Wyrok TK z 5.04.2011 r., P 26/09, OTK-A 2011, nr 3, poz. 18.

**Uzasadnienie faktyczne ws. Zezwolenia na sprzedaż alkoholu**

1. Postanowieniem z 26 marca 2009 r. (sygn. akt III SA/Gd 479/08) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231, ze zm.; dalej: u.w.t.p.a.) w zakresie, w jakim wyklucza możliwość skutecznego powołania się przez przedsiębiorcę na wypełnienie przez niego wszystkich obowiązków mających na celu zapewnienie przestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, jest zgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**WSA w Gdańsku** wskazuje, że interpretacja kwestionowanego przepisu, początkowo rozbieżna, a obecnie jednolita i ugruntowana, prowadzi do uznania, że nawet jednorazowe nieprzestrzeganie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych osobom nieletnim stanowi przesłankę skutecznego cofnięcia zarówno pojedynczego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak i wszystkich zezwoleń udzielonych dotychczas temu samemu podmiotowi na sprzedaż alkoholu w tym samym miejscu. Zdaniem WSA w Gdańsku, niekonstytucyjność art. 18 ust. 10 pkt 1 lit a u.w.t.p.a. polega w niniejszej sprawie na przyjęciu w orzecznictwie sądów administracyjnych, że jedyną przesłanką zastosowania tego przepisu jest nieprzestrzeganie przez przedsiębiorcę zasad sprzedaży alkoholu bez odniesienia do winy czy wpływu przedsiębiorcy na okoliczność sprzedaży. Przedsiębiorca, który dopełnił wszystkich obowiązków, by w prowadzonym przez siebie punkcie sprzedaży alkoholu zapewnić przestrzeganie przez pracowników określonych w ustawie zasad sprzedaży i podawania alkoholu, i który sam osobiście tych zasad nie naruszył, ponosi wówczas odpowiedzialność w istocie absolutną, zupełnie oderwaną od faktycznego działania lub zaniechania.

Tak właśnie jest, zdaniem WSA w Gdańsku, w rozpatrywanej przezeń sprawie toczącej się w wyniku skargi przedsiębiorcy na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Słupsku z 17 września 2008 r. (SKO.41/IX-7534/26/08) podtrzymującą decyzję Prezydenta Miasta Słupska z 31 lipca 2008 r. (IHU-RH-VII/6443/15/08) o cofnięciu wszystkich wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w prowadzonym przez skarżącą sklepie osiedlowym. Powodem cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a. była sprzedaż niewielkiej ilości alkoholu nieletnim przez pracownicę zatrudnioną w sklepie, niezależnie od tego, że pracownica ta poniosła już indywidualną odpowiedzialność karną na podstawie art. 43 ust. 1 u.w.t.p.a. i w prawomocnym wyroku z 26 listopada 2007 r. (sygn. akt XIII K 1674/07) sąd skazał ją na karę grzywny. W pisemnej skardze na decyzję SKO skarżąca wskazała, że poza bezpośrednią sprzedażą alkoholu przedsiębiorca nie ma realnej możliwości zagwarantowania przestrzegania zasad związanych ze sprzedażą alkoholu w każdej sytuacji przez jego pracowników, może co najwyżej odpowiednio przeszkolić podległy personel i sprawować nadzór nad jego działaniami. Interes skarżącej w postaci zachowania zezwolenia na sprzedaż alkoholu ustawodawca uzależnia całkowicie od zachowania innych osób oraz od ich świadomości. Skoro art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a. jest przepisem o charakterze sanacyjnym, powinien także dokładnie wskazywać adresata zakazanego działania, a obecnie wskazuje jedynie na przedsiębiorcę, który ostatecznie ponosi sankcję stwierdzonego działania osób trzecich.

WSA w Gdańsku podczas rozpoznawania toczącej się przed nim sprawy ma wątpliwość, czy art. 18 ust. 10 pkt 1 lit a u.w.t.p.a. nie stanowi zbędnej i nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjną zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej zawartą w art. 22 Konstytucji. Tak bezwzględna regulacja nie jest bowiem niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego polegającego na eliminacji spożywania alkoholu przez młodzież, ochronie zdrowia i prawidłowego rozwoju młodego pokolenia, choć dobra te należy niewątpliwie umiejscowić bardzo wysoko w konstytucyjnej hierarchii dóbr. Wątpliwe jest, by efekty kwestionowanej regulacji pozostawały w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nałożonych na przedsiębiorcę.

2. **Marszałek Sejmu** w piśmie z 28 sierpnia 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a. w zakresie, w jakim wyklucza możliwość skutecznego powołania się przez przedsiębiorcę na wypełnienie przez niego wszystkich obowiązków mających na celu zapewnienie przestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, jest zgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można się zgodzić z argumentem, że brak wyraźnego wskazania przez ustawodawcę przedsiębiorcy jako podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za sprzedaż alkoholu przez swojego pracownika osobom nieletnim oznacza możliwość uwolnienia się przez przedsiębiorcę od zastosowania sankcji wynikającej z art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a. w drodze wykazania, że dochował staranności przy doborze pracowników i ich przeszkoleniu oraz przy sprawowaniu nadzoru nad nimi. Odpowiedzialność za delikt administracyjny innych osób niż ta, która bezpośrednio się go dopuściła, wynika nie tylko z materialnego prawa administracyjnego, ale także z norm prawa pracy i prawa cywilnego. Za działania pracownika wykonywane w związku z łączącym go z pracodawcą stosunkiem pracy co do zasady odpowiada pracodawca. Przedsiębiorca prowadzi działalność objętą zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych we własnym imieniu i na własne ryzyko i, co za tym idzie, muszą go obciążać skutki naruszenia zasad przewidzianych dla prowadzenia działalności, na którą uzyskał zezwolenie, nawet gdy naruszenia dopuściła się osoba działająca w imieniu i na rachunek przedsiębiorcy. Do przestrzegania zasad sprzedaży napojów alkoholowych przepisy ustawy zobowiązują przedsiębiorcę, zaś zwolnienie go od skutków prawnych ich naruszenia oznaczałoby, że nie ponosi on żadnej odpowiedzialności za działalność swojego przedsiębiorstwa i brak skutecznego nadzoru nad osobami działającymi w jego imieniu i na jego rachunek.

Dla Marszałka Sejmu sankcja cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na sprzedaż alkoholu w sytuacji sprzedaży alkoholu osobom nieletnim znajduje uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, jaki wypełnia konstytucyjne przesłanki "zdrowia publicznego" oraz "moralności publicznej". Zakaz sprzedaży alkoholu pewnej grupie nabywców pełni dwojaką funkcję. Celem wprowadzenia art. 18 u.w.t.p.a. jest przede wszystkim reglamentacja alkoholu, a zatem utrudnienie wystąpienia zagrożeń zdrowia małoletnich. Ponadto stanowi formę pomocy osobom nieletnim oznaczającą odmowę sprzedaży lub podania alkoholu i w tym znaczeniu eliminuje działania, które powszechnie uznaje się za przynoszące szkody społeczne. Prawne ograniczenia w obrocie napojami alkoholowymi są zatem wyrazem polityki państwa zmierzającej do zmniejszenia spożycia alkoholu przez społeczeństwo. Szczególnie niepokojąca jest struktura tego spożycia wskazująca, iż najbardziej narażone na alkoholizm są właśnie środowiska młodzieży szkolnej i dzieci z rodzin patologicznych. Do działań przeciwdziałających demoralizacji dzieci i młodzieży należy zatem zaliczyć konsekwentne egzekwowanie zakazu sprzedaży alkoholu osobom nieletnim oraz rygoryzm stosowania sankcji w razie złamania takiego nakazu.

Marszałek Sejmu wskazał, że sankcja obligatoryjnego cofnięcia przedsiębiorcy zezwolenia na sprzedaż alkoholu w razie nawet jednorazowej sprzedaży niewielkiej jego ilości osobom nieletnim ma charakter przydatny, konieczny i proporcjonalny (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zatem, ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie narusza art. 22 Konstytucji. Nie ma co prawda jednoznacznego stanowiska, czy wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu nieletnim stanowi dostateczny środek motywacji przedsiębiorców do powstrzymywania się od sprzedaży alkoholu osobom nieletnim, ani czy ograniczenie wiekowe dla zmniejszenia spożycia alkoholu w tej grupie konsumentów jest tak przydatne, jak zakładano. Odebranie prawa sprzedaży alkoholu jest środkiem prawnym wymuszającym najwyższą staranność od osób wykonujących działalność gospodarczą. Zastosowanie sankcji karnej ujętej w art. 43 ust. 1 u.w.t.p.a. wobec osoby, która faktycznie sprzedała alkohol osobom nieletnim, jest rozwiązaniem niewystarczającym dla wymuszenia respektowania zakazu sprzedaży alkoholu.

3. **Prokurator Generalny** w piśmie z 10 listopada 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. a u.w.t.p.a. w zakresie, w jakim wyklucza możliwość skutecznego powołania się przez przedsiębiorcę na wypełnienie przez niego wszystkich obowiązków mających na celu zapewnienie przestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży napojów alkoholowych, jest zgodny z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, WSA w Gdańsku nie ma racji, twierdząc, że kwestionowany przepis narusza zasadę proporcjonalności ingerencji i niezbędności realizacji interesu publicznego zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że ogranicza konstytucyjną zasadę swobody gospodarczej zawartą w art. 22 Konstytucji przez to, że ów interes może być zrealizowany w drodze środków mniej dotkliwych dla przedsiębiorcy. Bezwarunkowe cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jest wprawdzie ograniczeniem swobody działalności gospodarczej, ale jego podstawę stanowi ważny interes publiczny w postaci zapobiegania demoralizacji dzieci i młodzieży oraz ochrony zdrowia publicznego i moralności publicznej. Środek ten jest adekwatny do celu, jakim jest wyeliminowanie spożywania napojów alkoholowych przez małoletnich jako przyczyny ich demoralizacji. Regulacja ta jest niezbędna i została ukształtowana w sposób gwarantujący realizację tego zadania. Zapewnia ochronę dzieci i młodzieży przed spożywaniem alkoholu w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych, łagodniejszych dla przedsiębiorców, środków.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, ingerencja przewidziana w kwestionowanym przepisie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Dochodowość sprzedaży napojów alkoholowych może wywoływać dążenie przedsiębiorców do zwiększenia przychodów w związku ze sprzedażą alkoholu klientom poniżej 18 roku życia. Preambuła do u.w.t.p.a. przewiduje, że "życie obywateli w trzeźwości jest niezbędnym warunkiem moralnego i materialnego dobra Narodu". W odniesieniu do małoletnich ustawa nie tyle nakazuje ograniczenie, ile całkowite wyeliminowanie spożywania alkoholu dzięki całkowitemu zakazowi jego sprzedaży w tej grupie wiekowej (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.w.t.p.a.). Dbałość o prawidłowy rozwój dzieci i młodzieży jest istotnym zadaniem państwa, a ochrona praw dziecka może być traktowana jako wartość nadrzędna nad zasadą wolności działalności gospodarczej. Negatywne skutki spożywania alkoholu przez małoletnich wykraczają daleko poza sferę indywidualnego interesu ekonomicznego przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji, państwo ma obowiązek ochrony praw dziecka m.in. przez przeciwdziałanie jego demoralizacji. Cele u.w.t.p.a., wynikające z jej tytułu, preambuły i poszczególnych przepisów, usprawiedliwiają zatem ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, jak cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, niezależnie od istnienia lub braku osobistego i zawinionego przyczynienia się przedsiębiorcy do naruszania zakazu sprzedaży napojów alkoholowych małoletnim. Należy przypomnieć, że cofnięcie zezwolenia nie jest skierowane na wyrządzenie osobistej dolegliwości przedsiębiorcy, lecz gwarantować ma należyte prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu alkoholem na terenie danej gminy.