

## Wstęp

Zagadnieniem podjętym w niniejszej monografii jest analiza funkcjonowania kategorii interesu prawnego na gruncie polskiego prawa administracyjnego.

Problematyka interesu prawnego stanowi jeden z ciekawszych tematów dla rozważań prowadzonych w nauce prawa. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać nie tylko w burzliwych, historycznych dyskusjach, w których padały nawet głosy negujące w ogóle potrzebę wyróżniania kategorii interesu prawnego (uznana już obecnie powszechnie w Polsce przez doktrynę prawa i orzecznictwo sądowe), ale w specyficznej pozycji i funkcji, jaką kategoria interesu prawnego zajmuje i spełnia w systemie każdej z gałęzi prawa.

W literaturze i praktyce stosowania prawa interes prawny postrzega się przede wszystkim, jako swego rodzaju „pomost” dający podmiotom możliwość zaistnienia w sformalizowanym postępowaniu. W istocie jednak, co należy wyraźnie podkreślić, jest to jednocześnie teoretyczna kategoria pojęciowa, która pozwala ustalić pozycję prawną jednego podmiotu wobec drugiego na płaszczyźnie norm danej dziedziny prawa.

W ujęciu administracyjnoprawnym pojęcie interesu prawnego będzie więc związane z problematyką powstających na tle norm prawa administracyjnego relacji pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem zewnętrznym (znajdującym się poza strukturą tej administracji). Prawo to bowiem, jako gałąź prawa publicznego, ma cechę szczególną. Nie tylko tworzą je normy ustanowione jednostronnie i władczo przez państwo<sup>1</sup>, ale co więcej, normy te w wielu przypadkach wcielane są w życie w drodze wydawanych przez organy administracji publicznej jednostronnych i władczych aktów, określających sytuację prawną indywidualnie oznaczonych podmiotów. W prawie administracyjnym nie ma przy tym miejsca na swobodne układanie wzajemnych stosunków, tak pomiędzy samymi podmiotami, jak i pomiędzy podmiotami a władzą na drodze kontraktowej<sup>2</sup>. Konieczny jest

---

<sup>1</sup> W. Siedlecki, Podstawowe pojęcia prawne, Kraków 1948, s. 49-51.

<sup>2</sup> Dla porządku należy w tym kontekście zaznaczyć, iż występująca w wielu krajach instytucja umów administracyjnoprawnych (w znaczeniu *sensu stricto*) stanowi swego rodzaju wyjątek od zasady nierównorzędności władzy i podmiotów przez tę władzę administrowanych. Generalnie bowiem prawo administracyjne zakłada podległość tych ostatnich wobec władzy, która stosując przepisy prawa administracyjnego działa władczo i jednostronnie.

akt władczy, kształtujący sytuację prawną podmiotów w sposób zewnętrzny, często nawet niezależnie od ich woli. Jak więc precyzyjnie ustalić nie tylko istnienie, ale i granice, siłę oraz wzajemne relacje uprawnień i obowiązków, jakie z przepisów prawa materialnego mogą ewentualnie wynikać dla określonych podmiotów w konkretnej sytuacji faktycznej? Jeżeli bowiem uprawnienia i obowiązki powstają wprost z mocy normy publicznoprawnej lub też pośrednio, w drodze władczego aktu administracyjnego stosowania prawa (konkretyzującego daną normę), to jak na tym tle kształtuje się wąska linia graniczna między interesami różnych podmiotów? Jak rozpoznać jednoznacznie, komu porządek prawny zapewnia ochronę, a czyich i jakich interesów, czy oczekiwać w danym przypadku nie zabezpiecza?

Podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na tak sformułowane pytania wymaga wkroczenia na ścieżkę rozważań teoretycznych, w których pojawi się nie tylko problem identyfikacji i określenia interesu prawnego, jako pewnej szczególnej kategorii interesu występującej w prawie administracyjnym, lecz również zaistnieje konieczność analitycznego rozważenia wzajemnej relacji interesu prawnego i pojęć pokrewnych: interesu faktycznego, publicznego prawa podmiotowego i publicznoprawnego obowiązku. Trzeba więc, opierając się w szczególności na poglądach sformułowanych, tak w historycznej już, jak i współczesnej doktrynie prawa, odpowiedzieć na pytanie, kiedy występuje tylko interes faktyczny, kiedy istnieje interes prawny, czy też nawet publiczne prawo podmiotowe lub publicznoprawny obowiązek.

Celem niniejszej monografii nie jest jednak wyłącznie wyłonienie kategorii interesu prawnego w ujęciu teoretyczno-pojęciowym. Trzeba bowiem z góry zaznaczyć, że pojęciem „interes prawny” posługuje się ustawodawca zawierając je w szczególności w unormowaniach o charakterze procesowym, gdzie rozpatrywane jest, jako wspomniany wcześniej „pomost”. Równocześnie jednak wydaje się, że o „interesie prawnym” można także mówić, jako o pojęciu „narzędziu”, próbując wzorować się na metodologii rozumowania prawniczego wskazanej przez *F. Longchamps*<sup>1</sup>. Status ten będzie miało ono wówczas, gdy nie występuje w języku danego aktu prawnego, lecz jednocześnie normy zawarte w tym akcie tak kształtują relację pomiędzy organem administracji publicznej a obywatelem, że można mówić, iż ten ostatni wyposażony jest w określoną możliwość.

W tym właśnie kontekście szczególnej wagi nabiera postulat wysunięty przez *T. Rowińskiego*. W toku swej analizy zagadnienia interesu prawnego w aspekcie postępowania cywilnego stwierdził on bowiem, że: „Pojęcie inte-

---

<sup>1</sup> *F. Longchamps*, O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków-Warszawa 1964, s. 162-163.

resu prawnego, jako pojęcie ustawowe, nie może mieć wielu różnych znaczeń. Okoliczność, że pojęciem tym posługuje się ustawodawca, zmusza do tego, aby treść znaczeniowa i funkcja tego pojęcia były ściśle określone i dokładnie znane, co umożliwi jednolite używanie tego pojęcia zarówno w teorii, jak i w praktyce<sup>1</sup>.

Niewątpliwa doniosłość praktyczna takiego założenia, skłania do przyjęcia *a priori*, że na gruncie doktryny prawa można sformułować abstrakcyjną definicję interesu prawnego dla prawa administracyjnego, której adekwatność znajdzie potwierdzenie na płaszczyźnie norm pozytywnych tego prawa.

Próba realizacji tak sformułowanego zadania stanowi zasadniczy cel niniejszego opracowania, w którego realizacji można wyodrębnić trzy etapy.

Pierwszy z nich (Rozdział I i Rozdział II) to teoretyczne rozważania nad pojęciem „interes”, jego kategoriami w języku prawnym i prawniczym, a następnie istotą i cechami interesu prawnego na gruncie administracyjnoprawnym, z jednoczesną próbą stworzenia jego definicji *in abstracto*. Oparcie dla tych analiz stanowią koncepcje i stanowiska przedstawione w naukach humanistycznych, w tym w szczególności w doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym.

Etap drugi (Rozdział III), zawiera – dokonaną na bazie poczynionych wcześniej spostrzeżeń i ustalonych reguł – analizę treści norm prawa publicznego pozytywnego, zawartych w Konstytucji RP i wybranych aktach prawa administracyjnego rangi ustawowej. Celem tych badań jest przykładowo wskazanie takich norm, z których wynikają interesy prawne, a następnie stwierdzenie, czy można mówić o jednolitości konstrukcyjnej tych interesów na tle przeanalizowanych norm prawa pozytywnego.

Trzeci etap (Rozdział IV), to z kolei badanie treści i znaczenia pojęcia „interes prawny” zawartego w normach o charakterze procesowym (występujących w regulacjach administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego i postępowania sądoadministracyjnego). Rozważania w tym przedmiocie będą realizowane dla stwierdzenia, w jaki sposób pojęcie to służy ochronie sytuacji obywatela istniejącej w sferze prawa administracyjnego.

Zgromadzenie w jednym opracowaniu poglądów czołowych przedstawicieli doktryny prawa, szeroko wsparte orzeczeniami sądowymi oraz ilustrowane praktycznymi przykładami, pozwala na stwierdzenie, że monografia niniejsza może być ciekawa i przydatna nie tylko dla prawników zainteresowanych badaniami naukowymi, ale także dla osób poszukujących materiałów pomocnych dla rozwiązywania praktycznych problemów

---

<sup>1</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 11.

powstających na tle wykładni norm prawa administracyjnego, w szczególności w działalności orzeczniczej organów administracji publicznej i sądów administracyjnych.

Niniejsza monografia powstała na bazie rozprawy doktorskiej obronionej w grudniu 2004 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Kraków, styczeń 2008 r.

*Andrzej Sebastian Duda*