

Wprowadzenie

Interes publiczny stanowi kluczowe pojęcie prawa administracyjnego oraz publicznego prawa gospodarczego. Ma on wymiar nie tylko społeczny, ale i prawny. W tym drugim przypadku materializuje się on w postaci klauzuli interesu publicznego, stanowiącej jedną z najważniejszych klauzul generalnych w prawodawstwie polskim. Ma ona bowiem charakter konstytucyjny, choć i ustawodawca zwykły bardzo często odwołuje się do niej. Klauzula interesu publicznego stanowi jedną z przesłanek ingerencji w sferę wolnościową, zatem granice interesu publicznego są jednocześnie granicami dopuszczalnej ingerencji czynnika publicznoprawnego w sferę prywatnoprawną, granicami dopuszczalnej publicyzacji prawa prywatnego.

Z jednej strony, klauzula ta ma spełniać ogromną rolę we wdrażaniu w życie postulatów społecznej gospodarki rynkowej oraz w realizacji założeń sprawiedliwościowych i słusnościowych, wymagających ingerencji w wolności obywatelskie, z drugiej jednak strony, może stać się instrumentem służącym realizacji szkodliwych koncepcji i polityk, na podstawie błędnych założeń, co leży w interesie publicznym, a co nie. Przy tym związek klauzuli interesu publicznego z polityką jest przeogromny. Nie jest to oczywiście nic złego, bowiem polityka jest tą sferą aktywności ludzkiej, która, co do zasady, ma dobrze służyć człowiekowi, problem polega tylko na tym, jak klauzula ta będzie wykorzystywana.

Odpowiedzi na pytanie, co leży w interesie publicznym, oczekuje się przede wszystkim od tych, którzy stanowią prawo, bowiem to oni poprzez uchwalanie aktów prawnych muszą wyważyć pewne wartości i zdecydować, czy dana wartość jest na tyle ważna, by dla jej ochrony konieczne było ograniczanie wolności obywatelskich. Co więcej, muszą zastanowić się w jaki sposób ingerencję tą przeprowadzić, by była ona jak najmniej dotkliwa, choć zapewniała osiągnięcie oczekiwanego rezultatu. Prawodawca staje więc przed koniecznością rozstrzygnięcia wielu dylematów, często na zasadzie wyboru mniejszego zła, niezbędna jest więc dyskusja polityczna i wsłuchiwanie się w racje różnych opcji. Przy tym ważne, by widzieć racje nie tylko tych, w interesie których wolności innych mają być ograniczane, ale też tych, których negatywne skutki decyzji politycznych dotkną.

Odpowiedzi na powyższe pytanie oczekuje się także od organów realizujących wolę prawodawcy, a zatem przede wszystkim od organów władzy państwowej i samorządowej. To im przypada w udziale wykonanie poszczególnych przedsięwzięć w interesie publicznym i to one muszą dbać o to, by interes publiczny był zabezpieczony, a przy tym, by w sposób nieuprawniony, sprzeczny z intencjami prawodawcy, nie uchybiał interesowi indywidualnemu. Powoduje to jednak konieczność bardzo dokładnego uzasadniania przyczyn ingerencji w sferę wolnościową, co pozostawać musi w demokratycznym pań-

stwie prawnym pod kontrolą sądową. Tylko ona jest w stanie zapewnić należyty standard ochrony praw i wolności obywatelskich.

Na tej podstawie stwierdzić należy, że wszelkim ograniczeniom praw i wolności ze względu na interes publiczny powinny towarzyszyć przyznane obywatelom odpowiednie prawa, dzięki którym będą oni mogli mieć wpływ, choćby pośredni, na sferę publiczną, czyli tą sferę, która wprowadza i realizuje ich ograniczenia. Muszą to być uprawnienia zarówno polityczne, pozwalające dokonywać zmian systemowych i w zakresie władzy, ale też prawne, głównie poprzez zapewnienie prawa do sądu i złożenia środka odwoławczego od decyzji i orzeczeń organów publicznych.

Obecnie nie można więc mówić o bezwarunkowym prymacie interesu publicznego nad indywidualnym, czy dobra wspólnego nad dobrem pojedynczego obywatela, co podkreśla choćby Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie. Koncepcja prymatu tego, co publiczne upadła wraz z upadkiem doktryny socjalistycznej. Oczywiście często interes publiczny będzie zwyciężał nad indywidualnym, jednak nie dlatego, że jest ważniejszy, ale choćby dlatego, że w bardzo wielu przypadkach tylko poprzez jego realizację będzie możliwa ochrona wielu innych interesów indywidualnych. Czasem interes publiczny będzie pozostawał w sprzeczności z indywidualnym, a czasem będzie z nim zgodny, służąc dodatkowo jego ochronie.

Klauzula interesu publicznego stanowiła i stanowi przedmiot refleksji i ocen bardzo skrajnych – od uznania jej za kategorię normatywną, do traktowania jej jako kategorii politycznej, socjologicznej, czy wszelkiej innej, byle nie normatywnej, jako niedającej się prawnie kategoryzować. Nie budzi jednak wątpliwości, że związki pomiędzy prawem a życiem społecznym są szerokie, to zaś ma swe odzwierciedlenie między refleksją teoretycznoprawną, a refleksją innych nauk społecznych. Prawo, w szczególności publiczne, jest nie tylko wynikiem realizacji określonej polityki, ale również nośnikiem i odzwierciedleniem ważnych społecznie wartości. To zaś wywołuje potrzebę analizy normatywnej i odkrywania normatywnej zawartości klauzuli interesu publicznego oraz klauzul podobnych.

Należy sobie jednak uświadomić, że podanie w niniejszym opracowaniu gotowej definicji interesu publicznego, nie tylko nie jest możliwe, ale i nie jest wskazane. Dlaczego? Klauzula interesu publicznego jest bez wątpienia klauzulą generalną, a te, co do zasady, nie podlegają definiowaniu, bowiem mają na celu uelastycznianie prawa, tak by można było uwzględniać w ramach procesu jego stosowania wszelkie zmiany dokonujące się w rzeczywistości, takie które nie były brane pod uwagę w czasie stanowienia przepisów. Wynika to z postulatów wykładni dynamicznej. Z kolei każde zdefiniowanie klauzuli może doprowadzić do jej „zamknięcia” interpretacyjnego, przez co straci ona swą elastyczność. Byłoby to więc sprzeczne z jej istotą i funkcją.

Z drugiej jednak strony, ustawodawca czasem decyduje się zdefiniować jakąś klauzulę generalną, czego przykładem jest właśnie „interes publiczny”. Co więcej, można tu postawić tezę, że jest to zjawisko w prawie gospodarczym coraz częstsze, co świadczy o zamiśle ustawodawcy, by klauzulę interesu publicznego ustawowo wypełniać określoną treścią. Można oczywiście zapytać o celowość takiego rozwiązania, tym niemniej należy takie rozwiązanie przyjąć i dany przepis, tam gdzie jest to konieczne, zastosować.

Osobiście nie jestem zwolennikiem definiowania interesu publicznego i innych klauzul, jednak uważam, że należy je dokładnie przeanalizować. Skoro klauzula interesu pu-

blicznego posiada określoną treść normatywną i nie jest pojęciem blankietowym, to należy podjąć pewne starania, by w miarę możliwości tą treść zrekonstruować. Trzeba mieć jednak świadomość, że pojęcie interesu publicznego jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależne od uwarunkowań historycznych i geograficznych.

Sam ustawodawca jednak nie ułatwia nam zadania rekonstrukcji treści omawianej klauzuli, bowiem nie jest zbyt konsekwentny w jej traktowaniu, czym zajmę się szerzej. To z kolei prowadzić musi do tezy, że nie jest możliwe skonstruowanie jednej, spójnej koncepcji interesu publicznego, przynajmniej w rozumieniu prawnym. I nie chodzi tu wcale o różnorakie kolidujące z sobą wartości podlegające ochronie i o możliwe stwierdzenie, że inna będzie treść klauzuli interesu publicznego w zależności od tego, który system wartości przyjemy. Problem jest w zagadnieniu, czy traktować interes publiczny aksjologicznie, a więc odnosić go do jakiegoś konkretnego systemu wartości, czy obiektywnie – próbując od aksjologii uciekać. Prawodawca waha się pomiędzy obydwooma koncepcjami co powoduje brak spójności w jego założeniach.

Niemożliwość sprowadzenia klauzuli interesu publicznego do jakiegoś jednego, wspólnego mianownika (może oprócz tego, że zmienność jej treści jest pewną cechą stałą), wynika w obecnym stanie prawnym z samych przepisów. Oczywiście, problemem będą także rozważania aksjologiczne oraz konflikt poszczególnych wartości i interesów, jednak jest to zagadnienie dalsze, bardziej szczegółowe.

Przyjęcie powyższych założeń musi prowadzić również konsekwentnie do wniosków dalszych. W literaturze prawniczej, czasem prowadzone są rozważania na temat, czym jest „interes”, będący ogólniejszą formą interesu publicznego. Skoro ustawodawca, przynajmniej obecnie, nie preferuje jednego rozumienia interesu publicznego i wiąże go z różnymi podstawami, to tym samym, nie preferuje jednego rozumienia „interesu”, który w zależności od konkretnych uregulowań, będzie traktowany albo wyraźnie aksjologicznie, albo w inny sposób, choć, moim zdaniem aksjologia w tle takich rozważań zawsze będzie obecna, nawet jeśli ustawodawca chciałby w danym przypadku jej uniknąć.

Skoro we wspomnianych definicjach legalnych interesu publicznego ustawodawca posługuje się różnymi zastanymi koncepcjami, wiążąc ów interes za każdym razem z innymi podstawami, to tym samym nie można przyjmować jednej tylko, wybranej koncepcji. Zabieg taki może bowiem narażać osobę forsującą tak jednoznaczne stanowisko na zarzut, że stanowisko to jest nieuprawnione, skoro poszczególne uregulowania prawne posługują się także inną koncepcją, występującą niejako „obok”.

Analiza kontekstu prawnego, w jakim funkcjonuje klauzula interesu publicznego prowadzi też do wniosku, że pełni ona dwojaką rolę:

- 1) ograniczającą (limitującą) – tym względu na ważny interes publiczny możliwe jest ograniczanie wolności, w tym wolności działalności gospodarczej, przez co w takich sytuacjach omawiana klauzula nie może podlegać wykładni rozszerzającej;
- 2) warunkującą zastosowanie określonych przepisów „ochronnych” – w tym rozumieniu jest przesłanką ochrony określonych praw, co wynika z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹, gdzie warunkiem koniecznym wdrożenia postępowania administracyjnego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest stwierdzenie

¹ Ustawa z 16.2.2007 r., Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

wystąpienia przesłanki interesu publicznego. Tu jednak jego rozumienie może już podlegać wykładni rozszerzającej, bowiem chodzi o ochronę jednostki przed nadużyciami ze strony podmiotów silniejszych, czyli przedsiębiorców (ewentualnie w rachubę wchodzi też ochrona jednych przedsiębiorców przed sprzecznymi z prawem zachowaniami innych przedsiębiorców). Skutkuje to przyjęciem założenia, że nawet naruszenie czy zagrożenie praw jednej tylko osoby może oznaczać spełnienie przesłanki działania w interesie publicznym, jeśli tylko nielegalna praktyka potencjalnie może też dotknąć inne podmioty. W tym zakresie wyraźnie dostrzegalna jest ewolucja orzecznictwa antymonopolowego, bowiem kiedyś dla wdrożenia postępowania z przywołanej ustawy konieczne było zagrożenie czy naruszenie interesów większej ilości podmiotów. Zagadnienie to znajdzie rozwinięcie w części merytorycznej opracowania.

Do tego zastanowię się nad relacją treściową pomiędzy klauzulą interesu publicznego a innymi klauzulami, np. dobra wspólnego, interesu politycznego, interesu społecznego itp. W szczególności ta ostatnia jest ciekawa, bowiem wręcz powszechnie utożsamiana jest z klauzulą interesu publicznego, choć, moim zdaniem, nie do końca słusznie. Obie mają wiele wspólnego, jednak wydaje mi się, że widoczne są w nich pewne odmienności. Zagadnienie to także poruszę.

Rozstrzygnięciu podlega również zagadnienie dotyczące relacji „nadrzędnego interesu publicznego” i „ważnego interesu publicznego”, bowiem nazwy tych klauzul mogłyby sugerować, że interes „nadrzędny”, jest nadrzędnym także nad interesem publicznym „ważnym”, występującym choćby w art. 22 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Takie stwierdzenie jednak nie ma, moim zdaniem, uzasadnienia prawnego. Ostatni poruszony problem wynika z tego, że ustawodawca krajowy, zapatrzony w prawodawcę unijnego, przejmuje wprost pewne rozwiązania zawarte m.in. w dyrektywach, choć związany jest przecież jedynie ich rezultatem, który powinien być osiągnięty, mając do wyboru formę i środki ich realizacji. To zaś powoduje bałagan pojęciowy i mnożenie różnych odmian klauzuli interesu publicznego, ponad potrzeby.

Celem niniejszej pracy jest więc odnalezienie, w miarę możliwości, odpowiedzi na powyższe pytania i wskazanie, z uwzględnieniem dorobku doktryny i orzecznictwa europejskiego, bez analizy którego obecnie nie można już pisać o prawie krajowym, w jaki sposób sygnalizowane problemy można rozwiązać. Chodzi mi przy tym o przeprowadzenie badań o szerokim zasięgu, interdyscyplinarnych, bez ograniczania się do przedstawiania wypowiedzi prawnych: własnych czy cudzych. Prawo nie jest bowiem osadzone w próżni i nie istnieje samo dla siebie. Ma ścisły związek z różnymi aspektami życia, przez co i jego analiza wymaga odniesień do innych nauk społecznych. Nieobce mi będą zatem rozważania teoretyczno-prawne, poparte czasem koncepcjami filozoficznymi, politologicznymi, ekonomicznymi, etycznymi czy socjologicznymi wybranych autorów. Oczywiście nie jestem w stanie, z uwagi na przewidywaną objętość opracowania, przywołać wszystkie poglądy wypowiedziane w zakresie interesującego mnie tematu, choć postaram się nawiązać do różnych wypowiedzi głoszonych z różnych punktów widzenia. Jedynie takie podejście pozwoli, moim zdaniem, na wyciągnięcie wniosków o charakterze generalnym. Uważam, że wznosząc się na wyższy poziom oglądu sprawy i patrząc z szerszej perspektywy, można zobaczyć więcej, niż z punktu widzenia szczegółu. Nasz „wzrok badawczy” przy takich założeniach będzie mógł dostrzec to, czego nie można zo-

baczyć tkwiąc poniżej pewnego poziomu ogólności. „Zejście” na poziom szczegółu ma, moim zdaniem, sens tylko wtedy, gdy kontekst jest nam już znany.

Opracowanie to ma zatem na celu pokazanie tego kontekstu, przy czym niejednokrotnie będę zajmował się także zagadnieniami bardzo szczegółowymi, nie tracąc przy tym z pola widzenia ustaleń o charakterze ogólnym.

Rozważania merytoryczne postanowiłem poprzedzić uwagami wprowadzającymi, odnoszącymi się do tego, jak rozumiem „prawo”, bowiem pojmowanie go w ten, czy inny sposób, determinuje konkretne metody badawcze, a mamy co najmniej tyle określeń interpretacji prawniczej, ile odmiennych typów filozofii prawa. Jak mawiał prof. *J. Stelmach*, do czego jeszcze wrócę, każdemu z ontologicznych aspektów rozważań nad prawem odpowiada aspekt metodologiczny. Filozofia czy teoria prawa bez filozofii interpretacji byłaby ślepa, z kolei filozofia interpretacji prawniczej bez określonej ontologii byłaby, patrząc z materialnego punktu widzenia, pusta.

Skoro klauzula interesu publicznego jest klauzulą generalną, niezbędne będą dodatkowo rozważania odnoszące się do pojmowania przeze mnie tej konstrukcji prawnej. Szeroko na ten temat w swym piśmiennictwie wypowiedział się choćby *L. Leszczyński*, stąd nie będą to w niniejszej pracy rozważania szczegółowe, tym niemniej z punktu widzenia systematyki opracowania nie widzę możliwości, by je pominąć.

Ze względu na przedmiot monografii materiałem badawczym będą, z jednej strony, poglądy doktrynalne (choć nie tylko prawnicze, bowiem klauzula interesu publicznego ma wymiar głęboko społeczny), a z drugiej, przepisy prawne, zarówno krajowe, jak i unijne. Dużo miejsca poświęcę także orzecznictwu sądowemu, rozstrzygnięciom Trybunału Konstytucyjnego oraz organów unijnych. Prezentacja różnych poglądów, często skrajnie przeciwstawnych, dodatkowo bez ograniczania się do wypowiedzi nauki polskiej oraz prezentacja dotychczasowych interpretacji prawa, da mi możliwość objęcia szerszą perspektywą omawianej problematyki, w celu dokładniejszego przedstawienia własnego stanowiska i w sposób jak najmniej arbitralny.

Dominującym aspektem rozważań będzie oczywiście aspekt teoretyczny, dzięki czemu opracowanie to, mam nadzieję, w zasadniczej części nie straci aktualności, nawet mimo zmiany przepisów, co jest niestety dużą niedogodnością pisania o prawie. Wątek ten bardzo często będę również przeplatać elementami praktycznymi, które pozwolą zilustrować omawiane zagadnienia.

Dodam również, że pewne fragmenty monografii dotyczyć będą ewolucji poglądów na wybrane tematy, zatem i wątek historyczny zyska na znaczeniu.

Za pomoc i życzliwość chciałem podziękować pani prof. *Annie Walaszek-Pyziół*, której cenne uwagi niewątpliwie przyczyniły się do ostatecznego kształtu niniejszego opracowania.

Pragnę również podziękować wszystkim przywołanym w przypisach autorom, którzy pisząc wcześniej o poruszanych przeze mnie zagadnieniach dali mi impuls do dalszych dociekań i bez dorobku których powstanie tej publikacji nie byłoby możliwe.

Artur Żurawik

Kraków, maj 2013 r.