przysłany przez tatę”), a inaczej przypadek, w którym doszło po potwierdzonej sprzedaży, osobie która nie ukończyła 18 lat, ale jej cechy fizyczne wskazywały na pełnoletność. Podobnie w przypadku sprzedaży na kredyt. Inaczej gdy, sprzedawca w sklepie osiedlowym wyda napoje alkoholowe, mieszkańcowi tego osiedla, bo ten „zapomniał portfela”, a inaczej, gdy sprzedawca prowadzi „zeszyt z dłużnikami”. Podejście to wymaga szczególnej staranności, w toku postępowania administracyjnego, w zakresie ustalenia okoliczności sprawy. Jedyne takie zachowanie procesowe organu cofającego zezwolenie stanowi gwarancję właściwego stosowania powyższych przepisów.

²⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 1998 r., sygn. akt II SA 714/98, Lex nr 43185.

²⁷¹ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właziłak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część pierwsza)*, Studia Prawno Ekonomiczne 2009/79, s. 82-83.

3.3 Naruszenie warunków sprzedaży napojów alkoholowych

Od zasada sprzedaży napojów alkoholowych, należy odróżnić warunki ich sprzedaży. Nieprzestrzeganie przez przedsiębiorcę warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych również, zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt. 2 ustawy, stanowi podstawę do cofnięcia zezwolenia.

Warunki sprzedaży zostały przez ustawodawcę określone w art. 18 ust. 7 ustawy. Należą do nich: posiadanie zezwolenia (ust. 1), wniesienie opłaty za wydanie zezwolenia (ust. 2), zaopatrywanie się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych (ust. 3), wniesienie opłaty za korzystanie z zezwolenia (ust. 4), posiadanie tytułu prawnego do korzystania z lokalu, stanowiącego punkt sprzedaży (ust. 5). Ponadto: wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie objętym zezwoleniem tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu (ust. 6), zgłaszanie organowi zezwalającemu zmian stanu faktycznego i prawnego, w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu, w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany (ust. 7), prowadzenie sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy w zakresie liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych i zasad ich usytuowania na terenie gminy (ust. 8), a także przestrzeganie innych zasad i warunków określonych przepisami prawa (ust. 9). A zatem pojęcie warunków sprzedaży odnosi się zasadniczo do elementów o charakterze „*essentialia negotii zezwolenia*”²⁷², które mają wieloaspektowy charakter²⁷³.

Posiadanie zezwolenia, jako warunek z ust. 1 odnosi się zarówno do wymiaru prawnego, jak i fizycznego jego posiadania. Wymiar prawny wiąże się z uzyskaniem zezwolenia przez przedsiębiorcę,

²⁷² R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 1997/3, s. 54.

²⁷³ R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Przemysł 2003, s. 222.

które zgodnie z prawem zostało jemu udzielone, a następnie nie zostało usunięte z obrotu prawnego. Przedsiębiorca powinien również posiadać zezwolenie w sensie fizycznym, jako dokument, materialny nośnik rozstrzygnięcia właściwego organu, który w razie utraty (zniszczenie, zgubienie) powinien zostać odtworzony na zasadach ogólnych.

Przedsiębiorca jest zobowiązany do uiszczenia opłaty przed wydaniem zezwolenia, w kwocie określonej w ustawie (art. 11¹ ust. 2 ustawy)²⁷⁴. Brak wniesienia opłaty stanowi podstawę do odmowy wydania zezwolenia. Za dzień zapłaty należy uznać dzień uwzględnienia rachunku organu wydającego zezwolenie, względnie, jeżeli zapłata nastąpi w kasie urzędu, w dniu dokonania wpłaty. Bez względu na formę uiszczenia zapłaty, bezgotówkowa czy gotówkowa, należy dysponować dowodem dokonanej wpłaty. To samo dotyczy wnoszenia opłat za korzystanie z zezwolenia w trakcie roku kalendarzowego, w terminach określonych ustawowo (ust. 4).

Zgodnie z ust. 3 warunkiem prowadzenia detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych jest zaopatrywanie się w te napoje wyłącznie u przedsiębiorców, będących producentami lub prowadzących obrót hurtowy, posiadających zezwolenie na dany rodzaj działalności. Przepis ten sprzyja zachowaniu legalności w ciągu łańcucha dostaw napojów alkoholowych, gwarantując w ten sposób bezpieczeństwo osób spożywających napoje alkoholowe i realizację przez przedsiębiorców obowiązków podatkowo-prawnych w szczególności w zakresie podatku akcyzowego.

Kolejnym warunkiem określonym w ust. 5 jest dysponowanie tytułem prawnym do nieruchomości lokalowej, w której prowadzona jest działalność gospodarcza. W praktyce będzie to tytuł własności lub umowa najmu²⁷⁵. Konieczność posiadania tytułu prawnego przez cały okres ważności zezwolenia daje stabilność wykonywania działalności w danym punkcie. Natomiast lokalizacja punktu jest istotnym kryterium przy udzielaniu zezwolenia. A zatem tytuł prawny stanowi

²⁷⁴ *Ibidem*.

²⁷⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Po 436/11, Lex nr 1112033.

względna gwarancję braku zmiany punktu sprzedaży przez przedsiębiorcę, co stanowi spełnienie warunku z ust. 8. W zakresie prawa do lokalu mogą wystąpić spory o charakterze cywilno-prawnym pomiędzy stronami umowy np. najmu lokalu. W takim przypadku organ, powinien, przed cofnięciem zezwolenia, rozważyć jego zamieszenie, do czasu rozstrzygnięcia prejudykatu²⁷⁶.

3.4 Zakłócanie porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt 3 ustawy organ cofa zezwolenie w przypadku 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. Przepis w znaczeniu opisowym odnosi się do naruszenia porządku publicznego, które w szczególności może być następstwem tzw. nietrzeźwości publicznej²⁷⁷. A zatem osoba po użyciu alkoholu narusza reguły zachowania w miejscu publicznym wynikające ze źródeł pisanych (źródeł pisanych: kodeksy, ustawy, uchwały) i źródeł niespisanych (np. zwyczaje)²⁷⁸. Skutki takiego zachowania poza osobą sprawcy, mają także negatywny wymiar ogólnospołeczny. Konieczna jest zatem reakcja ustawodawcy w wielu płaszczyznach, w tym także w zakresie prawa do sprzedaży napojów alkoholowych, w celu ograniczenia aberracji. Powielanie bowiem takich zachowań i brak konsekwentnej eliminacji ich przyczyn prowadzi do degradacyjnych stanów społecznych.

Należy pozytywnie ocenić, wskazanie w przepisie wprost, częstotliwości zakłóceń porządku, które mają wystąpić, aby mogło

²⁷⁶ R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Przemysł 2003, s. 224.

²⁷⁷ Por. B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 128.

²⁷⁸ Por. Wyrok NSA z dnia 13 listopada 1996 r., sygn. akt SA/Kr/2456/95, niepubl.

to stanowić podstawę do cofnięcia zezwolenia²⁷⁹. Organ prowadzący postępowanie jest zobowiązany dodatkowo wykazać, iż zakłócenie porządku pozostawało w bezpośrednim związku ze sprzedażą napojów alkoholowych²⁸⁰. Odnoszenie naruszeń porządku wyłącznie do przypadków bezpośrednio związanych ze sprzedażą napojów alkoholowych²⁸¹ będzie prowadziło w praktyce do ograniczenia przypadków jego zastosowania. Ze względu jednak na zasadę proporcjonalności w ingerencji w prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, taki kierunek wykładni tego przepisu wydaje się właściwy. Dodatkowo należy podkreślić, iż przepis ten ma charakter wyjątkowy, zatem powinien być wykładany zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*. Interpretacja tego przepisu w ten sposób, iż każde naruszenie porządku, nawet luźno związane ze sprzedażą napojów alkoholowych²⁸² stanowi podstawę do cofnięcia zezwolenia, stanowiłaby wykładnię rozszerzającą, w skrajnych przypadkach doprowadzając do winy absolutnej przedsiębiorcy.

Zakłócenia dodatkowo mają występować w miejscu sprzedaży napojów alkoholowych lub najbliższej okolicy punktu sprzedaży. Definicję najbliższej okolicy punktu sprzedaży napojów alkoholowych ustawodawca zawarł w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym pojęcie to oznacza obszar mierzony od granicy obiektu, zamknięty trwałą przeszkodą o charakterze faktycznym, taką jak krawędź jezdni, zabudowa, która ze względu na swój charakter uniemożliwia dostęp oraz kontakt wzrokowy i głosowy, mur bez przejść oraz ciek wodny bez bliskich przepraw. Wykazanie związku pomiędzy sprzedażą napojów alkoholowych, a zakłóceniem porządku może nieść dla organu

²⁷⁹ Por. B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 108-109.

²⁸⁰ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 1997/3, s. 59.

²⁸¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 1690/13, Lex nr 1483390.

²⁸² I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 350-351.

prowadzącego postępowanie w sprawie trudności dowodowe²⁸³. Szerzej należałoby się zastanowić, nad tym, czy na organy administracji publicznej powinien być nakład, w takiej sytuacji, obowiązek stwierdzenia zaistniałych sytuacji faktycznej, przy ograniczonych środkach służących ustaleniu przebiegu zdarzeń. Wydaje się, iż organ cofając zezwolenie, powinien opierać się w głównej mierze na ustaleniach innych organów, w szczególności przeprowadzających czynności dowodowe w związku z naruszeniem porządku publicznego (np. policja, straż miejska) oraz wymiaru sprawiedliwości (np. sąd)²⁸⁴. Ustalenie dokonane przez organy ochrony porządku publicznego mogą stanowić, w takim przypadku, swoisty prejudykat. Ustawodawca przewiduje dodatkową okoliczność zastosowania tego przepisu, w postaci niepowiadomienia przez przedsiębiorcę organów porządku publicznego o zaistniałych zdarzeniach. Powyższe przesłanki powinny wystąpić kumulatywnie, aby możliwe było jego zastosowanie.

3.5 Sprzedaż napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł

Przesłanka z art. 18 ust. 10 pkt 4 ustawy przewiduje za podstawę cofnięcia zezwolenia wprowadzenie do obrotu napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnych źródeł. Za takie źródło należy uznać np. przemyt, nielegalną produkcję²⁸⁵. W tym przypadku stwierdzenie, iż napój alkoholowy pochodzi z nielegalnego źródła, może w praktyce stwarzać problemy organowi cofającemu zezwolenie. W związku z wójt, burmistrz, prezydent miasta powinien również

²⁸³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 407/13, Lex nr 1385409.

²⁸⁴ Por. B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Regulacje prawne w systemie wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994, s. 51-52.

²⁸⁵ B. Jaworska-Dębska, *Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Regulacje prawne w systemie wydawania i cofania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Warszawa 1994, s. 53.

polegać na ustaleniach dokonanych w tym zakresie przez inne organy, które posiadają kompetencje do stwierdzenia zaistniałego stanu np. służba celną, straż graniczna, Inspekcja Handlowa. Należy również zwrócić uwagę, iż w przepisie ustawodawca używa zwrotu czasownikowego „wprowadzenia” do sprzedaży. W związku z tym, organ cofający zezwolenie w uzasadnieniu decyzji powinien wskazać okoliczności, poparte dowodami, iż doszło do wprowadzenia napojów alkoholowych pochodzących z nielegalnego źródła do obrotu. Ponieważ, jeżeli nie doszło do wprowadzenia lub organ tego nie wykazał, a przedsiębiorca jedynie np. magazynował napoje alkoholowe pochodzące z nielegalnego źródła, to brak jest podstaw do cofnięcia zezwolenia²⁸⁶. Wystarczające jest jednokrotne udowodnione wprowadzenie do obrotu tego typu napojów alkoholowych dla zastosowania przesłanki z art. 18 ust. 10 pkt 4 ustawy²⁸⁷.

3.6 Wartość sprzedaży napojów alkoholowych

Zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt 5 ustawy przedstawienie fałszywych danych²⁸⁸ w oświadczeniu o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim, stanowi przesłankę cofnięcia zezwolenia. Przedmiotowe oświadczenie należy złożyć w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku. Wartość sprzedaży wpływa na wysokość opłaty za korzystanie z zezwolenia (art. 11¹ ust. 1, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 9 ustawy). Ustawodawca zdefiniował pojęcie wartości sprzedaży w art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy uznając, że jest to kwota należna sprzedawcy za sprzedane napoje alkoholowe, z uwzględnieniem podatku od towaru i usług oraz należnego podatku akcyzowego. Zastosowanie przesłanki z art. 18 ust. 10 pkt 5 ustawy w praktyce może rodzić istotne trudności. Związane jest z faktem, iż wartość sprzedaży poszczegól-

²⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 1997 r., sygn. akt II SA 718/96, Lex nr 895902.

²⁸⁷ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 178.

²⁸⁸ Por. wyrok NSA z dnia 22 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 407/13, Lex nr 1479246.

nych rodzajów napojów alkoholowych ustalana jest na podstawie oświadczenia przedsiębiorcy²⁸⁹. Organ nie ma danych umożliwiających samodzielna weryfikację treści oświadczenia. Dodatkowo składający oświadczenie przedsiębiorca nie składa go pod rygorem odpowiedzialności z art. 233 §6 Kodeksu karnego²⁹⁰. Wynika to z faktu braku ustawowego zastrzeżenia w tym zakresie²⁹¹. Organ może ewentualnie w celu zweryfikowania oświadczenia podjąć starania zmierzające do uzyskania informacji od innych właściwych organów administracji publicznej np. organów skarbowych, celnych²⁹².

3.7 Popelnienie przestępstwa a zezwolenie

Popelnienie przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie również, zgodnie art. 18 ust. 10 pkt 6 ustawy, stanowi podstawę jego cofnięcia.

Przesłanka określona w tym przepisie budzi wątpliwości, co do samego *ratio legis*. Trudno bowiem znaleźć uzasadnienie, dla kojarzenia ze sobą, popelnienia przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej ze skutkiem w postaci cofnięcia zezwolenia. Pośrednio można ewentualnie doszukiwać się utraty, poprzez fakt popelnienia przestępstwa, rękojmi prawidłowego wykonywania działalności gospodarczej. Natomiast trudno czynić przesłanką cofnięcia zezwolenia, okoliczność, która nie ma wpływu na jego udzielenie. Powstaje też pytanie dlaczego ustawodawca ograniczył katalog przestępstw, tylko

²⁸⁹ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 1997/3, s. 59.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.), zwana dalej także k.k.

²⁹¹ Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2014 r., sygn. akt II KK 21/12, Lex nr 1212355.

²⁹² Szerzej na temat opłat za zezwolenie zob. np. A. Matan, *Oplata za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych*, Casus 1997/4, s. 19-22, M. Wróblewski, *Oplata za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych*, Rachunkowość Budżetowa 2002/54, s. 13-15, S. Bach, A. Matkowski, *Ustalenie i pobór opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych*, Finanse Komunalne 2005/4, s. 30-40.

do tych popełnionych w celu uzyskania korzyści majątkowej, a pominął inne związane z obrotem gospodarczym. Problem występuje również użytym przez ustawodawcę sformułowaniu „przez osobę odpowiedzialną za działalność przedsiębiorcy”. W zależności od formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorcy²⁹³ i wewnętrznego ładu korporacyjnego *ad casum*, koniecznym będzie ustalenie osób do których ustawowe określenie znajduje zastosowanie. Wątpliwości nie powinien budzić jedynie fakt, iż o zaistnieniu przesłanki z tego artykułu, będziemy mieli do czynienia jedynie wówczas, kiedy postępowanie karne zakończy się prawomocnym wyrokiem skazującym²⁹⁴.

3.8 Zakaz działalności gospodarczej – tzw. „banicja gospodarcza”

Zakaz wykonywania działalności gospodarczej stanowi najdalej idącą sankcję w zakresie prawa gospodarczego. Następstwem ustanowienia zakazu jest wyłącznie prawo podejmowania działalności gospodarczej określonego rodzaju, przez określony w zakazie okres czasu. W przypadku detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych orzeczenie takiego zakazu wobec osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą albo wobec osoby odpowiedzialnej za działalność przedsiębiorcy (w przypadku innych form organizacyjno-prawnych przedsiębiorcy) stanowi, zgodnie z art. 18 ust. 10 pkt 7 ustawy podstawę do cofnięcia zezwolenia. Przedsiębiorca może ponownie podjąć działalność po ustaniu zakazu. Ustanowienie zakazu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie detalicznego obrotu napojami alkoholowymi może nastąpić na podstawie trzech niezależnych podstaw prawnych. Do pierwszej należy zaliczyć przepisy samej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zgodnie bowiem z art. 43 ustawy w przypadku popełnienia prze-

²⁹³ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 180-181.

²⁹⁴ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 181.

stępstw podlegających na: podawaniu napojów alkoholowych, wbrew zakazom określonym w art. 14 i 15 ustawy²⁹⁵ (ust. 1), prowadzenia detalicznego obrotu napojami bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom (ust. 1) możliwe jest ustanowienie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży lub podawaniu napojów alkoholowych (ust. 3).

Podstawę ustanowienia przedmiotowego zakazu może również stanowić art. 39 pkt 2 k.k. Przewidziany jako środek karny zakaz pełni funkcję prewencyjną²⁹⁶, chroniąc obrót gospodarczy. Zgodnie z art. 41 §2 k.k. sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Zgodnie z art. 43 §1 k.k. zakaz wykonywania działalności gospodarczej może zostać nałożony na okres od roku do 10 lat, a decyzja w tym zakresie należy do dyskrecjonalnych uprawnień sądu.

Z kolei zgodnie z art. 373 ust. 1 Prawa upadłościowego i naprawczego²⁹⁷ sąd może orzec o pozbawieniu na okres od trzech do dziesięciu lat prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek osoby, która ze swej winy: będąc do tego zobowiązanym z mocy ustawy, nie złożyła w terminie dwóch tygodni od dnia powstania podstawy do ogłoszenia upadłości wniosku o ogłoszenie upadłości (pkt 1), po ogłoszeniu upadłości nie wydała lub nie wskazała majątku, ksiąg handlowych, korespondencji lub innych dokumentów upadłego, do których wydania lub wskazania była zobowiązana z mocy ustawy (pkt 2), po ogłoszeniu upadłości ukrywała, niszczyła lub obciążała majątek wchodzący w skład masy upadłości (pkt 3), jako upadły w toku postępowania upadłościowego nie wykonała innych obowiązków ciążyących na nim z mocy ustawy lub orzeczenia sądu albo sędziego-komisarza, albo też w inny sposób utrudniała po-

²⁹⁵ R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi*, Przemysł 2003, s. 363.

²⁹⁶ A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Lex 2010 (stan prawny na dzień: 1 marca 2010 r.).

²⁹⁷ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. Poz. 233), zwana dalej także p.u.n.

stępowanie (pkt 4). Zgodnie z art. 373 ust. 3 p.u.n. sąd może również orzec pozbawienie na okres od trzech do dziesięciu lat prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek osoby, wobec której: już co najmniej raz ogłoszono upadłość, z umorzeniem jej długów po zakończeniu postępowania upadłościowego (pkt 1), ogłoszono upadłość nie dawniej niż pięć lat przed ponownym ogłoszeniem upadłości (pkt 2). Zakres podmiotowy powyższych przepisów, zgodnie z art. 374 p.u.p., obejmuje osoby fizyczne będące przedsiębiorcami (ust. 1) oraz osoby uprawnione do reprezentowania przedsiębiorcy będącego osobą prawną lub spółką handlową niemającą osobowości prawnej (ust. 2). Zakres czasowy ograniczenia określa sąd²⁹⁸.

4. Następstwa prawne cofnięcia zezwolenia

Konsekwencją cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych jest zakaz ubiegania się o wydanie kolejnego zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 3 lat o dnia wydania decyzji. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje, że dotyczy to każdego zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Ustawodawca nie czyni rozróżnienia, w zależności od rodzajów napojów alkoholowych, na jakie przedsiębiorca utracił zezwolenie. Zakaz ma charakter podmiotowy i dotyczy konkretnego przedsiębiorcy, w związku, z czym jest on obciążony zakazem na terenie całego kraju²⁹⁹. Bieg trzyletniego terminu będzie następował po dniu, w którym decyzja o cofnięciu zezwolenia uzyska walor ostateczności³⁰⁰. Dodatkowo, jeżeli detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych będzie jedynym rodzajem działalności gospodarczej zgłoszonej do właściwego

²⁹⁸ F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Lex 2010 (stan prawny na dzień: 1 października 2010 r.).

²⁹⁹ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny 1997/3, s. 60.

³⁰⁰ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 354.

rejstru (odpowiednio CEIDG, rejestr przedsiębiorców w KRS), przedsiębiorca będzie podlegał wykreśleniu z tego rejestru z urzędu.

5. Podsumowanie

Administracyjno-prawne środki dotyczące reglamentacji działalności gospodarczej w zakresie detalicznego obrotu napojami alkoholowymi stanowią element systemu zapobiegania negatywnym skutkom użycia alkoholu, zarówno w wymiarze indywidualnym, jako również społecznym³⁰¹. Nie są jednak jedyną i najskuteczniejszą metodą kształtowania postaw społecznych wobec alkoholu. „Reglamentacyjne systemy alkoholowe są wielce niedoskonałe (...) z drugiej jednak strony uznać trzeba, że w odniesieniu do alkoholu nie wymyślono dotychczas nic lepszego. Dla systemów reglamentacyjnych nie są bowiem alternatywą ani rozwiązania prohibicyjne, ani też koncepcje rezygnacji z ingerencji państwa w tę sferę problemów”³⁰².

Przesłanki pozbawienia przedsiębiorcy prawa do obrotu napojami alkoholowymi stanowią przejaw troski ustawodawcy o zachowanie równowagi społecznej w sferze spożywania alkoholu. „Ustawa nie jest sztuką dla sztuki, jest zawsze środkiem do celu, narzędziem do wprowadzenia i utrzymania porządku w społeczeństwie (...)”³⁰³. Owa równowaga, w przypadku alkoholu, jest zjawiskiem wieloaspektowym, poczynając od kwestii indywidualnego nabywcy, aż po wymiar ogólnospołeczny. Elementy takie jak zdrowie społeczne, ochrona dzieci i młodzieży przed demoralizacją alkoholową stanowią wartości szczególne, dla których konieczne jest ustanowienie i przestrzeganie wysokich standardów w zakresie wykonywania działalności gospodarczej w sektorze detalicznego obrotu napojami alkoholowymi. Nieodłącznym elementem kształtowania tych standardów są działania organów stosujących prawo w tym zakresie. Wykładnia

³⁰¹ M. Jaroszyński, J. Starościak, *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa. Zeszyt I*, Warszawa 1957, s. 80.

³⁰² B. Jaworska-Dębska, *Spór wokół modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Łódź 1995, s. 184.

³⁰³ R. Longchamps de Berier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego*, Lublin 1922, s. 39.

operatywna w praktyce stanowi z kolei przedmiot sporów z przedsiębiorcami o jej wynik. Pozbawienie bowiem prawa obrotu napojami alkoholowymi stanowi okrośową banicję gospodarczą, a dla niektórych przedsiębiorców (np. właściciele barów, piwiarni, winiarni itp.) może stanowić podważenie gospodarczej zasadności istnienia takiej działalności w ogóle. W związku z powyższym przesłanki cofnięcia zezwolenia powinny podlegać wykładni zawężającej. W przypadku, gdy przedsiębiorca dysponuje zezwoleniami na obrót napojami alkoholowymi o różnej zawartości alkoholu, cofnięciu podlega zezwolenie obejmujące wyłącznie te alkohole, w związku z którymi doszło do naruszeń uzasadniających jego cofnięcie³⁰⁴.

Należy uznać, iż określone w art. 18 ust. 10 ustawy przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych stanowią proporcjonalną ingerencję w prawo wykonywania działalności gospodarczej, uzasadnioną społecznym oddziaływaniem spożywania alkoholu. Ingerencja ta jest konieczna, ale zarazem wystarczająca³⁰⁵. Wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych przynosi praktyka stosowania przepisów ustawy, w szczególności orzecznictwo sądów administracyjnych, wojewódzkich i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Celem ustawodawcy nie jest ograniczenie w dostępie do alkoholu samo w sobie. Motywacji ustawodawcy należy poszukiwać w zmierzaniu do ukształtowania takiej regulacji prawnej, aby ograniczyć destrukcyjny wpływ używania napojów alkoholowych. Należy jednak pamiętać, iż najlepszą jest prewencja, w postaci odpowiedniego wychowania w środowisku rodzinnym i edukacji³⁰⁶. Popularyzowanie dojrzałych postaw wobec spożywania napojów alkoholowych, w szczególności wśród młodzieży, stanowi lepszą gwarancję realiza-

³⁰⁴ I. Skrzydło-Niżnik, G. Zalas, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Kraków 2002, s. 333.

³⁰⁵ Por. wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 249/09, Lex nr 553777.

³⁰⁶ R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Właźlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, *Studia Prawno Ekonomiczne* 2009/80, s. 55-59.

cji celów ustawy, niż środki reglamentacyjne. Stanowi to pewien ideał, do którego warto dążyć, choć zadanie to nie jest łatwe do realizacji, a droga do celu prowadzi jednak przez reglamentację w sferze napojów alkoholowych.