Katarzyna Małysa-Sulińska* DOI: 10.34616/150950

Sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym

1. Wstęp

Sprzedaż napojów alkoholowych podlega reglamentacji administracyjnoprawnej, a regulacje normatywne w tym zakresie ujęto w przepisach ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[1]. Unormowania przedmiotowej ustawy odnoszą się do materii mającej – w ocenie polskiego ustawodawcy – znaczenie szczególne nie tylko dla poszczególnych obywateli, ale także państwa jako całości. Zawarto w nich – uznając życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra narodu[2] – zobowiązanie organów administracji publicznej do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy[3]. Wskazano także, że organy administracji publicznej są zobligowane popierać tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, a nadto powinny zapewniać warunki sprzyjające działaniom tych organizacji[4], jak również współdziałać z kościołami oraz związkami wyznaniowymi w zakresie wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi[5].

Zadania w zakresie wskazanym powyżej organy powinny realizować poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej[6], w tym także ogranicza-

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: 0000-0002-6406-8851.

1 Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm. (dalej jako u.w.t.p.a.).

2 Zob. preambuła do u.w.t.p.a.

3 Zob. art. 1 ust. 1 u.w.t.p.a.

4 Zob. art. 1 ust. 2 u.w.t.p.a.

5 Zob. art. 1 ust. 3 u.w.t.p.a.

6 Zob. art. 2 ust. 1 u.w.t.p.a.

nie dostępności alkoholu, co wiąże się m.in. z wydaniem aktu prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy, jakim jest uchwała rady gminy w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na terenie gminy oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, a także możliwością wprowadzenia ograniczeń w godzinach nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży[7]. Ingerencja organów lokalnych w tym zakresie ma na celu wprowadzenie gminnego porządku normatywnego regulującego zasady lokalizacji punktów sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, który obowiązuje wespół z ustawowym porządkiem normatywnym. W przepisach ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zawarto bowiem regulacje wskazujące miejsca, w których sprzedaż napojów alkoholowych jest niedopuszczalna, a także przesłanki warunkujące możliwość wydania zezwolenia na sprzedaż tych napojów. Zgodnie z nimi sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – przy zastrzeżeniu spełnienia pozostałych przesłanek wydania zezwolenia w tym zakresie – jest możliwa wyłącznie w przypadku wyrażenia zgody na lokalizację punktu sprzedaży przez właściciela, użytkownika, zarządcę lub administratora budynku.

Jako uzasadnione jawi się zatem poddanie analizie regulacji normatywnych w tym zakresie, aby odpowiedzieć na pytanie, kto może udzielić zgody na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, a także jaką formę oraz treść powinna ona przyjąć. W tym celu konieczne jest w szczególności wskazanie sposobu lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych, zdefiniowanie pojęcia budynku mieszkalnego wielorodzinnego, a także wskazanie okoliczności determinujących skuteczność zgody wyrażonej w tym zakresie.

2. Lokalizacja punktów sprzedaży napojów alkoholowych

Sprzedaż napojów alkoholowych może być prowadzona wyłącznie w miejscach odpowiadających wymaganiom określonym w regulacjach normatywnych. Zaznaczenia wymaga przy tym, że ustawodawca – wskazując miejsca, w których sprzedaż napojów alkoholowych jest zabroniona, jak np. placówki oświatowo-wychowawcze czy zakłady pracy – wprowadził ustawowe ograniczenia w zakresie lokalizacji punktów sprzedaży napojów alkoholowych[8]. Nad-

[7] Zob. art. 12 u.w.t.p.a.
[8] Zob. art. 14 ust. 1 i n. u.w.t.p.a.

to – stanowiąc delegację ustawową w tym zakresie – upoważnił radę gminy do rozszerzenia tego ograniczenia na inne miejsca, obiekty lub obszary[9]. Jednocześnie podkreślić trzeba, że detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia zarówno w miejscu sprzedaży, jak i poza tym miejscem – co do zasady – wymaga zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, o którym mowa w art. 18 u.w.t.p.a.[10]

Zezwolenie na detaliczny obrót napojami alkoholowymi – jak wskazuje się w literaturze – stanowi fundamentalną instytucję ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, gdyż od sposobu publicznoprawnego uregulowania przesłanek otrzymania przedmiotowego zezwolenia zależy realny zakres możliwości zakupu, a w konsekwencji spożycia napojów alkoholowych, czyli urealnienie aksjologii ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zaznacza się przy tym, że z istoty zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wynika, że uchyla ono powszechnie obowiązujący zakaz sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży. Podnosi się zatem, że ustawodawca jest zobligowany uregulować wskazaną materię w taki sposób, aby możliwe było pogodzenie aksjologii wskazanej ustawy, wolności człowieka i obywatela z faktyczną wolnością do spożywania napojów alkoholowych oraz – znajdującej oparcie w Konstytucji RP – swobody działalności gospodarczej[11].

Zgodnie z obowiązującą regulacją normatywną zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy[12], w którym należy wskazać – mając na uwadze okoliczność spożywania napojów alkoholowych w miejscu sprzedaży albo poza tym miejscem, a także typ sprzedawanych trunków – rodzaj zezwolenia. Zauważyć należy przy tym, że ustawodawca

[9] Zob. art. 14 ust. 6 u.w.t.p.a.

[10] Ustawodawca wprowadza jednak wyjątki w tym zakresie, stanowiąc np. możliwość sprzedaży napojów alkoholowych w oparciu o jednorazowe zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych czy zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych na imprezach zamkniętych.

[11] Zob. I. Niżnik-Dobosz, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Lex/el. 2022, art. 18.

[12] Zaznaczyć przy tym należy, że – zgodnie z regulacją art. 18^6 u.w.t.p.a. – do działalności drobnego producenta wina z upraw własnych w rozumieniu art. 2 pkt 24 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o wyrobach winiarskich, będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w roku winiarskim wyłącznie z winogron pochodzących z własnych upraw winorośli, w zakresie sprzedaży wyprodukowanych przez siebie win przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży stosuje się odpowiednio przepisy niniejszego rozdziału o działalności przedsiębiorcy.

– z uwagi na kryterium miejsca spożycia napoju – dzieli zezwolenia na detaliczny obrót napojami alkoholowymi na: zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży oraz zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży[13]. Podkreślenia wymaga także, iż niedopuszczalne jest wymienne stosowanie tych zezwoleń, a w związku z tym wnioskodawca może być zobligowany do uzyskania – w zależności od rodzaju prowadzonej działalności – więcej niż jednego z nich[14]. Równolegle do wskazanego powyżej podziału zezwoleń na detaliczny obrót napojami alkoholowymi ustawodawca wprowadził kolejny, opierający się na kryterium rodzaju sprzedawanych trunków. Na jego podstawie zezwolenia na detaliczny obrót napojami alkoholowymi dzielą się na: zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo, zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa), zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu. Ustawodawca zaznaczył przy tym, że każde z tych zezwoleń powinno zostać wydane oddzielnie[15].

Każde ze wskazanych powyżej rodzajów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydawane jest przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży alkoholu[16], przy czym pozytywne rozstrzygnięcie w tym zakresie determinowane jest spełnieniem przesłanek ustawowych. Jak bowiem wskazał ustawodawca, przedsiębiorca ubiegający się o wydanie wskazanego zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych winien legitymować się: dokumentem potwierdzającym jego tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych[17]; decyzją właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, o której mowa w art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bez-

[13] Zob. art. 18 ust. 1 u.w.t.p.a.

[14] Por. I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, art. 18.

[15] Zob. art. 18 ust. 3 u.w.t.p.a.

[16] Zob. art. 18 ust. 1 i 2 u.w.t.p.a.

[17] Zob. art. 18 ust. 6 pkt 2 u.w.t.p.a. Zaznaczenia wymaga przy tym, że – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – organ wydający przedmiotowe zezwolenie jest zobligowany – w oparciu o przepisy prawa cywilnego oraz zebrany w sprawie materiał dowodowy – rozstrzygnąć, czy wnioskodawca legitymuje się tytułem prawnym do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych, a w przypadku ewentualnego sporu (np. pomiędzy współwłaścicielami lokalu) odwołać się do rozstrzygnięcia tego sporu we właściwym trybie sądowym na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 71; zob. też: wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 853/10, Lex nr 966219; wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II GSK 371/09, Lex nr 694417).

pieczeństwie żywności i żywienia[18], a – w przypadku zlokalizowania punktu sprzedaży w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – nadto zgodą właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku[19].

3. Definicja budynku mieszkalnego wielorodzinnego

Możliwość wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym determinowana jest – jak zasygnalizowano to powyżej – przesłanką wskazaną w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a.

W pierwszej kolejności zauważenia wymaga, że pojęcie budynku mieszkalnego wielorodzinnego nie zostało zdefiniowane w przepisach u.w.t.p.a., a w związku z tym – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – powinno być ustalane z uwzględnieniem języka potocznego. Podkreśla się przy tym, że treść przedmiotowego pojęcia musi być powiązana ze znaczeniami, jakie dla niego można wywieść w ramach wykładni systemowej. Mając zaś na uwadze, że w § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[20], wprowadzono podział dychotomiczny budynków mieszkalnych na budynki mieszkalne wielorodzinne oraz budynki mieszkalne jednorodzinne, a pojęcie „budynek mieszkalny wielorodzinny" nie zostało zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[21], to jego zakres pojęciowy powinien być nakreślony przez odwołanie się do definicji legalnej budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Stosowanie takiego zabiegu interpretacyjnego jest – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – podstawą wykładni prawa w odniesieniu do pojęć, które nie zostały

[18] Zob. art. 18 ust. 6 pkt 4 u.w.t.p.a. Na ten temat decyzji o zatwierdzeniu lub warunkowym zatwierdzeniu zakładu zob. F. Opoka, [w:] A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 65.

[19] Zaznaczenia wymaga przy tym, że szczególną regulację ustawodawca ustanowił w odniesieniu do miejsc znajdujących się pod zarządem wojskowym lub jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, położonych poza obiektami zajmowanymi przez organy wojskowe i spraw wewnętrznych, jak również poza rejonem obiektów koszarowych i zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych. Zgodnie z regulacją art. 18 ust. 4 u.w.t.p.a. sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych w takich miejscach mogą być prowadzone jedynie za zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych, a nadto za zgodą organów wojskowych określonych przez Ministra Obrony Narodowej lub resortu spraw wewnętrznych określonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

[20] Dz. U. z 2022 r. poz. 1225.

[21] Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm. (dalej jako pr. bud.).

zdefiniowane na gruncie konkretnej ustawy. Podnosi się przy tym, iż jest to nie tylko dopuszczalne, ale konieczne z uwagi na ogólną dyrektywę wykładni systemowej, zgodnie z którą w przypadku, gdy nie jest jasne znaczenie wyrażenia prawnego, należy przypisać mu znaczenie wynikające z tekstu prawnego wchodzącego w skład systemu prawa[22].

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że – zgodnie z regulacją ujętą w art. 3 pkt 2a pr. bud. – pod pojęciem budynku mieszkalnego jednorodzinnego należy rozumieć budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Pojęcie budynku mieszkalnego wielorodzinnego wskazanego w 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. powinno być zatem – co znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych – nakreślone systemowym znaczeniem definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, co w konsekwencji tworzy definicję legalną negatywną budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Zgodnie z nią budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym jest każdy budynek mieszkalny niebędący budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym[23].

Powyższe oznacza, że każdy budynek, którego zasadniczą funkcją jest funkcja mieszkalna, niebędący jednocześnie budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, jest budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, a w związku z tym podlega regulacji wskazanej w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a.

4. Zgoda na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym

Z regulacji ujętej w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. wynika uzależnienie możliwości wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym od zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku. Zasadniczo zgoda taka – w zależności od stanu prawnego budynku mieszkalnego wielorodzinnego i sposobu wykonywania w nim zarządu – powinna być udzielona albo przez wszystkich współwłaścicieli, albo w drodze uchwały podjętej przez ich więk-

[22] Zob. wyrok NSA z dnia 29 marca 2023 r., II GSK 1246/19, Lex nr 3557426.

[23] Zob. wyrok NSA z dnia 29 marca 2023 r., II GSK 1246/19, Lex nr 3557426. Por. też wyrok NSA z dnia 29 marca 2023 r., II GSK 1248/19, Lex nr 3650877.

szość. Oznacza to, że – w przypadku punktu sprzedaży napojów alkoholowych zlokalizowanego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – ustawodawca zrównał wymóg w postaci zgody, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., z pozostałymi przesłankami determinującymi wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, jak wykazanie tytułu prawnego do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży oraz decyzja państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu. Jest to zatem – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – istotny wymóg, którego znaczenie powiązane jest z ochroną właścicieli i użytkowników budynku przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym[24]. Podkreślenia wymaga przy tym, że przywołany przepis wskazuje wprost podmioty uprawnione do wyrażenia zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, przy czym stanowią one katalog zamknięty[25]. Wykluczone jest zatem, aby skuteczna była zgoda na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym wyrażona przez podmiot spoza kręgu wymienionego w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. Oznacza to, że np. zarząd wspólnoty nie jest uprawniony do wyrażenia takiej zgody, a stosowną uchwałę w tym zakresie powinna podjąć wspólnota mieszkaniowa budynku, w którym planowane jest utworzenie lub kontynuowanie takiej działalności handlowej[26].

Z powyższego wynika, że obowiązek złożenia, wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w punkcie zlokalizowanym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, zgody właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku nie może być traktowany wyłącznie jako wymóg formalny. Stanowi on bowiem odbicie materialnoprawnej przesłanki posiadania zgody na sprzedaż napojów alkoholowych w danym budynku przez uprawnione podmioty. Obowiązkiem organu właściwego w sprawie jest zatem ustalenie, czy dołączona do wniosku zgoda pochodzi od podmiotu uprawnionego do jej wyrażenia. Wiąże się to z oznaczeniem statusu prawnego przedmiotowego budynku mieszkalnego wielorodzinnego i ewentualnie również sposobu wykonywania zarządu nieruchomością, gdyż on determinuje spełnienie przesłanki odnoszącej się do zgody na sprzedaż alkoholu w budynku mieszkalnym, a nie jest ona spełniona w przypadku wyrażenia jej przez podmiot nieuprawniony w tym zakresie[27].

---

[24] Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 147/19, Lex nr 2705598.

[25] Zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2009 r., II GSK 1060/08, Lex nr 563496. Por. też wyrok NSA z dnia 4 września 2014 r., II GSK 1293/13, Lex nr 1572649.

[26] Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2021 r., I ACa 454/21, Lex nr 3290362.

[27] Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2019 r., III SA/Gd 145/19, Lex nr 2705713. Por. też: wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 452/22, Lex nr 3447588; wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 450/22, Lex nr 3441730.

Funkcja art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. określana jest jako ochronna nie tylko wobec właściciela budynku, za którego należy uznać również poszczególnych współwłaścicieli, ale także użytkowników poszczególnych lokali przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. Potencjalne ryzyko związane z tymi konsekwencjami musi być bowiem – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – skonfrontowane z prawnie chronionym dobrem, jakim jest mir domowy[28]. Uzasadniony jest zatem wniosek, że wspólny interes współwłaścicieli budynku mieszkalnego wielorodzinnego może określać prawa każdego z nich, nawet poprzez ich pewne ograniczenie. Zaznaczyć należy przy tym, że wspólnotę mieszkaniową stanowi grupa podmiotów, które w jej ramach muszą funkcjonować w sposób racjonalny oraz uwzględniający, a jednocześnie nienaruszający w sposób nieuprawniony wzajemnych interesów, praw i obowiązków. Oznacza to, iż wspólnota powinna funkcjonować jako całość, a uzasadnione interesy większości członków wspólnoty muszą pozostać nadrzędne w stosunku do interesów, praw i obowiązków pojedynczych jej członków. W związku z powyższym – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – prawo członka wspólnoty do korzystania z lokalu musi ustępować interesowi i prawom pozostałych członków wspólnoty, gdy tego wymagają zasady współżycia społecznego, które pozwalają na ograniczenie korzystania z prawa własności rzeczy. Jako niedopuszczalne jawi się bowiem uznanie za absolutne i niepodlegające żadnym ograniczeniom prawo korzystania z nieruchomości przez konkretny podmiot w sytuacji konfliktu z prawami innych podmiotów do korzystania z ich rzeczy[29].

Zaznaczenia wymaga przy tym, że obowiązek uzyskania zgody właściciela budynku wielorodzinnego, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., wiąże się – co do zasady – z koniecznością albo uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli budynku[30], albo podjęcia uchwały wspólnoty mieszkaniowej większością głosów. Czynność prawna, jaką jest zgoda, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., nie może być zatem uznana za czynność zwykłego zarządu niewymagającą zgody – odpowiednio – wszystkich współwłaścicieli albo ich większości, choćby z powodu negatywnych konsekwencji wynikających ze sprzedaży napojów alkoholowych. Może także prowadzić do zmiany warunków użytkowych budynku oraz wpływać na dotychczasowy sposób korzystania

[28] Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 71.

[29] Zob. wyrok SA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2018 r., I ACa 353/18, Lex nr 2688746; wyrok SA w Gdańsku z dnia 8 października 2015 r., I ACa 361/15, KSAG 2016/3/117-128.

[30] Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 71.

ze zlokalizowanych w nim lokali[31]. Wyrażenie takiej zgody – jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych – zalicza się więc do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu[32]. Dopuszczalne jest jednak zastąpienie zgody właścicieli postanowieniem sądu zezwalającym na wyrażenie zgody, przy czym musi ono posiadać walor prawomocności[33].

5. Sposób wyrażenia zgody na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym

Zgoda na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., może zostać wyrażona przez konkretnie oznaczone podmioty, co – jak wskazano już powyżej – oznacza, iż rozszerzająca interpretacja katalogu tych podmiotów jest niedopuszczalna[34]. Zaznaczenia wymaga przy tym, że przedmiotowa zgoda powinna być wprawdzie wyrażona przed złożeniem wniosku o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, ale niedopuszczalne jest wydanie zezwolenia w oparciu o zgodę udzieloną przez podmiot, który był legitymowany w tym zakresie w chwili jej udzielania, ale statusu takiego nie posiada już w chwili podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie. Organ właściwy w przedmiocie wydania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych orzeka bowiem według – aktualnego w chwili podejmowania decyzji – stanu prawnego i faktycznego[35].

---

[31] Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 854/10, ONSAiWSA 2012/4/71. Por. też: wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 grudnia 2021 r., I ACa 454/21, Lex nr 3290362; wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 października 2021 r., III SA/Łd 543/21, Lex nr 3246196. Zaznaczyć trzeba jednak, że w sądownictwie administracyjnym prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym czynność polegająca na wyrażeniu zgody na sprzedaż napojów alkoholowych, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a., nie zawsze wpisuje się w zakres czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu nieruchomością, a wyłącznie wówczas, gdy prowadzi do zmiany dotychczasowego sposobu użytkowania tej nieruchomości (tak wyrok NSA z dnia 31 października 2019 r., II GSK 2819/17, Lex nr 2778626).

[32] Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2013 r., II SA/Po 974/12, Lex nr 1320841. Por. też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 września 2012 r., III SA/Wr 183/12, Lex nr 1222438.

[33] Zob.: wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 452/22, Lex nr 3447588; wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2022 r., II SA/Ke 450/22, Lex nr 3441730;

[34] Zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2009 r., II GSK 1059/08, Lex nr 563495.

[35] Tak A. Ostapski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 3 grudnia 2013 r., II GSK 1315/12*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 4, s. 88. Zob. też wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2007 r., II GSK 274/06, Lex nr 287959.

Jednocześnie podnieść należy, że brak zgody niektórych ze współwłaścicieli co do prowadzenia przez jednego z nich sprzedaży napojów alkoholowych w obrębie nieruchomości stanowiącej przedmiot współwłasności – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – ma znaczenie prawne. Każdy ze współwłaścicieli jest bowiem uprawniony do współposiadania rzeczy wspólnej oraz do korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli. Ewentualne spory między współwłaścicielami dotyczące sposobu korzystania z rzeczy wspólnej podlegają zaś rozpoznaniu przez sądy powszechne[36].

Weryfikowanie okoliczności ustalenia skuteczności udzielonej zgody sprowadza się jednak nie tylko do zweryfikowania, czy została ona udzielona i pochodzi od podmiotu legitymowanego w tym zakresie, ale również wyraża się w przeprowadzeniu ustaleń dotyczących tego, czy zgodę złożono w formie pisemnej oraz czy ma charakter bezwarunkowy[37]. Pewne jest zatem, że zgoda na zlokalizowanie punktu sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym nie może być dorozumiana, lecz wyrażona w sposób niebudzący wątpliwości co do woli podmiotu jej udzielającego[38]. Nadto zgoda powinna być aktualna i adresowana wyłącznie do podmiotu, który będzie prowadził sprzedaż napojów alkoholowych w konkretnym lokalu. Oznacza to, że zgoda wyrażona *in blanco* i bezterminowo narusza – jak wskazuje się w orzecznictwie – te zasady. Wyrażenie zgody na sprzedaż w budynku mieszkalnym wielorodzinnym napojów alkoholowych w celu uzyskania zezwolenia na jego sprzedaż powinno bowiem następować indywidualnie dla każdego lokalu użytkowanego. W jej treści uzasadnione jest wskazanie nie tylko podmiotów, na rzecz których udzielana jest przedmiotowa zgoda, ale również rodzajów napojów alkoholowych podlegających sprzedaży i godzin prowadzenia tej sprzedaży, a także czasu, na jaki udzielana jest zgoda na przedmiotową sprzedaż[39].

W kontekście powyższego uzasadnione wątpliwości budzą – mające często zastosowanie w praktyce – klauzule ujmowane w umowach sprzedaży lokalu mieszkalnego, na mocy których nabywca wyraża zgodę *in blanco* na prowadzenie w budynku mieszkalnym wielorodzinnym działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych w pełnym asortymencie przeznaczonych do spożycia w miejscu jego sprzedaży oraz poza tym miejscem. Zgoda taka nie zawiera bowiem – wskazanych powyżej – elementów, które determinują sposób korzystania z nieruchomości. Konieczność ich wskazania znajduje zaś

[36] Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 20 lipca 1999 r., II SA 671/99, Lex nr 46197; wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 855/10, Lex nr 966220.

[37] Zob. wyrok NSA z dnia 15 września 2011 r., II GSK 855/10, Lex nr 966220.

[38] Tak A. Ostapski, *op. cit.*, s. 87.

[39] Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., VI ACa 2016/15, Lex nr 2229184.

uzasadnienie w tym, że – jak podnosi się w orzecznictwie sądowym – sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu użytkowym wpływa na korzystanie z pozostałych lokali, w szczególności lokali mieszkalnych, których właściciele bywają zmuszani do znoszenia zachowań zakłócających ciszę nocną przez klientów sklepu, restauracji lub baru. Zachowania takie należy zaś kwalifikować jako immisje w rozumieniu art. 144 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), a właściciele lokali znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym nie mogą być zmuszani do ich tolerowania przez właściciela lokalu użytkowego[40].

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym w przypadku braku bądź pisemnej zgody współwłaścicieli, bądź uchwały wspólnoty mieszkaniowej w tym zakresie – co do zasady – oznacza, że decyzja w przedmiocie zezwolenia narusza prawo w sposób rażący[41]. Legitymowanym do żądania stwierdzenia nieważności takiej decyzji jest zaś m.in. każdy współwłaściciel budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Zestawienie treści art. 18 ust. 6 pkt 3 u.w.t.p.a. z przepisem art. 140 i 144 k.c., a także z art. 21 Konstytucji RP wskazuje bowiem na interes prawny współwłaścicieli nieruchomości, na której ma być prowadzona sprzedaż napojów alkoholowych w postępowaniu odnoszącym się do udzielenia zezwolenia na taką sprzedaż[42].

Zaznaczenia wymaga jednak, że w sytuacji gdy zgoda na sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym została udzielona w sposób odpowiadający wymogom prawa, późniejsza zmiana struktury właścicielskiej budynku nie wpływa na jej skuteczność. Nowy współwłaściciel nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, w którym znajduje się punkt sprzedaży napojów alkoholowych, nie ma bowiem legitymacji do żądania uchylenia ostatecznej decyzji zezwalającej na przedmiotową sprzedaż, jeśli została ona wydana, zanim nabył prawo rzeczowe do tej nieruchomości. Powyższe stanowi konsekwencję jednej z zasad prawa administracyjnego, czyli – ujętej w art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego – zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych[43].

---

[40] Zob. *ibidem*.

[41] Zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2008 r., II GSK 215/07, Lex nr 453875; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II GSK 1812/17, ONSAiWSA 2019, nr 6, poz. 87; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 marca 2012 r., III SA/Gd 508/11, Lex nr 1140285.

[42] Zob. wyrok NSA z dnia 28 lutego 2008 r., II GSK 215/07, Lex nr 453875; wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2013 r., II GSK 385/12, Lex nr 1558772; wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., II GSK 360/12, Lex nr 1328169; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 listopada 2011 r., II SA/Rz 587/11, Lex nr 1153221.

[43] Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 15 listopada 2017 r., VII ACa 974/17, Lex nr 2487711; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2013 r., III SA/Lu 784/12, Lex nr 1311260.

6. Podsumowanie i wnioski

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że legalna sprzedaż napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym może być prowadzona wyłącznie w oparciu o stosowne zezwolenie, przy czym w odniesieniu do jednego lokalu – z uwagi na rodzaj sprzedawanych napojów – może istnieć konieczność wydania kilku takich zezwoleń. Wydanie przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego ze względu na lokalizację lokalu każdego z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych determinowane jest spełnieniem przesłanek wskazanych przez ustawodawcę. Podkreślenia wymaga przy tym, że wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w lokalu znajdującym się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym uzależnione jest – inaczej niż ma to miejsce w przypadku lokali zlokalizowanych w pozostałych rodzajach budynków – od wyrażenia zgody w tym zakresie przez właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, co ma na celu ochronę właścicieli i użytkowników budynku przed negatywnymi konsekwencjami sprzedaży napojów alkoholowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. W związku z powyższym zgoda ta może zostać skutecznie udzielona wyłącznie przez podmioty wskazane powyżej, przy czym w przypadku istnienia wspólnoty mieszkaniowej w budynku konieczne jest uprzednie podjęcie przez nią uchwały w tym zakresie. Przedmiotowa zgoda powinna być nadto wyrażona przed złożeniem wniosku o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, a musi przybrać formę pisemną i wyrażać bezwarunkową akceptację dla zamiaru prowadzenia sprzedaży określonych napojów alkoholowych we wskazanym lokalu przez określoną osobę. Tylko taka zgoda zawiera bowiem elementy determinujące sposób korzystania z nieruchomości. Podkreślenia wymaga przy tym, że charakteru przedmiotowej zgody nie można przypisać oświadczeniom wyrażonym z odstępstwem od wskazanych powyżej reguł, a to na przykład klauzuli zawartej w umowie sprzedaży lokalu mieszkalnego, na mocy której nabywca wyraził zgodę *in blanco* na prowadzenie w budynku mieszkalnym wielorodzinnym działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą napojów alkoholowych.