

Krzysztof Kucharski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

krzysztof.kucharski@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0528-3962>

Uwagi na temat reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem sieci Internet na tle wyroku NSA z dnia 8 września 2022 r., II GSK 2034/18

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2023.026>

1. Funkcje zezwolenia w gospodarce rynkowej

W gospodarce liberalnej podstawowa funkcja zezwolenia sprowadza się do potwierdzenia, że przedsiębiorca spełnia przewidziane w prawie pozytywnym szczegółowe warunki do wykonywania określonego rodzaju reglamentowanej działalności gospodarczej¹. W przypadku detalicznego obrotu napojami alkoholowymi, w związku z ograniczoną ilością zezwoleń na terenie gminy, mamy również do czynienia z jego istotną funkcją w zakresie kształtowania lokalnego rynku dystrybucji napojów alkoholowych. Kwe-

¹ M.A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 749–750. Genezy zezwoleń na działalność gospodarczą należy poszukiwać w instytucji pozwolenia administracyjnego, D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 17–54.

stia kształtowania rynku ma również istotne znaczenie z punktu widzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line. W takim bowiem przypadku zasięg działalności przedsiębiorcy nie obejmuje wyłącznie rynku lokalnego, ale za pośrednictwem Internetu przedsiębiorca trafia ze swoją ofertą na co najmniej rynek krajowy.

Wymóg uzyskania zezwolenia na działalność gospodarczą stanowi zatem celowe ograniczenie wolności działalności gospodarczej². W związku z tym ustawodawca, regulując kwestie szczegółowe, zobowiązany jest do przestrzegania standardów konstytucyjnych w zakresie wprowadzania ograniczeń tej wolności³. Zgodnie bowiem z regulacją art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej możliwe jest tylko w drodze ustawy (wymóg formalny) i tylko ze względu na ważny interes publiczny (wymóg materialnoprawny)⁴. Zachowaniu powyższych wymogów powinno towarzyszyć również uwzględnienie zasady proporcjonalności ingerencji w wolności gwarantowane konstytucyjnie⁵. Jest to konieczne, aby przy pozornym zachowaniu wymogów z art. 22 nie doszło do wyrugowania wolności z prawa pozytywnego.

Przestrzeganie wzorców konstytucyjnych jest istotne nie tylko na etapie stanowienia prawa, ale również jego stosowania. Jeżeli chodzi o jego stanowienie, szczególna jest sytuacja, w której ustawa odsyła do aktu prawa miejscowego w zakresie określenia szczegółowych warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej⁶. W takiej sytuacji przyjmuje się, że ograniczenie wolności następuje w ustawie odsyłającej, a akt prawa miej-

² K. Strzyczkowski, *Prawa podstawowe wobec publicznej działalności gospodarczej*, w: *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 610–611.

³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 241.

⁴ Szerzej na temat pojęcia ważnego interesu publicznego zob. H. Nowicki, K. Kucharski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych (zagadnienia wybrane)*, „Teka Komisji Prawniczej” 2018, nr 1, s. 276–279.

⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.

⁶ Art. 12 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2151, dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości.

scowego w ramach delegacji określa jedynie kwestie szczegółowe⁷. W ten sposób zachowany zostaje formalnoprawny wymóg przewidywany Konstytucją, że wprowadzenie ograniczeń w sferze wolności działalności gospodarczej może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia w przypadku detalicznego obrotu napojami alkoholowymi. A zatem regulacja reglamentacyjnego modelu sprzedaży tych napojów obejmuje zarówno źródła ustawowe, jak i podustawowe⁸.

Natomiast jeżeli chodzi o etap stosowania prawa, należy pamiętać o konieczności zachowania dwóch kanonów wykładni. Pierwszy to *in dubio pro libertate*, a drugi to *exceptiones non sunt extendendae*. Obie reguły służą zachowaniu zasady wolności działalności gospodarczej w praktyce stosowania przepisów wprowadzających reglamentację działalności. Prawidłowa wykładnia przepisów w oparciu o powyższe toposy daje bowiem gwarancję legalnego działania organów administracji publicznej. Poprawność ich zastosowania w praktyce stanowi częstą oś sporu pomiędzy organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Również w sprawie będącej kanwą podnoszonego w niniejszym artykule problemu mamy do czynienia z odniesieniem się do tej kwestii.

W kontekście powyższego należy pamiętać, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie jest samoistnym celem reglamentacji. Zezwolenie służy bowiem ochronie wartości mieszczącym się w pojęciu ważnego interesu publicznego⁹. Prawidłowa interpretacja powyższego pojęcia w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu społecznym i gospodarczym stanowi jedno z istotnych wyzwań dla ustawodawcy i organów stosujących prawo. Jego rozumienie ma bowiem realny wpływ na kształtowanie się pro-

⁷ Art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 40.

⁸ Por. T. Kocowski, *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 271–272.

⁹ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, w: *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 711; por. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 172.

cesów gospodarczych¹⁰. Również sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet stanowi względnie nowe zjawisko, które wymaga jego relatywizacji do kategorii interesu publicznego w kontekście potrzeby jego ciągłej redefinicji¹¹.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie wskazuje jednak wprost na kategorię interesu publicznego, która podlega materialnoprawnej ochronie w granicach przedmiotu jej regulacji. Ustawodawca pozostawił tę kwestię do rozstrzygnięcia doktrynie i judykaturze prawniczej. W związku z tym w kwestii ustalenia postaci zjawiskowej chronionego interesu publicznego należy w pierwszej kolejności kierować się treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W odniesieniu do detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych postacią zjawiskową interesu publicznego, ze względu na którą dochodzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest zdrowie publiczne. W pierwszej kolejności ochrona przedmiotowej wartości polega na działaniach podejmowanych w sferze przeciwdziałania alkoholizmowi. Reglamentacja w obszarze obrotu napojami alkoholowymi stanowi zatem jeden z podstawowych mechanizmów zabezpieczenia powyższej wartości. Zdrowie publiczne podlega szczególnej ochronie w sferze obrotu napojami alkoholowymi zarówno na etapie stanowienia prawa, w tym na poziomie lokalnym, jak i jego stosowania. Dopiero synergia tych dwóch czynników daje efekt w postaci kształtowania właściwych postaw społecznych w odniesieniu do spożywania napojów alkoholowych. W szczególności ustawodawca przewiduje ochronę zdrowia osób małoletnich.

W preambule ustawy o wychowaniu w trzeźwości mowa jest także o moralności i dobrobycie materialnym, które jednak w kontekście sprzedaży alkoholu mogą jedynie pośrednio wpisywać się w katalog wartości kształtujących pojęcie interesu publicznego. Moralność publiczna rozumiana bowiem jako ustalony i społecznie akceptowany zespół reguł etyczno-kulturowych nie stanowi

¹⁰ C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 16.

¹¹ Por. K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 30.

w przypadku ograniczeń w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych wartości podlegającej pierwszorzędnej ochronie. Moralność publiczna i dobrobyt materialny mogą zostać naruszone dopiero w wyniku podejmowania działań sprzecznych z ustawą.

Należy także pamiętać, że samo zezwolenie, jako narzędzie inżynierii społecznej służące ograniczeniu dostępności do alkoholu, stanowi jeden z wielu instrumentów mających wpływ na kształtowanie postaw społecznych w zakresie spożywania napojów alkoholowych. Nie można bowiem zakładać, że przyjęcie reglamentacyjnego modelu jego detalicznej dystrybucji jest wystarczające dla osiągnięcia satysfakcjonujących rezultatów w zakresie ochrony zdrowia publicznego. Z punktu widzenia ochrony społeczeństwa przed szkodliwymi następstwami niewłaściwych postaw w zakresie spożywania napojów alkoholowych, w tym jego nadużywania, najistotniejsze bowiem znaczenie ma kwestia wychowania i edukacji¹². Reglamentacyjna funkcja państwa w obszarze obrotu tymi napojami ma istotny, ale jednak pomocniczy charakter.

2. Dystrybucja napojów alkoholowych on-line w warunkach współczesności

Handel elektroniczny (e-commerce) stanowi relatywnie młody, ale niezwykle dynamicznie rozwijający się w ostatnich kilkunastu latach kanał sprzedażowy. W szczególności okres pandemii COVID-19 ujawnił jego potencjał. Działalność e-commerce w ostatnich latach objęła w Polsce również rynek sprzedaży napojów alkoholowych. Nie poszły za tym jednak zmiany ustawowe, które umożliwiłyby w sposób niebudzący wątpliwości prowadzenie

¹² R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, K. Wlazlak, *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, nr 80, s. 55–59. Zapewne nie bez przyczyny tytuł ustawy rozpoczyna człon „o wychowaniu w trzeźwości”, a dopiero w drugiej części mowa jest o „przeciwdziałaniu alkoholizmowi”. Choć oczywiście działania w obu zakresach powinny być podejmowanie łącznie.

działalności on-line w tym obszarze. Nie są również obecnie planowane prace nad tego typu rozwiązaniami¹³.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości w zakładanym modelu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych w dalszym ciągu pozostaje zatem oparta na rozwiązaniach przyjętych w latach 80. XX w. W świetle rozwoju sprzedaży przez Internet rozwiązania te niewątpliwie odstają od wymogów współczesnego obrotu gospodarczego. Kwestia ta wymaga pilnego rozwiązania, z uwagi choćby na fakt, że w szeregu innych krajów Unii Europejskiej (Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Belgia, Szwecja, Finlandia) wprowadzone zostały skuteczne rozwiązania, dzięki którym udało się z jednej strony zapewnić warunki do rozwoju tego segmentu rynku, a z drugiej zadbać o ochronę zdrowia publicznego. Pozytywne doświadczenia innych krajów powinny być zatem wskazówką w myśleniu o potrzebie przyjęcia stosownych rozwiązań krajowych.

W związku z brakiem jednoznacznej regulacji przedsiębiorcy poszukują różnych rozwiązań umożliwiających dostosowanie swojej działalności w obszarze obrotu napojami alkoholowymi on-line do wymogów ustawowych. Przyjmowane rozwiązania w wielu przypadkach są kwestionowane przez organy wydające zezwolenie i sądy administracyjne. Od wielu lat brakuje stabilnego otoczenia dla prowadzenia tego typu sprzedaży. Należy jednak pamiętać, że bez względu na obecną potrzebę progresywnego patrzenia na rozwój rynku sprzedaży napojów alkoholowych w Internecie konieczne jest zachowanie wymogów reglamentacyjnego modelu wykonywania takiej działalności.

Otwarte zatem pozostaje pytanie, co stanowi przedmiot analizy niniejszego artykułu, na ile model regulacyjny *de lege lata* daje możliwość wykorzystania kanału dystrybucji on-line do prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych.

Omawiana kwestia w pewnym aspekcie tego problemu stała się przedmiotem orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 września 2022 r.¹⁴ Wyrok ten niewątpliwie sta-

¹³ Pismo Ministra Zdrowia z dnia 19 lutego 2021 r. (ZPP.051.17.2021.DL) stanowiące odpowiedź na interpelację poselską nr 18690.

¹⁴ Lex nr 3429963.

nowi ważny głos w dyskusji na temat dopuszczalności sprzedaży napojów alkoholowych z wykorzystaniem sieci Internet. Należy oczywiście pamiętać o tym, że Sąd rozpatrywał sprawę w granicach wniesionej skargi i nie był uprawniony do modyfikowania jej podstaw. Sprawa będąca przedmiotem orzekania stanowi zatem jedynie przykład występujących w praktyce wątpliwości w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych on-line. Wyrok NSA i wcześniejszy wyrok WSA¹⁵ są więc wyłącznie punktem wyjścia do rozważań na temat szerszego problemu niż tylko ten podnoszony w sprawie będącej przedmiotem orzeczenia NSA.

W artykule pominięte zostaną kwestie związane z praktycznymi aspektami przeprowadzenia kontroli w zakresie korzystania z zezwolenia i ewentualnego ustalenia okoliczności wskazywanych w niniejszym artykule jako mające potencjalnie wpływ na jego cofnięcie. Oczywiście kwestie te są bardzo istotne, gdyż brak należytego wykazania w toku kontroli naruszenia przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości uniemożliwia zastosowanie sankcji w niej przewidzianych. Trudności w prawidłowym przeprowadzeniu kontroli stanowią w wielu sytuacjach okoliczność wpływającą na brak możliwości efektywnej weryfikacji warunków prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line. Weryfikacja tego typu w punktach sprzedaży stacjonarnej nie budzi tylu wątpliwości.

3. Okoliczności zapadłego rozstrzygnięcia

W rozpatrywanej sprawie przedsiębiorca dysponował zezwoleniem na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa) przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży. W zezwoleniu jako punkt prowadzenia sprzedaży oznaczony został sklep branżowy¹⁶. Właściwy organ cofnął przedsiębiorcy zezwolenie w powyższym zakresie.

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2018 r., III SA/Kr 493/18, Lex nr 2541239.

¹⁶ W rozumieniu art. 2¹ ust. 1 pkt 9 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

Podstawę do wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia stanowił ujawniony przez organ fakt sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem strony internetowej. Przesyłka z zamówieniem została doręczona za pośrednictwem kuriera na adres wskazany przez nabywcę. Wydając przedmiotową decyzję, organ powołał się na naruszenie regulacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości w zakresie, w jakim wprowadzanie do detalicznego obrotu napojów alkoholowych dopuszczalne jest wyłącznie w miejscu, które wskazane zostało w zezwoleniu¹⁷. Zdaniem organu prowadzenie sprzedaży za pośrednictwem Internetu naruszało ten wymóg.

Argumentację prawną, która miała uzasadniać dokonanie przez organ błędnej wykładni przepisów ustawy, przedsiębiorca oparł w pierwszej kolejności na założeniu, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera wprost przepisu o zakazie prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line. W związku z tym, powołując się na konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej, przedsiębiorca uznał, że nie jest dopuszczalne ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli ograniczenie danego rodzaju nie wynika wprost z ustawy. Powyższej argumentacji nie uwzględnił jednak organ drugiej instancji, w związku z czym przedsiębiorca złożył skargę do sądu administracyjnego.

W skardze przedsiębiorca w oparciu o przyjęty przez siebie regulamin sprzedaży wykazywał zgodność modelu dystrybucji on-line z wymaganiami ustawowymi. Regulamin przewidywał bowiem, że miejscem zawarcia umowy na sprzedaż alkoholu jest punkt sprzedaży stacjonarnej, na którego prowadzenie przedsiębiorca posiadał ważne zezwolenie. Regulamin przewidywał również, że odbiór napojów następuje zasadniczo w sklepie stacjonarnym. Natomiast nabywca mógł upoważnić do odbioru również pracownika przedsiębiorcy świadczącego usługi kurierskie. Powyższe miało świadczyć o tym, że umowa sprzedaży wykonana zostaje w punkcie stacjonarnym. Przedsiębiorca, uzasadniając legalność przyjętego modelu sprzedaży, powoływał się także na regulację ustawy o prawach konsumenta, która odnosząc się do umów zawieranych na odległość,

¹⁷ Art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

przewiduje, że przedmiotem takiej umowy mogą być również napoje alkoholowe¹⁸. Pośrednio miało to w opinii przedsiębiorcy wskazywać, że prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych on-line jest dopuszczalne.

Wojewódzki sąd administracyjny uwzględnił skargę przedsiębiorcy, dzieląc poglądy zawarte w jej uzasadnieniu. Przychylił się do stanowiska, że skoro ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera zakazu sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu, to oznacza to, iż możliwość wykorzystania tej formy sprzedaży jest dopuszczalna. Dodatkowo, powołując się na regulamin sprzedaży, sąd przyjął również, że miejscem zawarcia umowy i wydania towaru był stacjonarny sklep branżowy, którego działalność objęta była ważnym zezwoleniem. W konsekwencji sąd uznał, że prowadzenie dystrybucji napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu nie stanowi wykonywania działalności w dodatkowym miejscu niewskazanym w zezwoleniu, lecz jest jedynie „[...] dodatkową formą komunikacji przedsiębiorcy z potencjalnymi klientami [...]”.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując przedmiotową sprawę, również stanął na stanowisku, że dopuszczalne jest zawieranie umów na odległość, których przedmiotem są napoje alkoholowe. Przyjął, iż ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera zakazu prowadzenia sprzedaży on-line tego typu napojów przez przedsiębiorcę, który posiada zezwolenie na prowadzenie punktu stacjonarnego. W przypadku, gdy do zawarcia umowy i wydania zamówienia dochodzi w punkcie sprzedaży stacjonarnej, nie ma zdaniem Sądu podstaw do cofnięcia zezwolenia.

Rozpatrywany przez sądy przykład stanowi jedną z najczęściej spotykanych sytuacji w zakresie wykorzystania Internetu jako kanału sprzedażowego napojów alkoholowych. Inne są sytuacje, w których przedsiębiorca wnioskuje o podjęcie działalności wyłącznie przez Internet bez prowadzenia punktu stacjonarnego¹⁹.

¹⁸ Art. 38 pkt 7 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 287 ze zm.).

¹⁹ Por. np. wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., GSK 431/10, Lex nr 1399972.

Bez względu jednak na sposób organizacji sprzedaży napojów alkoholowych on-line, zasadnicze wątpliwości co do oceny legalności tego typu działań pozostają tożsame.

4. Granice dopuszczalności sprzedaży napojów alkoholowych on-line

4.1. Miejsce zawarcia umowy

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii związanej z miejscem zawarcia umowy i wydania zamówionego towaru. W przypadku, gdy w regulaminie sprzedaży za miejsce wykonania umowy przyjmuje się punkt stacjonarny, nie budzi zastrzeżeń na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości sytuacja, w której nabywca składa zamówienie on-line, a następnie odbiera je osobiście w stacjonarnym punkcie sprzedaży, który objęty jest ważnym zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych. Działaniem pozostającym w granicach prawa, z punktu widzenia wyłącznie określenia miejsca zawarcia i wykonania umowy, jest również sytuacja, w której zamówienia składane są za pośrednictwem strony internetowej, a zamówienie w imieniu nabywcy odbiera pracownik przedsiębiorcy świadczącego usługi kurierskie²⁰. W ten sposób spełniony zostaje wymóg prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie w miejscu oznaczonym w zezwoleniu²¹.

W związku z powyższym nie jest dopuszczalne prowadzenie detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie za pośrednictwem Internetu bez udziału stacjonarnego punktu sprzedaży objętego zezwoleniem. Słuszna jest zatem praktyka organów, które w takich przypadkach odmawiają wydania zezwolenia. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości przewiduje bowiem możliwość sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie w punktach stacjonarnych, które spełniają określone w uchwałach rad gmin stan-

²⁰ Szerzej w kwestii cywilnoprawnej tego zagadnienia trafnie wypowiedział się WSA w Krakowie, rozpatrując przedmiotową sprawę.

²¹ Art. 18 ust. 7 pkt 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

dardy lokalizacji²². Dodatkowo ustawodawca ściśle określa sposoby, w jakich sprzedaż napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży może być prowadzona. W przypadku bowiem napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa) mogą to być wyłącznie: sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych, wydzielone stoiska w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m², a także placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych²³. Odstępstwa w zakresie warunków lokalizacji punktów sprzedaży, a także sposobu prowadzenia sprzedaży zostały określone ustawowo²⁴. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że samorząd gminy określa liczbę i warunki lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych na terenie gminy. W przypadku prowadzenia działalności wyłącznie za pośrednictwem Internetu przedmiotowe uchwały zostałyby pozbawione funkcji, jaką pełnią w reglamentacyjnym modelu sprzedaży napojów alkoholowych.

4.2. Doręczenie przesyłki przez kuriera

W dalszej kwestii modelu sprzedaży napojów alkoholowych on-line należy odnieść się do sytuacji, w której, jak miało to miejsce w rozpatrywanej sprawie, upoważniony przez nabywcę kurier odbiera przesyłkę i doręcza ją pod wskazany w zamówieniu adres. W takiej sytuacji z punktu widzenia regulacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości na pierwszy plan wysuwają się dwie kwestie. Pierwsza to zagadnienie weryfikacji wieku nabywcy napoju alkoholowego.

Zgodnie bowiem z ustawowym wymogiem sprzedający napoje alkoholowe w razie wątpliwości co do wieku nabywcy uprawniony jest do żądania okazania dokumentu stwierdzającego jego

²² Art. 12 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²³ Art. 9⁶ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²⁴ Odpowiednio art. 9⁶ ust. 2 i ust. 3 oraz art. 18¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

wiek²⁵. Natomiast sprzedawca nie jest uprawniony do scedowania tego uprawnienia na rzecz osoby, która będzie doręczać przesyłkę. Pracownik przedsiębiorcy świadczącego usługi kurierskie nie jest zatem uprawniony do żądania okazania dokumentu przez nabywcę. Prawo ustalenia wieku nabywcy jest uprawnieniem daleko idącym, którego realizacja może nastąpić wyłącznie na podstawie upoważnienia o charakterze ustawowym. Nie można za podstawę ewentualnego legitymowania uznać regulaminu sprzedaży czy umowy zawartej pomiędzy sprzedawcą a przedsiębiorcą świadczącym usługi kurierskie. Czynności cywilnoprawne nie mogą bowiem prowadzić do modyfikacji przepisów ustawowych o charakterze *ius cogens*. Upoważnienie do legitymowania przez inne osoby niż sprzedawca, które biorą udział w łańcuchu dostaw, wymaga zatem zmian ustawowych.

Należy także podkreślić, że ustawodawca, przewidując w ustawie o wychowaniu w trzeźwości odpowiedzialność karną za sprzedaż napojów alkoholowych osobie poniżej granicy wieku, posługuje się pojęciem sprzedawca, czy też kierownik zakładu handlowego²⁶. Nie można za taką osobę uznać kuriera doręczającego przesyłkę.

Dodatkowo upoważnienie do sprawdzania wieku nabywcy przez osoby trzecie wiązałoby się z koniecznością zwolnienia sprzedawcy z zachowania tajemnicy korespondencji. Kurier doręczający przesyłkę powinien bowiem mieć wiedzę o jej zawartości. Sam bowiem fakt nadania przesyłki przez sklep prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych on-line nie w każdym przypadku determinuje jej zawartość. Sklepy tego typu prowadzą w praktyce sprzedaż również innego rodzaju asortymentu, np. akcesoriów związanych z napojami alkoholowymi. Wystarczające w tej mierze byłoby wprowadzenie obowiązku właściwego oznakowania przesyłki co do jej zawartości.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. K. Kucharski, *Materiałnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, W. Sz wajidler, Toruń 2014, s. 117.

²⁶ Art. 43 ust. 1 i ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W regulaminach sprzedaży przyjmuje się również opcjonalnie postanowienia, jak to miało miejsce w analizowanym przypadku, że nabywca bierze na siebie odpowiedzialność za odbiór zakupionego towaru przez osobę pełnoletnią. Postanowienie tego typu nadal jednak nie zwalnia sprzedającego z obowiązku oceny wieku nabywcy. W szczególności problem z oceną wieku występuje w przypadku, gdy towar zamawiany jest do samoobsługowego punktu odbioru przesyłek (tzw. paczkomatu). W takim przypadku do odbioru przesyłki z napojem alkoholowym wymagana jest jedynie znajomość obsługi tego typu urządzenia. Nie występuje bowiem żadna możliwość weryfikacji wieku osoby odbierającej przesyłkę.

Przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych on-line poszukują różnych sposobów rozwiązania problematycznej kwestii ustalenia wieku nabywcy. Próbuje tego dokonać choćby poprzez wprowadzenie wymogu potwierdzenia pełnoletności nabywcy przed wejściem na stronę internetową. Innym rozwiązaniem jest wymóg podania daty urodzenia. Powyższe zabezpieczenia mają jednak wyłącznie charakter deklaratoryjny, z tego względu, że nie podlegają efektywnej weryfikacji. Po zaznaczeniu właściwej opcji można bez żadnych trudności przejść do strony internetowej czy dokonać zakupu.

Realnym sposobem na ograniczenie osobom niepełnoletnim możliwości nabywania napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu byłoby upoważnienie sprzedawców do żądania od nabywcy podania numeru PESEL²⁷, a także serii i numeru dokumentu tożsamości. W takim przypadku weryfikacja tożsamości następowałaby w chwili wydania przesyłki przez kuriera. Możliwe jest również weryfikowanie wieku nabywcy w trakcie zakupów on-line przez bank, w związku z obowiązkiem podania numeru karty kredytowej. Natomiast wprowadzenie powyższych rozwiązań wymagałoby zmian w prawie.

Drugą istotną kwestią związaną z doręczaniem przesyłki przez kuriera jest zagadnienie weryfikowania stanu trzeźwości nabywcy. W świetle ustawowych wymagań zobowiązanych do dokona-

²⁷ Zgodnie ze stanowiskiem GODO *de lege lata* taka możliwość istnieje, zob. <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/335/3781> (dostęp: 20.03.2023 r.).

nia oceny stanu nabywcy w tym zakresie jest wyłącznie sprzedający napoje alkoholowe²⁸. W związku z tym kurier, działając jako pełnomocnik nabywcy, nie jest uprawniony do odmowy wydania przesyłki, nawet w przypadku, gdy wystąpią wątpliwości co do stanu trzeźwości. Sprzedawca nie ma podstaw do upoważnienia kuriera do dokonania samodzielnej oceny w tym zakresie. Przepisy dotyczące tej kwestii są jasne i mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W przypadku zatem doręczenia przesyłki przez kuriera przedsiębiorca nie jest w stanie realizować jednego ze swoich podstawowych obowiązków w zakresie wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych. Natomiast upoważnienie kuriera do odmowy wydania przesyłki ze względu na stan trzeźwości nabywcy wymagałoby również zmian w przepisach. Powyższy problem jeszcze bardziej nabiera na sile w przypadku, gdy odbiór przesyłki następuje w paczkomacie. W takim przypadku nie ma bowiem obecnie żadnego skutecznego mechanizmu weryfikacji stanu trzeźwości.

Ze wspomnianą już wyżej tajemnicą korespondencji wiąże się jeszcze jedno zagadnienie. Ustawodawca przewiduje bowiem bezwzględny zakaz wnoszenia napojów alkoholowych na teren zakładów pracy²⁹. W przypadku zatem podania jako adresu do doręczenia zakładu pracy kurier nie jest uprawniony do wejścia z przesyłką na jego teren. Stąd osoba doręczająca przesyłkę powinna znać jej zawartość, aby nie doszło do naruszenia przedmiotowego zakazu.

Przedsiębiorca w postępowaniach sądowoadministracyjnych w analizowanej sprawie powoływał się także na argument, że ustawa o wychowaniu w trzeźwości nie zawiera wprost zakazu prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet. Wskazywał w ten sposób, że zakresu reglamentacji działalności gospodarczej nie można domniemywać. Fakt, że nie wprowadzono ustawowego zakazu prowadzenia tego typu działalności, nie oznacza jednak, iż w każdym przypadku sprzedaż on-line pozostaje w granicach prawa. Nie można bowiem dokonywać wykładni przepisów wyłącznie z perspektywy tego, czego ustawodawca w niej nie

²⁸ Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

²⁹ Art. 16 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

uregulował. Brak unormowania w określonym zakresie również stanowi wyraz woli ustawodawcy. Należy bowiem odróżnić sytuację luki regulacyjnej od celowego braku uregulowania. Powoływanie się w związku z tym na zasadę, że co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone, nie oznacza, iż zakaz danego zachowania ma wynikać bezpośrednio z określonej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Oznaczałoby to nadanie wyłączności wykładni językowej. Poza taką metodą wykładni należy stosować również inne metody wykładni, tj. systemową i funkcjonalną. Jeżeli zatem rezultat dwóch ostatnich metod potwierdza słuszność wykładni językowej, można uznać jej wynik za prawidłowy.

Dokonując zatem oceny dopuszczalności prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych przez Internet, należy brać pod uwagę całość przepisów odnoszących się do przedmiotowej sprzedaży (wykładnia systemowa). Należy również uwzględnić cel regulacji ustawowej (wykładnia funkcjonalna). Dopiero interpretacja całościowego modelu detalicznego obrotu napojami alkoholowymi przyjętego przez ustawodawcę stanowi podstawę do sformułowania prawidłowych wniosków w zakresie dopuszczalnych granic prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych on-line.

Konkludując, w kontekście zakresu problemu analizowanego w niniejszym artykule należy stwierdzić, że *de lege lata* niewątpliwie dopuszczalne jest prowadzenie sprzedaży napojów on-line, jeżeli regulamin sprzedaży przewiduje, iż miejscem zawarcia umowy i wydania towaru jest stacjonarna placówka handlowa objęta ważnym zezwoleniem na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych. Dodatkowo odbioru zamówienia dokonuje w takim przypadku nabywca samodzielnie. Nie ma również wątpliwości, że nie jest dopuszczalne prowadzenie sprzedaży napojów alkoholowych wyłącznie za pośrednictwem Internetu, bez udziału stacjonarnej placówki objętej ważnym zezwoleniem.

Natomiast poważne wątpliwości budzi sprzedaż on-line z opcją dostawy realizowaną przez kuriera lub odbiorem przesyłki w paczkomacie. Biorąc pod uwagę w pierwszej kolejności brak możliwości realnej weryfikacji wieku nabywcy zarówno na etapie składania zamówienia, jak i odbioru przesyłki, a także brak możliwości

oceny stanu jego trzeźwości, należy stwierdzić, że tego typu model sprzedaży *de lege lata* nie mieści się w ustawowej regulacji detalicznego obrotu napojami alkoholowymi.

W kontekście powyższego należy również poddać ocenie argument podnoszony w sprawie przez przedsiębiorcę odnośnie do regulacji ustawy o prawach konsumenta, z której wynika możliwość zawierania umów na odległość, których przedmiotem są napoje alkoholowe. Należy w odniesieniu do tej kwestii pamiętać, że regulacje ustawowe, odnoszące się do problematyki wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych, powinny być wykładane zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości. Nie jest zatem dopuszczalne wyciąganie na podstawie innych ustaw wniosków, które byłyby sprzeczne z ustawą wiodącą. Odnosząc to do podnoszonego w artykule problemu, należy uznać, że *de lege lata* dopuszczalne jest zawieranie umów na odległość, których przedmiotem są napoje alkoholowe, ale wyłącznie w przypadku, gdy przedsiębiorca dysponuje zezwoleniem na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych, których odbiór odbywa się w placówce stacjonarnej oznaczonej w zezwoleniu osobiście przez nabywcę (stronę umowy).

5. Podsumowanie

Podjęte w niniejszym artykule zagadnienie stanowi powracający w ostatnich kilku latach problem społeczno-gospodarczy. Nowoczesne technologie, w tym rozwój rynku e-commerce, stanowią bowiem wyzwanie nie tylko dla przedsiębiorców działających na różnych rynkach, ale również dla ustawodawcy. I tak jak przedsiębiorcy w sposób aktywny dostosowują się do wyzwań współczesności wynikających ze stosowania nowoczesnych technologii, tak krajowemu prawodawcy brakuje jeszcze w tym zakresie należytego dynamizmu.

Oczywiście utrzymywanie modelu detalicznego obrotu napojami alkoholowymi na dotychczasowych zasadach jest dopuszczalne i stanowi obecnie świadomy wybór. Wydaje się jednak, że dalsze utrzymywanie takich rozwiązań w warunkach współczesności

pozbawione jest aktualności. Właściwe bowiem rozwiązania organizacyjne w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych on-line są w stanie zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa transakcji, w szczególności zaś gwarantować ochronę osób małoletnich przed dostępem do napojów alkoholowych. Z kolei dla rynku sprzedawców napojów alkoholowych możliwość korzystania ze sprzedaży on-line w sposób uregulowany stanowić będzie istotny impuls rozwojowy. Pogodzenie tych dwóch grup interesów jest zasadniczo możliwe wyłącznie na drodze interwencji ustawodawcy, a nie zabiegów interpretacyjnych. Wprowadzenie możliwości sprzedaży napojów alkoholowych on-line stworzy także podstawy do prowadzenia efektywnej kontroli przedsiębiorców świadczących tego typu usługi. Obecnie przeprowadzenie kontroli w takich przypadkach stawia przed organami przeszkody natury obiektywnej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że nieuwzględnienie charakterystyki elektronicznych kanałów sprzedażowych stanowi słabość kolejnych proponowanych rozwiązań w zakresie ograniczenia dostępu do niektórych towarów. Projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym³⁰ przewiduje bowiem wprowadzenie zakazu sprzedaży napojów energetycznych osobom poniżej 18. roku życia. Jednak również w tym przypadku nie uwzględniono możliwości obchodzenia takiego zakazu przy wykorzystaniu sieci Internet³¹.

³⁰ Projekt z dnia 9 lutego 2023 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki-9ka.nsf/Projekty/9-020-1145-2023/\\$file/9-020-1145-2023.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki-9ka.nsf/Projekty/9-020-1145-2023/$file/9-020-1145-2023.pdf) (dostęp: 11.03.2023 r.).

³¹ Projektowane rozwiązanie przewiduje wyłącznie zakaz sprzedaży napojów energetycznych osobom poniżej 18. roku życia, nie przewiduje natomiast zakazu ich spożycia.

STRESZCZENIE

Uwagi na temat reglamentacji sprzedaży napojów alkoholowych
za pośrednictwem sieci Internet na tle wyroku NSA
z dnia 8 września 2022 r., II GSK 2034/18

Przedmiotem analizy w niniejszym artykule jest ustalenie dopuszczalnych granic prowadzenia detalicznej sprzedaży napojów alkoholowych za pośrednictwem Internetu w świetle reglamentacyjnego modelu dystrybucji tego typu napojów. Zakres prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie stanowi od dłuższego czasu kwestię sporów pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. Regulacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi pozostawia bowiem w tej kwestii wątpliwości interpretacyjne. Z kolei potrzeby praktyki gospodarczej są na tyle duże, że przynosi ona szereg rozwiązań, których stosowanie kwestionowane jest przez organy administracji publicznej i część judykatury sądów administracyjnych. Przykładem rozstrzygnięcia sporu na przedmiotowym tle jest również jedno z ostatnich orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP; reglamentacja działalności gospodarczej; zezwolenia; detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych; Internet

SUMMARY

Comments on the issue of administrative control
over the sale of alcoholic beverages via the Internet
with reference to the judgment of the Supreme Administrative
Court of September 8, 2022, II GSK 2034/18

The subject of analysis in this article is the question of permissibility limits for retail sales of alcoholic beverages via the Internet in light of the regulatory model of distribution of alcoholic beverages under Polish law. The scope of conducting business in this area has long been a major issue of disputes between entrepreneurs and public administration bodies. This is because the regulation of the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism leaves in this regard a number of doubts regarding the permissible model of providing this type of service. In turn, the needs of business practice are so substantial that it yields a number of solutions in this area, which, however, are questioned by public administration bodies and part of the judicature of administrative courts. One of the recent rulings of the Supreme Administrative Court,

dated September 8, 2022, is an example of the resolution of the dispute on the subject.

Keywords: Constitution of the Republic of Poland; control of business activity; permits; retail sale of alcoholic beverages; Internet

BIBLIOGRAFIA

- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Wlazlak K., *Rola samorządu terytorialnego w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (część druga)*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2009, nr 80.
- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.
- Kocowski T., *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny*, w: *Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, w: *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8A. System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kucharski K., *Istota wolności działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 4.
- Kucharski K., *Materialnoprawne przesłanki cofnięcia zezwolenia na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Prawna regulacja podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, W. Sz wajdler, Toruń 2014.
- Kucharski K., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
- Nowicki H., Kucharski K., *Reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych (zagadnienia wybrane)*, „Teka Komisji Prawniczej” 2018, nr 1.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Strzyczkowski K., *Prawa podstawowe wobec publicznej działalności gospodarczej*, w: *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.

Waligórski M.A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.

Włodyka S., *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.