

TOMASZ SIENKIEWICZ

INTERES PRAWNY
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM
W SPRAWIE O COFNIĘCIE ZEZWOLENIA
NA SPRZEDAŻ NAPOJÓW ALKOHOLOWYCH
PRZEZNACZONYCH DO SPOŻYCIA W MIEJSCU
LUB POZA MIEJSCEM SPRZEDAŻY
NA PODSTAWIE ART. 18 UST. 10 PKT 3 USTAWY
O WYCHOWANIU W TRZEŹWOŚCI
I PRZECIWDZIAŁANIU ALKOHOLIZMOWI

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy osoby mieszkające w najbliższej okolicy punktu prowadzącego detaliczny handel napojami alkoholowymi mają interes prawny w postępowaniu o cofnięcie zezwolenia na taką działalność, czy tylko interes faktyczny? Czy w związku z tym mogą być stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego¹, czy też nie? Zgodnie z brzmieniem tego przepisu „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Do zobrazowania problemu autor posłużył się sprawą administracyjną prowadzoną w Urzędzie Miasta Lublin, w której dokonanie wykładni pojęcia „interes prawny” było jednym z kluczowych problemów rzutujących na spo-

Dr TOMASZ SIENKIEWICZ – adiunkt Katedry Prawa Administracyjnego, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim, radca prawny; adres do korespondencji: e-mail: sienkiewicz@kul.pl.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 101, z późn. zm.), zwana w dalszej części artykułu również skrótem: k.p.a.

sób prowadzenia postępowania. Lokalizacja punktów sprzedaży napojów alkoholowych wzbudza społeczne niepokoje oraz uzasadnione obawy przed pogorszeniem stanu bezpieczeństwa w najbliższej okolicy. Nie sposób przy tym uniknąć rozwiązywania konfliktu interesów². Jak zauważa M. Zdyb: „Faktycznie relacje interes jednostki–interes społeczny na gruncie prawa administracyjnego rzadko dadzą się rozpatrywać w kategoriach tożsamości i bezkonfliktowości”³. Interes osoby handlującej napojami alkoholowymi trudno jest pogodzić z interesem osób mieszkających w strefie bezpośredniego sąsiedztwa z takim punktem handlowym. W związku z tym uzasadnione jest, aby organy administracji dołożyły starań w kierunku faktycznego ustalenia wpływu takich placówek na bezpieczeństwo mieszkańców. Należy zwrócić uwagę na treść art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji ma obowiązek załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes obywateli. Przepis ten nie stanowi zatem o pierwszeństwie celu komercyjnego – jakim jest handel alkoholem. Obowiązkiem organu jest wyważenie i ustalenie pierwszeństwa celów. Ta hierarchia nie jest czysto teoretycznym określeniem, ale ma wymiar praktyczny. W sytuacji handlu napojami alkoholowymi powstaje niebezpieczeństwo programowania szeregu niepożądanych społecznie sytuacji, w których aktywność gospodarcza będzie prowadzona kosztem naruszania praw podmiotowych osób postronnych. Rolą administracji publicznej jest zapobieganie nadużywaniu wolności gospodarczej, w związku z konstytucyjną zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Główne determinanty ograniczenia wolności gospodarczej wskazuje Konstytucja RP⁴ w art. 31 ust. 3, który brzmi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i mo-

² Por. T. S i e n k i e w i c z, *Solving the conflict of interests – of the public interest and citizens' legitimate interest – as regards administrative restrictions and administrative police, using selected norms of the Polish Code of Administrative Procedure as an example*, „Emerging Markets. A Review of Business and Legal Issues”, vol. 3, No 1, May 2011; T. K o c o w s k i, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 170 – autor wskazuje różne relacje pomiędzy interesem jednostki a interesem publicznym.

³ *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 222; por. K o c o w s k i, *Reglamentacja...*, s. 170-171.

⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U., nr 78, poz. 483), zwana w dalszej części artykułu skrótem: Konstytucja RP.

ralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W przypadku wprowadzenia ograniczeń w handlu napojami alkoholowymi cel nadrzędny określony został ponadto w tytule ustawy „o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi” oraz jej preambule, w której uznaje się „życie obywateli w trzeźwości za niezbędny warunek moralnego i materialnego dobra narodu”, a także w Konstytucji RP, gdzie wskazuje się m.in. zasady ochrony własności⁵ oraz ochrony zdrowia obywateli⁶. Jak z powyższych cytatów wynika, reglamentacja administracyjna ma charakter celowy. O celowości prawa wypowiedają się obszernie przedstawiciele nauk prawnych. Przykładowo, L. Leszczyński pisze, iż: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ma do spełnienia konkretny cel, uwzględniony już w samym jej tytule. Został on rozwinięty w preambule tej ustawy, a także w jej przepisach ogólnych. W szczególności jest to podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia spożycia napojów alkoholowych (art. 1 ust. 1) oraz ograniczanie dostępności alkoholu (art. 2 ust. 1 pkt. 4). Realizacja tego celu jest obowiązkiem wszystkich podmiotów wykonujących ustawę, a zwłaszcza podmiotów wydających na jej podstawie akty normatywne lub decyzje administracyjne. Należy też zauważyć, że ze swoistego charakteru tej ustawy wynika również, iż akty wydawane na jej podstawie mają do spełnienia wyłącznie ustalony w niej cel”⁷. Już w tym momencie należy podkreślić zbieżność norm konstytucyjnych i ustawowych w zakresie ochrony porządku publicznego. Przywołana w tytule artykułu norma prawna zawiera kilka przesłanek, które muszą zaistnieć, aby zezwolenie zostało cofnięte. Jedną z nich jest „zakłócanie porządku publicznego”, która to przesłanka koresponduje z wskazaną w art. 31 ust 3 Konstytucji RP przesłanką wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej – dla „porządku publicznego”. Zatem dla reglamentacji administracyjnej i dla policji administracyjnej⁸ celowość działania dla zapewnienia porządku publicznego jest wartością istotną.

⁵ Zob. Konstytucja RP, art. 21, art. 64.

⁶ Zob. Konstytucja RP, art. 68 ust. 1.

⁷ *Zagadnienia teorii stosowania prawa*. Zakamycze 2001, s. 34; Por. I. S k r z y d ł o - N i ż n i k, G. Z a l a s, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002, s. 21 n.

⁸ O ograniczaniu wolności gospodarczej zobacz między innymi w: J. B o ć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 355-356; A. C h a j b o w i c z, *Antyczne korzenie policji administracyjnej i działalności policyjnej*, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne*

Normy te wskazują zakres interesu społecznego w dziedzinie ograniczania wolności gospodarczej w przypadku handlu napojami zawierającymi alkohol. Zgodnie z brzmieniem art. 22 Konstytucji RP, „ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Termin „interes publiczny” czy „interes społeczny” pociąga za sobą konsekwencję odwoływania się w procesie wykładni do pewnego systemu wartości, które za tym pojęciem się kryją⁹. Prawo chroni wartości wspólne dla zbiorowości ludzkiej i musi je próbować obiektywizować¹⁰. W związku z tym, iż k.p.a. rozróżnia interes społeczny od słusznego

europiejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 107; K. K l e c h a, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 169 n.; T. K o c o w s k i, *Akty bieżącego nadzoru reglamentacyjnego*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 71 n.; T. K o c o w s k i, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009; C. K o s i k o w s k i, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996; C. K o s i k o w s k i, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1994, s. 121-122; C. K o s i k o w s k i, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 153-157; C. K o s i k o w s k i, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 73 n.; C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 44 n.; G. K o w a l s k i, „Ludzka twarz” swobody gospodarczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] B. Kościk, M. Sławińska (red.), *Człowiek a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2009, s. 24 n.; J. O n i s z c z u k, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 59; Z. S n a ż y k, A. S z a f r a ń s k i, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 105-115; T. S i e n k i e w i c z, *Nowe podejście do zamówień publicznych szansą likwidacji ukrytych form administracyjnej reglamentacji w dostępie do rynku zamówień publicznych*, [w:] B. Uljasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 2010, s. 184-185; T. S i e n k i e w i c z, *Administracyjna reglamentacja chronionego rynku pracy*, [w:] B. Pietrulewicz, M. A. Paszkowicz, H. Ochonczenko (red.), *Osoby z niepełnosprawnościami na współczesnym rynku pracy. Przygotowanie zawodowe*, Zielona Góra 2008, s. 67-68; M. S z y d ł o, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 206 n.; M. W a l i g ó r s k i, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 27; M. W a l i g ó r s k i, *Nowe prawo działalności gospodarczej. Podręcznik akademicki*, Poznań 2001, s. 206 n., 377-396; S. W r z o s e k, R. B i s k u p, *Wolność gospodarcza w nauczaniu Jana Pawła II*, [w:] T. Guz, M. Kuć (red.), *Ius et fides. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki*, Lublin 2006, s. 293; M. W i e r z b o w s k i, M. W y r z y k o w s k i (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005, s. 66-80; M. Z d y b, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997, s. 143 n.

⁹ Por. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 14; M. Z d y b, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu prawnego w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 206-207.

¹⁰ Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 25.

interesu strony, należy przyrzeć się kontekstom, w jakich występuje pojęcie „interes społeczny”. J. Boć wskazuje w polskim prawie administracyjnym kilka podstawowych kontekstów występowania interesu społecznego (lub odpowiadającego mu interesowi określönemu szczególnie)¹¹. Może on występować jako:

1) przesłanka wydania przez organ administracyjny generalnego aktu prawnego;

2) przesłanka warunkująca wydanie decyzji;

3) wartość kształtująca odpowiednią treść decyzji;

4) przesłanka „podejmowania pewnych zespołów niejednorodnych czynności administracyjnych oparta na określonej koncepcji i celu praktycznym, podejmowanych w sposób kompleksowy i mających za zadanie kreację takich warunków organizacyjnych, materialnych czy prawnych, które zgodnie z prawem przedmiotowym są niezbędne dla realizacji określonych uprawnień czy obowiązków obywateli, realizowanych z mocy prawa czy przez decyzję administracyjną, a także takich korzyści lub obciążeń, które realizowane są w innych formach prawnych”¹².

Dysharmonia pomiędzy interesem indywidualnym a społecznym może mieć różne źródła¹³, np. konflikt wartości, błędy legislacyjne, czy też natura stosunku prawnego będącego źródłem ograniczeń jakiejś wolności człowieka. Z reguły konflikt interesów występuje przy reglamentacji lub policji administracyjnej.

Istnieją ponadto normy prawa administracyjnego, które chronią interesy jednostkowe, ale nie dają jednostce prawa do samodzielnego dochodzenia tego interesu w formie prawnej. Są to sytuacje tzw. refleksowego działania norm prawa administracyjnego.

Innym rodzajem specyficznej sytuacji prawnej jest udzielanie przez prawo ochrony dla interesu indywidualnego podmiotów, które z kolei nie są zainteresowane jego realizacją lub wręcz mają do tego wrogi stosunek¹⁴.

Interes społeczny jest kształtowany w oparciu o system wartości. Jak wskazuje A. Kość, „stosujący prawo może kierować się wartościami zawartymi w ustawach. Jeśli tych wartości nie może rozpoznać w pojedynczej normie, którą ma zastosować, to może kierować się wartościowaniem i skalą

¹¹ Zob. *Prawo administracyjne*, s. 22.

¹² Tamże.

¹³ Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 223-230.

¹⁴ Zob. tamże, s. 33-34.

wartości immanentnych w porządku prawnym jako całości. W ten sposób każda interpretacja ustawy jest w pewnym sensie interpretacją wartości¹⁵.

W niniejszym artykule omawiana jest tylko jedna norma z kilku dotyczących cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Podstawę cofnięcia zezwolenia na „sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży”¹⁶ może stanowić m.in. art. 18 ust. 10 pkt 3 wskazanej w tytule artykułu ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi stanowiący m.in., iż zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych cofa się 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”.

Zwrot: „w związku ze sprzedażą” jest klauzulą generalną. Podlega każdorazowo konkretyzacji i uzasadnieniu. Handel detaliczny napojami alkoholowymi jest źródłem licznych konfliktów, najczęściej na tle zakłócania porządku publicznego przez nietrzeźwych klientów sklepów. Z samego faktu, iż człowiek jest istotą społeczną, wynika wielość interakcji społecznych i problemów prawnych z nimi związanych. Jak wskazuje M. Zdyb: „człowiek nie tylko żyje w konkretnym środowisku przyrodniczym, lecz także wychodzi poza naturalną rzeczywistość w świat relacji i stosunków interpersonalnych wytworzonych przez ludzi, więzi i ról społecznych, wspólnych doświadczeń i wartości wyrażających kulturę danej zbiorowości, wytworów ludzkiej działalności, innymi słowy – w rzeczywistość społeczną. Człowiek jako istota rozumna i świadoma swojej rozumności, a jednocześnie własnej podmiotowości, jeżeli dąży do ugruntowania swojego człowieczeństwa, musi być otwarty na społeczeństwo wraz z jego interpersonalnymi, znormatywizowanymi relacjami i hierarchią wartości, którą uznaje albo akceptuje. Spełnianie bowiem (czy też wykonywanie) określonej roli społecznej zakładać musi istnienie jakiegoś układu wartości pomiędzy tym podmiotem a innymi osobami konkretnego układu społecznego”¹⁷. Jak wskazuje A. Kość „człowiek wchodzi w relacje międzyludzkie, które czynią go osobą społeczną, jako tego, który

¹⁵ *Podstawy filozofii prawa*, Lublin 2001, s. 207.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473, z późn. zm.), art. 18 ust. 1.

¹⁷ Z d y b, *Prawny interes jednostki*, s. 18.

jest przyporządkowany innym i który jest jednym z nich. Ta skłonność do życia w społeczności z innymi (*socialitas*) ma swoją przyczynę pierwotną we wzajemnych potrzebach człowieka i jego odpowiednikach u innych. Człowiek jako jednostka do zachowania i rozwoju swojego życia potrzebuje koniecznie wielu rzeczy, zarówno do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych, jak i do zaspokojenia swoich potrzeb duchowych. Człowiek pod każdym względem jest zdany na swoich bliźnich, którzy mogą mu zaoferować przedmioty określonego zapotrzebowania, a zarazem mają swoje potrzeby życiowe, cywilizacyjne i kulturalne. W ten sposób w świecie ludzkim powstaje wielokrotna wzajemna relacja: «potrzebować i być potrzebnym»¹⁸. Potrzeby ludzkie często pozostają ze sobą w sprzeczności lub w sprzeczności z dobrem wspólnym. Porządek prawny, będący częścią składową porządku społecznego¹⁹, wyznacza hierarchię kolejności zaspokojenia potrzeb lub wskazuje potrzeby, które nie będą zaspokojone. Badając pojęcie „interes” na płaszczyźnie aksjologicznej należy zauważyć, zgodnie z poglądem wyrażonym przez H. Groszyka i A. Korybskiego, iż „pojęcie interesu jest ściśle związane z pojęciem potrzeby jako motywu zachowań jednostkowych i zbiorowych oraz funkcji układu społecznego i jego różnorodnych podukładów (a w tym podukładu normatywnego – systemu kontroli społecznej), a także wartości legitymizujących porządek prawny i chronionych przez prawo”²⁰. „Przez interes jako taki będziemy rozumieli ujawnioną w określonej strukturze społecznej i uświadomioną potrzebę, wychodząc z założenia, że u podstaw określonych, świadomych zachowań jednostek bądź grup społecznych leżą zawsze jakieś uświadomione potrzeby tych podmiotów. Samą potrzebę definiujemy natomiast jako dążenie danego podmiotu społecznego do osiągnięcia lub przywrócenia stanu równowagi w danym środowisku społecznym; stan równowagi można natomiast określić jako takie ukształtowanie stosunków społecznych oraz pozycji danego podmiotu w tym środowisku, jakie sprzyja zarówno efektywnemu funkcjonowaniu i rozwojowi środowiska, jak też istnieniu i możliwościom rozwojowym podmiotu w danym środowisku. Sama potrzeba wy-

¹⁸ *Porządek prawny jako społeczny porządek norm*, „Roczniki Nauk Prawnych” 10(2000), z. 1: Prawo, s. 40.

¹⁹ Zob. tamże, s. 44.

²⁰ H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, s. 14.

zwala dążenie do jej zaspokojenia, natomiast interes, jako potrzeba uświadomiona, ukierunkowuje te dążenia, określając rodzaj, natężenie i formę zachowań niezbędnych do osiągnięcia takich dóbr/korzyści, jakie są w stanie umożliwić podmiotowi społecznemu przetrwanie i/lub rozwój²¹.

Związki ze społeczeństwem wymuszają na jednostce dostosowanie się w jakimś zakresie do panujących w nim norm²². Człowiek, uczestniczący w życiu społecznym, ogranicza w jakimś zakresie swoją wolność, aby nie przekraczać granic wolności innych. Wolność człowieka w kontekście społecznym jest czymś zadanym, a nie nadanym. Pozwala to na obiektywizację interesów jednostki²³. Reglamentacja administracyjna i policja administracyjna są sferami, w której we władczy sposób następuje określenie tych granic. Jak wskazuje J. Borkowski, „organ administracyjny ingeruje nie tylko w zastane stosunki społeczne, lecz również tworzy nowe”²⁴. Regulowanie przez administrację stosunków społecznych w sposób władczy musi następować na podstawie i w granicach prawa. „Jednostka może mieć interes prawny, który dotyczy wolności tylko wtedy gdy z istnieniem tej wolności wiąże się konkretne normy prawne, np. określające granice prawne wolności”²⁵ – pisze M. Zdyb. Jeżeli ustawodawca zabezpiecza jakąś wolność, musi jednocześnie zabezpieczyć taki układ stosunków społecznych, by wolność jednego podmiotu nie niszczyła wolności innych²⁶. Utworzony w ten sposób stopniowany system wzajemnych ustępstw pozwala na odnalezienie najbardziej optymalnego rozwiązania. Wskazać należy, iż administracja publiczna, wykonując czynności z zakresu reglamentacji administracyjnej lub policji administracyjnej, ma za zadanie optymalizować w najbardziej korzystny sposób interesy indywidualne lub interes społeczny. Ma ona funkcję twórcy kompromisu pomiędzy podmiotami w pewnym sensie zewnętrznymi wobec niej. Nie powinna być jednocześnie odbiorcą wytworzonej poprzez kompromis korzyści i arbitrem określającym we władczy sposób konieczne ustępstwa, uprawnienia i obowiązki stron stosunku administracyjno-prawnego. „Interesy jako przesłanki ingerencji administracji są wartościami zawsze zewnętrznymi wobec organów administracji, co oznacza, iż organy te mają wyłącznie zadania

²¹ Tamże, s. 20.

²² Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki*, s. 18.

²³ Por. tamże, s. 21.

²⁴ *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 205.

²⁵ Z d y b, *Prawny interes jednostki*, s. 68.

²⁶ Zob. tamże, s. 223.

i kompetencje, lecz nie mają własnych interesów. W obrębie tych zadań i kompetencji realizują określone interesy, ale zawsze cudze. Pełnią więc tutaj rolę arbitra (nie kreatora), co wskazuje na cechę obiektywności tych interesów²⁷ – wskazuje J. Boć. Należy też zauważyć, iż są sytuacje, kiedy jeden organ administracji publicznej będzie miał interes prawny w załatwieniu sprawy przez inny organ administracji, np. gdy jako inwestor ubiega się o pozwolenia budowlane²⁸, ale w sytuacji administracyjnoprawnej związanej z handlem napojami alkoholowymi będzie występował w roli arbitra.

Samo pojęcie „interes” jest pojęciem niejednoznacznym²⁹. Należy do kategorii zwrotów niedookreślonych³⁰. Jest ono pojęciem języka prawnego, występującym w wielu gałęziach prawa³¹, używanym choćby w k.p.a., ale samo pojęcie „interes” jest terminem o pochodzeniu pozaprawnym³², stąd trudności w dokonywaniu jego wykładni. Przeciwstawienie treści interesu społecznego i słusznego interesu obywateli występuje m.in. w art. 7 k.p.a.: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Zatem w praktyce wykładnia prawna pojęć: „interes społeczny” i „słuszny interes obywateli” będzie miała decydujące znaczenie dla zakresu reglamentacji administracyjnej, gdyż z natury samej reglamentacji wynika częste występowanie rozbieżności tych dwóch interesów³³. Reglamentacja administracyjna jest sferą, w której państwo próbuje kojarzyć interesy – interes zbiorowości i interes indywidualny, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie są tożsame³⁴. W związku z tym, iż korzyść jest czymś stopniowalnym³⁵, w działaniach reglamentacyjnych próba pogo-

²⁷ Zob. B o ć (red.), *Prawo...*, s. 21.

²⁸ Zob. K. C h o r ą ż y, W. T a r a s, A. W r ó b e l, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowno-administracyjne*, Zakamycze 2004, s. 54.

²⁹ Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 10 n.

³⁰ Zob. G r o s z y k, K o r y b s k i, *O pojęciu interesu...*, s. 14 i 18.

³¹ Zob. L. L e s z c z y ń s k i, *Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, s. 67.

³² Zob. K o c o w s k i, *Reglamentacja...*, s. 157.

³³ Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 228.

³⁴ Zob. tamże, s. 19.

³⁵ Zob. tamże, s. 28-29.

dzenia dwóch sprzecznych interesów jest w pewnym stopniu wykonalna. W sytuacji, w której ustawodawca pozostawia organowi administracji publicznej swobodę oceny, ta swoboda nakłada na organ „konieczność zgłębienia istoty zjawiska będącego przedmiotem kolizji, z uwzględnieniem wszelkich niezbędnych okoliczności i z odwołaniem się do tych wartości, których prawo nie jest w stanie precyzyjnie wyrazić, w tym też wartości ponadsystemowych, pozwalających pełniej wyartykułować istotę konkretnych stosunków społecznych oraz treść jednostkowej osobowości i podmiotowości”³⁶ – pisze M. Zdyb.

Przykładem na sprawy administracyjne, podczas prowadzenia których wąskie rozumienie terminu „interes prawny” miało wpływ na realizację praw podmiotowych, są sprawy, które toczyły się w Urzędzie Miasta Lublin od września 2006 roku przez ponad dwa lata, a dotyczyły cofnięcia zezwoleń na prowadzenie detalicznego handlu napojami alkoholowymi w bezpośrednim sąsiedztwie bloku Montażowa 12. Sprawa była komentowana przez lubelską prasę³⁷ i telewizję.

³⁶ Tamże, s. 41.

³⁷ Sprawę komentowała przede wszystkim „Gazeta Wyborcza” w lubelskim dodatku oraz tygodnik „Nowy Tydzień w Lublinie”: *Zlikwidować alkoholowy magnes*, „Gazeta Wyborcza” 2 lutego 2007; *Bezsilni wobec pijackiego terroru*, „Gazeta Wyborcza” 8 marca 2007; *Sukces mieszkańców Montażowej*, „Gazeta Wyborcza” 13 marca 2007; *Awantura o Montażową*, „Gazeta Wyborcza” 27 kwietnia 2007; *Paranoja alkoholowo-urzędowa. Pijak ma bić i sikać z paragonem, skarżąc na sklepową?* „Nowy Tydzień w Lublinie” 29 stycznia – 4 lutego 2007; *Prezydent się wkurzył. Paweł Fijałkowski rusza do boju z pijakami*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 5-11 lutego 2007; *Na Montażowej spokojniej. Pierwsze efekty wojny wypowiedzianej pijakom i chuliganom*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 12-18 lutego 2007; *Urzędowy absurd. Obywatel nie jest stroną*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 19-25 lutego 2007; *Strasznie drogie piwko. Tatarzy, przybyli, zobaczyli, ukarali*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 5-11 marca 2007; *Urzednicy, weźcie się do roboty! Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych gani lubelską niemoc*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 12-18 marca 2007; *Atak na emerytkę. Brutalny napad na Montażowej*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 23-29 kwietnia 2007; *Pijana plaga ponad wszystko. Wojna o Montażową 12 trwa nadal*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 7-13 maja 2007; *Urząd w trybie ślimaczym. Macie dowód, bierzcie się do roboty!* „Nowy Tydzień w Lublinie” 11-17 czerwca 2007; *SKO: Są stroną. Z koncesją do kolegium*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 23-29 lipca 2007; *Otoczyli ich pijaństwem. Mieszkańcy Montażowej 12 walczyli o zamknięcie trzech sklepów z alkoholem. Po dwóch latach... urzednicy wydali koncesję na sprzedaż alkoholu w czwartym...* „Nowy Tydzień w Lublinie” 28 kwietnia – 4 maja 2008; *Pijany taniec z koncesjami. Biurokracja wspiera patologię*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 13-19 października 2008; *A chachary żyją... Zawijasy prawne urzedników uniemożliwiły odebrania koncesji na alkohol*, „Nowy Tydzień w Lublinie” 17-23 listopada 2008.

W związku ze znaczną uciążliwością mieszkania w pobliżu punktów sprzedaży alkoholu, mieszkańcy bloku³⁸ przy ul. Montażowej 12 w Lublinie złożyli do Prezydenta Miasta Lublin pismo, na podstawie art. 18 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³⁹, stanowiącego (w ówczesnym brzmieniu) m.in., iż zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych cofa się w przypadku „powtarzającego się, w miejscu sprzedaży lub najbliższej okolicy co najmniej dwukrotnie w okresie 6 miesięcy, zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych przez daną placówkę”. Pod pismem podpisało się wiele osób. Zwrócili się oni z prośbą o cofnięcie tego zezwolenia trzem sklepom znajdującym się w bezpośrednim sąsiedztwie bloku. Na determinacji mieszkańców, oprócz codziennych uciążliwości, prawdopodobnie zaważył fakt spalania windy w bloku przez nieznaną sprawców. W swoim piśmie mieszkańcy wskazali – ich zdaniem wystarczające – źródła dowodowe, na okoliczność zakłócania porządku publicznego w związku ze sprzedażą napojów alkoholowych.

Urząd Miasta Lublin w piśmie z dnia 11 grudnia 2006 r.⁴⁰ zajął stanowisko dla mieszkańców niekorzystne. „Dotychczas nie wpłynęły od zespołów kontrolujących podległych Prezydentowi ani innych organów uprawnionych do kontroli dowody naruszania przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości”. Powstały wątpliwości, czy urząd podjął samodzielnie aktywnie czynności w postępowaniu dowodowym, zmierzające do ustalenia stanu faktycznego w sprawie, czy też oparł się wyłącznie na danych dostarczonych przez Straż Miejską (podległą Prezydentowi) i Policję, pisząc jednocześnie, że „organ zezwalający musi przede wszystkim ustalić fakt zakłócenia porządku, tożsamość osoby (imię i nazwisko, adres zamieszkania), która dopuściła się powyższego wykroczenia oraz musi potwierdzić, że sprawca działał w związku z zakupem napojów alkoholowych w danym punkcie sprzedaży (paragon)”. Przywoływanie w tym piśmie paragonu, jako dowodu na powiązanie zakłócenia porządku publicznego z konkretnym sklepem w kontekście doświadczenia życiowego, wzbudziło zainteresowanie społeczne sposobem prowadzenia sprawy⁴¹. Niezależnie od tego należy zauważyć, iż sformu-

³⁸ Pismo złożyło dwoje mieszkańców, w tym radna dzielnicy, której pismo poparło podpisem wielu mieszkańców.

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473, z późn. zm.

⁴⁰ Pismo Urzędu Miasta Lublin z dnia 11 grudnia 2006 r., znak: WSA/EG-III-6443/30/06.

⁴¹ Zob. *Paranoja alkoholowo-urzędowa. Pijak ma bić i sikać z paragonem, skarżąc na*

łowanie: „w związku ze sprzedażą” może rodzić praktyczne problemy interpretacyjne przy wykonywaniu czynności policji administracyjnej. „Przyznać trzeba, iż ustalenie tego związku może w rzeczywistości okazać się niezwykle trudne. Przede wszystkim trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, o jakiego rodzaju związek przyczynowy tu chodzi. W nauce powstało wiele teorii związku przyczynowego [...]. Wydaje się, iż najlepszym rozwiązaniem będzie przyjęcie za Kodeksem cywilnym, że powinien to być normalny (typowy) związek przyczynowy. Oznacza to, że przy ustalaniu związku przyczynowego pomiędzy sprzedażą napojów alkoholowych przez daną placówkę a zakłóceniem porządku publicznego należy stwierdzić, czy gdyby nie przedmiotowa działalność, to doszłoby do zakłócenia porządku publicznego”⁴² – pisze G. Zalas. Trudności interpretacyjne mogą dotyczyć również klauzuli „najbliższa okolica”, pomimo dookreślenia go w art. 2¹ pkt. 1) wyżej przywołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – „najbliższa okolica punktu sprzedaży napojów alkoholowych – 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”. Jak na tym przykładzie widać, również w definicji legalnej znalazły się zwroty niedookreślone. Pracownik administracji, nawet bardzo profesjonalnie przygotowany do wykonywania swojej funkcji, próbujący na takiej podstawie dokonać czynności policyjno-administracyjnych staje przed niełatwym zadaniem. Z drugiej jednak strony trudno oczekiwać, iż prawo będzie zawierało kazuistyczną receptę postępowania w każdym przypadku⁴³. To właśnie pracownik administracji publicznej, na podstawie norm generalno-abstrakcyjnych, ma podejmować rozstrzygnięcia indywidualno-konkretne. Im więcej luzu decyzyjnego zawiera norma prawna, tym więcej kwalifikacji zawodowych pracownika jest wymagane do skutecznego działania. Jak wskazuje J. Łukasiewicz: „W przypadku wysokiego stop-

sklepową? „Nowy Tydzień w Lublinie” 29 stycznia – 4 lutego 2007.

⁴² I. S k r z y d ł o - N i ż n i k, G. Z a l a s, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz. Doktryna. Orzecznictwo*, Zakamycze 2002, s. 351. por. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), np. art. 361.

⁴³ Por. A. B ł a ś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji państwowej nie uregulowanymi wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989, s. 25 n. – uwagi na temat charakterystyki przypadków niewyczerpującej regulacji prawnej działań administracyjnych.

nia sformalizowania wyrażającego się między innymi zminimalizowaniem luzu normatywnego rola praktyki w pozyskiwaniu skuteczności wydaje się być niewielka. W sytuacji obniżonego stopnia formalizacji, przy szerszym luzie normatywnym, wzrasta potencjalnie udział praktyki w kształtowaniu poziomu skuteczności. Możliwy do przyjęcia byłby więc pogląd uznający wpływ procesów formalizacji na kształtowanie kultury administrowania, w tym poziomu umiejętności i wykorzystania kwalifikacji pracowników⁴⁴. Należy zauważyć, że zarówno niedoformalizowanie jak i przeformalizowanie negatywnie wpływają na skuteczność działań administracji⁴⁵. „Można przyjąć, że granicą obniżania stopnia formalizacji jest legalność działania administracji. [...] Granicą podwyższania stopnia formalizacji jest skuteczność”⁴⁶. Skoro ustawodawca zaplanował znaczny luz decyzyjny przy podejmowaniu decyzji o cofnięciu zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych można by się spodziewać skutecznych działań policyjno-administracyjnych w tym zakresie. Jednak bez profesjonalnie przygotowanego pracownika administracji nawet najlepsze prawo będzie bezsilne.

Początkowo wyżej wskazane postępowanie traktowano jako jedno postępowanie względem trzech sklepów, następnie rozdzielono je i każde prowadzono odrębnie względem każdego sklepu. Dla pracowników Urzędu Miasta Lublin problematyczne były sprawy m.in. ustalenia stron postępowania, „interesu prawnego”, ustalenie związku sprzedaży alkoholu z zakłócaniem porządku publicznego, ustalenie „najbliższej okolicy” oraz sposób prowadzenia postępowania dowodowego. O znaczeniu sprawy świadczy fakt, iż do postępowania przystąpił również prokurator⁴⁷. W sprawie składano również skargę na bezczynność organu administracji (Prezydenta Miasta Lublin), rozpatrywaną na VIII sesji Rady Miasta Lublin w dniu 26 kwietnia 2007 r.⁴⁸ Poniżej przytoczone zostaną poglądy na kwestię „interesu prawnego” wyrażone w wybranych dokumentach ze sprawy.

⁴⁴ Ł u k a s i e w i c z, *Prawne uwarunkowania...*, s. 197-198.

⁴⁵ Zob. tamże, s. 147 n.

⁴⁶ Tamże, s. 141.

⁴⁷ Zob. Pismo Prokuratury Rejonowej Lublin-Południe z dnia 11 kwietnia 2007 r., znak: Pa 2/07, w którym informuje, iż w dniu 29 marca 2007 roku prokurator zgłosił swój udział w postępowaniu.

⁴⁸ Zob. porządek obrad VIII sesji Rady Miasta Lublin w dniu 26 kwietnia 2007 r.; *Awantura o Montażową*. „Gazeta Wyborcza” 27 kwietnia 2007, Lublin. Wydarzenia.

Problem z ustaleniem zakresu pojęcia „interes prawny” wypłynął w decyzji Prezydenta Miasta Lublin z dnia 5 lutego 2007 roku⁴⁹, w której odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwoleń trzem sklepom. Było to jeszcze na etapie, na którym prowadzono jedną sprawę względem trzech punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Jako uzasadnienie odmowy wskazano, iż „wnioski wniesione przez Pana [...] nie zasługują na uwzględnienie, gdyż zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu”. [...] Wnioskodawca [...] w związku z zakłócaniem porządku przez osoby pijące w pobliżu jego miejsca zamieszkania, ma określony interes faktyczny związany z pozbawieniem możliwości zakupu napojów alkoholowych w sklepach” [...]. „Nie ma natomiast interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Brak przymiotu strony u wnioskodawcy w postępowaniu objętym dyspozycją art. 18 ust. 10 cyt. ustawy o wychowaniu w trzeźwości [...] wynika między innymi z faktu, że decyzja o cofnięciu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych może być skierowana jedynie do Pani [...], Pani [...] lub do Pana [...] którzy uzyskali wcześniej zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Adresatem tej decyzji nie może być natomiast wnioskodawca”.

Została ona uchylona decyzją SKO⁵⁰ z dnia 12 marca 2007 r.⁵¹, w sentencji której orzeka się: „uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji”. W uzasadnieniu stwierdzono m.in., że „Wojewódzki Sąd administracyjny w Lublinie przyjmuje szeroką interpretację strony z art. 28 k.p.a., uznając, że w tym przepisie kodeksu chodzi o interes prawny chroniony prawem powszechnie obowiązującym, a nie tylko prawem administracyjnym. W związku z tak ukształtowaną wykładnią należy stwierdzić, że stronami postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych są właściciele nieruchomości graniczących z nieruchomością, na terenie której jest sprzedawany alkohol”. [...] „Decyzja organu administracji pierwszej instancji jest wadliwa. Przepisy k.p.a. co do zasady nie przewidują wydania decyzji administracyjnej w przypadku odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego. Decyzję o odmowie wszczęcia postępowania należy wydać wyłącznie w sytuacji, gdy wyraźny przepis kodeksu tak stanowi”.

⁴⁹ Znak: WSA/EG-III-6443/30/06, niepublikowana.

⁵⁰ Samorządowe Kolegium Odwoławcze, zwane w dalszej treści artykułu skrótem: SKO.

⁵¹ Znak: SKO.0073/667/HU/2007, niepublikowana.

W dalszym toku sprawy Urząd Miasta Lublin wydał trzy decyzje względem trzech sklepów, z dnia 6 czerwca 2007 r.⁵², w których postanowił umorzyć postępowanie w sprawie. W uzasadnieniach wskazano, iż „wnioskujący o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych [...] nie są stroną z uwagi na brak interesu prawnego, a więc nie mogą skutecznie żądać czynności organu administracyjnego. [...] Organ zezwalający, zgodnie z obowiązującym orzecznictwem stoi na stanowisku, iż interes prawny ma charakter materialnoprawny. Oparty jest więc na normach **administracyjnego prawa materialnego** [podkr. – Urząd], gdzie musi istnieć norma prawna przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu możliwość wydania określonego aktu (Wyrok NSA I SA 2326/00 w Warszawie). Wnioskodawcy opierają swoje roszczenie na przepisie art. 18 ust. 10 pkt. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, na przepisie art. 63 Konstytucji RP oraz na bliżej nieokreślonym prawie własności i jego ochrony, prawie posiadania i jego ochrony. [...] należy stwierdzić, że wskazanie tylko i wyłącznie przepisu prawa proceduralnego, jako źródła interesu prawnego nie daje podstaw do zakwalifikowania określonego podmiotu [...] jako strony w postępowaniu administracyjnym”. Ponadto Urząd wskazuje w uzasadnieniu wytłuszczonym drukiem: **„jedynym podmiotem, mającym interes prawny w cofnięciu zezwolenia, tym samym jedynym podmiotem, któremu przysługuje w postępowaniu status strony jest przedsiębiorca posiadający zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Interes prawny określony przez cyt. przepis [art. 18 ust. 10 pkt. 3 – przyp. T.S.] polega na utracie korzyści płynących z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych”**. Biorąc pod uwagę cel policji administracyjnej należy stwierdzić, iż taka argumentacja jest niesłuszna. Skutkowałoby to sytuacją, w której postępowanie w sprawie cofnięcia zezwoleń mogłoby się toczyć w zasadzie wyłącznie „z urzędu”, gdyż trudno przypuszczać, by wniosek o wszczęcie takiego postępowania złożył sam przedsiębiorca. Urząd nie zauważył złożoności sytuacji prawnej – pojęcie interesu prawnego w reglamentacji administracyjnej może kształtować się inaczej niż w czynnościach podjętych w ramach policji administracyjnej.

Wskutek odwołań wniesionych do SKO wydano decyzje SKO dotyczące trzech różnych sklepów z dnia 16 lipca 2007 r.⁵³ – dwie decyzje oraz trze-

⁵² Znak: WSA/EG-III-6443/30-1/06, WSA/EG-III-6443/30-2/06, WSA/EG-III-6443/30-3/06, niepublikowane.

⁵³ znak: SKO.0073/1661/HU/2007, SKO.0073/1662/HU/2007, niepublikowane.

cia decyzja SKO z dnia 18 lipca 2007 r.⁵⁴, w sentencji których orzeka się: „uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji”. W uzasadnieniach SKO podtrzymało swoje poprzednie poglądy na temat stron w postępowaniu o cofnięcie zezwolenia. Stwierdziło ponadto, m. in, iż „Organ pierwszej instancji, po ustaleniu kręgu podmiotów posiadających interes prawny w postępowaniu [...] powinien rzetelnie przeprowadzić postępowanie dowodowe”.

W związku z ponownym wzruszeniem decyzji, Urząd Miasta Lublin zaczął poszukiwać innych dowodów na okoliczność istnienia lub braku istnienia interesu prawnego u dotychczasowej „strony” w rozumieniu SKO. W piśmie z dnia 28 sierpnia 2007 r., skierowanym do wnioskodawcy, próbuje wezwać go do przesłania dokumentów. „Zgodnie z zaleceniami organu II instancji organ zezwalający powinien rozważyć zagadnienie legitymacji procesowej w oparciu o przepis art. 140 i 222 § 2 Kodeksu cywilnego i na tej podstawie «ustalić zakres podmiotów, których własność jest naruszana działaniami osób spożywających alkohol w niedozwolonych miejscach». W związku z powyższym oraz mając na uwadze to, iż dochodzenie roszczeń negatoryjnych z art. 222 KC, ustalenie, czy naruszenie własności faktycznie miało miejsce oraz kto się go dopuścił i kiedy odbywa się tylko i wyłącznie w drodze procesu negatoryjnego prowadzonego w sądzie cywilnym **proszę o przekazanie kopii wyroków sądowych stwierdzających naruszenie Pana własności (bądź też innego prawa rzeczowego) przez działanie konkretnych osób**” [podkr. – Urząd]. Już tylko na marginesie należy przypomnieć, iż wskazany w tytule artykułu przepis skupia się na przesłance „zakłócania porządku publicznego” nie wymagając żadnej interakcji z żadną konkretną osobą, ani postępowania przed sądem cywilnym. Następnie wydano trzy decyzje administracyjne z dnia 25 września 2007 r.⁵⁵, w których odmówiono cofnięcia zezwoleń. W uzasadnieniu podtrzymano swoje zapatrywanie na pojęcie strony w tym postępowaniu. „Wyłącznie dla przedsiębiorcy – adresata zezwolenia na sprzedaż alkoholu wynikają wprost prawa i obowiązki określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości [...], zatem tylko adresat tej decyzji jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie o cofnięcie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Postępowanie administracyjne w sprawach dotyczą-

⁵⁴ znak: SKO.0073/1663/HU/2007, niepublikowana.

⁵⁵ znak: WSA/EG-III-6443/30-1/06, WSA/EG-III-6443/30-2/06, WSA/EG-III-6443/30-3/06, niepublikowane.

cych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych może być wszczęte na wniosek strony lub z urzędu”.

Wymiana poglądów Urzędu Miasta Lublin i Samorządowego Kolegium Odwoławczego na temat interesu prawnego i przymiotu strony w postępowaniu trwała i później. Warto wskazać:

– decyzje SKO z dnia 12 listopada 2007 r.⁵⁶, w sentencji których orzeka: „uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji”. W uzasadnieniach stwierdza się m.in., iż „Organ pierwszej instancji, po ustaleniu kręgu podmiotów posiadających interes prawny w postępowaniu [...] powinien rzetelnie przeprowadzić postępowanie dowodowe”:

- decyzje Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 grudnia 2007 r.⁵⁷;
- decyzje SKO z dnia 4 lutego 2008 r.⁵⁸;
- decyzję SKO z dnia 6 marca 2009 r.⁵⁹

Wyżej wskazano tylko niektóre dokumenty z tych spraw administracyjnych. Postępowania, wszczęte z inicjatywy grupy mieszkańców bloku Montażowa 12 w Lublinie, toczyły się w różny sposób dla każdego z trzech sklepów. Finał jednak jest ten sam – nie udało się doprowadzić do prawomocnego cofnięcia zezwolenia żadnemu ze sklepów. W uzasadnieniach SKO wskazywało na potrzebę szerokiego rozumienia zwrotu „interes prawny” oraz na konieczność uznania przez Urząd Miasta Lublin za strony postępowania osób, które złożyły wniosek o cofnięcie zezwoleń. Oprócz kontrowersji na tym tle postępowania te obarczone były cechą wyjątkowej nieskuteczności w realizacji celów ustawy. O profesjonalizmie świadczy fakt sprawnego załatwienia sprawy. Zamieszczone wyżej kalendarium wydarzeń wskazuje na wyjątkową opieszałość i nieskuteczność Urzędu Miasta Lublin w realizacji przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jeżeli sprawa się przewleka, całe postępowanie może być bezprzedmiotowe. W wyniku działań Urzędu Miasta Lublin wydano w postępowaniu dotyczącym jednego ze sklepów decyzję z dnia 2 października 2008 r.⁶⁰ umarzającą postępowanie. „Wraz z upływem terminu ważności zezwoleń zo-

⁵⁶ znak: SKO.0073/2510/HU/2007, SKO.0073/2511/HU/2007, SKO.0073/2513/HU/2007, SKO.0073/2514/HU/2007, niepublikowane.

⁵⁷ znak: WSA/EG-III-6443/30-1/06, WSA/EG-III-6443/30-2/06, niepublikowane.

⁵⁸ znak: SKO.0073/132/HU/2008, SKO.0073/133/HU/2008, niepublikowane.

⁵⁹ znak: SKO.41/494/HU/2009, niepublikowana.

⁶⁰ Znak: SA.AL.I.6443-/30-1/06.

stały one usunięte z obrotu prawnego. W związku z tym postępowanie o cofnięcie zezwoleń stało się bezprzedmiotowe” – uzasadnia się w tej decyzji⁶¹. Myliłby się jednak ten, kto by sądził, iż handel alkoholem przynajmniej w jednym ze sklepów został zakończony. Z artykułu zamieszczonego w tygodniku „Nowy Tydzień w Lublinie” wynika, iż Urząd Miasta Lublin wydał kolejne decyzje zezwalające na handel alkoholem w tym konkretnym sklepie⁶², pomimo niezakończonych merytorycznie postępowania dotyczącego poprzednich zezwoleń, a tylko formalnego zakończenia toku sprawy. W sprawie dotyczącej innego sklepu Samorządowe Kolegium Odwoławcze wydało postanowienie z dnia 31 października 2008 r.⁶³, w wyniku zażalenia na niezafatwienie sprawy w terminie, w którym orzeka: „uznać zażalenie za uzasadnione i wyznaczyć organowi pierwszej instancji dodatkowy termin trzydziestu dni na wydanie decyzji w sprawie, licząc od dnia doręczenia niniejszego postanowienia”. Jak zauważa S. Fundowicz: „Wciąż największym mankamentem administracji publicznej jest jej opieszałość, a powolność postępowania często ogranicza lub wręcz udaremnia urzeczywistnienie praw stron”⁶⁴. Autor ten przywołuje poglądy C. N. Parkinsona, który sformułował prawo zwłoki, „twierdząc, że zwłoka jest najbardziej zabójczą formą odmowy”⁶⁵. Jak z powyższych przykładów wynika, sposób prowadzenia sprawy i sposób rozumienia pojęcia „interes prawny” rzutował na realizację celu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Zwroty: „zakłócanie porządku publicznego”, „interes prawny”, „słuszny interes obywateli”, „interes społeczny” to zwroty niedookreślone, klauzule generalne, których stosowanie w praktyce powoduje, że prawo staje się bardziej elastyczne, umożliwiając dostosowanie rozstrzygnięcia do konkretnej sytuacji w sposób najbardziej sprawiedliwy. Umożliwiają one posługiwanie się ocenami i regułami pozaprawnymi⁶⁶. Należy zatem podjąć próbę zdefi-

⁶¹ Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy tę decyzję, decyzją z dnia 18 listopada 2008 r, znak: SKO.0073/2538/HU/2008 - niepublikowana.

⁶² Zob. *Pijany taniec z koncesjami. Biurokracja wspiera patologię*. „Nowy Tydzień w Lublinie”, 13-19 października 2008.

⁶³ znak: SKO.0073/2460/HU/2008, niepublikowane.

⁶⁴ S. F u n d o w i c z, *Prawne determinanty relacji urzędnik–petent*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, s. 283.

⁶⁵ Tamże; por. Ł u k a s i e w i c z, *Prawne uwarunkowania...*, s. 106 – uwagi o zasadzie szybkości działania.

⁶⁶ Zob. tamże, s. 253; por. B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 71-72.

niowania pojęcia „interes”. Wśród definicji tego pojęcia znajdują się i takie, które wskazują na konflikt interesów, a tak najczęściej się dzieje podczas administracyjnej reglamentacji. „Przez interes rozumieć można określoną wartość motywacyjną ujawnianą lub ujawniającą się w razie kontrowersyjnego zbiegu dwóch zachowań przejawianych zależnie co najmniej przez dwa podmioty czy grupy podmiotów”⁶⁷ – pisze E. Samborska-Boć. Interes faktyczny cechuje znaczny subiektywizm. Nie wyklucza to jednocześnie pokrywania się z ich zobiektywizowaną wizją. Treść pojęcia „interes” definiowana bywa przez pryzmat potrzeb, gdyż – jak wskazuje M. Zdyb – „Treści interesu jednostkowego nie można odrywać od związanych z nim potrzeb”⁶⁸. „Interes będzie interesem prawnym, gdy problem potrzeb rozpatrywać będziemy w ramach obowiązujących norm prawnych, a więc w ramach określonych przez taką, a nie inną strukturę bytową pewnego układu odniesienia. Taki układ odniesienia stanowi o tym, że jakieś potrzeby jednostkowe uznajemy za godne ochrony w jakimś systemie wartości, a opartemu na nich interesowi przypisać możemy (lub nie) dookreślający przymiotnik, np. prawny czy administracyjnoprawny”⁶⁹. Treść interesu prawnego wyraża nie egoistyczne odczucia, potrzeby i wartości, ale odczucia, potrzeby i wartości zobiektywizowane przez ustawodawcę. „Powiedzieć więc można w związku z tym, że w konkretnym przypadku interes prawny jako obiektywny (zobiektywizowany) może być w odniesieniu do pewnych sytuacji czy zjawisk nietożsamy z interesem faktycznym jednostki, i że w związku z tym możliwe są różne relacje pomiędzy interesem prawnym jednostki a jej interesem faktycznym w danej sytuacji faktycznej”⁷⁰. Mogą więc wystąpić różne sytuacje, gdy np. interes prawny nie będzie się pokrywał z interesem faktycznym, będąc wobec niego w relacji sprzeczności lub prawnej obojętności, lub gdy interes prawny będzie tożsamy z interesem faktycznym⁷¹. Jak wskazuje Z. Leoński „interes prawny w rozumieniu k.p.a. oznacza występowanie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu a sprawą administracyjną, w której może nastąpić konkretyzacja tych uprawnień i obowiązków. Konkretyzacja ta przy tym występuje najczęściej w decyzji administra-

⁶⁷ Cyt. za: J. Boć (red.), *Prawo*, s. 20.

⁶⁸ Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 22.

⁶⁹ Tamże, s. 23.

⁷⁰ Tamże, s. 32.

⁷¹ Zob. A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 72; Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 32-33, 242.

cyjnej wydanej w następstwie rozstrzygnięcia sprawy”⁷². Według Z. R. Kmiecika, legitymowanie się interesem prawnym przy żądaniu wszczęcia postępowania administracyjnego oznacza, „że istnieje przepis prawa materialnego, który przewiduje załatwienie żądania, z którym osoba zwraca się do organu administracji publicznej, w formie decyzji merytorycznej skierowanej do osoby występującej z żądaniem. Prawo materialne musi więc przewidywać możliwość przyznania uprawnienia, którego domaga się dana osoba – tej osobie, i musi przewidywać dla załatwienia takiej sprawy (dla dokonania takiej czynności) formę decyzji”⁷³.

W doktrynie są również obecne poglądy optujące za szerokim znaczeniem pojęcia „słuszny interes obywateli”. Z uwagi na to, iż ustawodawca wprowadził w art. 7 k.p.a. pojęcie „obywatel” a nie „strona”, wynika dla organu administracji publicznej obowiązek uwzględniania w postępowaniu nie tylko interesów prawnych jednostki, ale również interesów faktycznych jednostek. Jak wskazuje B. Adamiak „pojęcie «obywatel» oznacza, iż ustawodawca nie zacieśnia ochrony tylko do ochrony interesu prawnego jednostki. W razie bowiem, gdyby zamiarem ustawodawcy była tylko ochrona interesu prawnego strony, w przepisie tym nie wprowadziłby pojęcia «obywatel», a pojęcie «strony». Przyjęcie takiego zakresu dla pojęcia «słuszny interes obywateli» ma kapitalne znaczenie. Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz również jej skutki mogą rozciągać się i na inne osoby (osoby fizyczne, jednostki organizacyjne). Zwłaszcza jest to ważne z tych względów, że prawo materialne nie obejmuje ochroną wszystkich osób, które mogą być objęte skutkami działań prawnych organów administracji publicznej, nie przyznając ich interesom rangi interesu prawnego. Obowiązek uwzględnienia przy załatwianiu sprawy również interesów faktycznych jednostek jest zatem istotną dla tej kategorii interesu możliwością ich ochrony”⁷⁴.

Jak wskazuje J. Stelmasiak, „za źródło prawnego interesu jednostki należałoby uważać akt prawny, który zawiera przepisy prawne powszechnie obowiązujące, kształtujące jego normatywną treść”⁷⁵. Ustalenie zakresu pojęcia

⁷² *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 317-318.

⁷³ Z. R. K m i e c i k, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Zakamycze 2003, s. 98.

⁷⁴ A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 71-72.

⁷⁵ *Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjno-prawna)*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maja 2001*, Rzeszów 2001, s. 429.

„interes prawny” ma doniosłe znaczenie praktyczne w postępowaniu administracyjnym dla ustalenia, kto jest stroną postępowania. „Pojęcie interesu prawnego pozwala na zamknięcie kręgu podmiotów do tych osób, wobec których ma sens konkretyzacja danej normy”⁷⁶ – zauważa J. Zimmerman. Zgodnie z brzmieniem art. 28 k.p.a. „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. „Interes prawny [...] jeżeli ma być fragmentem rzeczywistości prawnej, musi zostać przypisany konkretnemu podmiotowi prawa”⁷⁷ – zauważa H. Groszyk i A. Korybski. W sytuacji reglamentacji administracyjnej pojęcie interesu prawnego będzie w pierwszej kolejności rozpatrywane przez pryzmat prawa administracyjnego materialnego⁷⁸. „Interes prawny jednostki wywodzi się z prawa materialnego i zmierza do realizacji tego prawa”⁷⁹ – pisze M. Zdyb. W praktyce pojawiają się problemy, czy podstawą interesu może być tylko prawo administracyjne materialne, czy też normy zawarte nawet w innych gałęziach prawa. Problem ten rozpatrywany był w orzecznictwie. A. Wróbel wskazuje treści orzeczeń sądów administracyjnych, w których można znaleźć różne poglądy na definicję pojęcia „interes prawny”. Przykładowo: „pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, to jest z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności od organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby”⁸⁰. „Interes prawny to interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa material-

⁷⁶ J. Z i m m e r m a n, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] H. Olszewski, B. Popowska, (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997, s. 610.

⁷⁷ G r o s z y k, K o r y b s k i, *O pojęciu interesu...*, s. 16.

⁷⁸ Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 65.

⁷⁹ Tamże, s. 43.

⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83, cyt. za: M. J a ś k o w s k a, A. W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2004, s. 216.

nego. Interes prawny to zatem interes, którego podstawą mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją prawa administracyjnego⁸¹. „Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialno-prawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy (decyzja administracyjna) może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes taki powinien być bezpośredni, konkretny, realny i znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, które uzasadniają zastosowanie normy prawa materialnego⁸². „Ograniczenie pojęcia «interesu prawnego» tylko do interesu chronionego przez normy prawa materialnego – nie znajduje oparcia w doktrynie prawa administracyjnego⁸³. „Od [...] interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym⁸⁴. „«Interes prawny», którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Brak bezpośredniości wpływu sprawy na sferę prawną osoby nie pozwala na uznanie jej za stronę⁸⁵. Biorąc to wszystko pod uwagę, należy zauważyć, iż o treści pojęcia „interes prawny” będzie za każdym razem rozstrzygać np. konkretny sąd administracyjny.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, cyt. za: J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 216.

⁸² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2006 r., VI SA/Wa 2401/05, cyt. za: J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 216, por. s. 223.

⁸³ Wyrok NSA z dnia 9 marca 1982 r., SA/Wr 48/82, cyt. za: J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 216; A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 231; M. S z u b i a k o w s k i, M. W i e r z b o w s k i (red.), A. W i k t o r o w s k a, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, Warszawa 1999, s. 53.

⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83, cyt. za: J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 227.

⁸⁵ Postanowienie NSA z dnia 30 maja 1984 r., II SA 789/84, cyt. za: J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 223.

Interes prawny jest związany z konkretnym podmiotem prawa⁸⁶. Jak wskazują H. Groszyk i A. Korybski, „interes prawny podmiotu prawa nie istnieje w rzeczywistości prawnej (nie jest w stanie legitymować podjętych przez ten podmiot działań jako działań prawnych) dopóty, dopóki nie zostanie ustalony bezpośredni wpływ decyzji prawnej (sądowej bądź administracyjnej) na jej status prawny (prawa lub obowiązki) w konkretnej, zaistniałej sytuacji prawnej”⁸⁷. Zatem na interes prawny można patrzeć przez pryzmat orzecznictwa w dwojaki sposób, jak na metodę:

1. sprawdzania występowania interesu prawnego;
2. określania jego granic.

Za przykład wpływu orzecznictwa na zakres realizacji „interesu prawnego” niech posłuży przywołana wyżej sprawa z praktyki Urzędu Miasta Lublin. Po wpływie wniosku o cofnięcie zezwolenia Urząd Miasta Lublin powinien sprawdzić, czy wnioskodawcom przysługuje przymiot strony, a w razie gdyby nie przysługiwał – powinien z urzędu podjąć wnikliwe czynności wyjaśniające, czy zaistniały przesłanki do cofnięcia zezwolenia. W związku z tym urząd powinien dokonać sprawdzenia, czy ewentualna decyzja o cofnięciu zezwolenia będzie miała wpływ na sytuację prawną wnioskodawców, a także, z ostrożności procesowej powinien zbadać orzecznictwo SKO i sądu administracyjnego w zakresie ustalania granic pojęcia „interes prawny” w postępowaniach podobnych. W związku z tym, iż żaden z mieszkańców bloku nie był stroną w postępowaniu reglamentacyjnym o udzielenie zezwolenia, powstał problem prawny, czy wnioskodawcy mają w postępowaniu o cofnięcie zezwoleń interes prawny, a co za tym idzie, czy mogą występować w tym postępowaniu w charakterze strony. Jak już wskazano wyżej, wydano decyzję administracyjną niekorzystną dla tych mieszkańców, odmawiając im przymiotu strony⁸⁸. Od tej decyzji mieszkańcy złożyli odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie, które uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, motywując to orzeczenie między innymi w następujący sposób. „Stroną zgodnie z art. 28 k.p.a. jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Z analizy orzecznictwa Naczelnego

⁸⁶ Zob. Groszyk, Korybski, *O pojęciu interesu...*, s. 16.

⁸⁷ Tamże, s. 17.

⁸⁸ Zob. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 5 lutego 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30/06, niepublikowana.

Sądu Administracyjnego wynika, że ustawodawca, definiując pojęcie strony postępowania administracyjnego, wskazał wyraźnie na powiązanie danego podmiotu z konkretnym interesem prawnym. Chodzi tu zatem nie o interes faktyczny dający się nawet racjonalnie udowodnić, ale o interes prawny, to jest taki, który wynika z określonego przepisu prawnego odnoszącego się wprost do sytuacji danego podmiotu. Ponadto wspomniany interes prawny musi być interesem indywidualnym strony postępowania, musi zatem dotyczyć jej bezpośrednio. Tak więc o tym, czy określonemu podmiotowi będzie służyło prawo strony w konkretnym postępowaniu administracyjnym, decyduje norma prawna, z której dla tego podmiotu wynikają wprost określone prawa i obowiązki (postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 1998 r. II SA 1551/98, LEX 43215). Z art. 18 ust. 10 ustawy z 1982 r. wynika, że stroną postępowania o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż alkoholu jest adresat decyzji, tj. przedsiębiorca, który wcześniej uzyskał zezwolenie i prowadził sprzedaż napojów alkoholowych (wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2001 r., II SA/Ka 564/99, Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych 2001, nr 2 poz. 42). Natomiast osoby pokrzywdzone skutkami zakłócania porządku przez osoby pijące alkohol mają jedynie interes faktyczny związany z rozważeniem konieczności pozbawienia możliwości zakupu alkoholu w określonym sklepie (wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 1998 r., II SA 742/98, LEX 43180).

Niemniej jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie przyjmuje szeroką interpretację pojęcia strony z art. 28 k.p.a., uznając, że w tym przepisie kodeksu chodzi o interes prawny chroniony prawem powszechnie obowiązującym, a nie tylko prawem administracyjnym. W związku z tak ukształtowaną wykładnią należy stwierdzić, że stronami postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych są właściciele nieruchomości graniczących z nieruchomością, na terenie której jest sprzedawany alkohol. Zgodnie z art. 140 kodeksu cywilnego właścicielowi przysługuje prawo do korzystania z rzeczy zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem, a przeciwko osobom, które to korzystanie zakłócają, służy mu roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (art. 222 § 2 kodeksu cywilnego). Tym samym właściciel nieruchomości sąsiedniej ma interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., o ile odczuwa skutki funkcjonowania punktu sprzedaży napojów alkoholowych (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1999 r., II/SA/Lu 1480/98, niepublikowany, oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31 mar-

ca 2004 r., 3 II SA/Lu 678/03, niepublikowany)⁸⁹. Ten cytat z uzasadnienia orzeczenia wskazuje, iż wiele podmiotów, nie uczestniczących wprost w procedurze reglamentacji, może skutecznie próbować doprowadzić do podjęcia przez administrację publiczną czynności policji administracyjnej. Postępowanie administracyjne może dotyczyć interesu prawnego w sposób bezpośredni lub pośrednio, gdy decyzja administracyjna skierowana do danego podmiotu oddziałuje mimo to na prawa i obowiązki innego podmiotu, „wskutek powiązania sytuacji prawnej adresata decyzji z tym podmiotem”⁹⁰.

W związku z rozbieżnością poglądów doktryny i orzecznictwa na problem „interesu prawnego” oraz pojęcie „strony” w postępowaniu administracyjnym należy spojrzeć na postępowanie w sprawie cofnięcia zezwoleń przez pryzmat celu postępowania i realizacji wartości konstytucyjnych. Skutki niewłaściwego działania punktów sprzedaży alkoholu są tak uciążliwe dla otoczenia, iż autor niniejszego opracowania przychylił się do koncepcji szerokiego rozumienia pojęcia „interes prawny”⁹¹ w tym przypadku. Doktryna prawnicza definiując akt administracyjny wskazuje, iż może on wywoływać skutki także w innych gałęziach prawa. K.p.a., definiując pojęcie strony, wskazuje na jakikolwiek interes prawny. Może on wynikać z każdej innej niż prawo administracyjne gałęzi prawa⁹². Nie zmienia to w żadnym wypadku podstaw prowadzenia sprawy administracyjnej określonych w art. 1-4 k.p.a.. Pierwszą metodą wykładni w praworządym państwie jest wykładnia językowa. Przyjmowanie w wyżej wymienionym zakresie wykładni ścieśniającej, wskazującej prawo administracyjne jako jedyną podstawę interesu prawnego, byłoby niezasadne, gdyż interes prawny będzie zależał m.in. od rodzaju stosunku prawnego, którego dotyczy, czy też od rodzaju dobra chronionego prawem itd. Przykładowo: w sytuacji reglamentacji administracyjnej czy policji administracyjnej interes prawny może wynikać m.in. z prawa własności regulowanego w Kodeksie cywilnym (a wyłączenie odbywa się m.in. na podstawie norm prawa administracyjnego⁹³).

⁸⁹ Decyzja Samorządowego kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 12 marca 2007 r., znak: SKO.0073/667/HU/2007, niepublikowana.

⁹⁰ Zob. J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 224.

⁹¹ Por. tamże, s. 218-220.

⁹² Por. tamże, s. 224 – „Interes prawny, o którym mowa w art. 28, może wynikać nie tylko z przepisów prawa materialnego administracyjnego, lecz także z prawa cywilnego [...]”.

⁹³ Por. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm.), w szczególności rozdział 4.

Odnosząc się do samego prawa administracyjnego materialnego, można stwierdzić, iż normy te na trzy sposoby określają treść interesu jednostki, który może wynikać z:

- 1) samej ustawy;
- 2) odpowiedniego zachowania się jednostki, z którym prawo wiąże skutki prawne;
- 3) konkretyzacji normy prawnej ogólnej i abstrakcyjnej w trybie decyzji administracyjnej⁹⁴.

Ustalenie treści pojęcia „interes prawny” jest elementem stosowania normy prawnej, wskazanej w art. 28 k.p.a.. Ustalenie treści pojęcia „słuszny interes obywateli” oraz „interes społeczny” jest elementem stosowania normy prawnej wskazanej w art. 7 k.p.a.⁹⁵ Słuszny oznacza godziwy. Jest to bardzo szerokie ujęcie przekraczające ramy pojęcia „prawny”. „Należy więc domniemać, że chodzi tu nie tylko o interesy prawne, ale i te faktyczne interesy jednostki, które nie są normatywnie wyrażone, ale i nie są sprzeczne z prawem i zasadami współżycia społecznego, innymi słowy są «godziwe»”⁹⁶ – pisze M. Zdyb. Interes społeczny jest pojęciem rozpatrywanym łącznie w kategoriach celowości i legalności⁹⁷. Dobro wspólne – Rzeczpospolita Polska – leży w słusznym interesie jednostki⁹⁸.

W sytuacji, gdy prawa i obowiązki powstają z mocy prawa, interes prawny ma charakter realny od samego początku postępowania. Natomiast w wielu przypadkach ma on charakter potencjalny, to znaczy że w postępowaniu administracyjnym twierdzenie, że ktoś ma interes prawny, zostanie zweryfikowane i ustalone w decyzji⁹⁹. „Można więc sądzić, że w momencie wnoszenia wniosku wystarczy subiektywne odczucie jednostki, że interes prawny faktycznie ma i potrzebna jest mu ochrona”¹⁰⁰ – pisze M. Zdyb. Biorąc pod uwagę „przede wszystkim to, że niedopuszczalnym wydaje się (przede wszystkim gdy chodzi o stosunki jednostka–organ administracji) tłumaczenie

⁹⁴ Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 73.

⁹⁵ Por. tamże, s. 232.

⁹⁶ Tamże, s. 237.

⁹⁷ Zob. tamże, s. 239, por. s. 257.

⁹⁸ Zob. W. Ł a c z k o w s k i, *Konstytucyjna ochrona wartości*, [w:] A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), *Ecclesia et status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, s. 716.

⁹⁹ Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 45.

¹⁰⁰ Tamże, s. 55; por. A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 28-29.

przepisów budzących wątpliwości na niekorzyść obywatela, zwłaszcza, że i geneza tej instytucji przemawia za prezentowaną tu wersją, stwierdzić należałoby, że argumenty przemawiające za subiektywną wersją legitymacji, strony mają o wiele głębszą wymowę od argumentów po stronie wersji obiektywnej. Przecież o tym, czy strona ma rzeczywiście interes prawny, zadecydować ma postępowanie administracyjne i ewentualnie sądowe¹⁰¹. Przepis art. 28 k.p.a. dotyczący pojęcia „strona” był źródłem sporów w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego¹⁰². Jak wskazuje M. Zimmerman „istota sporu dotyczy pytania, czy w świetle przepisów k.p.a. w przypadku wszczęcia postępowania na żądanie zainteresowanego (czy «strony») stwierdzenie istnienia «interesu prawnego» następuje dopiero w toku procesu, czy też mamy tu do czynienia z kategorią «obiektywną» stanowiącą zdaniem zwolenników tego rozwiązania warunek wstępny procesu. Pojęcie interesu prawnego jest niewątpliwie pojęciem prawa przedmiotowego, pojęciem obiektywnym – czego nie kwestionują też z reguły zwolennicy «wersji subiektywnej»”¹⁰³. „W orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko odzwierciedlające poglądy zwolenników obiektywnej teorii strony”¹⁰⁴ – wskazuje A. Wróbel. Nie rozstrzygając tego problemu należy wskazać, iż szerokie rozumienie sformułowania „interes prawny” nie wyklucza się z obiektywną teorią strony i znajduje swoje praktyczne uzasadnienie jako gwarancja, że organ administracji publicznej zbyt pochopnie nie będzie zamykać drogi do realizacji praw podmiotowych odmawiając zainteresowanemu podmiotowi przymiotu strony. „Spór o istotę strony nie dotyczy tego na czym interes jednostki się opiera, ale tego kiedy autorytatywnie stwierdza się jego istnienie”¹⁰⁵ – pisze M. Zdyb. Wskazanie w decyzji administracyjnej praw i obowiązków nie oznacza tworzenia tych praw i obowiązków. Są one określone w prawie materialnym. Niekiedy są ustalone w normach procedury administracyjnej¹⁰⁶. W decyzji stwierdza się ich istnienie. Dokonuje się w sposób indywidualno-konkretny wykładni normy

¹⁰¹ Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 64.

¹⁰² Zob. J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 214; por. T. K i e ł k o w s k i, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 113.

¹⁰³ *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 440.

¹⁰⁴ J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 215.

¹⁰⁵ Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 45.

¹⁰⁶ Zob. tamże, s. 47.

generalno-abstrakcyjnej, podciągając konkretną sytuację pod normę prawną¹⁰⁷. Należy mieć na uwadze, że „u podstaw każdego interesu prawnego leży interes faktyczny, a ten musi wyrażać potrzebę jakiegoś dobra, brać pod uwagę całość zjawisk, które wiążą się z funkcjonowaniem wartości, do których dąży”¹⁰⁸ – pisze M. Zdyb. W sytuacji reglamentacji administracyjnej decyzja administracyjna często będzie miała charakter uprawniający – do prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej – i jednocześnie zobowiązujący – do np. płacenia danin publicznych, przestrzegania zasad bhp w prowadzonej działalności itd.¹⁰⁹ W sformułowaniu „interes prawny” mogą zawierać się nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki¹¹⁰. Na szerokie rozumienie tego terminu wskazuje fakt, iż oprócz obiektywnej koncepcji legitymacji procesowej, w doktrynie prawa administracyjnego spotykane były również poglądy o subiektywnej wersji legitymacji strony¹¹¹. Autor niniejszego opracowania przychylił się do obiektywnego rozumienia legitymacji procesowej strony, a co za tym następuje – do rozumienia pojęcia „interes prawny” w kategorii pojęć istniejących obiektywnie, z tym zastrzeżeniem, iż może to być jakikolwiek interes prawny, niekoniecznie związany z prawem administracyjnym materialnym. Wykładnia językowa art. 28 k.p.a. prowadzi do takiego wniosku. W sytuacji reglamentacji administracyjnej znaczenie terminu „interes prawny” w sytuacji, gdy podmiot prywatny występuje do organu administracji o nadanie mu uprawnień do prowadzenia określonej działalności, może być zakresowo inne niż w przypadku policji administracyjnej. „Uprawnienie prawne będzie dość często możliwe do zrealizowania dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania administracyjnego, wtedy gdy w stosunku do powołującej się na swój interes prawny jednostki będzie możliwe wykazanie, że posiada ona podstawę prawną swojego roszczenia”¹¹² – pisze M. Zdyb. W sytuacji policji administracyjnej interes prawny mogą mieć podmioty w ogóle nie związane z procedurą reglamentacji. Istnieje wiele przejawów działalności człowieka, która bez należytego stosowania działań policji administracyjnej w łatwy sposób może naruszać dobra chronione prawem podmiotów nie będących stroną w procedu-

¹⁰⁷ Zob. tamże, s. 45.

¹⁰⁸ Tamże, s. 47.

¹⁰⁹ Zob. tamże, s. 47.

¹¹⁰ Zob. tamże, s. 49.

¹¹¹ Zob. tamże, s. 50-51.

¹¹² Tamże, s. 69.

rze reglamentacji, a będących stroną w czynnościach policyjnych administracji. Na przykład w przypadku próby cofnięcia zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych interes prawny w takiej czynności mogą zgłaszać inne podmioty, wywodząc go choćby z ochrony prawa własności, gdy wskutek sprzedaży takich napojów dochodzi do naruszania porządku publicznego przez osoby nadużywające alkoholu w sposób naruszający uprawnienia innych osób.

Pojawia się również pytanie: które dobro jest ważniejsze? Dobro jednostki czy dobro wspólne, interes prywatny czy interes publiczny? Jak wskazują H. Groszyk i A. Korybski „wydaje się, że jeśli prawo obowiązujące nie przesądza o pierwszeństwie jednego z tych interesów (a tak niekiedy zdarza się), to rozwiązywanie takiego konfliktu powinno następować poprzez ważenie interesów w procesie podejmowania decyzji stosowania prawa, przy uwzględnieniu ewentualnego priorytetu w postaci racji stanu (na korzyść interesu publicznego) bądź wolności i praw podstawowych człowieka (na korzyść interesu prywatnego)”¹¹³. Przy ustalaniu granic wolności wiele zależy od rodzaju sytuacji prawnej i rodzaju dobra chronionego prawem. Wolność człowieka ma tak dużą wartość, iż ingerencja administracji powinna ograniczać się do niezbędnego minimum zapewniającego realizację dobra wspólnego lub stawiającego granice wolności pomiędzy podmiotami o sprzecznych interesach. „W każdym demokratycznym państwie prawnym dobro jednostki i zawarte w nim racje jednostkowe, jeżeli nie pozostają w konflikcie z racjami społecznymi wyraźnie wyartykułowanymi, są racjami nadrzędnymi”¹¹⁴ – pisze M. Zdyb. Należy ponadto zwrócić uwagę, iż – zgodnie z art. 7 k.p.a. – organ administracji ma „obowiązek załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes obywateli”. Przepis ten nie stanowi zatem o pierwszeństwie jakiegokolwiek celu. Obowiązkiem organu administracji publicznej jest wyważenie i ustalenie pierwszeństwa celów w procedurze reglamentacji administracyjnej lub w działaniach o charakterze policyjnym. Ta hierarchia nie jest tylko teoretycznym określeniem, ale ma wymiar praktyczny. B. Adamiak i S. Fundowicz wskazują na orzeczenie Sądu Najwyższego określające wzajemne relacje interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu

¹¹³ Groszyk, Korybski, *O pojęciu interesu...*, s. 22; por. Leszczyński, *Kategoria interesu...*, s. 82.

¹¹⁴ Zdyb, *Prawny interes jednostki...*, s. 52-53.

ogólnego nad interesem prywatnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej [...]”¹¹⁵. Interes społeczny nie jest zawsze i bezwarunkowo ważniejszy od interesu jednostki. Ustawodawca przyjął raczej koncepcję harmonizowania tych dwóch interesów, a nie sztywnego ustalenia priorytetów¹¹⁶. Od obowiązku wyważania interesów mogą nastąpić wyjątki, gdy ustawa daje pierwszeństwo wprost któremuś z nich, np. interesowi społecznemu. Dzieje się tak np. w przypadku normy zawartej w art. 139 k.p.a.¹¹⁷, który stanowi, iż „Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny”.

Zgodnie z art. 107 §3 k.p.a. „Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”. Ustalanie pierwszeństwa tych celów nie może być dokonywane z pominięciem wartości, na których opiera się porządek prawny. Ustawodawca, który próbuje pogodzić różne interesy jednostkowe lub zbiorowe, musi zmierzyć się z wyznaczeniem wspólnej wartości¹¹⁸, względem której nastąpi określenie granic reglamentacji i policji administracyjnej. Wyważanie tych celów musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji administracyjnej, w przeciwnym wypadku strona niezadowolona z rozstrzygnięcia będzie próbować wzruszyć taką decyzję wskazując np. na:

¹¹⁵ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, cyt. za: A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 72-73; S. F u n d o w i c z, *Dobro w prawie administracyjnym*, [w:] D. D u d e k, M. G a p s k i, W. Ł ą c z k o w s k i, *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciół człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, s. 169.

¹¹⁶ Zob. A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 72-23.

¹¹⁷ Zob. tamże, s. 73.

¹¹⁸ Por. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 221.

- 1) brak wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli;
- 2) pominięcie w procesie wyważania jakichś interesów;
- 3) bezpodstawne przyjęcie dominacji któregośkolwiek interesu lub nierównorzędne traktowanie interesów;
- 4) naruszenie zasady sprawiedliwości¹¹⁹.

Wpływ wartości na działania administracji wskazuje wielu autorów, między innymi J. Łukasiewicz. „Działania administracji publicznej zmierzające do realizacji zadań nie mogą być prowadzone w sposób oderwany od systemu określonych wartości”¹²⁰. Jak zauważa M. Zdyb: „każda norma prawna ma jak gdyby dwie strony: esencjalną związaną z literalnym brzmieniem przepisów prawnych oraz egzystencjalną, powstającą w nawiązaniu do: a) aksjologicznych podstaw obowiązującego systemu prawa, naturalnego porządku rzeczy (prawa naturalnego), zasad sprawiedliwości, prawości woli, świadomości prawnej itd.; b) okoliczności faktycznych, do których prawo odnosi się; c) norm, reguł i zasad pozasystemowych będących następstwem rozwoju cywilizacyjnego (normy i normatywy techniczne, normy wiedzy, zasady prakseologiczne itd.); d) praktyki stosowania prawa (m.in. orzecznictwa); e) poglądów doktryny. Zadaniem organu państwa stosującego prawo jest identyfikacja normy prawnej poprzez nawiązanie nie tylko do sytuacji i reguły zachowania wyartykułowanej w konkretnej jednostce redakcyjnej, ale także przez wydedukowanie normy prawnej z uwzględnieniem całej egzystencjalnej strony przepisu prawnego i zasad ogólnosystemowych. Każda norma prawna będzie w takim układzie odniesienia normą systemową, a nie mechaniczną regułą funkcjonującą w oderwaniu od innych reguł, z odrzuceniem wartości integrujących”¹²¹. W. Łączkowski zauważa, że „żadne państwo nie jest w stanie uniknąć wkraczania w podstawowe dziedziny aksjologii i zawsze kieruje się jakimś światopoglądem”¹²². Zatem wartości promowane w admi-

¹¹⁹ Por. tamże, s. 240; por. J a ś k o w s k a, W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 136-138.

¹²⁰ J. Ł u k a s i e w i c z, *Podstawowe pojęcia z zakresu nauki administracji*, [w:] S. Wrzosek (red.), *Kompendium wiedzy administratywisty*, Lublin 2008, s. 87.

¹²¹ M. Z d y b, *Państwo prawa w perspektywie zaszczości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] S. Fundowicz (red.), *Współczesne problemy prawa publicznego. Studia z prawa publicznego*, t. 1, Lublin 1999, s. 21; por. t e n ż e, *Prawny interes jednostki...*, s. 75-76.

¹²² *Ograniczenia prawa stanowionego*, [w:] A. Dębiński, A. Pomorska, P. Smoleń (red.), *W służbie nauki prawa finansowego. Jubileusz obecności profesora Jana Głuchowskiego w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, Lublin 2010, s. 71; por. Ł a c z k o w s k i, *Prawo a zmiana ustroju państwa*, Poznań 1992; t e n ż e, *Granice prawa*, [w:] W. Depo, M. Leszczyński, T. Guz, P. Marzec (red.), *Veritatem*

nistracji, będą miały realny wpływ na legalne przejawy działania administracji, w tym na kształtowanie się treści pojęcia „interes prawny”. Wartości będą miały wpływ na rozstrzyganie o tym, który interes jest w danym stanie faktycznym ważniejszy – interes społeczny czy interes indywidualny. Wartości będą miały wpływ na stopień uwzględnienia poszczególnych interesów w procedurze reglamentacji i podczas czynności zwanych policją administracyjną. Wartości konstytucyjne, na podstawie których będzie dokonywane wyważenie spornych interesów – społecznego i indywidualnego, to w szczególności zasady:

- 1) dobra wspólnego¹²³;
- 2) społecznej gospodarki rynkowej¹²⁴;
- 3) ochrony własności¹²⁵;
- 4) proporcjonalności¹²⁶;
- 5) ochrony porządku publicznego¹²⁷;
- 6) ochrony zdrowia¹²⁸.

Wartości i prawo wzajemnie na siebie oddziałują¹²⁹. Jak wskazuje A. Kość „prawo wpływa na społeczny system wartości i społeczne zachowanie wartości”¹³⁰.

in Caritate. Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Księdza Biskupa Profesora Jana Śrutwy, Lublin 2011, s. 447-457; por. o wpływie wartości na racjonalność decyzji administracyjnej w: T. S i e n k i e w i c z, *Racjonalność decyzji administracyjnej*, [w:] P. Marzec (red.), *Servire veritati. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Kazimierza A. Kłosińskiego*, Lublin 2011, s. 544-545.

¹²³ Zob. Konstytucja RP, art. 1: *Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.*

¹²⁴ Zob. Konstytucja RP, art. 20: *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

¹²⁵ Zob. Konstytucja RP, art. 21: *1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

¹²⁶ Zob. Konstytucja RP, art. 22: *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

¹²⁷ Konstytucja RP, art. 31 ust. 3.

¹²⁸ Zob. tamże.

¹²⁹ Por. K o ś ć, *Podstawy...*, s. 207.

¹³⁰ Tamże, s. 207.

Administracja publiczna jest realizatorem interesu publicznego¹³¹ oraz indywidualnych publicznych praw podmiotowych¹³². W związku z tym, po wydaniu zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych powinna zwracać uwagę i reagować na fakty przekraczania granic wolności gospodarczej, w szczególności gdy dotyczy to nie tylko formalnego przekraczania norm prawnych, ale gdy skutkuje to naruszaniem praw innych podmiotów. Nieprzypadkowo poddano procedurze reglamentacji handel napojami alkoholowymi i nieprzypadkowo wyposażono administrację publiczną w instrumenty prawne o charakterze policyjnym, włączając w to również cofnięcie uprawnień. Należy zgodzić się z J. Bociem, iż skoro „nie ma przedsięwzięć państwa i samorządów nie adresowanych w ostateczności do człowieka, uznać trzeba, że dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji”¹³³. W sytuacji reglamentacji administracyjnej pojęcie interesu prawnego dotyka zwłaszcza sfery praw podmiotowych¹³⁴, praw człowieka, w szczególności wolności działalności gospodarczej. Rozważając zakres pojęć „interes prawny” i „publiczne prawo podmiotowe” należy zauważyć, iż niektórzy autorzy utożsamiają interes prawny z publicznym prawem podmiotowym¹³⁵. Natomiast A. Błaś i J. Boć definiują publiczne prawo podmiotowe jako „taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w niekwestionowany przez państwo sposób coś zdziałać”¹³⁶. J. Zimmerman zauważa, że „publiczne prawa podmiotowe są «silniejsze» od interesów prawnych. [...] Inaczej mówiąc, publiczne prawo podmiotowe jest interesem prawnym wzmocnionym o kategorię roszczenia, jakie przez to prawo nabywa obywatel w stosunku do administracji publicznej (państwa)”¹³⁷. Jak wskazuje B. Adamiak, treścią pojęcia „interes prawny” „będzie publiczne prawo podmiotowe,

¹³¹ Zob. K o c o w s k i, *Reglamentacja...*, s. 155.

¹³² Por. J. C h a c i ń s k i, *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*. Lublin 2004, s. 16 n.

¹³³ *Prawo...*, s. 22.

¹³⁴ Zob. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 36-37, 41-42.

¹³⁵ Zob. J. S t e l m a s i a k, *Interes strony w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński, (red.), *Pojęcie interesu prawnego w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, s. 109.

¹³⁶ B ł a ś, B o ć, *Publiczne prawa podmiotowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo*, s. 501.

¹³⁷ *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 271.

rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o nich w postępowaniu administracyjnym”¹³⁸. W związku z tym interes społeczny ma sprzyjać realizacji interesu indywidualnego. Jak wskazuje J. Boć, „w sytuacji sprzecznych interesów o tyle można obarczyć nowymi obowiązkami lub ograniczyć dotychczasowe prawa obywateli, o ile potrzebne jest to państwu lub samorządom terytorialnym do zapewnienia powodzenia celów ustalonych właśnie ze względu na tych obywateli. Inaczej mówiąc, idzie tu o ochronę interesu społecznego (publicznego) jako etapu realizacji interesu indywidualnego”¹³⁹. W sytuacji stosunku administracyjno-prawnego, w szczególności stosowania czynności reglamentacji administracyjnej lub policji administracyjnej związanej z detalicznym handlem napojami alkoholowymi, konflikt interesów i jego rozwiązywanie jest czymś nieuniknionym, zwyczajnym, naturalnym w działaniach administracji publicznej¹⁴⁰. Ochrona porządku publicznego, wolności i praw wskazana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP będzie mogła zostać wypełniona jedynie przy szerokim dopuszczeniu obywateli do postępowań z zakresu policji administracyjnej, gdyż władcza ingerencja administracji znajdzie najskuteczniejsze zastosowanie przy aktywnej obronie swoich praw podmiotowych przez osoby odczuwające negatywne skutki prowadzonej w niewłaściwy sposób działalności gospodarczej. Wykładnia prawa, dokonywana przez organy administracji publicznej, nie może ograniczać zakresu pojęcia „interes prawny” w sposób utrudniający realizację praw podmiotowych. Wynika to z funkcji personalnej prawa. Jak wskazuje A. Kość „funkcja personalna prawa polega na tym, że porządek prawny zapewnia jednostce jako osobie status społeczny, z którym wiążą się prawa subiektywne, które mogą być wyprowadzone z osobowości człowieka. Ta funkcja odnosi się do jednostki nie tylko jako indywiduum samego dla siebie, lecz jako do człowieka żyjącego w społeczeństwie, któremu poprzez przyznanie subiektywnych praw zostanie zagwarantowana podstawa działania dla jego egzystencji społecznej i jego współpracy z innymi poprzez samookreślające zachowanie. Jednak funkcja ta musi gwarantować również sferę prywatną i intymną, która będzie chroniona przed ingerencją bliźnich i organów publicznych”¹⁴¹. Biorąc pod uwagę cel policji administracyjnej, należy

¹³⁸ A d a m i a k, B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 226.

¹³⁹ B o ć (red.), *Prawo...*, s. 22-23.

¹⁴⁰ P o r. Z d y b, *Prawny interes jednostki...*, s. 245.

¹⁴¹ K o ś ć, *Porządek prawny...*, s. 49.

wyrazić pogląd, iż interes prawny w postępowaniu administracyjnym w sprawie o cofnięcie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży na podstawie art. 18 ust 10 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, będą również posiadały osoby mieszkające w najbliższym otoczeniu miejsca sprzedaży, których interes prawny może wynikać nie tylko i wyłącznie z materialnego prawa administracyjnego, ale także z norm prawa powszechnie obowiązującego. Z tego powodu, po wskazaniu interesu prawnego lub obowiązku, będą mogły wziąć udział w tym postępowaniu jako strona w rozumieniu art. 28 k.p.a..

BIBLIOGRAFIA

Źródła

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 101, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473, z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm.),
6. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 5 lutego 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30/06, niepublikowana.
7. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 12 marca 2007 r, znak: SKO.0073/667/HU/2007, niepublikowana.
8. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 16 lipca 2007 r., znak: SKO.0073/1661/HU/2007, niepublikowana.
9. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 16 lipca 2007 r. znak: SKO.0073/1662/HU/2007, niepublikowana.
10. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 18 lipca 2007 r., znak: SKO.0073/1663/HU/2007, niepublikowana.
11. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 12 listopada 2007 r. znak: SKO.0073/2510/HU/2007, niepublikowana.

12. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 12 listopada 2007 r. znak: SKO.0073/2511/HU/2007, niepublikowana.
13. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 12 listopada 2007 r. znak: SKO.0073/2513/HU/2007, niepublikowana.
14. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 12 listopada 2007 r. znak: SKO.0073/2514/HU/2007, niepublikowana.
15. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 4 lutego 2008 r. znak: SKO.0073/132/HU/2008, niepublikowana.
16. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 4 lutego 2008 r. znak: SKO.0073/133/HU/2008, niepublikowana.
17. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r. znak: SKO.0073/2538/HU/2008, niepublikowana.
18. Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 6 marca 2009 r., znak: SKO.41/494/HU/2009, niepublikowana.
19. Postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie z dnia 31 października 2008 r., znak: SKO.0073/2460/HU/2008, niepublikowane.
20. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 5 lutego 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30/06, niepublikowana.
21. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 6 czerwca 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30-1/06, niepublikowana.
22. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 6 czerwca 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30-2/06, niepublikowana.
23. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 6 czerwca 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30-3/06, niepublikowana.
24. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 grudnia 2007 r znak: WSA/EG-III-6443/30-1/06, niepublikowana.
25. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 grudnia 2007 r znak: WSA/EG-III-6443/30-2/06, niepublikowana.
26. Decyzja Prezydenta Miasta Lublin z dnia 2 października 2008, znak: SA.AL.I.6443-/30-1/06, niepublikowana.
27. Pismo Prokuratury Rejonowej Lublin-Południe z dnia 11 kwietnia 2007 r., znak: Pa 2/07, niepublikowane.
28. Pismo Urzędu Miasta Lublin z dnia 11 grudnia 2006 r., znak: WSA/EG-III-6443/30/06, niepublikowane.
29. Pismo Urzędu Miasta Lublin z dnia 28 sierpnia 2007 r., znak: WSA/EG-III-6443/30-1,2,3/06, niepublikowane.

Literatura przedmiotu

- A d a m i a k B., B o r k o w s k i J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Warszawa 2004.
- B ł a ś A., B o ć J., Publiczne prawa podmiotowe. [w:] J. Boć (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2007.
- B o ć J. (red.), Prawo administracyjne, Wrocław 2007.

- B o r k o w s k i J., Decyzja administracyjna, Warszawa 1970.
- C h a c i ń s k i J., Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych, Lublin 2004.
- C h a j b o w i c z A., Antyczne korzenie policji administracyjnej i działalności policyjnej, [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.), Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
- C h o r ą ż y K., T a r a s W., W r ó b e l A., Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne, Zakamycze 2004.
- G r o s z y k H., K o r y b s k i A., O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej tematyki z perspektywy teoretycznoprawnej), [w:] Korybski A., Kostycki M. W., Leszczyński L. (red.), Pojęcie interesu prawnego w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, Lublin 2006.
- F u n d o w i c z S., Dobro w prawie administracyjnym, [w:] D. Dudek, M. G a p s k i, W. Ł ą c z k o w s k i, *Amicus hominis et defensor iustitiae*. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza, Lublin 2010.
- F u n d o w i c z S., Prawne determinanty relacji urzędnik–petent, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), Profesjonalizm w administracji publicznej, Białystok 2004.
- J a ś k o w s k a M., W r ó b e l A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2009.
- K i e ł k o w s k i T., Sprawa administracyjna, Zakamycze 2004.
- K l e c h a K., Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, Warszawa 2009.
- K m i e c i k Z. R., Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Zakamycze 2003.
- K o c o w s k i T., Akty bieżącego nadzoru reglamentacyjnego, [w:] L. Kieres (red.), Środki prawne publicznego prawa gospodarczego, Wrocław 2007.
- K o c o w s k i T., Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym, Wrocław 2009.
- K o s i k o w s k i C., Koncesje w prawie polskim, Kraków 1996.
- K o s i k o w s k i C., Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 1994.
- K o s i k o w s k i C., Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2008.
- K o s i k o w s k i C., Wolność gospodarcza w prawie polskim, Warszawa 1995.
- K o s i k o w s k i C. (red.), Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, Warszawa 2005.
- K o ś ć A., Podstawy filozofii prawa, Lublin 2001.
- K o ś ć A., Porządek prawny jako społeczny porządek norm, „Roczniki Nauk Prawnych” 10(2000), z. 1: Prawo, s. 39-49.
- K o w a l s k i G., „Ludzka twarz” swobody gospodarczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] B. Kościk, M. Sławińska (red.), Człowiek a koncepcja zrównoważonego rozwoju, Warszawa 2009.
- L e o ń s k i Z., Prawo administracyjne, Warszawa 2004.

- L e s z c z y ń s k i L., Kategoria interesu w stosowaniu prawa administracyjnego. Przykład art. 7 KPA, [w:] A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), Pojęcie interesu prawnego w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, Lublin 2006.
- L e s z c z y ń s k i L., Zagadnienia teorii stosowania prawa, Zakamycze 2001.
- Ł a c z k o w s k i W., Granice prawa, [w:] W. Depo, M. Leszczyński, T. Guz, P. Marzec (red.), *Veritatem in Caritate*. Księga Jubileuszowa z okazji 70. urodzin Księdza Biskupa Profesora Jana Śrutwy, Lublin 2011.
- Ł a c z k o w s k i W., Konstytucyjna ochrona wartości, [w:] A. Dębiński, K. Orzeszyna, M. Sitarz (red.), *Ecclesia et status*. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego, Lublin 2004.
- Ł a c z k o w s k i W., Ograniczenia prawa stanowionego, [w:] A. Dębiński, A. Pomorska, P. Smoleń (red.), W służbie nauki prawa finansowego. Jubileusz obecności profesora Jana Głuchowskiego w Katedrze Finansów i Prawa Finansowego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin 2010.
- Ł a c z k o w s k i W., Prawo a zmiana ustroju państwa, Poznań 1992.
- Ł u k a s i e w i c z J., Podstawowe pojęcia z zakresu nauki administracji, [w:] S. Wrzosek (red.), *Kompendium wiedzy administratywisty*, Lublin 2008.
- O n i s z c z u k J., Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne, Warszawa 2005.
- S n a ż y k Z., S z a f r a ń s k i A., Publiczne prawo gospodarcze, Warszawa 2009.
- S i e n k i e w i c z T., Administracyjna reglamentacja chronionego rynku pracy, [w:] B. Pietrulewicz, M. A. Paszkowicz, H. Ochonczenko (red.), *Osoby z niepełnosprawnościami na współczesnym rynku pracy. Przygotowanie zawodowe*, Zielona Góra 2008.
- S i e n k i e w i c z T., Nowe podejście do zamówień publicznych szansą likwidacji ukrytych form administracyjnej reglamentacji w dostępie do rynku zamówień publicznych, [w:] B. Ulijasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Warszawa 2010.
- S i e n k i e w i c z T., Racjonalność decyzji administracyjnej, [w:] P. Marzec (red.), *Servire veritati*. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Kazimierza A. Kłosińskiego, Lublin 2011.
- S i e n k i e w i c z T., Solving the conflict of interests – of the public interest and citizens' legitimate interest – as regards administrative restrictions and administrative police, using selected norms of the Polish Code of Administrative Procedure as an example, „Emerging Markets. A Review of Business and Legal Issues”, vol. 3, No 1, May 2011.
- S t e l m a s i a k J., Interes strony w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, [w:] A. Korybski, M. W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), Pojęcie interesu prawnego w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, Lublin 2006.
- S t e l m a s i a k J., Ochrona interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza administracyjno-prawna), [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec*

- działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszaniczna 21-23 maja 2001, Rzeszów 2001.
- S z u b i a k o w s k i M., W i e r z b o w s k i M. (red.), A. W i k t o r o w s k a, Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne, Warszawa 1999.
- S z y d ł o M., Swoboda działalności gospodarczej, Warszawa 2005.
- W a l i g ó r s k i M., Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej, Poznań 1994.
- W a l i g ó r s k i M., Nowe prawo działalności gospodarczej. Podręcznik akademicki, Poznań 2001.
- W i e r z b o w s k i M., W y r z y k o w s k i M. (red.), Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2005.
- W r z o s e k S., Polityka administracyjna a ekonomiczność działania administracji publicznej, [w:] J. Łukasiewicz (red.), Polityka administracyjna, Rzeszów 2008.
- W r z o s e k S., B i s k u p R., Wolność gospodarcza w nauczaniu Jana Pawła II, [w:] T. Guz, M. Kuć (red.), *Ius et fides*. Księga jubileuszowa z okazji siedemdziesiątych urodzin Profesora Jana Świtki, Lublin 2006.
- Z d y b M., Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] A. Korybski, M. W. Kostycki, L. Leszczyński (red.), Pojęcie interesu prawnego w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy, Lublin 2006.
- Z d y b M., Państwo prawa w perspektywie zasłóci historycznych oraz dokonujących się zmian, [w:] S. Fundowicz (red.), Współczesne problemy prawa publicznego. Studia z prawa publicznego, t. 1, Lublin 1999.
- Z d y b M., Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 1991.
- Z d y b M., Publiczne prawo gospodarcze, Kraków–Lublin 1997.
- Z i m m e r m a n J., Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego, [w:] H. Olszewski, B. Popowska (red.), Gospodarka. Administracja. Samorząd, Poznań 1997.
- Z i m m e r m a n J., Prawo administracyjne, Warszawa 2008.
- Z i m m e r m a n M., Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego, [w:] Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki, Warszawa–Wrocław 1967.

Artykuły prasowe

- Zlikwidować alkoholowy magnes. „Gazeta Wyborcza” 2 lutego 2007.
- Bezsilni wobec pijackiego terroru. „Gazeta Wyborcza” 8 marca 2007.
- Sukces mieszkańców Montażowej. „Gazeta Wyborcza” 13 marca 2007.
- Awantura o Montażową. „Gazeta Wyborcza” 27 kwietnia 2007.
- Paranoja alkoholowo-urzędowa. „Nowy Tydzień w Lublinie” 29 stycznia – 4 lutego 2007.

- Prezydent się wkurzył. Paweł Fijałkowski rusza do boju z pijakami. „Nowy Tydzień w Lublinie” 5-11 lutego 2007.
- Na Montażowej spokojniej. Pierwsze efekty wojny wypowiedzianej pijakom i chuliganom. „Nowy Tydzień w Lublinie” 12-18 lutego 2007.
- Urzędowy absurd. Obywatel nie jest stroną. „Nowy Tydzień w Lublinie” 19-25 lutego 2007.
- Strasznie drogie piwko. Tatarzy, przybyli, zobaczyli, ukarali. „Nowy Tydzień w Lublinie” 5-11 marca 2007.
- Urzednicy, weźcie się do roboty! Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych gani lubelską niemoc. „Nowy Tydzień w Lublinie” 12-18 marca 2007.
- Atak na emerytkę. Brutalny napad na Montażowej. „Nowy Tydzień w Lublinie” 23-29 kwietnia 2007.
- Pijana plaga ponad wszystko. Wojna o Montażową 12 trwa nadal. „Nowy Tydzień w Lublinie” 7-13 maja 2007.
- Urząd w trybie ślimaczym. Macie dowód, bierzcie się do roboty! „Nowy Tydzień w Lublinie” 11-17 czerwca 2007.
- SKO: Są stroną. Z koncesją do kolegium. „Nowy Tydzień w Lublinie” 23-29 lipca 2007.
- Otoczyli ich pijaństwem. Mieszkańcy Montażowej 12 walczyli o zamknięcie trzech sklepów z alkoholem. Po dwóch latach... urzednicy wydali koncesję na sprzedaż alkoholu w czwartym... „Nowy Tydzień w Lublinie” 28 kwietnia – 4 maja 2008.
- Pijany taniec z koncesjami. Biurokracja wspiera patologię. „Nowy Tydzień w Lublinie” 13-19 października 2008.
- A chachary żyją... Zawijasy prawne urzedników uniemożliwiły odebrania koncesji na alkohol. „Nowy Tydzień w Lublinie” 17-23 listopada 2008.

LEGAL INTEREST
IN THE ADMINISTRATIVE CODE FOR THE WITHDRAWAL
OF THE CONCESSION ON ALCOHOLIC BEVERAGES SALE DESTINED
TO BE DRUNK IN PUBLIC PLACES OUTSIDE THE PURCHASE
ON THE BASIS OF ART. 18 LAW 10 POINT 3 OF THE LAW
OF EDUCATION FOR TEMPERANCE
AND PREVENTION OF ALCOHOLISM

S u m m a r y

This paper seeks to answer the question: do those who live in the vicinity of alcoholic beverages trade have a legal interest in a trial for the withdrawal of the concession on this business, or only factual interest? Therefore can they be a party of this trial according to art. 28 of the Code of administrative trial, or not? This regulation reads: “a party can be anyone whose legal interest or duty concerns the trial, or who demands that the institution should do

something because of their legal interest or duty.” In order to show this problem, the author used an administrative case from the Town Council of Lublin in which the concept “legal interest” was one of the key problems that affected the whole trial. It has been indicated that in the case of the administrative police the meaning of “legal interest” can be broader than in the situation of administrative rationing. The author indicates the influence of various ways to define the scope of the concept of “legal interest” on the withdrawal of the concession of the sale of alcoholic beverages to be drunk at the point of purchase or outside on the basis of art. 18 law 10 point 3 of the law of education for temperance and prevention of alcoholism. This regulation determines that the concession on selling alcoholic beverages is withdrawn in the case of “recurrent at least twice within six months in the place of sale or in its close vicinity, disturbance of public order in relation to the sale of alcoholic beverages because of a given outlet, when this outlet does not inform the organs called to defend the public order”. Taking into consideration the goal of the administrative police the author is of the opinion that private interest in the administrative code in the case for the withdrawal of the concession on the sale of alcoholic beverages destined to be drunk at the point of sale or outside on the basis of art. 18 law 10 point 3 of the above law will also have those persons who live nearby the outlet. Their private interest may result not only and exclusively from the material administrative law, but also from the norms of universal law. Therefore, having indicated private interest or duty, they will be able to take part in this procedure as a party according to art. 28 k.p.a.

Słowa kluczowe: interes prawny, strona postępowania administracyjnego, policja administracyjna, reglamentacja administracyjna, sprzedaż napojów alkoholowych.

Key words: legal interest, the part of administrative code, administrative police, administrative rationing, sale of alcoholic beverages.