

## **Znaczenie interesu publicznego w zakresie realizacji prawa petycji**

### **1. Pojęcie klauzuli interesu publicznego**

Klauzula interesu publicznego jest jedną z ważniejszych w polskim prawodawstwie, mimo że ma charakter konstytucyjny<sup>1</sup>, to i ustawodawca zwykły często się na nią powołuje. Nierzadko klauzula interesu publicznego jest podstawą do ograniczania praw i wolności, a niekiedy jest również wykorzystywana jako przesłanka do wprowadzenia mechanizmów chroniących konkretne wartości<sup>2</sup>. Klauzula ta ma zróżnicowany charakter, jednak wiąże się głównie z prawem publicznym, w tym przede wszystkim z prawem administracyjnym. W głównej mierze adresatami tej klauzuli są organy władzy publicznej, które nałożone na nie zadania powinny wypełniać w interesie publicznym.

Samo pojęcie „interes” ma swój źródłosłów w łacińskim słowie *interesse*, które znaczy tyle co „znajdować się w czymś”, „brać udział”, „być obecnym”<sup>3</sup>. Choć w doktrynie wielokrotnie podejmowane były próby określenia tego terminu, to należy zwrócić uwagę na trzy podstawowe typy poglądów w tej materii.

Jako podstawę interesu, po pierwsze, uważa się pewien rodzaj wartości, gdzie  $x$  jest interesem  $A$  ze względu na wartość  $y$ . Dany stan albo przedmiot może zostać uznany za interes podmiotu, z uwagi na to, że jest on wartościowy lub korzystny dla niego. W przypadku, gdy odniesieniem są wartości lub systemy wartości, to mamy do czynienia z podstawą interesu o charakterze aksjologicznym<sup>4</sup>.

Po drugie, jako podstawę określenia interesu można wskazać potrzeby lub zbiór potrzeb, gdzie  $x$  jest interesem  $A$  ze względu na potrzebę  $y$ . Spora część autorów wskazuje, że interes jest potrzebą, podkreślając, że interesy to społecznie zdeterminowane potrzeby. Niektórzy zdecydowanie oddzielają interes od potrzeby, jednak wskazują, że

<sup>1</sup> Zob. art. 17 ust. 1, 22, 63, 213 ust. 1 Konstytucji.

<sup>2</sup> Zob. art. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2007, Nr 50, poz. 331 ze zm.)

<sup>3</sup> W. Wołodkiewicz, *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, W. Wołodkiewicz (red.), Warszawa 1986, s. 77.

<sup>4</sup> Wskazać można V. van Dyke wyrażającego zdecydowanie aksjologiczne stanowisko, traktujące pojęcie „interes” jako synonim „wartości”. Zob. V. van Dyke, *Values and Interests*, „The American Political Science Review” 1962, nr 3, s. 567 i n.

sama potrzeba może być rozumiana subiektywnie (np. jako odczuwane pragnienia) albo obiektywnie (w przypadku kiedy potrzeba jako podstawa interesu jest ujmowana niezależnie od subiektywnych przekonań czy wyobrażeń konkretnych osób)<sup>5</sup>.

Po trzecie, jako podstawę interesu można wskazać kategorię celu, gdy  $x$  jest interesem podmiotu  $A$  ze względu na cel  $y$ , stojący przed podmiotem<sup>6</sup>. Takie podejście do pojęcia interesu nazywa się prakseologicznym.

Teorii interesu publicznego było wiele, a jego ujęcie zależało od założeń przyjmowanych przez poszczególnych przedstawicieli doktryny. Pierwsze teorie opierały się generalnie na zestawieniu interesów jednostki z interesem publicznym. Zazwyczaj interes publiczny był przedstawiany w opozycji do interesu jednostki – interesu indywidualnego, i to nie tylko na płaszczyźnie normatywnej, ale też politycznej czy językowej. Koncepcja liberalnego państwa prawnego oraz koncepcja publicznych praw podmiotowych stworzyły podstawy analizy statusu jednostki w państwie i charakteru jej interesów. W rezultacie poglądy te doprowadziły do spostrzeżenia, że w praktyce występują sytuacje, że interes indywidualny nie zawsze jest przeciwieństwem interesu publicznego, ale że nawet się one łączą<sup>7</sup>.

## 2. Relacje między interesem indywidualnym a publicznym

Mając na uwadze powyższe, można wskazać trzy ujęcia relacji między interesem indywidualnym a interesem publicznym. W pierwszym ujęciu interes publiczny stawiany jest ponad interesem jednostki – tzw. teoria nadrzędności interesu publicznego. Drugie ujęcie – nazywane w doktrynie teorią wspólnego interesu – odwołuje się do interesów jednostek. W porównaniu z koncepcją nadrzędności interesu publicznego zakłada się tu sumowanie wszystkich interesów indywidualnych przy jednoczesnym uwzględnianiu interesów mniejszości, gdzie w koncepcji nadrzędności interesu publicznego możliwa jest eliminacja interesów mniejszości w procesie definiowania dobra wspólnego. Z kolei teoria jedności przyjmuje, że interes publiczny bazuje na rywalizacji roszczeń, opierających się jednak na pewnych wspólnych wartościach, które są uznawane w społeczeństwach i stanowią podstawę rozstrzygnięć władzy publicznej<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Zob. J. Drązkiewicz, *Interesy a struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 20 i n.; V. Held, *The Public Interests and Individual Interests*, New York–London 1970, s. 51.

<sup>6</sup> Zob. J. Mucha, który twierdzi, że relatywizacja interesu konkretnego podmiotu w stosunku do celów tego podmiotu jest istotniejsza niż relatywizacja w stosunku do udziału w dobrach, ponieważ zwiększający się udział podmiotu nie zawsze jest korzystny z punktu widzenia jego ważniejszych celów, J. Mucha, *Konfliktowe modele społeczeństwa we współczesnej socjologii niemarksistowskiej – próba typologii*, „Studia Socjologiczne” 1975, nr 1.

<sup>7</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 30–31.

<sup>8</sup> J. Nawrot, *Interes publiczny*, [w:] A. Pawłowski (red.), *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2009, s. 67–68.

Aktualnie nie ma już raczej wątpliwości, że nie powinno się arbitralnie przyjmować wyższości interesu publicznego nad interesem jednostki, ponieważ zarówno interes publiczny, jak i indywidualny muszą być wyważane w każdej sytuacji. Zdarza się bowiem, że interes publiczny trzeba będzie postawić ponad interesem indywidualnym, a czasem to właśnie interes indywidualny będzie istotniejszy. Takie stanowisko zajmuje nie tylko Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, ale także większa część doktryny<sup>9</sup>.

Ponadto, jak podkreślał J.S. Langrod, pojęcie interesu publicznego jest kluczowe dla konstrukcji prawa administracyjnego, ponieważ decyduje ono o teoretycznym rozumieniu poszczególnych jego instytucji i wyznacza istotę administracji i administrowania<sup>10</sup>. Ponadto pełni podwójną rolę, ma bowiem charakter pojęcia prawnego, do którego odwołuje się wiele aktów prawnych, oraz charakter narzędzia badawczego, które pozwala na twórcze badanie tych aktów. Determinuje również funkcję państwa i wskazuje granice jego dopuszczanej ingerencji w sferę praw jednostki<sup>11</sup>. I w ten sposób dostrzec też można ścisły związek między interesem publicznym a realizacją przez uprawnionego prawa petycji. Jednostka, dostrzegając konieczność działania w interesie publicznym, może skorzystać z jednego z instrumentów prawa petycji, wnosząc go do organu władzy publicznej lub do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywaniem przez nie zadań zleconych z zakresu administracji publicznej.

Niestety, nadal jednak kwestią sporną pozostaje znaczenie pojęcia interesu publicznego oraz jego zakres, a także stosunek do innych interesów, w tym przede wszystkim zbiorowych. Ponadto nakładają się jeszcze ogólne procesy o charakterze globalnym, a przede wszystkim procesy dostosowawcze do prawa Unii Europejskiej, oraz

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, który stwierdził, że: „prywatność może w pewnych sytuacjach być przedmiotem ingerencji dla ochrony dobra wspólnego, jednak wkraczanie w tę sferę, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Mamy bowiem do czynienia z dobrami równorzędnymi. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym”. OTK-A nr 3, poz. 30; wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on 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, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”.

<sup>10</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Zakamycze, Kraków 2003, s. 242.

<sup>11</sup> Por. M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24–27 września 2006 r., Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 99.

związane z tym pojawiające się dodatkowej kategorii interesu zbiorowego w postaci dobra wspólnoty.

W poglądach dotyczących rozumienia interesu publicznego nadal widoczny jest problem, czy interesowi publicznemu nadać podstawę aksjologiczną i wiązać go z wartościami<sup>12</sup>, czy też wiązać go z inną podstawą, według której potrzeby tworzyć będą jego podstawę<sup>13</sup>. Znane też są próby połączenia tych koncepcji, tj. żeby interes publiczny łączył się z różnymi podstawami. Stanowisko takie wyrażał E. Modliński, który twierdził, że: „[...] ujęcie interesu publicznego w pewien jednolity system jest niemożliwe. Wymogi interesu publicznego ulegają bowiem zmianie w każdej nieomal sytuacji prawnej. [...] Pojęcie interesu publicznego jest zbyt ogólne i ulega zmianom w miarę postępu czasu. Ścisłe określenie tego pojęcia bywa wtedy nieosiągalne, gdy je prawodawca usiłuje opisać przez wskazanie na bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny lub ważne względy publiczne. Stąd dla każdego konkretnego stosunku ustawodawstwo sprawę oddzielnie rozstrzyga stanowiąc, jaki w danym przypadku interes publiczny odgrywa rolę i w jakim stopniu. [...] Absolutna, wszechobejmująca definicja [interesu publicznego – przyp. autora] nigdy nie będzie możliwa do skonstruowania, jako że treść tego pojęcia zależy każdorazowo od kontekstu, dyscypliny prawa i innych prawnie istotnych warunków, poza tym stosunki prawne, w których występuje kategoria interesu publicznego, są bardziej niż inne zróżnicowane ze względu na wymiar i rozmiar występowania tej kategorii”<sup>14</sup>.

Ustawodawca wydaje się nie do końca zdecydowany, do której z tych teorii się przychylić. Zdarza się tak, że interes publiczny łączy z wartościami, a nawet utożsamia obie te kategorie, a czasem bazuje na teorii prakseologicznej, dodatkowo odwołując się do „zobiektywizowanych potrzeb”. Jako przykłady takiego działania ustawodawcy można wskazać chociażby ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie w art. 2 pkt 4 interes publiczny jest rozumiany jako: „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”<sup>15</sup>, czyli

<sup>12</sup> Zob. M. Szaraniec, *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] B. Gneta (red.), *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 247; wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98: „Rzeczpospolita Polska jest stroną. Przepis ten stanowi, iż każda osoba ma prawo do poszanowania swojej własności, a jej pozbawienie nastąpić może jedynie w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę, oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższa zasada doznawać może wyjątków jedynie na rzecz interesu powszechnego, lub interesu państwa dotyczącego zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

<sup>13</sup> J. Lang, *Struktura skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 96.

<sup>14</sup> E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13 i n., [za:] A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 27.

<sup>15</sup> T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199.

odnosi się zarówno do celów, jak i do potrzeb. Z kolei w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>16</sup>, wskazano, że „nadrzędny interes publiczny – wartość podlegająca ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego”, czyli podejście aksjologiczne.

### 3. Podsumowanie

Interes własny, publiczny lub interes innej osoby (za jej zgodą) jest konieczną przesłanką dopuszczalności składania petycji. Nie ma wątpliwości, że „interes publiczny” jest pojęciem szerszym od pojęcia „interesu społecznego”. Ostatecznie, po dylemacie, jaki kwestia tego pojęcia wywołała w pracach Komisji Konstytucyjnej<sup>17</sup>, postanowiono, że obok interesu indywidualnego, interesu innej osoby, będzie też interes publiczny. Motywowane było to koniecznością poszanowania dobra wspólnego. Jest to wyrazem wiarygodności funkcjonowania organów administracji, a także pewności w wypełnianiu przez te organy obowiązków. Wystąpienie, w którym nie można zidentyfikować któregoś ze wskazanych interesów, uniemożliwia zakwalifikowanie go jako petycji, skargi czy wniosku<sup>18</sup>. Dopiero wypełnienie tych przesłanek spowoduje, że zostanie nadany bieg petycji oraz będzie ona rozpatrzona.

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 47, poz. 278; ma ona zastosowanie również na gruncie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – art. 4 pkt 7 – t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 584.

<sup>17</sup> Zob. Biuletyn KKZN 1995, nr XI, s. 222; Biuletyn KKZN 1997, nr XXXIX, s. 82.

<sup>18</sup> J. Lang, *op. cit.*, s. 109 i n.

